

Centri za povratak izvan EU

Šta novi okvir dopušta i šta to znači za Srbiju

Marko Milanović
Sara Lunić
Jul 2026

Dogovorena uredba EU o vraćanju prvi put izričito otvara mogućnost da se ljudi u postupku vraćanja premeštaju u treće države. Objasnjavamo šta je tačno dogovoreno i dokle je stigao postupak, koja pravna pitanja ostaju otvorena, šta bi eventualno učešće značilo za Srbiju i koje preporuke iz toga slede.

OBJAŠNJENJE

Ukratko

- > Evropska unija zaokružuje novi zajednički sistem vraćanja državljana trećih zemalja koji nemaju pravo boravka.
- > Evropski parlament je 17. juna 2026. godine usvojio svoj stav u prvom čitanju o uredbi o zajedničkom sistemu vraćanja. Za stupanje na snagu potrebno je još formalno odobrenje Saveta EU i objavljivanje. Pošto je sadržina već politički dogovorena, usvajanje se smatra izvesnim, ali propis još nije na snazi.
- > Dogovoreni tekst uredbe prvi put izričito dopušta da država članica, na osnovu sporazuma ili aranžmana, premesti osobu sa odlukom o vraćanju u treću državu sa kojom ta osoba nema nikakvu vezu. Takva mesta u javnosti su poznata kao *return hubs* (centri za povratak).
- > Austrija, Danska, Nemačka, Grčka i Holandija najavile su zajednički rad na centrima izvan EU, sa ciljem da sporazumi budu zaključeni do kraja 2026, a centri počnu sa radom tokom 2027. Nijedan sporazum još ne postoji niti je objavljen.
- > Nezavisne ocene, od istraživačke službe Evropskog parlamenta i Agencije EU za osnovna prava, preko Komesara Saveta Evrope za ljudska prava, do UNHCR-a i ECRE-a, saglasne su da model zahteva pravno obavezujuće i javne sporazume, nezavisan nadzor i rešeno pitanje statusa premeštenih osoba, a razlikuju se u oceni da li ga uopšte treba primenjivati.

Dokle je stigao postupak i da li je ishod izvestan

Evropska komisija je predlog predstavila 11. marta 2025. Države članice su u Savetu EU zajednički stav o predlogu usaglasile 8. decembra 2025, a Evropski parlament je svoja polazišta za pregovore usvojio 26. marta 2026. U pregovorima dve institucije kompromisni tekst dogovoren je 1. juna 2026, a Parlament ga je usvojio kao svoj stav u prvom čitanju 17. juna 2026.¹

Da bi uredba postala važeće pravo, preostalo je da Savet formalno odobri tekst koji je Parlament usvojio. Tim odobrenjem akt je usvojen, potom se potpisuje i objavljuje u *Službenom listu EU*, a na snagu stupa dan posle objavljivanja. Pošto su vlade država članica sadržinu prihvatile još u pregovorima, ovaj završni korak se u praksi tretira kao formalnost. Savet bi, teorijski, mogao da zatraži izmene, čime bi tekst bio vraćen Parlamentu u drugo čitanje, ali nijedna država takvu nameru nije javno najavila.² Naprotiv, devetnaest država članica pozvalo je 19. juna 2026. otvorenim pismom na punu upotrebu novih mogućnosti, uključujući centre za povratak.³ Datum završetka postupka nije zvanično saopšten. Na dan 25. jula 2026. odobrenje Saveta se još čeka, pa je usvajanje u dogovorenom obliku vrlo verovatno, ali uredba još nije na snazi.

Šta su centri za povratak, a šta nisu

Uredba izraz *return hub* uopšte ne koristi, niti centre za povratak uređuje kao posebnu ustanovu, sa sopstvenim pravilima o osnivanju, upravljanju i nadzoru. Ona samo otvara mogućnost da se osoba vrati u treću državu sa kojom postoji sporazum ili aranžman. Sam izraz se nalazi u obrazloženju predloga Komisije, pri čemu se vraćanje u treću državu sa kojom postoji sporazum ili aranžman o vraćanju izričito označava izrazom *return hubs*.⁴

1 Evropska komisija, *Proposal for a Regulation establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union*, COM(2025) 101 final, 11. mart 2025; Evropski parlament, Zakonodavni opservatorijum, postupak 2025/0059(COD), pristupljeno 25. jula 2026.

2 Generalni sekretarijat Saveta EU, Outcome of the European Parliament's first reading, dok. 10602/26, 19. jun 2026; Savet EU, saopštenje „Council and Parliament reach deal on returns of illegally staying third-country nationals“, 1. jun 2026.

3 Human Rights Watch, „Dangerous EU Momentum Towards Offshore Deportation Centers“, 26. jun 2026.

4 Evropska komisija, COM(2025) 101 final, 11. mart 2025, obrazloženje predloga, str. 12.

Razlika između obrazloženja i normativnog teksta nije bez značaja: obrazloženje najavljuje politiku, ali pravno ne obavezuje, pa je sve ono što bi centar za povratak činilo uređenom ustanovom, od osnivanja i upravljanja do nadzora, ostalo izvan samog propisa. Kako bi takav centar izgledao, ko bi njime upravljao i ko bi u njemu odlučivao, zavisilo bi od svakog pojedinačnog sporazuma. Treća država pri tom može da bude konačno odredište, ali i usputna stanica iz koje bi osoba kasnije bila upućena u državu porekla ili u drugu državu koja pristaje da je primi.

Centre za povratak treba razlikovati od centara u kojima bi se izvan EU odlučivalo o zahtevima za azil, kakve predviđa protokol Italije i Albanije iz 2023. godine.⁵ U njima se tek utvrđuje da li osoba ima pravo na međunarodnu zaštitu. Centri za povratak namenjeni su ljudima čiji je postupak u EU već završen. Nadležni organ je utvrdio da nezakonito borave i izdao im odluku o vraćanju, što uključuje i osobe čiji je zahtev za azil pravnosnažno odbijen.

Do sada je važno pravilo da se osoba vraća u državu porekla, državu ranijeg boravka ili državu koja je dužna da je primi. Suština promene je u tome što bi osoba ubuduće mogla da bude premeštena i u državu sa kojom je ne povezuje ni državljanstvo, ni raniji boravak, ni pravo ulaska. Jedini osnov premeštanja postaje saglasnost te države da je prihvati. Upravo zato sporazum sam po sebi ne zatvara pitanja odgovornosti i zaštite. Njime dve države mogu da podeli troškove i poslove, ali država članica njime ne može da se oslobodi sopstvenih obaveza prema Povelji EU o osnovnim pravima i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Evropski sud za ljudska prava taj standard postavlja odavno – država koja udaljava ima samostalnu obavezu da proceni stvarni rizik po konkretnu osobu, uključujući rizik da će ona iz treće države biti vraćena dalje, i te je obaveze ne oslobađaju ni diplomatska uveravanja ni postojanje sporazuma.⁶ Samo postojanje sporazuma osobi ne obezbeđuje pristup advokatu, odnosno pravnoj pomoći, prevodiocu, sudu i nezavisnim posmatračima, a sve to postaje teže ostvarivo kada se osoba nalazi hiljadama kilometara od države koja je odluku donela.

⁵ Protokol između Vlade Italijanske Republike i Saveta ministara Republike Albanije o jačanju saradnje u oblasti migracija, potpisan 6. novembra 2023. Primena protokola više puta je zaustavljana odlukama italijanskih sudova i postupcima pred Sudom pravde EU.

⁶ ESLJP [Veliko veće], *Ilias i Ahmed protiv Mađarske*, presuda od 21. novembra 2019, ESLJP, *Othman (Abu Qatada) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 17. januara 2012.

Šta dogovoreni tekst dopušta i pod kojim uslovima

Uredba ne nameće državama članicama obavezu da uspostavljaju centre za povratak, već im daje mogućnost da to učine, same ili zajedno sa drugima, pod uslovima iz člana 17:

- > Sporazum ili aranžman može da se zaključi samo sa državom koja poštuje međunarodne standarde ljudskih prava i načelo zabrane vraćanja u zemlju u kojoj osobi pretila ozbiljna opasnost (*non-refoulement*).
- > Tim dokumentom moraju da budu uređeni postupak premeštanja, uslovi boravka premeštenih osoba, podela obaveza i odgovornosti između dve strane, kao i posledice kršenja ili pogoršanja stanja u trećoj državi.
- > Ako centar služi kao usputna stanica za dalje vraćanje, traže se dodatne garancije, uključujući nezavisno telo ili mehanizam koji prati primenu.
- > Evropska komisija i ostale države članice moraju da budu obaveštene pre nego što sporazum ili aranžman stupi na snagu, odnosno pre početka privremene primene.
- > Maloletnici bez pratnje ne mogu da budu premešteni po ovom osnovu.⁷

Za sve ostale kategorije, uključujući porodice sa decom, premeštanje je načelno dopušteno, uz garancije koje uredba predviđa za ceo sistem vraćanja. One obuhvataju pojedinačno postupanje u svakom predmetu, prvenstveno razmatranje najboljeg interesa deteta, zabranu kolektivnog proterivanja, proveru poštovanja zabrane *refoulementa* pre svakog prinudnog udaljenja i delotvoran pravni lek protiv odluke o vraćanju i odluke o udaljenju.⁸ Vredi zabeležiti da je Komisijin predlog od premeštanja izuzimao i porodice sa decom, ali je u konačnom tekstu izuzetak sužen na maloletnike bez pratnje.⁹ Za decu u porodicama ta izmena ima značajne posledice. Uredba, kao i Konvencija UN o pravima deteta koja obavezuje sve države članice, zahteva da najbolji interes deteta bude prvenstveno razmatran pri svakoj pojedinačnoj odluci, ali se postavlja pitanje kako bi premeštanje deteta, u državu sa kojom ga ništa ne vezuje, daleko od škole, jezika i okruženja koje poznaje, taj uslov mogao ispuniti.

⁷ Evropski parlament, Provisional agreement resulting from interinstitutional negotiations, PE790.008v01-00, 10. jun 2026, član 17, str. 85–89.

⁸ PE790.008v01-00 (nav. u nap. 7), čl. 5, 7, 12, 18. i 26–28, kao i uvodne izjave 10–15; Povelja EU o osnovnim pravima, čl. 19. i 47.

⁹ ECRE, „European Parliament approval of the Return Regulation“, 2. jul 2026; UNHCR, Observations on the European Commission's Proposal for a Return Regulation, COM/2025/101, maj 2025.

Tome treba dodati i rizik lišenja slobode, jer novi okvir zadržavanje dece i porodica dopušta kao krajnju meru, što je i jedan od razloga zabrinutosti koju je UNHCR izrazio povodom konačnog teksta.¹⁰

Za razumevanje dinamike važan je i način stupanja na snagu. Uredba počinje da važi dan posle objavljivanja, ali se najveći deo njenih pravila primenjuje tek posle 12 meseci, kako bi države stigle da prilagode propise i procedure. Član 17 je izuzetak i primenjuje se od prvog dana. U praksi to znači da bi države članice mogle da zaključuju sporazume o centrima za povratak odmah, znatno pre nego što ostatak novog sistema vraćanja počne da se primenjuje.¹¹

Da li su ovi uslovi dovoljni?

Uslovi iz člana 17 nisu neograničeno ovlašćenje. Sporazum zaključen radi njegove primene predstavlja sprovođenje prava EU. To znači da se na svaki pojedinačni transfer primenjuje Povelja EU o osnovnim pravima, da zakonitost transfera mogu da ispituju nacionalni sudovi, koji sporna pitanja upućuju Sudu pravde EU, i da država članica za svoje odluke istovremeno odgovara pred Evropskim sudom za ljudska prava. Osoba, dakle, zadržava pravo da transfer ospori i da pre izvršenja zatraži njegovu obustavu, ali žalba prema dogovorenom tekstu nema automatsko suspenzivno dejstvo.

Tekst, međutim, ostavlja bez odgovora pitanja koja se otvaraju tek posle transfera:

- > Status u državi domaćinu. Po kom pravnom osnovu premeštena osoba boravi u trećoj državi, koliko dugo, da li je slobodna ili lišena slobode i koja prava ima, od zdravstvene zaštite do rada? Uredba sve to prepušta sporazumu, pa se standardi mogu bitno razlikovati od centra do centra.
- > Rizik od pravnog vakuuma. Ako se pokaže da osobu iz centra nije moguće dalje vratiti, jer je država porekla ne prihvata ili bi vraćanje prekršilo zabranu *refoulementa*, tekst ne kaže koliko boravak sme da traje, ko je dužan da situaciju reši, niti da li osoba ima pravo da se vrati u državu članicu koja ju je premestila. Osoba tako može godinama da ostane u državi u kojoj nema nikakav osnov života, bez izgleda i na vraćanje i na integraciju.

¹⁰ Konvencija UN o pravima deteta, čl. 3. i 37; Komitet UN za prava deteta i Komitet UN za zaštitu prava radnika migranata, Zajednički opšti komentar br. 4/br. 23 (2017) o obavezama država u pogledu ljudskih prava dece u kontekstu međunarodnih migracija; UNHCR, <https://www.unhcr.org/europe/news/press-releases/unhcr-calls-robust-protection-safeguards-implementation-eu-return-regulation>

¹¹ PE790.008v01-00 (nav. u nap. 7), završne odredbe o stupanju na snagu i početku primene (član 52).

- > Pristup azilu u državi domaćinu i u EU. Pristup postupku azila po pravilu zavisi od prisustva na teritoriji ili granici države. Osoba koja se nađe pod jurisdikcijom treće države može, nezavisno od ishoda postupka u EU, da zatraži zaštitu po propisima te države, jer odluka doneta u EU državu domaćina ne obavezuje. Da li je taj pristup stvaran ili samo formalan zavisi od pravnog sistema i kapaciteta svake pojedinačne države domaćina, a ne od uredbe. Nasuprot tome, mogućnost podnošenja naknadnog zahteva u EU transferom postaje znatno otežana. Takav zahtev se po pravilu podnosi na teritoriji države članice, a dogovoreni tekst ne predviđa ni mehanizam za njegovo podnošenje iz centra ni pravo povratka u državu članicu radi njegovog razmatranja.
- > Podeljena odgovornost. Premeštena osoba nalazi se na teritoriji i pod vlašću države domaćina, koja za postupanje prema njoj odgovara po sopstvenim međunarodnim obavezama. Država članica koja je transfer izvršila pri tom se ne oslobađa odgovornosti za sopstvenu odluku ni za posledice koje su u trenutku transfera bile predvidljive.¹² Podela nadležnosti između dve države otvara prostor za sporove o tome koja od njih odgovara za pojedinu povredu. Za osobu to znači vođenje postupka u dva različita pravna sistema, daleko od dokaza i pravne pomoći, što utvrđivanje odgovornosti čini sporim i neizvesnim.
- > Pristup pravima u slučajevima lišenja slobode. Boravak u izmeštenom centru mogao bi, zavisno od sporazuma i prava države domaćina, da podrazumeva zatvoreni režim ili lišenje slobode, a novi okvir istovremeno širi osnove i produžava najduže trajanje zadržavanja (konačni tekst dopušta do 30 meseci, nasuprot 18 meseci po važećoj Direktivi). Jemstva koja lišenje slobode čine zakonitim, nužnost, srazmernost i redovna sudska kontrola, pretpostavljaju sud, pravnu pomoć i nadzor koji su stvarno dostupni. Udaljenost centra slabi sve navedene garancije.

Tome treba dodati i razliku između sporazuma i aranžmana, jer uredba izričito dopušta obe forme. Sporazum je međunarodni ugovor koji pravno obavezuje strane, po pravilu ga potvrđuje parlament, objavljuje se i njegovo kršenje povlači međunarodnopravnu odgovornost. Aranžman može da bude i neobavezujući politički dokument, na primer memorandum o razumevanju, koji ne stvara utužive obaveze i često nastaje bez učešća parlamenta i bez objavljivanja. Izbor forme zato neposredno određuje obim parlamentarne kontrole, dostupnost teksta javnosti i mogućnost sudskog preispitivanja preuzetih obaveza. Uredba pri tom ne obavezuje države da sporazume i aranžmane objave, niti predviđa ulogu nacionalnih parlamenata u njihovom odobravanju, pa transparentnost zavisi isključivo od volje ugovornih strana.

¹² Videti npr. Evropski sud za ljudska prava, *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1989), *Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije* (2012) i *Ilias i Ahmed protiv Mađarske* (2019).

Dokle su stigli planovi pet država

Budući da uredba nije na snazi, centar za povratak još ne može da bude uspostavljen na pravnom osnovu iz člana 17, a aktivnosti zainteresovanih država nalaze se u pripreмноj fazi. Austrija, Danska, Nemačka, Grčka i Holandija najavile su zajednički rad na uspostavljanju centara izvan EU. Prema izjavama grčkog ministarstva nadležnog za migracije iz juna 2026, pet država pregovara sa afričkim državama, sa ciljem da sporazumi budu zaključeni do kraja 2026, a centri počnu sa radom tokom 2027. godine.¹³ Nijedan nacrt sporazuma nije objavljen niti su države partneri zvanično imenovane, a prema navodima organizacija za ljudska prava među razmatranim domaćinima pominju se Ruanda i Uzbekistan, države prema kojima postoje ozbiljne primedbe u pogledu vladavine prava i nezavisnog nadzora.¹⁴ Za Ruandu pri tom već postoji sudska opomena. Vrhovni sud Ujedinjenog Kraljevstva je 2023. godine premeštanje tražilaca azila u Ruandu proglasio nezakonitim, utvrdivši stvarni rizik da bi ljudi odatle bili vraćeni u zemlje u kojima im prethodi progon. Zakonodavac je odgovorio zakonom kojim je Ruanda proglašena sigurnom uprkos sudski utvrđenim činjenicama, ali je posle promene vlade 2024. ovaj pristup napušten, nakon veoma visokih troškova i bez ijednog sprovedenog prinudnog premeštanja.¹⁵ Stoga, bez odgovora ostaju osnovna pitanja lokacije i kapaciteta, troškova, pravnog statusa premeštenih osoba, trajanja boravka i postupanja kada dalje vraćanje ne uspe.

Ocene nezavisnih tela i organizacija

O modelu su se, pre i neposredno posle postizanja dogovora, izjasnila tela sa različitim mandatima, od istraživačke službe samog Evropskog parlamenta do agencija Ujedinjenih nacija. Njihove ocene se razlikuju u polaznoj tački, ali se u ključnim zahtevima u velikoj meri poklapaju.

¹³ AP, „Migrant rights will be safeguarded at third-country return hubs, EU migration commissioner says“, 12. jun 2026.

¹⁴ Human Rights Watch, „Dangerous EU Momentum Towards Offshore Deportation Centers“ (nav. u nap. 3).

¹⁵ Vrhovni sud Ujedinjenog Kraljevstva, *R (AAA) v Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, presuda od 15. novembra 2023; *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024*. National Audit Office, Investigation into the costs of the UK-Rwanda Partnership, 1. mart 2024; Home Office, Inadmissibility: safe third country cases, ažurirano 29. januara 2026.

Istraživačka služba Evropskog parlamenta uporedila je najavljeni model sa sličnim pokušajima drugde, od australijskog sistema na ostrvu Nauru do britanskog plana sa Ruandom, i upozorila da ih po pravilu prate visoki troškovi po osobi, mali broj stvarno obuhvaćenih ljudi, složena primena i dugotrajni sudski sporovi.¹⁶ Agencija Evropske unije za osnovna prava ocenila je da centri za povratak ne smeju da postanu prostor izvan prava i da svaki transfer zahteva jasan pravni osnov, pojedinačnu procenu i delotvoran nadzor.¹⁷

Komesar za ljudska prava nezavisna je institucija Saveta Evrope, organizacije čija je članica i Srbija, sa mandatom da prati stanje ljudskih prava u državama članicama i da vladama ukazuje na rizike. Povodom najava pet država, Komesar je njihovim ministrima nadležnim za migracije uputio pisma, objavljena 16. jula 2026. U njima ocenjuje da planovi nose značajne rizike po ljudska prava i navodi četiri uslova koje smatra minimumom:¹⁸

- > Prethodna i sveobuhvatna procena neposrednih i posrednih rizika po ljudska prava, sa planom njihovog sprečavanja, ublažavanja i otklanjanja.
- > Nezavisan i kontinuiran monitoring, uz delotvorne mehanizme preispitivanja i obustave primene.
- > Pravno obavezujući sporazumi sa izvršivim klauzulama o zaštiti ljudskih prava.
- > Parlamentarni, sudski i javni nadzor, uključujući objavljivanje procena rizika, planova, nalaza monitoringa i samih sporazuma.

U ranijim zapažanjima o samom tekstu uredbe Komesar je zatražio i da osnov za centre budu isključivo pravno obavezujući ugovori, uz ocenu da neformalni aranžmani ne pružaju dovoljno pravne sigurnosti ni odgovornosti.

UNHCR, agencija Ujedinjenih nacija za izbeglice, model ne odbacuje u načelu, ali ga uslovljava. Prema stavu UNHCR-a, centri za povratak smeju da se koriste samo kada vraćanje u državu porekla nije moguće u razumnom roku, isključivo kao privremena mera radi daljeg vraćanja i uz puna proceduralna jemstva.

¹⁶ European Parliamentary Research Service, Return hubs, briefing PE 789.344, jun 2026.

¹⁷ Agencija Evropske unije za osnovna prava (FRA), Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues, 2025.

¹⁸ Komesar Saveta Evrope za ljudska prava, „Austria, Denmark, Germany, Greece and the Netherlands should put in place strict human rights guardrails in their plans for 'return hubs'”, 16. jul 2026; isti, Observations on the new EU returns framework, mart 2026; isti, *Externalised asylum and migration policies and human rights law*, septembar 2025.

UNHCR je posle postizanja dogovora ocenio da su garancije u konačnom tekstu slabije nego u prvobitnom predlogu i izrazio zabrinutost zbog šire upotrebe pritvora, posebno prema deci.¹⁹

ECRE, evropska mreža od stotinak organizacija koje pružaju pravnu pomoć izbeglicama i tražiocima azila, ide korak dalje. Prema oceni ECRE, koncept centara za povratak izmešta odgovornost EU za osnovna prava na treće države, a širenje kruga država u koje osoba može da bude prinudno upućena i oslanjanje na neobavezujuće aranžmane stvaraju rizik da ljudi ostanu trajno zaglavljani u trećim državama, bez rešenja i bez nadzora.²⁰

Raspon ocena ide, dakle, od uslovnog prihvatanja do odbacivanja modela, ali se zahtevi poklapaju u tri tačke. Sporazumi moraju da budu pravno obavezujući i javni, svaki transfer zahteva pojedinačnu procenu i delotvoran pravni lek, a status i nadzor posle transfera moraju da budu unapred rešeni. Na sličan zaključak o poklapanju preporuka, uključujući i one Specijalnog izvestioca UN za ljudska prava migranata, ukazao je i sam Komesar Saveta Evrope.

Šta bi to značilo za Srbiju

Za sada ne postoji javno objavljena inicijativa da Srbija bude domaćin centra za povratak, a tekući razgovori pet država, prema dostupnim informacijama, vode se sa afričkim državama. Pitanje je ipak važno i pre bilo kakvog konkretnog predloga. Srbija je država kandidat na zapadnobalkanskoj ruti, EU je njen najvažniji politički i finansijski partner, a novi okvir povećava verovatnoću da će države članice tražiti partnere i u širem susedstvu. U takvom odnosu snaga pregovaračka pozicija države kandidata nije ravnopravna. Ponuda može da stigne upakovana u širi paket finansijske podrške ili koraka u procesu pristupanja, što otežava trezvenu procenu.

Ako bi se inicijativa pojavila, učešće bi podrazumevalo najmanje sledeće:

- > Forma odlučivanja i javnost. Ugovor političke prirode, ugovor koji stvara finansijske obaveze za Srbiju ili ugovor koji zahteva izmenu domaćih propisa, po Ustavu i Zakonu o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora potvrđuje Narodna skupština, a potvrđeni ugovor se objavljuje.²¹ Taj postupak se odvija javno i može da traje mesecima.

¹⁹ UNHCR, „UNHCR calls for robust protection safeguards in the implementation of the EU Return Regulation“, jul 2026; isti, The Need for Effective Returns Systems and the Potential Role of Return Hubs, mart 2025.

²⁰ ECRE, Towards a point of no return for fundamental rights? Policy Note 50, novembar 2025; isti, „European Parliament approval of the Return Regulation“ (nav. u nap. 9).

²¹ Ustav Republike Srbije, čl. 16. i 99; Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, „Službeni glasnik RS“, br. 32/2013, čl. 14.

Neobavezujući aranžman, nasuprot tome, vlada ili resorno ministarstvo mogli bi da zaključe bez Skupštine i bez objavljivanja. Uredba obavezuje državu članicu da o sporazumu unapred obavesti Evropsku komisiju i druge članice, ali Srbiji ne nameće nikakvu obavezu obaveštavanja sopstvene javnosti. Rizik da se o ovako krupnom pitanju odluči tehničkim dogovorom, bez rasprave, ugrađen je, dakle, u samu formu aranžmana.

- > Nadležnost nad premeštenim osobama. Ljudi u centru na teritoriji Srbije bili bi pod jurisdikcijom Srbije u smislu člana 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Za uslove smeštaja, eventualno lišenje slobode i postupanje prema njima Srbija bi odgovarala pred Evropskim sudom za ljudska prava, bez obzira na to što je odluku o vraćanju donela država članica EU i što bi ona snosila troškove. Ta odgovornost se ugovorom ne može isključiti. Država članica pri tom zadržava sopstvenu, paralelnu odgovornost za transfer i njegove predvidljive posledice.
- > Mogućnost daljeg udaljenja. Srbija premeštenu osobu ne bi mogla automatski, niti samo na osnovu dogovora sa državom članicom, da udalji sa svoje teritorije. I nju vezuje zabrana *refoulementa*, iz Evropske konvencije, Konvencije o statusu izbeglica i domaćeg Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, pa bi udaljenje bilo zakonito samo u državu koja osobu prihvata i u kojoj joj ne pretila opasnost. Ako takve države nema, osoba ostaje u Srbiji. Uz to, svako ko se nađe na teritoriji Srbije ima pravo da izrazi nameru da traži azil, pa bi deo premeštenih mogao da uđe u srpski postupak azila.²² Krajnji ishod mogao bi da bude da se deo obaveza koje država članica nije uspeła da izvrši, uključujući smeštaj, postupak i eventualnu integraciju, faktički prenese na Srbiju, bez unapred određenog roka, pri čemu bi raspodela troškova zavisila bi od sporazuma.
- > Šire posledice. Učešće bi otvorilo i pitanja koja prevazilaze pravo, uključujući kapacitete sistema azila i prihvata, odnose sa državama porekla premeštenih osoba, uticaj na lokalne zajednice i kredibilitet Srbije u regionalnim raspravama o migracijama.

Zaključak

Uređena i predvidiva politika vraćanja legitiman je deo funkcionalnog sistema azila i u interesu je i onih kojima je zaštita potrebna, jer održava poverenje javnosti u postupak. Centri za povratak, međutim, ne otklanjaju uzroke zbog kojih vraćanja danas ne uspevaju, pre svega nesaradnju država porekla, a uvode rizike koji pogađaju upravo osobe u postupku, od udaljenosti od advokata, suda i nezavisnog nadzora, preko neizvesnog statusa i trajanja boravka, do mogućnosti dugotrajnog zadržavanja bez rešenja. Nezavisne ocene i dosadašnja iskustva sa sličnim modelima te rizike potvrđuju.

²² Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2018, čl. 4, 6. i 35–36.

Dogovoreni tekst nove uredbe predviđa pravni osnov za premeštanje u treće države, ali je teško videti kakvu korist ono donosi osobama na koje se primenjuje. Premeštanje samo po sebi ne skraćuje postupak niti približava rešenje, bilo povratkom bilo integracijom, već neizvesnost izmešta dalje od očiju evropske javnosti. Posebno je problematično što uredba, dopuštajući i neobavezujuće aranžmane, otvara mogućnost da se o pitanjima od neposrednog značaja za prava ljudi odlučuje bez uvida parlamenata i javnosti, u pregovorima u kojima se prepliću finansijski i politički interesi. Takvo uređenje samo po sebi ne mora da vodi zloupotrebama, ali ih ni na koji način ne sprečava, a politika koja ovako duboko zadire u ljudska prava ne sme da počiva na pretpostavci dobre volje. Okolnost da se pregovori vode sa državama u kojima su vladavina prava i nezavisni nadzor predmet ozbiljnih primedbi te rizike dodatno uvećava i teško da je učesnicima nepoznata.

Rešenje postavljeno na takvim osnovama teško je pomiriti sa standardima na koje se Unija poziva. Ako države članice na modelu ipak istraju, jedino prihvatljivo polazište jesu pravno obavezujući međunarodni ugovori, potvrđeni u parlamentima i objavljeni u celini.

Preporuke

Iz izloženog slede tri preporuke.

- 01** Srbija ne bi trebalo da preuzima ulogu države domaćina niti da učestvuje u aranžmanima koji slabe pojedinačnu procenu rizika, delotvoran pravni lek ili zabranu *refoulementa*. Koristi za Srbiju su neizvesne, a pravne, finansijske i institucionalne obaveze izvesne i dugoročne.
- 02** O svakoj eventualnoj inicijativi, ma kako bila nazvana, ne bi smelo da se odlučuje tehničkim ili poverljivim dogovorom. Neophodni su pravno obavezujući ugovor potvrđen u Narodnoj skupštini, objavljivanje celog teksta i prethodna, javna procena pravnih, finansijskih i društvenih posledica.
- 03** Ukoliko države članice EU ipak pristupe uspostavljanju ovakvih centara, standardi ne bi smeli da budu ispod uslova koje je postavio Komesar Saveta Evrope. Radi zaštite samih premeštenih osoba, oni bi morali da obuhvate i jasno definisan pravni status i najduže dozvoljeno trajanje boravka u centru, delotvoran pristup postupku azila u državi domaćinu, posebne garancije za decu, porodice i druge ranjive grupe, nezavisan monitoring sa ovlašćenjem da premeštanja obustavi, kao i unapred uređenu obavezu države članice da osobu prihvati nazad ako dalje vraćanje ne uspe u razumnom roku.