



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА  
71 -46/14  
Београд



Заштитник грађана  
Zaštitnik građana



BEOGRADSKI CENTAR  
ZA LJUDSKA PRAVA

дел. бр. 25014

датум: 29.8.2014. г.

---

## НАЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ

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

# Извештај о посети ПУ Врање

Београд, јул 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 поступака<sup>1</sup> 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 насамо 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 НПМ<sup>2</sup>, 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 позиву<sup>3</sup>, 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.

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

<sup>2</sup> Потписан 12. децембра 2011. године.

<sup>3</sup> Објављен је 29. децембра 2011. године у „Службеном гласнику Републике Србије“.

## ОСНОВНИ ПОДАЦИ О ПОСЕТИ

ПОСЕЂЕНА ИНСТИТУЦИЈА	Полицијска управа у Врању
ЦИЉ ПОСЕТЕ	Праћење спровођења препорука НПМ за унапређење поступања према нерегуларним мигрантима/тражиоцима азила у Републици Србији (бр. препоруке: 75-6/14)
ПОСЕТУ ОБАВИО	Заштитник грађана, у сарадњи са удружењем Београдски центар за људска права
ВРСТА ПОСЕТЕ	Контролна посета
ДАТУМ ПОСЕТЕ	7. – 9. јула 2014. године
НАЈАВА ПОСЕТЕ	Посета је најављена телефонским путем.
ТИМ ЗА ПОСЕТУ	<p><b>Вођа тима:</b>          Јелена Унијат,  <i>Стручна служба Заштитника грађана</i></p> <p><b>Чланови тима:</b>          Јелена Самарџић,  <i>Стручна служба Заштитника грађана</i>          Никола Ковачевић,  <i>Београдски центар за људска права</i>          Гојко Пантовић,  <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 оквиру Полицијске управе остварили су сарадњу са тимом НПМ, омогућили му приступ свим просторијама и инсталацијама, фотографисање просторија, пружили све тражене информације, омогућили несметан увид у тражену документацију, без обзира на њен степен тајности.

## ПОСТУПАЊЕ ПРЕМА НЕРЕГУЛАРНИМ МИГРАНТИМА И ТРАЖИОЦИМА АЗИЛА У ПУ ВРАЊЕ

На основу „Информација у вези илегалних миграција и кријумчарења људи и Предлога за набавку МТС, инфраструктурних објеката, кадровске попуњености и другим стручним лицима“ у коју је НПМ извршио увид током посете ПУ Врање, може се закључити да је у циљу поступања по препорукама Заштитника грађана, које су дате у обављању послова Националног превентивног механизма, ПУ Врање предузела следеће мере. Захтевано је да се Одсеку пограничне полиције, за странце, сузбијање илегалних миграција и трговине људима ПУ Врање врати број извршиоца на 18 оперативних радника, као и да се систематизују 3 радна места крим. техничара за обраду лица и рад на АФИС систему. Такође је тражено да се прописима уреди могућност ангажовања преводилаца или тумача, које би полицијски службеници ангажовали уз надокнаду или да се на нивоу подручних управа систематизују ова радна места. Истакнута је потреба за 2 тумача за енглески језик, 1 за француски, 1 за арапски, 2 за персијски, са знањем говорних дијалеката – фарси, пашту и урду. Такође је тражено и да се обезбеди радни простор и набавка одређене ИТС опреме.

### 1. Лишавање слободе и идентификација ирегуларних 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 странаца 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.“

На основу разговора који је НПМ тим имао са представницима ПУ Врање и полицијских станица у њеном саставу установљено је да је уобичајено поступање када се на територији РС затекне странац који је незаконито ушао или борави на територији РС, његово лишење слободе и спровођење у најближу полицијску станицу. У полицијској станици се тада приступа утврђивању његовог идентитета на један од два наведена начина:

- 1) Уколико странац поседује путну исправу или неки други документ који је погодан за утврђивање његовог идентитета (лична карта земље порекла, лична карта за тражиоце азила из неке друге земље, потврда о израженој намери за тражење азила издата у другој земљи и слично) подаци наведени у тој исправи узимају се као веродостојни и користе се за потребе формулисања захтева за покретање прекршајног поступка или састављање потврде о израженој намери за тражење азила уколико је странац намеру изразио.
- 2) Уколико странац не поседује путну исправу или било који други документ на основу кога се би се могао утврдити његов идентитет, странцу се даје униформни образац преведен на арапски и енглески језик у који он уноси следеће податке: име, презиме, име оца, надимак, датум и место рођења, земља порекла, адреса становања у земљи порекла, контакт телефон, занимање, брачни статус, језик који говори и земља крајње дестинације. Ови подаци се, такође, користе и за састављање захтева за покретање прекршајног поступка, односно за издавање потврде о израженој намери за тражење азила.

Само у полицијској станици Сурдулица тим НПМ је дошао да сазнања да се поред поменутих начина идентификације странци сликају и да им се узимају отисци прстију. Извршен је и увид у евиденцију дактилоскопираних странаца и из ње се може видети да је током 2013. године дактилоскопирано 11, а у 2014. години 14 странаца. Међутим, ове радње се не предузимају према лицима која изразе намеру за тражење азила. Иначе, опрема за узимање отисака прстију постоји у Одсеку криминалистичке полиције у ПУ Врање и полицијским станицама у њеном саставу.

Сем у ПС Сурдулица тим НПМ није имао прилике да изврши увид ни у једну евиденицију идентификованих странаца на било који од горе наведених начина, тј. не постоји посебна евиденција идентификованих странаца, било нерегуларних миграната, било тражиоца азила.

Тим НПМ сматра да постојећа пракса утврђивања идентитета страних држављана није добра, с обзиром да тренутна политика поступања, како према нерегуларним мигрантима, тако и према тражиоцима азила, доводи до ситуације у којима једно исто лице, дајући другачије личне податке различитим државним органима незаконито борави и транзитира кроз Републику Србију потпуно слободно без икакве контроле. Таква пракса опасна је како са становишта безбедности, тако и са становишта злоупотребе поступка азила који је већ сам по себи спор и неефикасан. НПМ сматра да је сликање и дактилоскопирање свих лица која су изразила намеру за тражење азила значајно, јер се тиме постиже неколико циљева.

Прво, НПМ располаже сазнањима да је чест случај да једно исто лице под различитим идентитетом борави у различитим центрима за азил тј. да је више пута одлазило у различите или чак исте полицијске станице изражавајући намеру за тражење азила сваки пут дајући другачије личне податке. То лице је у међувремену у више наврата покушало да напусти Србију и оде у неке од земаља Европске Уније. Пошто не би успео у својој намери, странац поново одлази у неку од полицијских станица на територији Србије и поново изражава намеру, дајући другачије податке. Након тога, иако нема истинску намеру да тражи азил у Србији, странац се смешта поново у неки од центара за азил и у њему борави док му се не укаже нова прилика за одлазак у неку од земаља Европске Уније. Смештајни капацитети центара за азил су ограничени, и често се дешава да поједини тражиоци азила не могу да се сместе због попуњености капацитета, што у пракси у Србији значи да ће тим лицима бити ускраћен приступ поступку азила, јер Одсек за азил врши регистрацију само оних лица која су смештена у неком од центара. Боравак лица које је више пута покушало да напусти Србију и које није истински тражилац азила у неком од центара за азил ствара опасност да лица која заиста траже међународну заштиту у Србији не могу да приступе поступку азила. Идентификацијом свих странаца лакше би се утврдило ко је истински тражилац азила, а ко злоупотребљава поступак азила како би наставио свој пут даље ка земљама ЕУ.

Друго, према подацима УНХЦР, у Србији је у 2013. години 5066 лица изразило намеру за тражење азила док је у првих 6 месеци 2014. године тај број скоро превазиђен и представља више него 85% од укупног броја изражених намера у земљама у окружењу. Од 5066 изражених намера, Одсек за азил омогућио је да се само 153 пута поднесе захтев за азил. Ови статистички подаци указују да су капацитети Одсека за азил ограничени, тј. недовољни да би благовремено изашли у сусрет свим лицима која су изразила намеру за тражење азила. Идентификација странаца који немају истински намеру да траже азил омогућила би растерећење система азила у Србији и омогућила би Одсеку за азил да у највећем броју случајева детаљно узме у разматрање захтеве за азил само оних лица која истински желе да добију међународну заштиту у Србији.

Треће, идентификација лица која изразе намеру за тражење азила остварила би своју пуну сврху уколико би органу надлежном за спровођење поступка азила био стављен на располагање институт „убрзане процедуре испитивања захтева за азил“ који би се примењивао управо на она лица код којих постоји сумња да истински желе да траже азил у Србији (попут лица која су у више наврата изражавала намеру па напуштала поступак азила). Наравно, за овакво поступање које подразумева увођење института „очигледно неосноване намера за тражење азила“ и „убрзане процедуре“ потребне су измене постојећег Закона о азилу што се не може довести у везу са подручним полицијским управама, већ директно са Министарством унутрашњих послова.

Четврто, податке добијене узимањем отисака прстију и сликањем требало би уносити у јединствену електронску евиденцију којој би могли да приступе припадници свих полицијских управа у Републици Србији, али и сви регионални центри граничне полиције, Одсек за азил (Канцеларија за азил када буде успостављена) и представници свих других институција у чијој је надлежности поступање према тражиоцима азила, али и према ирегуларним мигрантима. НПМ сматра да би Србија, као земља кандидат за чланство у Европској Унији, успостављањем овог система на својеврстан начин хармонизовала своје поступање са праском у Европској Унији која има "Eurodac" систем који садржи базу података отисака прстију свих лица која су на територији ЕУ тражила азил, али и свих странаца који су незаконито ушли на територију ЕУ.

## 1.2. Поступање по утврђивању идентитета

Оно што НПМ сматра да је важно у овој фази, а то је да између полицијског службеника и странца доведеног у полицијску станицу постоји разумевање у комуникацији. Тај услов је неопходан како би полицијски службеник могао на одговарајући начин да одреди његов статус, али и да га поучи о његовим правима и обавезама. У разговору са полицијским службеницима тим НПМ утврдио је да се са странцима комуницира претежно не енглеском језику, док су представници ПУ Врање навели да се за потребе саслушања ирегуларних миграната користе и услуге преводиоца за арапски, фарси, урду и пашту. Међутим, не постоји евиденција о ангажовању преводиоца ни за један од наведених језика. Што се тиче комуникације на енглеском, службеници Одсека за странце овакву праксу правдају чињеницом да се странци углавном затичу у групи у којој неко од њих зна енглески језик довољно добро да би се споразумели.

Као што је већ наведено, пошто се на један од описаних начина утврди идентитет странца приступа се или састављању захтева за покретање прекршајног поступка или се, уколико странац изрази намеру за тражење азила, издаје потврда о израженој намери.

У разговору са инспекторима за странце ПУ Врање утврђено је да се приликом састављања прекршајне пријаве (најчешће због незаконитог преласка државне границе или незаконитог боравка на територији РС) не утврђују чињенице које се односе на разлоге учињеног прекршаја. Сама чињеница да је неко затечен без икакве исправе, према речима једног од инспектора за странце, довољна је за иницирање прекршајног поступка. Такође, постоји претпоставка да је странац незаконито из Македоније, тј. Бугарске (у случају Босилеграда и Сурдулице) ушао у Србију што је довољно да се боравак затеченог странца квалификује као незаконит прелазак државне границе (чл. 65 Закона о заштити државне границе у вези са чл. 10. истог закона). Чињенице које се односе на разлоге учињеног прекршаја, према речима инспектора за странце, треба да утврђује прекршајни суд.

НПМ сматра да је овакав став и пракса погрешна и да је дужност свих полицијских службеника који раде са нерегуларним мигрантима (потенцијалним тражиоцима азила) да пре него што саставе захтев за покретање прекршајног поступка утврде релевантне чињенице које се превасходно односе на разлоге учињеног прекршаја, тј. разлоге напуштања земље порекла. На тај начин би инспектори за странце могли да процене да ли у конкретном случају постоје чињенице које указују да се ради о странцима који су своју земљу порекла напустили због прогона по неком од основа из Конвенције УН о статусу избеглица из 1951<sup>4</sup>, или због оправданог страха да би у својој земљи били изложени мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или би њихов живот, безбедност или слобода били угрожени због насиља општих размера. Уколико би кроз комуникацију са странцем полицијски службеник дошао до оваквог сазнања поучио би странца о могућности да тражи азил у Републици Србији.

<sup>4</sup> Уредба о ратификацији Конвенције о статусу избеглица са завршним актом конференције опуномоћеника Уједињених нација о статусу избеглица („Сл.лист ФНРЈ-Међународни уговори и други споразуми“ бр.7/60)

Наравно, да би инспектор за странце био у могућности да утврди све ове чињенице, неопходно је да се споразуме са странцем. НПМ је става да није увек довољно да, странац који је лишен слободе и који је доведен у полицијску станицу познаје енглески језик како би инспектор за странце могао да сазна све чињенице од значаја за одређивање његовог статуса - нерегуларни мигрант или тражилац азила. Из тог разлога, некада ће бити неопходно ангажовати тумача за матерњи језик, или други језик који странац разуме. Уколико би се странац изјаснио да не жели да тражи азил у Србији, полицијски службеник би тада стекао основ за покретање прекршајног поступка и потпуно оправдано би на њега могао да примени одредбе Закона о странцима<sup>5</sup> међу којима су и одредбе које се односе на принудно удаљење. У супротном, лице за које врло лако може да се испостави да је избеглица (нпр. лица која долазе из Сирије су по ставу УНХЦР лица која заслужују међународну заштиту у највећем броју случајева)<sup>6</sup> биће процесуирано и кажњено у прекршајном поступку што је супротно начелу некажњавања за незаконит улазак или боравак који предвиђа и Конвенција о статусу избеглица и домаћи Закон о азилу<sup>7</sup>. Такође, прекршајно процесуирање наведених лица за собом вуче бројне друге ризике, попут ризика од враћања у Македонију, па потом и Грчку - земље у којима не функционише систем азила и које самим тим нису у могућности да пруже међународну заштиту тражиоцима азила (кршење принципа *non-refoulement*).

У ПУ Врање и у ПС у њеном саставу издају се потврде о израженој намери за тражење азила. Међутим, не постоје посебно успостављене евиденције у које се уносе подаци везани за издавање потврде. Према сазнањима до којих је НПМ дошао азил углавном траже породице, мада је чест случај да затечени странци наводе да имају намеру да траже азил у некој другој држави (на пример Немачкој или Шведској). У тим случајевима странцима се не издаје потврда.

Уколико међу нерегуларним мигрантима и потенцијалним тражиоцима азила има и малолетних лица без пратње, жена, изнемоглих и старих, ПУ Врање и станице у њеном саставу ова лица упућују у прихватилиште у Врању, Дом „Оливера - Верица Ђорђевић“. Такође, уколико је одрасли мушки члан породице на издржавању казне затвора изречене за прекршај у ОЗ Врање, остатак породице (жене и деца) се привремено смешта у овај Дом, док лице не издржи казну затвора. На овај начин се обезбеђује привремено збрињавање жена и деце и води се рачуна да не дође до раздвајања породица.

### **1.3. Поступање према нерегуларним мигрантима након спроведеног прекршајног поступка због незаконитог уласка и боравак на територији Републике Србије**

У ПУ Врање, током 2013. и у периоду јануар-фебруар 2014. године поднете су 604 прекршајне пријаве за незаконит начин доласка и незаконит начин боравак у Републици Србији према нерегуларним мигрантима.

Пошто се формулише захтев за покретање прекршајног поступка, странац - нерегуларни мигрант се без одлагања приводи прекршајном судији ради вођења поступка због незаконитог преласка државне границе (чл. 65, ст.1. у вези са чл. 10, ст. 2 Закона о заштити државне границе<sup>8</sup>) или незаконитог боравак на територији РС (чл. 85, ст.1, тачка 3. Закона о странцима). Прекршајни суд за наведене прекршаје изриче или новчану казну (која се врло често због немогућности странца да плати замењује казном затвора) или казну затвора.

Према наводима полицијских службеника, у ПУ Врање и ПС у њеном саставу истакнуто је да се по издржаној казни затвора, нерегуларни мигранти преузимају из ОЗ у Врању и предају РЦГП ради спровођења поступка принудног удаљења у Македонију, а на основу

<sup>5</sup> "Сл. гласник РС", бр. 97/2008

<sup>6</sup> Види више у International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, стр. 7 и 8, доступно на <http://www.refworld.org/docid/5265184f4.html>.

<sup>7</sup> "Сл. гласник РС", бр. 109/2007

<sup>8</sup> "Сл. гласник РС", бр. 97/2008

споразума о реадмисији. Међутим, подаци које је НПМ тим добио приликом посете ОЗ у Врању се разликују од наведених, а чак су и контрадикторни.

Такође, напоменуто је да се у појединим ситуацијама доносе решења којима се странцу налаже да у одређеном року, због свог незаконитог боравка, напусти територију РС (чл. 43 Закона о странцима).

Полицијски службеници су навели и да се дешава да лица изразе намеру за азил тек након издржане казне затвора, па им се онда накнадно издаје потврда о израженој намери. Уколико накнадно не изразе намеру за азил, након издржане казне им се доноси решење о отказу боравка, односно о принудном удаљењу.

Према наводима, лица се веома ретко спроводе у Прихватилиште за странце (последњи пут је било 2010. године). У ПУ Врање истакнуто је да се странци у одређеним случајевима шаљу у Прихватилиште за странце, међутим, у ПС Бујановац, полицијски службеници са којима је тим НПМ обавио разговор истакли су да је из МУП-а стигла депеша којом се дају инструкције да се странци више не упућују у Прихватилиште за странце.