

SRBIJA I MAĐARSKA

**Bilateralni odnosi i otvorena pitanja između Mađarske i Srbije u
kontekstu pristupanja Srbije EU**

Centar za primenjene evropske studije - CPES

Beograd, 2017

Bilateralni odnosi i otvorena pitanja između Mađarske i Srbije u kontekstu pristupanja Srbije EU

Uvod

Od demokratskih promena u Srbiji 2000, bilateralne kontakte između Srbije i Mađarske karakterišu dobri susedski odnosi koji nisu bili opterećeni bilo kojim posebnim i izazovnim sukobom. Naravno, taj odnos je imao svoje uspone i padove tokom prethodnih šesnaest godina, počevši od pozitivnog momentuma tokom mandata Đinđićeve vlade pa do zahlađenja koje je usledilo 2003–2004. godine, kada je došlo do porasta etnički motivisanih incidenata i to uglavnom prema Mađarima u Vojvodini. Bilateralni odnosi bili su pod sličnim pritiskom tokom 2011. zbog kontroverzi koje su se pojavile oko restitucije i rehabilitacije povezanih sa pripadnicima mađarske manjine u Srbiji. Zvanični kontakti između dveju zemalja značajnije su počeli da napreduju od 2008. godine, kada je u Beogradu formirana proevropska vlada, koju je predvodila Demokratska stranka. Ovaj pozitivni razvoj intenzivirao se još i više nakon 2012. kada je novu vlast formirala Srpska napredna stranka. Učešće Saveza vojvođanskih Mađara (SVM) u vladajućim koalicijama počevši od 2014. dodatno je ojačalo veze između Srbije i Mađarske, zahvaljujući bliskom odnosu SVM sa Budimpeštom.

Savremeni bilateralni odnosi moraju da se posmatraju u kontekstu procesa EU integracija Srbije, s obzirom na to da je čvrsta opredeljenost Mađarske za proširenje Unije na Zapadni Balkan sasvim sigurno dala značajni doprinos sadašnjem pozitivnom momentumu. Srbija se suočava sa ozbiljnim izazovima u odnosima sa mnogima od svojih suseda: Rumunija, Bugarska i Hrvatska su upozorile da će staviti veto na dalje evrointegracije Srbije zbog određenih bilateralnih pitanja, dok proces normalizacije odnosa sa Kosovom ostaje najveći izazov za buduće članstvo Srbije u EU¹. U ovom kontekstu, razumljivo je da Srbija ceni podržavajući pristup Mađarske u vezi sa EU integracijama. Sa druge strane, u Mađarskoj je vrlo dobro primljen pozitivan potez Srbije o istorijskom pomirenju, kada su oba predsednika zajedno odali počast žrtvama iz Drugog svetskog rata u skupštini Srbije juna 2013. Ovakva pozitivna dinamika takođe je pomogla da se prevaziđu teškoće, koje bi u suprotnom prouzrokovale krizu u međusobnim odnosima, kao što je bio slučaj sa tenzijama na mađarsko–srpskoj granici od jeseni 2015. povezanim sa izbegličkom krizom.

Iako je Mađarska priznala nezavisnost Kosova i učestvovala u misijama koje su NATO i EU organizovale na Kosovu, kao što su KFOR i EULEX, taj potez nije značajnije narušio bilateralne odnose sa Srbijom. Štaviše, Mađarska spada u retke EU članice koje imaju relativno prijateljske odnose sa Rusijom, što dodatno doprinosi uzajamnom razumevanju sa srpskim vlastima. To u praksi znači da Mađarska nije kritikovala Srbiju zato što se nije pridružila sankcijama Evropske unije usmerenim prema Rusiji, i ima više razumevanja prema posebnom odnosu koji Srbija ima sa Rusijom. Istovremeno Mađarska podržava jačanje veza između Srbije i NATO-a, uključujući i mogućnost podizanja statusa Srbije na nivo punopravnog članstva u Uniji,

¹ „Bulgaria and Romania could join Croatia in blocking Serbia”, B92, 06.05.2016, http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=05&dd=06&nav_id=97925

kada i ako Srbija bude spremna za to. U načelu, Mađarska ulaže napor da pomogne procesu pridruživanja zapadnobalkanskih zemalja NATO-u tako što je voljna da podeli sopstvenu ekspertizu i sopstveno iskustvo kroz koje je prošla u procesu pridruživanja.²

Sveukupno, moglo bi se reći da trenutno ne postoje otvorena, nerešena pitanja koja opterećuju međusobne odnose, a koja bi mogla predstavljati ozbiljnu prepreku za proces pridruživanja Srbije EU. U isto vreme, između dveju zemalja postoje pitanja koja zahtevaju kontinuiranu pažnju u vidu zajedničke komunikacije i saradnje, kakva su na primer migrantska kriza i položaj mađarske manjine. Pa ipak, u dosadašnjem periodu, dve vlade su uspevale da lako prevaziđu međusobne nesuglasice povodom ovih dvaju problematičnih oblasti. Nadalje, postoje neke oblasti koje su od zajedničkog interesa, kao što je razvoj infrastrukture, ekonomska razmena i energetska saradnja, gde postoji prostor za dalje unapređenje saradnje, i na njih treba obratiti posebnu pažnju.

Sa mađarske tačke gledišta, Srbija predstavlja najvažniju zemlju na Zapadnom Balkanu, iz niza razloga. Njena stabilnost i razvoj predstavljaju ključni interes Mađarske, s obzirom na istorijske veze i geografsku blizinu, zbog koje određene stvari mogu da se preliju i na Mađarsku. Oko 260.000 pripadnika mađarske manjine živi u Vojvodini i oni od 2010. imaju mogućnost da dobiju mađarsko državljanstvo, a od 2011. i da glasaju; oni predstavljaju još jedan razlog zbog čega Mađarska obraća posebnu pažnju na Srbiju. Zbog neposrednog susedstva, kao i zbog prisustva mađarske manjine, za Mađarsku je važno da i u praksi neguje dobre odnose sa Srbijom, kao što je, recimo, izgradnja adekvatne infrastrukture između dveju zemalja. Nedavna pozitivna dinamika koja prati odnose na političkom nivou, i o kojoj će više reči biti dalje u tekstu, omogućava da se odnosi poboljšaju i na tehničkom nivou, recimo u oblasti ekonomije, što se uklapa u agendu nove mađarske spoljne politike usmerene ka jačanju biznisa i ekonomskih veza. Tokom 2012. mađarska vlada je obznanila politiku tzv. Istočnog otvaranja (Eastern opening), koja je 2014. proširena i na politiku tzv. Južnog otvaranja (Southern opening), koja podrazumeva da mađarski izvoz treba više da se fokusira na istočna i južna tržišta, kako bi se u izvesnom smislu uravnotežila mađarska zavisnost od izvoza na tržišta EU. U svakom slučaju, ovo preusmeravanje fokusa nije umanjilo značaj Balkana, koji takođe potpada pod politiku „Istočnog otvaranja“. Mađarska tradicionalno ima pozitivni bilans u trgovinskoj razmeni sa ovim zemljama, shodno čemu se Zapadni Balkan doživljava kao obećavajuće tržište za mađarsku trgovinu i investicije. Od sedam milijardi evra koliko je Mađarska realizovala u trgovinskoj razmeni sa inostranstvom tokom 2013, dve milijarde čini razmena sa zemljama Zapadnog Balkana. Sa stanovišta trgovine, Srbija je daleko najznačajniji partner u regionu (izuzimajući Hrvatsku koja je postala članica EU). U 2014. Mađarska je bila peta zemlja u izvozu Srbije³, dok je vrednost mađarskog izvoza u Srbiju 2015. dostigla 1.263.000.000 evra, ostavljajući Mađarsku u pozitivnom bilansu za 411 miliona evra.⁴ U 2014. mađarske investicije u Srbiji dostigle su vrednost od 377,2 miliona evra, od čega su najviše investirali OTP, MOL i Masterplast.⁵

Migrantska kriza koja je izbila u leto 2015. još više je okrenula fokus mađarske spoljne politike prema Zapadnom Balkanu, a posebno prema Srbiji. Zaštitni mehanizmi koje je Mađarska počela da uvodi, kao što je postavljanje žičane ograde na mađarsko–srpskoj granici, stavili su bilateralne odnose sa Srbijom pod

² Magyarország a NATO-ban. Külügyminisztérium. http://2010-2014.kormany.hu/download/0/7b/20000/magyarorszag_a_NATO-ban.pdf

³ Podaci preuzeti sa veb-sajta mađarske Agencije za promociju investicija, www.hipa.hu, 11.07.2014.

⁴ Podaci preuzeti sa veb-sajta mađarskog Centralne kancelarije za statistiku, www.ksh.hu

⁵ Szerbia – Üzletkötés és vállalkozás – tudnivalók magyar vállalkozók számára, Mađarska privredna komora, str. 10. http://www.mkik.hu/upload/mkik/nemzetkozi/orszagtanulmanyok/orszagprofil_szerbia_frissitett_2016.pdf

određeni pritisak, međutim, kako će to biti i objašnjeno, uprkos početnim tenzijama, odnosi između dveju vlada nikad nisu bili stabilniji i skladniji nego danas.

Mađarski pogled na EU integracije Srbije⁶

Zbog svih navedenih razloga, na primer s obzirom na mađarsku manjinu u Vojvodini, ekonomske i bezbednosne interese, Mađarska čvrsto podržava proširenje EU na zapadni Balkan, a u tom smislu i na Srbiju. Međutim, ovaj pozitivni pristup je dosad postao tradicija mađarske spoljne politike, s obzirom da oko budućeg proširenja EU vlada konsenzus vlade i političkih partija još otkako je Mađarska postala članica Unije 2004. Takav konsenzus dolazi i iz iskustva koje je sama Mađarska imala tokom tranzicije, i koje je rezultiralo u oblikovanju spoljne politike kroz tri aspiracije: evroatlantske integracije, dobra susedska politika i podrška mađarskoj manjini u susednim zemljama. Agenda koju čine ova tri prioriteta stoji i u osnovi mađarske politike prema Srbiji: podrška proširenju dovodi do boljih političkih odnosa, od čega koristi ima mađarska manjina koja tu živi. Nedavno istraživanje u kojem su analizirani stavovi partija u Mađarskoj prema EU, pokazalo je da vodeće partije i na desnici (kao što je vladajuća partija Fides) i na levici (koje su obično manje skeptične prema EU od partija desnog krila), jednako podržavaju nastavak proširenja na jug i istok.⁷ Jedino Jobik, radikalno desna opoziciona partija, ima određene rezerve prema budućem proširenju granica, i uslovlila bi ga položajem mađarske manjine. Shodno tome, Jobik ne podržava bezuslovno pridruživanje Srbije i Ukrajine Evropskoj uniji, odnosno podržava ga jedino ako bi se mađarskoj manjini koja živi u ovim zemljama obezbedili najširi okviri za samoopredeljenje.⁸ U isto vreme, Jobik dovodi u pitanje i sam ostanak Mađarske u EU, odnosno založio bi se za referendum po ovom pitanju. U svakom slučaju, sa izuzetkom Jobika, podrška proširenju od strane političkih stranaka je neupitna. Mađarska javnost je takođe manje-više pozitivno nastrojena prema daljem proširenju EU. Mađari uopšteno pokazuju veću podršku ka proširenju (50%), nego što je to evropski prosek (38%), uprkos činjenici što je ova podrška u poslednje vreme u opadanju (sa padom od 10 procenata između 2013. i 2015, što koincidira sa rastućim nepoverenjem u demokratiju u EU).⁹

Kao što je pomenuto, zdušna podrška Mađarske zemljama Zapadnog Balkana da se priključe EU, uključujući i Srbiju, predstavlja važan faktor u oblikovanju međusobnih odnosa. S obzirom na to da je nova članica, pozicija Mađarske zasnovana je na principu solidarnosti, prema kom novopridošli kandidati zaslužuju isti tretman kakav su imale i centralnoevropske zemlje prilikom svog učlanjenja. Po tom osnovu, Mađarska ne podržava primenu drugih zajedničkih uslova za kandidate, osim onih koji su bili primenjeni prema zemljama Centralne i Istočne Evrope. Posledično, Mađarska se nije previše zalagala za uslovljavanje u oblasti pravosuđa i osnovnih prava, sa izuzetkom manjinskih prava, koja zdušno zagovara. U Mađarskoj se smatra da politika uslovljavanja u vezi sa vladavinom prava postepeno postaje zahtevnija, pod pritiskom nekoliko starih članica, kao što su Nemačka, Holandija i Švedska, prema kojima Mađarska pokušava da se

⁶ Huszka, Beata, "Hungary" in EU member states and enlargement towards the Balkans, ur. Rosa Balfour i Corina Stratulat, Issue Paper No. 79, European Policy Centre, Brussels, 22 July 2015, str. 115–129, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5832_eu_balkans_-_issue_paper.pdf

⁷ Hungarian Europe Society. Where Does the PERC-index Stand? or from EU Destructivists to Federalists: the Relationship of Hungarian Parliamentary Parties towards the European Union. March 2014, p. 40. http://www.europatarsasag.hu/images/2014Marc/perc2_web.pdf

⁸ Zvanični izborni program Jobika, dostupno na http://jobbik.hu/sites/default/files/cikkcsatolmany/kimondjukmegoldjuk2014_netre.pdf

⁹ European Commission. Standard Eurobarometer 84, National Report Hungary, 2015.

postavi kao protivteža jednim elastičnijim pristupom. Prema mađarskom viđenju, dok ispunjavanje zapadnoevropskih standarda nije realistično u postkomunističkim zemljama koje se bore sa ratnom zaostavštinom, ispunjavanje uslova povezanih sa vladavinom prava takođe je nesigurnije nego ispunjavanje kriterijuma vezanih za *acquis*, s obzirom na to da su oni manje jasno definisani i shodno tome teži za ispunjavanje, dok je procena često zasnovana na subjektivnim kriterijumima. U odsustvu jasnih standarda i indikatora, upućivanje na uslove povezane sa vladavinom prava takođe može da posluži kao izgovor starim članicama za usporavanje ovog procesa. U skladu sa ovakvim pristupom, mađarska diplomatija snažno je podržala otvaranje Poglavlja 23 i 24 sa Srbijom, bez prethodnih rezervi. Poglavlje 23 od posebnog je značaja za Mađarsku, budući da je u sklopu njega Srbija morala da pripremi Akcioni plan za manjine, kao merilo za otvaranje.

Sveukupno, delimično kao rezultat ekonomske krize, a nedavno i zbog migrantske krize, u Zapadnoj Evropi danas vlada negativna atmosfera, što je posve drugačije od entuzijazma koji je bio na sceni tokom proširenja iz 2004/7. Migrantska kriza je samo produbila animozitete, s obzirom na to da postoji snažan otpor prema imigraciji, i to ne samo spoljnoj već i imigraciji unutar EU. Sve ovo povećava neizvesnost oko daljeg proširenja EU. Sa mađarske tačke gledišta, dok EU s jedne strane pred zemlje kandidate postavlja sve teže zahteve, s druge strane nije u stanju da ponudi realnu perspektivu za integraciju, što dovodi do krize kredibiliteta. Sada se više ne može tvrditi da učinak kandidata određuje brzinu integracije. U svakom slučaju, prema mađarskom viđenju, sadašnja izbeglička kriza pruža jake argumente u prilog daljem proširenju, pošto taj proces Evropskoj uniji pruža instrumente za direktan uticaj na unutrašnje i poslove pravosuđa u zemljama kandidatima, dok se IPA sredstvima mogu direktno finansirati programi povezani sa upravljanjem migracijama.

Važno je napomenuti da Mađarska ne samo da snažno i uglavnom bezuslovno podržava integraciju balkanskih zemalja u EU, već i da ova bezuslovna podrška znači da se bilateralna pitanja ne smeju isprečiti na ovom putu. Što se Mađarske tiče, unilateralno insistiranje na određenim nacionalnim pitanjima može biti kontraproduktivno, te bilateralne sporove treba rešavati u bilateralnom okviru, kako bi se izbegao slovenački scenario. Slovenci su opstruirali pregovore sa Hrvatskom zbog spora oko Piranskog zaliva, koji je zatamneo slovenačku reputaciju i odnose sa Hrvatskom, iako na kraju nije dobila mnogo, već je spor otišao pred arbitražnu komisiju. Mađarska je prekršila ovo pravilo samo jednom, s jeseni 2011. i u vezi sa mađarskom manjinom u Srbiji, o čemu će biti više reči u nastavku teksta.

Manjinska prava

Mađarska vlada zapretila je da će blokirati evrointegracije Srbije tokom jeseni 2011. godine, nakon što je srpski parlament usvojio novi zakon o restituciji, koji je isključio značajan broj pripadnika mađarske manjine iz povraćaja imovine. Onima koji su služili u okupacionim snagama tokom Drugog svetskog rata, kao i njihovim potomcima – što znači većina mađarskih muškaraca u uzrastu za vojsku u to vreme – onemogućen je povraćaj imovine. Štaviše, mađarska populacija iz triju sela, Čuruga, Žablja i Mošorina, kolektivno su proglašeni krivima za ratne zločine 1944, te su i njihovi potomci takođe posledično isključeni iz procesa restitucije.¹⁰ Nakon što Mađarska nije uspela kod Evropske komisije da izlobira da ovaj problem uvrsti u Izveštaj o napretku za 2011. godinu, Budimpešta je zapretila Srbiji vetom na dobijanje statusa kandidata,

¹⁰ Szilágyi, Imre, "A vajdasági magyarok és a szerbiai vagyon-visszaszármaztatási törvény (Mađari iz Vojvodine i srpski Zakon o restituciji)," HIIA Papers, T2011/27, http://www.balkancenter.hu/pdf/Tanulmanyok_2011.pdf

tokom sastanka Evropskog saveta decembra 2011. Međutim, veto nije bio potreban, pošto je srpski parlament dopunio Zakon o rehabilitaciji u oktobru 2011, čime su otklonjene mađarske zebnje. Princip kolektivne krivice izbačen je iz zakona, te su iz procesa restitucije isključene jedino osobe koje je sud ili neki organ uprave proglasio krivim za ratne zločine na individualnom osnovu, mada su čak i te osobe mogle da pokrenu proces rehabilitacije. Ovo je bio jedini put kada je Mađarska zapretila da će iskoristiti mogućnost da uloži veto i blokira proces pridruživanja neke zemlje zbog bilateralnog pitanja, što je bio opasan korak, jer Mađarska nije htela sebe da dovede u poziciju nekoga ko blokira. Ovde takođe treba pomenuti da je, ispunjavajući svoje obećanje, vlada Srbije u novembru 2014. donela uredbu kojom je ukinula akt iz 1944, kojim se mađarskim žiteljima triju pomenutih sela na teret stavlja kolektivna krivica za ratne zločine.¹¹

Prisustvo mađarske manjine u Vojvodini predstavlja jedan od glavnih aspekata mađarskog interesa za Srbiju. Ovo je tema kojom je još i pre 2011. Mađarska bila spremna da se ozbiljno pozbavi, što je prilično neuobičajeno. Tokom 2004. godine, na insistiranje mađarskih manjinskih stranaka u Vojvodini, vlada Mađarske spremno se umešala i podigla glas u vezi sa etnički motivisanim incidentima u Vojvodini na međunarodnim forumima, iznoseći ih pred EU i Savet Evrope.¹² Za Mađarsku je doskora bio prioritet da Srbija pripremi Akcioni plan za nacionalne manjine kao polazno merilo za Poglavlje 23, slično kao i u slučaju Hrvatske, koja je takođe morala da pripremi takav plan tokom pregovaračkog procesa. Sam Akcioni plan sadrži detaljniji i širi program zaštite manjinskih prava nego što to čini samo Poglavlje 23, polazeći od preporuka Saveta Evrope koje se odnose na adekvatnu zastupljenost manjina u javnom sektoru, podvlače značaj državne pomoći u manjinskim medijima, i zahtevaju odlučnu akciju protiv etnički motivisanog nasilja prema manjinama.¹³ Smatralo se da je Akcioni plan neophodan i zbog toga što su mere usvojene tokom 2014. u okviru paketa medijskih zakona, kao što je privatizacija medija i ukidanje naknade za dobijanje licence za televizije, mogle da ugroze manjinske medije, koji ne bi bili u stanju da opstanu bez državne potpore. Akcioni plan koji je vlada Srbije usvojila u martu 2016. godine usredređen je na implementaciju postojećih odredbi o manjinskim pravima u oblasti upotrebe jezika, obrazovanja na manjinskim jezicima, kao i o proporcionalnoj zastupljenosti manjina u javnom sektoru.

Osim toga, postoje i neka posebna pitanja u vezi sa položajem manjina u Srbiji za koja je Mađarska posebno zainteresovana, kao što su neophodne dopune Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, na osnovu odluke Ustavnog suda iz 2014. koji je određene odredbe iz tog Zakona proglasio neustavnim i ukinuo ih. EU je takođe zatražila od Srbije da uskladi ovaj zakon sa odlukom Ustavnog suda. Sud je poništio mnoge nadležnosti nacionalnih saveta, uključujući i onu da osnivaju institucije i donose odluke u oblastima relevantnim za zaštitu manjinskog identiteta, „ne uključujući tu kulturu, obrazovanje, službenu upotrebu jezika i pisma ili informisanje”, kao ni njihovo pravo da pokreću postupke pred Ustavnim sudom.¹⁴ Druge nadležnosti su proglašene delimično neustavnim, kao na primer to da nacionalni saveti mogu da

¹¹ Vajdaság Ma, Eltörölték Csúrog, Zsablya és Mozsor magyar lakóinak kollektív bűnösségét, 2 November 2014. <http://www.vajma.info/cikk/vajdasag/17894/Aleksandar-Vucic-is-lerotta-kegyeletet-a-partizan-meszarlasok-aldozatai-elott.html>

¹² Florian Bieber and Jenni Winterhagen, “Ethnic Violence in Vojvodina: Glitch or Harbinger of Conflicts to Come?”, ECMI Working Paper #27, April, 2006.

¹³ Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Serbia, 23. June 2014. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Serbia_en.pdf

¹⁴ Case No. IUz 882/2010; „Minority councils protest court ruling in Serbia”, SE Times, 13 February 2014, <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2014/02/13/feature-01>.

postavljaju članove upravnih odbora, uključujući i direktore škola u kojima se nastava uglavnom izvodi na manjinskim jezicima. Nadalje, saveti ne mogu sarađivati sa „državnim organima stranih država”.¹⁵ Tomaš Korhec, bivši predsednik Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine, ovako je to prokomentarisao: „Neke ukinute odredbe obezbeđivale su određena kolektivna manjinska prava koja je Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine uživao i legalno sprovodio već nekoliko godina, pa ova odluka, shodno tome, smanjuje obim dostignutih manjinskih prava... Ukinute odredbe odnose se pre svega na naša prava u vezi sa upravljanjem obrazovnim institucijama koje prevashodno pohađaju Mađari.”¹⁶ Dodao je još i kako „odluka Ustavnog suda potvrđuje da neposredno izabrani nacionalni saveti imaju opštu upravnu nadležnost u osnivanju javnih obrazovnih i kulturnih institucija. Mora se naglasiti da su prava i nadležnosti nacionalnih saveta u oblastima kulture i službene upotrebe jezika u potpunosti ostala netaknuta.”¹⁷

Zakon bi tek trebalo da bude izmenjen u skladu sa odlukom Ustavnog suda. Iz mađarske perspektive, od suštinskog je značaja da Zakon bude izmenjen na način koji neće umanjiti već dostignuti obim manjinskih prava.

Još jedna tema koja zavređuje posebnu pažnju jeste pitanje autonomije Vojvodine, s obzirom na njen značaj za mađarsku manjinu.¹⁸ Ustavni sud je 2012. ukinuo dvadeset dve nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodina, dok je u decembru 2013. isti sud oglasio i brojne odredbe pokrajinskog statuta neustavnim. Osim toga, skupština Srbije još uvek nije usvojila Zakon o izvornim prihodima pokrajine, što je obaveza koja proističe iz Ustava.

Konačno, restitucija i proces rehabilitacije pripadnika mađarske manjine takođe su od posebnog značaja za Mađarsku, posebno što je rok za podnošenje zahteva za rehabilitaciju istekao 15. decembra 2016. godine, a uspešno okončan proces rehabilitacije predstavlja preduslov za pokretanje povraćaja imovine.¹⁹

Mora se u svakom slučaju naglasiti da Budimpešta svaki problem u vezi sa mađarskom manjinom najpre iznosi i razmatra u bilateralnim razgovorima sa srpskim vlastima i uz konsultaciju sa predstavnicima mađarske manjine. Zapravo, više zemalja članica ima interes za manjinsko pitanje u Srbiji, kao što su Rumunija, Bugarska i Hrvatska, budući da one imaju sunarodnike koji žive u Srbiji²⁰; međutim, ne postoji nikakva koordinacija između ovih zemalja po pitanju zaštite manjina u Srbiji.²¹

Takođe se mora naglasiti da mađarska manjina u Srbiji nije samo potencijalni izvor kontroverzi već i važna veza između dvaju zemalja, koja je dodatno ojačana nakon što je SVM postao deo vlade u Beogradu. SVM održava blisko partnerstvo sa političkim vođstvom u Budimpešti, što se vidi i po tome da je jedan njegov predstavnik ušao i u Evropski parlament, na listi Fidesa 2014, čime su vojvođanski Mađari dobili svog

¹⁵ Beogradski centar za ljudska prava, „Human Rights in Serbia 2014”, <<http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/eng-lat/wp-content/uploads/2015/03/Human-Rights-in-Serbia-2014.pdf>

¹⁶ Tamás Korhec, „Statement of Dr Tamás Korhec, president of HNMC concerning the decision of the Constitutional Court on the constitutionality of the Law on National Councils”, 20 January 2014, <<http://archiv.mnt.org.rs/en/6-Sajtokozlemenyek/913-Statement-of-Dr-Tamas-Korhec-president-of-HNMC-concerning-the-decision-of-the-Constitutional-Court-on-the-constitutionality-of-the-Law-on-National-Councils>>

¹⁷ Isto.

¹⁸ „Alkotmánybíróság előtt a Vajdasági Statútum (Statut Vojvodine pred Ustavnim sudom)”, *Magyar Szó*, 22 April 2013

¹⁹ Antal Bozóki, Rehabilitálás és restitúció Szerbiában, 13 September 2016.

http://bozokiantal.blogspot.ro/2016/09/rehabitalas-es-restitucio-szerbiaban_13.html

²⁰ Autorski intervju, Ministarstvo spoljnih poslova i trgovine Mađarske, Budimpešta, 16.05.2014.

²¹ Autorski intervju, Ministarstvo spoljnih poslova i trgovine Mađarske, Budimpešta, 29.07.2014.

predstavnik u Strazburu. Mađarska je 2015. godine pokrenula program ekonomske pomoći za Vojvodinu vredan 160 miliona evra, kojim je koordinirao SVM, uvećavajući tako svoju snagu na lokalnu. Političku podršku Budimpešte iskazali su i članovi mađarskog parlamenta koji su se uključili u kampanju za SVM u Vojvodini pred parlamentarne izbore održane u aprilu 2016, obećavajući svoju podršku SVM-u, nasuprot drugim mađarskim manjinskim strankama.

Izbeglička kriza

Unutrašnji poslovi pravosuđa predstavljaju još jedan prioritet, gde su i pre izbijanja izbegličke krize identifikovana osetljiva pitanja povezana sa nacionalnim interesima. Broj ilegalnih imigranata i tražilaca azila koji su stizali u Srbiju počeo je značajnije da raste od 2012, tako da je on, dakle, bio u porastu i pre 2015. godine. Broj ovih registrovanih migranata, koji su uglavnom dolazili s Kosova, dostigao je 28.000 tokom 2014. Od 2013. uspostavljena je tesna saradnja između Mađarske, Srbije i Austrije, kako bi se rešavalo ovo pitanje i kako bi se pomoglo Srbiji da poboljša svoju infrastrukturu, profesionalne kapacitete i zakonsku podlogu, kako bi mogla bolje da odgovori na ove izazove. Važno je naglasiti da se o problemima migrantske krize raspravljalo na bilateralnim i trilateralnim sastancima, odvojeno od procesa proširenja. Najnoviji izbeglički talas koji je započeo u leto 2015. godine doneo je mnogo veće probleme. Prošle godine je kroz Srbiju u Mađarsku ušlo oko milion ljudi, koji su mahom dolazili iz ratom zahvaćenih područja, kao što su Sirija, Irak, Avganistan i Pakistan. Bilateralni odnosi dve zemlje znatno su uzdrmani kada je Mađarska odlučila da postavi ogradu na svojoj granici sa Srbijom. Čini se da srpska strana nije bila konsultovana pre ovakvog poteza, budući da je premijer Vučić na ovaj potez reagovao s čuđenjem. Uprkos oštrim kritikama srpskog premijera na račun mađarskih mera, nespornost je brzo bio rešen. Učestali sastanci između predstavnika dveju vlada nastavili su se i tokom leta, a premijer Vučić je pohvalio odnose između svoje zemlje i Mađarske. Dve vlade su se okupile na zajedničkom zasedanju u Budimpešti jula 2015. godina, kada je razgovarano ne samo o migracijama, već i o razvoju infrastrukture, saradnji u obrazovanju i procesu pridruživanja Srbije EU.²² Iskazujući blisko partnerstvo između dveju vlada, Peter Sijarto, mađarski ministar spoljnih poslova i trgovine, pojavio se na predizbornom skupu SNS-a tokom aprila 2016. kako bi izrazio podršku SNS-u i njegovom koalicionom partneru, SVM, tokom predstojećih parlamentarnih izbora.²³

U svakom slučaju, izbeglička kriza je u nekoliko navrata stavila bilateralne odnose na probu, kao na primer septembra 2015. kada su se izbeglice, pokušavajući da probiju graničnu ogradu, sukobile sa mađarskom policijom. Srbija je zvanično protestovala protiv upotrebe suzavca od strane mađarske policije na srpskoj teritoriji, i uopšte protiv brutalnog tretiranja izbeglica. Pa ipak, premijer Vučić je u isto vreme podvukao kako Srbija ceni dobre odnose sa Mađarskom te da ne želi da ih kvari. Još jedan izazov došao je s mađarske strane kada je Mađarska usvojila novi imigracioni zakon u jesen 2015, kojim je zapravo ilegalni prelazak granice svrstan u krivično delo. Svi koji su uhvaćeni u pokušaju ilegalnog ulaska u Mađarsku vraćani su nazad u Srbiju, što je situaciju u Srbiji dodatno otežalo, jer se time povećavao broj izbeglica u Srbiji.²⁴

²² B92, Orban „traži razumevanje od Srbije“, 01.07.2015, http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=07&dd=01&nav_id=94620

²³ Vajdaság Portál, Szijjártó: az erős és tiszteltreméltó Szerbia Magyarország érdeke is, 15 April 2016. <http://www.vajdasag.eu/szijjarto-az-eros-es-tiszteltremelto-szerbia-magyarorszag-erdeke-is>

²⁴ Juhász Attila, Hunyadi, Bulcsú, and Zgut Edit, Focus on Hungary: Refugees, Asylum and Migration, 2015 – study on the Hungarian Government’s rhetoric and policy measures with regard to refugee, asylum and migration issues, Political Capital, Heinrich-Böll-Stiftung, 2015. http://www.politicalcapital.hu/wp-content/uploads/pc_boll_hungary_refugees_asylum_and_migration_web.pdf

Međutim, važno je istaći da Srbija nije uvela kontramere Mađarskoj, nasuprot stavu koji je zauzela prema Hrvatskoj. Baš kao i Mađarska, i Hrvatska je zatvorila svoju granicu sa Srbijom septembra 2015, na šta je Srbija odgovorila zabranom ulaska u Srbiju hrvatskim transportnim vozilima, i obustavila uvoz iz Hrvatske. Različite reakcije Srbije na slične mere mađarske i hrvatske vlade, mogu se objasniti srpskom zahvalnošću za mađarski pozitivan pristup prema EU integracijama Srbije, koji evidentno izostaje u slučaju Hrvatske, a u svetlu hrvatske pretnje da će uložiti veto na otvaranje pregovaračkog poglavlja o pravosuđu i osnovnim pravima.²⁵

Uprkos prvobitnom oklevanju, i Srbija je u proleće 2016. morala da pojača graničnu kontrolu na svojim južnim granicama, prilagođavajući se politici Mađarske, Hrvatske, Slovenije i Austrije. Ovo je bila posledica sporazuma između Turske i EU potpisanog u novembru 2015, kojim je Turska zatvorila balkansku migrantsku rutu.²⁶ Pa ipak, izbeglice su i nakon toga nastavile da pristižu na srpsko-mađarsku granicu; mađarska granična policija uhvatila je oko 17.000 ljudi u pokušaju da ilegalno pređu graničnu ogradu, deportujući stotine njih nazad u Srbiju. U skladu sa novodonetim zakonskim merama koje je Mađarska usvojila u julu 2016. godine, sva lica uhvaćena unutar zone od osam kilometara od granice odvođena su u tranzitnu zonu sa srpske strane granice, čime se broj ljudi u tranzitnim područjima povećavao.²⁷

Prirodno je da su svi ovi unilateralni potezi Mađarske doveli Srbiju u nezgodnu poziciju, iako su mnoge od ovih mera koje su usledile od proleća 2016. bile rezultat dogovora između Turske i EU. Međutim, u svetlu izjava predstavnika vlade Srbije, Srbija je smatrala Evropsku uniju prevashodno odgovornom za „prebacivanje tereta migrantske krize na srpska leđa”.²⁸ Iako je na Bečkom samitu Unija obećala veću pomoć i najavila da će preuzeti jedan deo tereta kako bi olakšala tešku poziciju zapadnobalkanskih zemalja, Srbija je ipak očekivala značajniju podršku Unije.²⁹

Ostala pitanja od značaja

Kako je ranije pomenuto, bilateralni susreti predstavnika dve vlade u poslednje vreme su učestali, te su se odigrali gotovo jednom mesečno. Premijer Orban posetio je Beograd u septembru 2016. godine, dok se srpski ministar spoljnih poslova Ivica Dačić susreo sa svojim mađarskim kolegom, kao i sa premijerom Orbanom, u oktobru u Budimpešti. Dve vlade održale su zajedničko zasedanje u Nišu u novembru. Mađarska podržava dalje otvaranje pregovaračkih poglavlja sa Srbijom, kao što su Poglavlja 5, 20, 25 i 26 i zauzima se za to da EU Srbiji dodeli veća finansijska sredstva kako bi lakše mogla da izađe na kraj s izbegličkom krizom.³⁰ Mađarska je takođe ponudila tehničku pomoć kako bi podržala proces pridruživanja Srbije, delegirajući mađarske eksperte za Kancelariju za evropske integracije u Beogradu. Važno je naglasiti

²⁵ Dejan Anastasijevic, „Croatia veto on Serbia's EU talks causes surprise”, *Euobserver*, 12 April 2016, <https://euobserver.com/beyond-brussels/133004>

²⁶ European Council, Council of the European Union, EU-Turkey statement, 18 March 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

²⁷ BIRN, Serbia's Tougher Line on Migrants Worries Experts, 28 July 2016. <http://www.balkaninsight.com/en/article/balkan-route-far-from-be-closed-07-27-2016>

²⁸ Igor Jovanovic, „Serbia Urges EU To Start Membership Talks”, *BIRN*, 07.09.2015.

²⁹ „Migrants crisis: Austria and Balkans call for EU answer”, *BBC News*, 27.08.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34071167>

³⁰ Ivica Dačić, Szerbia első miniszterelnök-helyettesének és külügyminiszterének hivatalos magyarországi látogatása, 2016.10.02-03, veb-sajt Ambassade Republike Srbije, Budimpešta, Mađarska. <http://www.budapest.mfa.gov.rs/hun/news.php>

da Mađarska ne povezuje otvaranje novih pregovaračkih poglavlja sa napretkom u procesu normalizacije odnosa sa Prištinom. Osim pitanja migracija, nacionalnih manjina te mađarskog potencijala da doprinese procesu pristupanja Srbije EU, o čemu je ranije bilo reči, razvoj infrastrukture, granični prelazi, saradnja na polju energije, kao i ekonomski odnosi, takođe su na dnevnom redu.

U oblasti energije, činjenica da je EU obustavila projekat Južni tok stvorilo je realne poteškoće Srbiji, koje bi se pojačale ako bi Rusija prekinula transport gasa preko Ukrajine, što se može očekivati nakon 2019. Srbija bi onda zavisila od severnih transportnih gasovoda, što bi značajno povećalo cenu gasa. Imajući u vidu visoku zavisnost obeju zemalja od ruskog gasa, postoji prostor za bližu saradnju u vidu zajedničkih investicija u ovoj oblasti. U tom smislu, moglo bi se učiniti značajnim to što su ruski predsednik Vladimir Putin i turski predsednik Redžep Tajip Erdogan na Svetskom energetsom kongresu u Istanbulu u oktobru 2016. „oživeli” projekat pod nazivom „Turski tok”, kao alternativu za Južni tok, kojim bi se transportovao gas iz Rusije u Tursku ispod Crnog mora, a odatle dalje u Evropu. Više od godinu dana ranije, u aprilu 2015. ministri spoljnih poslova Mađarske, Srbije, Grčke, Makedonije i Turske sastali su se u Budimpešti da bi ojačali saradnju u oblasti energije, a tom prilikom su se i založili da učestvuju u izgradnji gasovoda Turski tok.³¹ Činilo se da projekat nema nikakvih izgleda nakon što je iz Turske oboren ruski pilot nad Sirijom u novembru 2015. Međutim, pošto su Rusija i Turska uspele da prevaziđu svoje nesuglasice, izgradnja ovog gasovoda mogla bi postati realna tokom 2019.³²

Mađarska je veoma zainteresovana za otvaranje većeg broja graničnih prelaza sa svojim susedima, uključujući i Srbiju. Novi granični prelaz otvoren je u maju 2013. između Ašotholoma-Kiraljholoma i Bačkih Vinograda, i na njemu je granična kućica postavljena samo sa mađarske strane. Stari prelaz Roske-Horgoš ponovo je otvoren u decembru 2015, dok je trojni granični prelaz Kubekhaza-Obeba-Rabe ponovo uspostavljen na zajedničkoj granici između Srbije, Rumunije i Mađarske u maju 2016.³³ Mađarska bi želela da otvori i granični prelaz između Đurića (mađ. Bácsszentgyörgy) i Rastine tokom 2017, a na tom delu ostalo je da se izgradi još 1,5 km puta sa srpske strane. Dve vlade zaključile su novembra 2016. Sporazum o zajedničkim razvojnim projektima na reci Tisi, kojima bi se Tisa pretvorila u međunarodni plovidbeni put.

U oblasti infrastrukture, obnova pruge Beograd–Budimpešta predstavlja zajednički plan dveju zemalja. Vlade Srbije i Mađarske odlučile su da modernizuju ovu prugu, tako što bi uspostavile brzi kolosek između dvaju gradova, a čijih bi 85% troškova pokrila kineska investicija. U novembru 2015. godine predstavnici srpske, mađarske i kineske vlade zvanično su pokrenuli ovaj projekat. Međutim, EU bi mogla da pokrene prekršajni postupak u ovom slučaju, budući da projekat krši pravila EU o konkurenciji zbog odsustva tenderskog postupka,³⁴ shodno čemu budućnost ovog projekta ostaje neizvesna.

³¹ „Zemlje iz regiona žele da izgrade 'Turski tok'”, *B92*, 08.04.2015, http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=04&dd=08&nav_id=93737

³² „Russia's Gazprom expects agreement on Turkish Stream pipeline in October”, *Reuters*, 15 Sep 2016, <http://www.reuters.com/article/us-russia-gazprom-idUSKCN11L1X2>

³³ A régi röszkei határátkelő nyitva az autósok előtt, 30 December 2015, <http://mno.hu/belfold/a-regi-roszkei-hataratkelo-nyitva-az-autosok-elott-1321405>

³⁴ Kötelezettségzegési eljárás lehet a Budapest–Belgrád-vasútvonal fejlesztéséből, 15 September 2015, http://hvg.hu/gazdasag/20160915_pilot_eljarast_inditott_brusszel_a_vasutberuhazas_maitt

Policy preporuke

- Kako je ranije naglašeno, u ovom trenutku ne postoje otvorena pitanja koja opterećuju odnose dweju zemalja. Srbija bi trebalo da zadrži sadašnji pozitivni momentum, koji je najbolja garancija da se sa neočekivanim izazovima, kakva je izbeglička kriza, može izboriti blagovremeno i na pravi način. Od prošlog leta, organizuju se sastanci predstavnika dweju vlada na visokom nivou, gotovo jednom mesečno, i to olakšava rešavanje teških pitanja, kao što je izbeglička kriza ili manjine.
- Mađarska vlada iskazuje nameru da proširi veze u oblasti infrastrukture i ekonomije sa svojim susedima, pa tako i sa Srbijom, što bi trebalo da donese zajedničku korist obema stranama. Srbija treba konstruktivno da se angažuje sa svojim mađarskim partnerima u cilju daljeg razvijanja infrastrukturnih i trgovinskih veza. Mađarska će posebno pozdraviti stvaranje dodatnih mogućnosti za investiranje u Srbiji i obezbeđivanje podrške mađarskim investitorima, kao što je i otvaranje novih graničnih prelaza.
- Mađarsko pitanje trenutno ne predstavlja nikakav izazov, s obzirom na to da dobra „hemija“ između dva premijera i učesće SVM u vladi u Beogradu garantuju pozitivan razvoj u toj oblasti. Mađarska je iskazala zadovoljstvo u vezi sa Akcionim planom za manjine koji je Srbija pripremala kao osnovno merilo za Poglavlje 23. U svakom slučaju, ovo predstavlja srednjoročno pitanje, pošto će Mađarska pomno pratiti ispunjavanje Akcionog plana do konačnog zatvaranja Poglavlja, a to može potrajati do kraja pregovaračkog procesa, u skladu sa „novim pristupom“ EU. Važno je istaći da bi zbog nedostatka napretka u poglavljima koja se odnose na vladavinu prava, uključujući tu i Poglavlje 23, čitav proces pristupanja mogao biti obustavljen. S tim u vezi, Srbija bi morala visoko prioritarno da postavi ispunjavanje odredbi iz ovog akcionog plana, da bi izbegla potencijalne prepreke u procesu evropskih integracija.
- Ispunjavanje odredbi povezanih sa manjinskim pravima takođe uključuje i neophodne dopune Zakona o savetima nacionalnih manjina. Sa mađarske tačke gledišta, od suštinske važnosti je da se Zakon dopuni na način koji neće smanjiti već dostignuti nivo zaštite manjinskih prava.
- U oblasti migracija, Srbija se u velikoj meri pokazala pragmatičnom u svojim reakcijama na unilateralne mere koje je Mađarska preduzela i koje su išle na štetu srpskih interesa. Od vrhunca krize iz leta 2015. dve zemlje uspele su i na tehničkom nivou da uspostave tesnu saradnju u upravljanju migracijama. Dve vlade očigledno održavaju otvorenu i intenzivnu komunikaciju po ovom pitanju i to bi trebalo nastaviti. Ono što Mađarska prevashodno očekuje od Srbije jeste da drži svoje granice pod kontrolom, što bi Mađarska i praktično podržala, recimo slanjem svojih policajaca da pomognu srpskoj policiji.