



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
71 – 67/14
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

Омбудсман
Трговачки записник бр. 149/2013 Посебно Београд



BEOGRADSKI CENTAR
ZA LJUDSKA PRAVA

дел. бр. 28799 датум: 03. 10.2014.г

НАЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ

ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ПРЕПОРУКА НПМ ЗА
УНАПРЕЂЕЊЕ ПОСТУПАЊА ПРЕМА НЕРЕГУЛАРНИМ
МИГРАНТИМА/ТРАЖИОЦИМА АЗИЛА У РЕПУБЛИЦИ
СРБИЈИ

Извештај о посети ПУ Суботица

Београд, септембар 2014. године

МАНДАТ НАЦИОНАЛНОГ МЕХАНИЗМА ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ

Законом о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака¹ прописано је да Национални механизам за превенцију тортуре (НПМ) обавља посете установама у којима се налазе или се могу налазити лица лишена слободе, у циљу одвраћања државних органа и службених лица од било каквог облика мучења или било ког другог облика злостављања, као и ради усмеравања државних органа ка стварању смештајних и осталих животних услова у установама у којима се смештају лица лишена слободе у складу са важећим прописима и стандардима.

НПМ има право: на несметан, ненајављен и свакодобан приступ свим установама и свим просторијама у којима се налазе или се могу налазити лица лишена слободе; да насамом разговара са тим лицима, и са службеним лицима, која су обавезна да сарађују тим поводом, и са свим осталим лицима која могу имати информације значајне за поступање према лицима лишеним слободе; на приступ свој документацији која се односи на та лица; да надлежним органима даје препоруке у циљу побољшања начина поступања према лицима лишеним слободе и унапређења услова у којима се она задржавају или затварају.

У члану 2а Закона одређено је да Заштитник грађана обавља послове НПМ и да у обављању тих послова сарађује са омбудсменима аутономних покрајина и удружењима чијим је статутом предвиђени циљ удруживања унапређење и заштита људских права и слобода, у складу са законом.

Заштитник грађана и Покрајински омбудсман АП Војводине су потписали Меморандум о сарадњи у обављању послова НПМ², којим је предвиђено је да ће Покрајински омбудсман активно учествовати у посетама мониторинг тима НПМ установама у којима су смештена лица лишена слободе, а које се налазе на територији АП Војводине.

На основу спроведеног поступка по јавном позиву³, Заштитник грађана је изабрао удружења са којима ће остваривати сарадњу у обављању послова НПМ, и то Београдски центар за људска права, Виктимолошко друштво Србије, Дијалог, Иницијативу за права особа са менталним инвалидитетом (MDRI-S), Комитет правника за људска права (YUCOM), Међународну мрежу помоћи (IAN), Одбор за људска права – Ваљево, Хелсиншки одбор за људска права у Србији и Центар за људска права – Ниш.

По обављеним посетама, НПМ сачињава извештаје које доставља посећеној установи. Након тога, НПМ одржава стални дијалог са посећеном установом, као и органом у чијем је саставу та установа, у циљу отклањања утврђених недостатака који могу довести до појаве тортуре, нељудског или понижавајућег поступања.

У обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре, Заштитник грађана је надлежним органима упутио препоруку бр. 75-6/14 од 10. 02. 2014. године. Наиме, испитујући законитост и правилност поступања, као и примену важећих стандарда према тражиоцима азила, односно нерегуларним мигрантима затеченим на територији Србије, НПМ је уочио да органи јавне власти нису установили системски приступ који омогућује ефикасно поступање у складу са важећим прописима и међународним стандардима у области азила и миграција.

¹ „Сл. лист СЦГ - Међународни уговори“, бр. 16/2005 и 2/2006 и „Сл. гласник РС - Међународни уговори“, бр. 7/2011.

² Потписан 12. децембра 2011. године.

³ Објављен је 29. децембра 2011. године у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ОСНОВНИ ПОДАЦИ О ПОСЕТИ

ПОСЕЋЕНА ИНСТИТУЦИЈА	Полицијска управа у Суботици
ЦИЉ ПОСЕТЕ	Праћење спровођења препорука НПМ за унапређење поступања према нерегуларним мигрантима/тражиоцима азила у Републици Србији (бр. препоруке: 75-6/14)
ПОСЕТУ ОБАВИО	Покрајински заштитник грађана - омбудсман АП Војводине и удружење Београдски центар за људска права.
ВРСТА ПОСЕТЕ	Контролна посета
ДАТУМ ПОСЕТЕ	12. септембар 2014. године
НАЈАВА ПОСЕТЕ	Посета је најављена телефонским путем.
ТИМ ЗА ПОСЕТУ	<p>Вођа тима: Стеван Арамбашић, <i>Заменик покрајинског заштитника грађана - омбудсмана</i></p> <p>Чланови тима: Јагода Вјештица, <i>Стручна служба покрајинског заштитника грађана - омбудсмана,</i> Никола Ковачевић, <i>Београдски центар за људска права,</i> Драган Божовић, <i>Београдски центар за људска права</i> Милена Васић, <i>Београдски центар за људска права</i></p>

САРАДЊА СЛУЖБЕНИХ ЛИЦА СА ТИМОМ НПМ

Сви полицијски службеници у Полицијској управи у Суботици остварили су пуну сарадњу са тимом НПМ, пружили све тражене информације и омогућили несметан увид у тражену документацију, без обзира на њен степен тајности.

Лишавање слободе и идентификација нерегуларних миграната и тражиоца азила

У препоруци НПМ бр. 75-6/14 у погледу утврђивања идентитета странаца наведено је следеће: *„Странца затеченог на територији Републике Србије без исправа подобних за доказивање идентитета, странца који је незаконито ушао на територију Републике Србије, као и сваког другог странца који нема доказ да на територији Републике Србије борави законито, полицијски службеници спровешће до најближе полицијске станице, где ће одмах приступити провери, односно утврђивању његовог идентитета претрести га ради проналажења личних исправа и докумената, као и обавити проверу и уношење података у прописане евиденције.“*

Пракса поступања према странцима затеченим на територији ПУ Суботица различита је у зависности од тога да ли је затечено лице нерегуларни мигрант или тражилац азила. Када се каже тражилац азила, мисли се пре свега на лица која су затечена са потврдом о израженој намери да се тражи азил или са дозволом за привремено одсуство из неког од центара за азил. Са друге стране, нерегуларним мигрантима сматрају се лица која су затечена у вршењу прекршаја незаконитог преласка државне границе (чл. 65, ст. 1. Закона о заштити државне границе)⁴ или лица која су, у складу са Законом о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве⁵ враћена из Мађарске.

Када се говори о поступања према нерегуларним мигрантима, пракса је да се затечени странац који незаконито борави на територији РС лишава слободе и спроводи у најближу ПС ради утврђивања његовог идентитета. Утврђивање идентитета подразумева његово дактилоскопирање и фотографисање, као и узимање изјаве о осталим личним подацима чија се веродостојност не може проверити (попут имена, презимена, датума и места рођења, земље порекла и слично). Уколико странац са собом поседује путну исправу или други документ издат у земљи порекла, као и друге исправе⁶ у којима су наведени његови лични подаци (лична карта за тражиоце азила издата у другој земљи, потврда о израженој намери за тражење азил издата у другој земљи, одлука о претеривању донета у некој од суседних земаља и слично), ти подаци се узимају као веродостојни и користе се у даљем поступању према странцу. Дактилоскопирање и фотографисање врши су у Одсеку криминалистичке полиције, а добијени подаци уносе се у електронску евиденцију „Папилон“. Увидом у наведену евиденцију утврђено је да је у току 2014. године извршена провера идентитета за 455 странаца, од чега је за 118 утврђено да су већ дактилоскопирани и фотографисани у некој од полицијских управа у РС, док је њих 337 први пут идентификовано на овакав начин. У току 2013. године укупно 320 странаца је дактилоскопирано и фотографисано, док је према речима представника Одсека криминалистичке полиције број идентификованих странаца у току 2012. године био преко хиљаду.

Поступање према тражиоцима азила, односно странцима који су затечени са потврдом о израженој намери за тражење азила, тј. дозволом за привремено одсуство из неког од центара за азил је нешто другачије. Инспектор за странце, који је разговарао са НПМ тимом, истакао је да се оваква лица не лишавају слободе и не одводе у ПС, нити да им се проверава идентитет. Та лица се једноставно упућују да се врате у неки од центара за азил. Представници ПУ Суботица истакли су да они немају капацитета да сваког затеченог странаца са потврдом или дозволом за привремено одсуство лише слободе и идентификују/провере идентитет, јер би то подразумевало да се на годишњем нивоу предузму мере према више хиљада лица. Чак и они странци код којих је пронађена потврда о израженој намери од чијег издавања је протекло више од 72 сата не лишавају се слободе нити се идентификују. Занемарује се чињеница да је њихов боравак истеком 72

⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008, у даљем тексту ЗЗДГ.

⁵ „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 103/2007, у даљем тексту Споразум о реадмисији са Европском заједницом.

⁶ Истинитост података из тих исправа се не може проверити.

сата постао незаконит и да више немају статус тражиоца азила већ потпадају под категорију нерегуларног мигранта на кога треба да се примене одредбе Закона и странцима.⁷

Поступање по утврђивању идентитета

Пошто утврде идентитет нерегуларног мигранта, припадници ПУ Суботица приступају састављању захтева за покретање прекршајног поступка. Увидом у евиденцију мера предузетих према странцима утврђено је да је у току 2014. године укупно поднето 366 захтева за покретање прекршајног поступка због незаконитог преласка државне границе (чл. 65, ст. 1 ЗЗДГ).

Уколико није могуће без одлагања извести странца пред прекршајни суд, странцу лишеном слободe се одређује полицијско задржавање. Задржаном странцу не уручује се образац писаног обавештења о правима задржаног лица предвиђен Упуством о поступању према доведеним и задржаним лицима⁸ нити ПУ Суботица поседује наведено обавештење преведено на језике попут арапског, персијског, урдуа, паштуа и слично. Исти је случај и са решењем о задржавању које се искључиво израђује на српском језику. За првих 6 месеци 2014. године задржана су 63 нерегуларна миграната.

У разговору са инспектором за странце ПУ Суботица утврђено је да се приликом састављања прекршајне пријаве не наводе чињенице које се односе на разлоге учињеног прекршаја. Тако се дешава да странац лишен слободe у комуникацији са полицијским службеницима истакне да је, нпр. земљу порекла напустио због рата, страха за живот или безбедност и слично. Међутим, тај податак се неће унети у захтев за покретање прекршајног поступка. Ипак, саговорници НПМ тврде да приликом сазнања таквих чињеница поучавају странца о могућности да тражи азил у Србији.

Оно што је НПМ уочио као пример добре праксе, јесте чињеница да полицијски службеници ПУ Суботица странцима деле брошуре које је издао УНХЦР, а које садрже основне податке о праву на азил, поступку азила у Србији и организацијама којима могу да се обратe за бесплатну правну помоћ. Брошуре постоје на арапском, персијском, енглеском и француском језику.

Издавање потврде о израженој намери за тражење азила

У току 2014. године 10 странаца је изразило намеру да тражи азил. Као што је већ речено, приликом усменог утврђивања чињеница о разлозима незаконитог боравка на територији РС, странци се поучавају о могућности да траже азил. Уколико садржина утврђених чињеница (прикупљених приликом разговора који полицијски службеник има са странцем) има елементе прогона или друге елементе који указују да странцу треба да се одобри супсидијарна заштита⁹ том лицу ће се предочити да у Србији може да добије међународну заштиту.

Остале мере које се предузимају према странцима

Према речима припадника ПУ Суботица, пошто странац буде прекршајно кажњен, доноси му се и уручује решња о отказу боравка. Уколико је странцу изречена опомена, или је осуђен на новчану казну, он се одмах након окончања поступка (и плаћања новчане казне) одводи у просторије ПУ Суботица где му се уручује наведено решење. Уколико је странцу изречена казна затвора, њега по издржаној казни преузимају припадници ПУ Суботица, након чега се одводи у просторије ПУ где му се уручује поменуто решење. Према наводима, наведена пракса се примењује и на странце који

⁷ „Сл. гласник РС”, бр. 97/2008.

⁸ 01 бр. 7989/12-10 од 10. 12. 2012. године.

⁹ У смислу да би у случају повратка у земљу порекла био угрожен његов живот, слобода или безбедност.

одслуже казну затвора у ОЗ у Суботици, а затечени су на територији ПУ Кикинда.¹⁰ У току 2014. године донето је 426 решења о отказу боравка, од тога 366 решења се односи на странце који су са ратом захваћених подручја.

Увидом у писану евиденцију утврђено је да је у ПУ Суботица у току 2014. године 98 странаца упућено у Прихатилиште за странце. У попуњеном Упитнику наведено је да је на подручју целе ПУ Суботица у првих 6 месеци 125 нерегуларних миграната упућено у Прихатилиште за странце.

ПУ Суботица надлежна је за спровођење скраћеног поступка реадмисије држављана трећих држава и лица без држављанства, а у складу са Споразум о реадмисији са Европском заједницом. Сарадња са мађарским властима је оцењена као одлична, и у току 2014. године 117 странаца је из Мађарске враћено по скраћеном поступку. Против свих странаца који су враћени из Мађарске подноси се захтев за покретање прекршајног поступка, након чега се поступа на начин описан у претходном делу извештаја.

Сарадња са осталим ораганима (ОЗ Суботица и РЦГП Мађарској)

Сви странци који су осуђени на казну затвора се, према наводима инспектора за странце ПУ Суботица, преузимају после издржане казне од стране припадника ПУ Суботица. Та лица се потом одводе у просторије ПУ како би им се уручило решење о отказу боравка. Сарадња са Окружним затвором у Суботици оцењена је као добра. Међутим, ни у једном предмету у који је НПМ тим извршио увид не постоји писани траг да је извршена примопредаја странаца између ОЗ и ПУ, а такође приликом посете ОЗ у Суботици, тиму НПМ је предочено да се након издржане казне затвора странци пуштају из затвора и да нема њиховог организованог прихвата од стране полиције.

Према речима полицијских службеника ПУ Суботица, лица која се у стандардном поступку реадмисије враћају из Мађарске у потпуности потпадају под надлежност РЦГП према Мађарској. То, према њиховим речима, значи да РЦГП преузима странце од мађарских граничних органа, подноси захтеве за покретање прекршајног поступка, изводи странце пред прекршајни суд и спроводи странце у ОЗ у Суботици. Међутим, током посете РЦГП, представници РЦГП истакли су да РЦГП прихвата странце враћене у редовном поступку реадмисије, али да се та лица касније предају припадницима ПУ Суботица на даље поступање. Такође, према наводима припадника ПУ Суботица, странци које су припадници РЦГП затекли приликом покушаја преласка државне границе и лишили слободе потпадају под њихову надлежност и све мере према њима (попут идентификације, подношења захтева за покретање прекршајног поступка, одвођење пред прекршајни суд и слично) спроводи РЦГП.

¹⁰ Сви странци којима је изречена казна затвора због незаконитог преласка државне границе са Мађарском казну затвора служе у ОЗ у Суботици. Нерегуларни мигранти наведени прекршај чине како на територији ПУ Суботица, тако и на територији ПУ Кикинда с обзиром да се месна надлежност и једне и друге ПУ простире до границе са Мађарском. Укупан број странаца који је у току 2014. године боравио у ОЗ у Суботици износи 905.