

**Pritvaranje migranata
po osnovu migracionih propisa
- Prikaz zakonodavstva i prakse
u Republici Srbiji**

-Predlog praktične politike-

Jelena Unijat

**Pritvaranje migranata
po osnovu migracionih
propisa – Prikaz
zakonodavstva i prakse u
Republici Srbiji**

-Predlog praktične politike-

Beograd, 2021.

Pritvaranje migranata po osnovu migracionih propisa – Prikaz zakonodavstva i prakse u Republici Srbiji, Beograd, 2021.

Izdavač:

Grupa 484
Pukovnika Bacića 3
11000 Beograd, Srbija
www.grupa484.org.rs

Za izdavača:

Vladimir Petronijević

Autor:

Jelena Unijat

Translation:

Nataša Grba Singh

Dizajn i priprema za štampu:

Dosije studio

Štampa:

Dosije studio

ISBN 978-86-86001-79-5

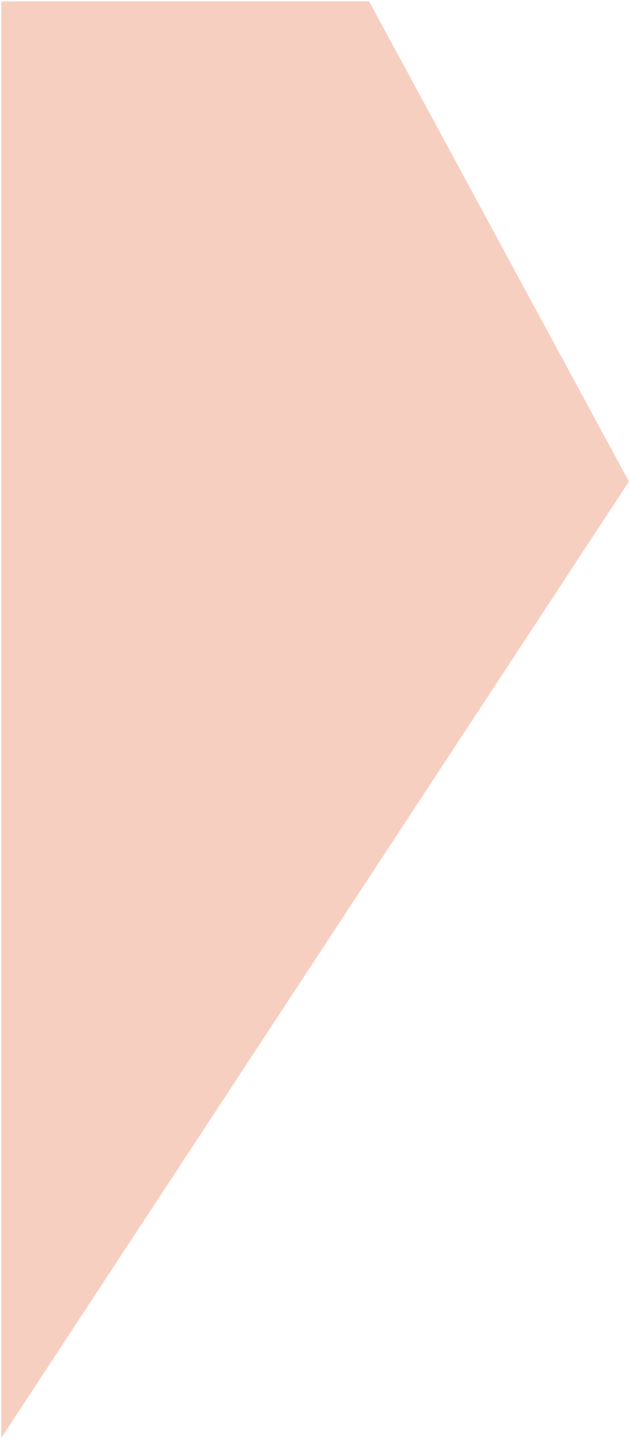
Tiraž:

100

Publikacija je izrađena u okviru projekta „Podrška migrantima i lokalnim zajednicama u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji“ koji podržava Ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu. Stavovi izneti u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autoru i ni na koji način ne odražavaju stavove Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu.

Sadržaj

UVOD	5
PRAVNI OSNOVI I PROCEDURE ADMINISTRATIVNOG LIŠENJA SLOBODE MIGRANATA	7
USTANOVE ZA SMEŠTAJ MIGRANATA TOKOM ADMINISTRATIVNOG LIŠENJA SLOBODE	11
MERE ZAŠTITE PRILIKOM PRIJEMA U PRIHVATILIŠTE ZA STRANCE	13
REŽIM TOKOM BORAVKA U PRIHVATILIŠTU ZA STRANCE	17
PRIPREMA ZA POVRATAK I SPROVOĐENJE POVRATKA IZ PRIHVATILIŠTA ZA STRANCE	23
DRUGI OSNOVI ADMINISTRATIVNOG LIŠENJA SLOBODE MIGRANATA	25
MONITORING OBJEKATA ZA SMEŠTAJ I SPROVOĐENJA PRINUDNOG UDALJENJA	29
ALTERNATIVNE MERE PRITVARANJU	33
ZAKLJUČAK I PREPORUKE	35



Pritvaranje migranata po osnovu migracionih propisa – Prikaz zakonodavstva i prakse u Republici Srbiji

Uvod

U okviru tzv. „Balkanske rute“ kretanja migranata ka zemljama zapadne Evrope, Srbija je i dalje aktuelna tranzitna zemlja kroz koju migranti intenzivno prolaze. Čak i tokom prošle godine, kada smo se prvi put suočili sa pandemijom virusa korona i kada je u zemlji gotovo dva meseca bilo na snazi vanredno stanje, koje je značajno ograničavalo kretanje, u Srbiju je ušlo 24.250 migranata.¹ Od tog broja samo je njih 2.830 registrovano da je izrazilo nameru za traženje azila u Republici Srbiji (*u daljem tekstu: RS*), a zahtev za azil podnelo je svega 144 osobe.² Iz navedenih brojki proizlazi da je čak 22.263 migranta boravilo bez regulisanog pravnog statusa i pravnog osnova, koji nisu bili ni registrovani od strane policije. Svi oni potencijalno su mogli biti lišeni slobode u različitim procedurama (npr. u postupcima pripreme vraćanja, izvršenja prinudnog udaljenja, izdržavanja kazne zatvora i/ili policijskog zadržavanja do 24 časa zbog učinjenog prekršaja i sl.).

Pored migranata koji nezakonito borave u Srbiji i lica u postupku azila mogu biti privremeno lišena slobode iz određenih zakonom propisanih razloga. Takođe, i stranci kojima je odbijen ulazak u zemlju mogu biti lišeni slobode na graničnim prelazima i tranzitnim zonama aerodroma. Mesta pritvaranja migranata, tražilaca azila i ostalih kategorija stranaca, u zavisnosti od pravnih osnova zadržavanja, mogu biti različita (prihvatilište za strance, tranzitna zona aerodroma, policijska stanica, zatvor, pritvorska jedinica i slično). Međutim, u ovom radu prvenstveno

- 1 UNHCR Serbia Monthly Update, December 2020, dostupno na: <https://reliefweb.int/report/serbia/unhcr-serbia-monthly-update-december-2020>.
- 2 Beogradski centar za ljudska prava (BCLJP): Pravo na azil u Republici Srbiji 2020, str.15, dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2021/02/Pravo-na-azil-u-Srbiji-2020.pdf>.

ćemo se baviti administrativnim lišenjem slobode migranata³ po osnovu migracionih propisa, Zakona o strancima⁴ (*u daljem tekstu: ZoS*) i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti⁵ (*u daljem tekstu: ZoA*), koje se po pravilu sprovodi u prihvatilištu za strance. Ne ulazeći u teorijsko razmatranje kvalifikacija i razlika između lišenja slobode i ograničenja slobode kretanja, osnovni cilj rada je da kvalitativno predstavi trenutno stanje u Republici Srbiji i ponudi preporuke za njegovo unapređenje.

3 Admsitrativno lišenje slobode migranata određeno je kao lišavanje slobode koje je *de jure* ili *de facto* odredila izvršna vlast i koje se nalazi pod njenom isključivom ingerencijom, čak i kada je kasnije moguća sudska kontrola takve odluke u: Marko Davinić i Ivana Krstić, Vodič za primenu relevantnih propisa u oblasti azila i migracija, Grupa 484, Beograd 2019, str. 136.

4 „Sl. RS“, br. 24/2018 i 31/2019.

5 „Sl. glasnik RS“, br. 24/2018.

Pravni osnovi i procedure administrativnog lišenja slobode migranata

Po osnovu ZoS, strancu se može odrediti boravak u prihvatilištu za strance isključivo u postupku vraćanja i to iz dva alternativno postavljena razloga: radi pripreme vraćanja ili radi izvršenje prinudnog udaljenja.⁶ Smeštaj stranca u prihvatilište određuje se ukoliko se proceni da se ne može primeniti blaža mera – obavezni boravak na određenom mestu, a pod uslovom da: 1) postoji rizik da stranac neće biti dostupan nadležnom organu radi sprovođenja prinudnog udaljenja⁷ ili 2) stranac izbegava ili ometa pripremu za vraćanje, odnosno prinudno udaljenje.⁸ Znači, nadležni organ je prvo dužan da sagleda da li je moguće primeniti blažu meru, pa tek onda da odredi boravak u prihvatilištu, što bi trebalo i da se obrazloži u rešenju o smeštaju stranca u prihvatilište.

Pravni osnov za smeštaj stranca u prihvatilište predviđen je i ZoA, tako što licu koje je u postupku azila Kancelarija za azil (*u daljem tekstu: KzA*) može iz određenih razloga privremeno ograničiti kretanje, donošenjem rešenja o određivanju boravka u prihvatilištu za strance. Kretanje se može ograničiti kada je to neophodno radi: 1) utvrđivanja identiteta ili državljanstva; 2) utvrđivanja bitnih činjenica, dokaza i okolnosti na kojima je zahtev za azil zasnovan, a koji se ne mogu utvrditi bez ograničenja kretanja tražioca, posebno ako postoji rizik od bekstva; 3) obezbeđivanja prisustva tražioca u postupku azila kad se osnovano

6 Čl. 87.

7 Prema slovu ZoS postoji osnovana sumnja da stranac neće biti dostupan nadležnom organu u sledećim slučajevima: 1) ne poseduje dokumenta za utvrđivanje identiteta; 2) ne saraduje u postupku vraćanja ili ometa svoje udaljenje; 3) nije dobrovoljno napustio RS; 4) ne saraduje u postupku utvrđivanja identiteta ili državljanstva ili je o sebi dao lažne ili protivrečne podatke; 5) koristi ili je koristio lažne ili falsifikovane dokumente; 6) pokuša ili je već ušao u Republiku Srbiju na nezakonit način; 7) nije poštovao obaveze iz rešenja o obaveznom boravku u određenom mestu; 8) nema rodbinu ili društvene veze u RS; 9) nema sredstava za obezbeđivanje smeštaja, odnosno izdržavanje.

8 Smatra se da stranac izbegava ili ometa pripreme za vraćanje ili prinudno udaljenje ukoliko njegov identitet ne može da se utvrdi, odnosno ukoliko stranac ne poseduje putnu ispravu.

može pretpostaviti da je zahtev za azil podneo da bi izbegao deportaciju; 4) zaštite bezbednosti RS i javnog poretka u skladu sa zakonom; 5) odlučivanja, u okviru postupka, o pravu tražioca da uđe na teritoriju RS.⁹ Shodno istom članu kretanje tražioca i stranca, čija je namera za traženje azila registrovana, može se ograničiti rešenjem KzA i u slučaju nepridržavanja kućnog reda centra za azil ili drugog objekta (npr. prihvatni centar) i ukoliko ne saraduje sa ovlašćenim službenicima prilikom zdravstvenog pregleda. Takođe, u čl. 58 istog zakona pored navedena dva razloga propisano je i da će ovlašćeni službenik centra za azil ili drugog objekta za smeštaj tražilaca obavestiti KzA, koja preduzima mere ograničenja kretanja i u slučaju da tražilac azila ne napusti centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca po pravnosnažnosti odluke o zahtevu za azil.

Pored smeštaja stranaca u prihvatilište za strance, stranac može biti zadržan u prostorijama nadležnog organa¹⁰ zbog: 1) utvrđivanja identiteta ili 2) utvrđivanja zakonitosti njegovog boravka na teritoriji RS, kao i 3) radi njegovog sprovođenja do graničnog prelaza ako to nalažu razlozi obezbeđenja prinudnog udaljenja, u kom slučaju je neophodno da je već doneto rešenje o vraćanju.¹¹ Međutim, **odredbama ZoS nije predviđeno na koji način se određuje zadržavanje niti koliko dugo ono može maksimalno da traje, kao ni koja su prava zadržanog lica i obaveze nadležnog organa prema zadržanom licu.** Kako je navedeno da se zadržavanje vrši u skladu sa zakonom i drugim propisima postavlja se pitanje da li se misli na ZoS ili na Zakon o policiji¹² (*u daljem tekstu: ZoP*). Ukoliko se ova upućujuća norma odnosi na ZoS, onda bi se odgovori na navedena pitanja mogli potražiti u čl. 87 i 88 ZoS kojima je regulisano određivanje boravka u prihvatilištu za strance. Međutim, imajući u vidu materijalne i smeštajne kapacitete nadležnih policijskih organa (policijske stanice), teško da bi u praksi bilo izvodljivo da se lica duže od nekoliko sati zadržavaju u drugim objektima policije. Ukoliko se, pak, oslonimo na čl. 86 ZoP, ove odredbe nas ponovo vraćaju na ZoS, jer je u njima navedeno da policijski službenik zadržava lice u slučaju kada je to drugim zakonom propisano, kao i da se donošenje rešenja o zadržavanju i postupanje po žalbi na doneto rešenje vrši u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je zadržavanje određeno.

U cilju poboljšanja materijalnih uslova u prostorijama za zadržavanje u prvoj polovini 2020. godine, uz pomoć donatorskih sredstava kompletno je završeno renoviranje 20 prostorija za zadržavanje u policijskim stanicama, a adaptacije još oko 120 prostorija su u planu.¹³ Međutim, imajući u vidu da su te prostorije uglavnom namenjene za zadržavanja do 24, odnosno 48 sati, u praksi bi bilo teško izvodljivo da lica u njima budu zadržana duže vreme, pa stoga pretpostavljamo da bi izmene i dopune zakona, slično kao u postojećim zakonodavnim pravnim

9 Čl. 77 ZoA.

10 Pod nadležnim organom podrazumeva se organizaciona jedinica MUP, Direkcije policije – van sedišta, koja obavlja poslove u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca.

11 Čl. 86. ZoS.

12 „Sl. glasnik RS“, br. 6/16, 24/18 i 87/18.

13 UNOPS Republika Srbija: Podrška Kraljevine Norveške Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije, Drugi polugodišnji izveštaj za period od 1. januara do 30. juna 2020. godine, str. 6.

okvirima Severne Makedonije i Crne Gore,¹⁴ trebalo da idu u pravcu određivanja kraćih zadržavanja čiji bi rokovi bili definisani u satima.

ZoS i ZoA precizno određuju maksimalno trajanje smeštaja u prihvatilištu za strance, koje je mnogo kraće od onog koje predviđa Direktiva EU o vraćanju (6+12 meseci),¹⁵ tako da su domaći propisi u tom pogledu predvideli rešenja koja su iznad evropskih standarda. Stranac koji je u postupku vraćanja može biti smešten u prihvatilište do 90 dana, sa mogućnošću produženja za još 90 dana, odnosno maksimalno 180 dana, dok prema ZoA, ograničenje kretanja može trajati najduže tri meseca i može se izuzetno produžiti za još dodatna tri, što je ukupno šest meseci. Možemo zaključiti da su ovi rokovi prilično slični, a da je osnovna razlika između rokova za strance i rokova za tražioce azila ta što su u prvom slučaju rokovi određeni u danima, a u drugom u mesecima.

Protiv rešenja o smeštaju u prihvatilište, shodno ZoS, može se podneti tužba u roku od osam dana upravnom sudu, koji je dužan da o istoj odluči najkasnije u roku od 15 dana. Za razliku od ZoS, odredbama ZoA¹⁶ propisano je da protiv navedenog rešenja, lice ima pravo da u roku od osam dana podnese žalbu nadležnom višem sudu. **Budući da se i u jednom i u drugom slučaju radi o identičnoj meri ograničenju slobode kretanja radi efikasnijeg i jednoobraznog postupanja po pravnom leku, kao i u cilju ujednačavanja sudske prakse, bilo bi dobro uskladiti ova dva zakonska rešenja i opredeliti se za jedan nadležni sud i shodno tome odgovarajuće pravno sredstvo i proceduru sudske zaštite.**

U periodu od 1. januara 2019. do 30. novembra 2020. godine u Upravnom sudu rešeno je osam predmeta u vezi sa smeštajem stranaca u prihvatilište, dok je povodom produženja smeštaja u prihvatilištu rešen jedan predmet.¹⁷ Od navedenog broja presuda tri su donete u zakonskom roku od 15 dana, dok su ostale donete nakon isteka ovog roka, a u pojedinim slučajevima tek nakon nekoliko meseci. Uvidom u sudske presude može se zaključiti da ni u jednom sporu nije održana usmena rasprava, iako bi prema međunarodnim standardima sudska revizija podrazumevala usmenu raspravu.¹⁸ U sedam slučajeva tužba je uvažena, a

14 U Crnoj Gori stranac može biti zadržan do 24 sata ako je to potrebno radi obezbeđivanja njegovog prisustva u postupku otkaza boravka do 90 dana i postupku poništenja privremenog odlaganja prinudnog udaljenja, dok se do 48 sati može zadržati radi prinudnog udaljenja (Čl. 124 Zakona o strancima Crne Gore). U Severnoj Makedoniji lice može biti zadržano do 24 sata radi obezbeđivanja udaljenja, a stranac koji odbije ili nije u stanju da dokaže svoj identitet može biti zadržan u svrhu utvrđivanja identiteta najduže do 12 sati. (Čl. 158 i 183 Zakona o strancima Severne Makedonije).

15 Direktiva 2008/115/EZ, čl. 15 tačke 5 i 6, Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32008L0115>

16 Čl. 78.

17 Odgovor Upravnog suda Republike Srbije br. Su II-17a 108/2020 od 22.12.2020. godine povodom zahteva Grupe 484 za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

18 Izvod iz 19. opšteg izveštaja, Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), tačka 86, dostupno na: <https://rm.coe.int/16806cce8b>.

rešenje poništeno i vraćeno prvostepenom organu na ponovni postupak. Najčešći razlozi poništavanja rešenja o određivanju boravka u prihvatilištu za strance bili su sledeći: nedostatak obrazloženja; rešenja nisu doneta od strane ovlašćenog lica; nedostaje broj rešenja i datum donošenja; postupak je vođen na jeziku koji stranka ne razume; podaci o imenu i prezimenu lica u prvostepenom rešenju razlikuju se od podataka u identifikacionoj kartici koju je izdao centar za azil; u dispozitivu rešenja nije određeno vreme trajanja boravka u prihvatilištu.

Ustanove za smeštaj migranata tokom administrativnog lišenja slobode

U Republici Srbiji trenutno funkcioniše jedno prihvatilište, a to je Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli koje je ustanova zatvorenog tipa pod pojačanim policijskim nadzorom i nalazi se u okviru Uprave granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova (*u daljem tekstu*: UGP MUP). Trenutni smeštajni kapaciteti prihvatilišta su za oko 50 lica, ali je u toku izgradnja još jednog objekta, kapaciteta od 60 mesta, tako da će ukupni smeštajni kapaciteti do kraja 2021. godine, kada je planiran završetak radova, biti za 110 lica.¹⁹ Tokom 2020. godine u Prihvatilištu je bilo smešteno ukupno 200 stranih državljana od čega najviše državljana Avganistana (73), zatim Turske (39), Sirije (13), Pakistana (12), Irana (12), Iraka (9), Severne Makedonije (6), BiH (4), Libije (3), Alžira (3), Palestine, Somalije, Hrvatske i Crne Gore (po dva strana državljanina), državljani Indije, Tunisa, Maroka, Slovačke, Nemačke, Rumunije i Bugarske (po jedno lice).²⁰ Sa postojećim smeštajnim kapacitetima do sada se nije dešavalo da ovo prihvatilište bude prenaseljeno, te uglavnom ima slobodnih mesta. Postoje dva odvojena aneksa – muški i ženski. Materijalni uslovi smeštaja su uglavnom zadovoljavajući, a konstantno se vrše razne adaptacije i unapređenje uslova.²¹ U prihvatilištu je sistematizovano i raspoređeno 37 policijskih službenika, ali se nakon proširivanja kapaciteta planira

19 Izveštaj o sprovođenju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24, tačka 1.3.1, dostupno na sajtu MUP: http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/6158b60e-d734-4b25-85f42012a3ee2fe2/Final_SRB+I+izvestaj.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nzgAW85.

20 Izveštaj o sprovođenju Strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama za period 2018–2020. godine, jun 2021. godine, str. 24, dostupan na: <http://www.mup.rs/wps/wcm/connect/cf979b30-12ae-42dd-89dc-4d1734ec6025/lregularne+++izve%C5%A1taj+18-20-cir.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nEp4Se->.

21 Izveštaj NPM o poseti Prihvatilištu za strance u Padinskoj Skeli, jul 2019, br. 415–11/19 od 02. jula 2019, str. 19. do 21, dostupan na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6419/Izvestaj%201.pdf>.

i proširenje sistematizacije radnih mesta, kako bi objekat mogao nesmetano da funkcioniše.²²

U blizini granice sa Rumunijom i Bugarskom uspostavljeni su mobilni centri za registraciju i kratkotrajni smeštaj iregularnih migranata – Prihvatni centar u Plandištu i Prihvatni centar u Dimitrovgradu, koji su takođe u nadležnosti UGP MUP, kapaciteta po 100 kreveta. Oni su trenutno prvenstveno prepoznati kao pretprihvatni centri za registraciju migranata, ali se planira da se krajem 2021. godine stave u režim pojačanog policijskog nadzora,²³ odnosno da budu iste namene kao i Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli. Migranti do sada nisu bili smeštani u ove centre, jer oni ne funkcionišu usled manjih tehničkih nedostataka i nedostatka policijskih službenika.²⁴ Kada se izvrši njihova prenamena i kada počnu sa radom u njih će moći da se smeštaju i lica koja su u skraćenom postupku readmisije, a koja se trenutno po potrebi prevoze i smeštaju u Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli, koje je prilično udaljeno od navedenih granica.²⁵

22 *Op. cit.* Izveštaj o sprovođenju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24, tačka 1.3.2.

23 *Op. cit.* Izveštaj o sprovođenju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24, tačka 1.3.1.

24 Odgovor MUP br. 26–174/20 od 30.09.2020. godine na izveštaj NPM, dostupan na: <https://npm.rs/attachments/article/971/odgovor%2020.pdf>.

25 Ovaj podatak pribavljen je od predstavnika NPM na onlajn diskusionom forumu koji je Grupa 484 organizovala 13.4.2021. godine.

Mere zaštite prilikom prijema u prihvatilište za strance

Shodno standardima Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (*u daljem tekstu: CPT*) pritvoreni iregularni migranti, od samog početka lišavanja slobode, trebalo bi da uživaju tri osnovna prava, isto kao i druge kategorije pritvorenih lica: (1) pristup advokatu, (2) pristup lekaru i (3) obaveštavanje srodnika ili trećeg lica po sopstvenom izboru o lišenju slobode.²⁶ Pored ova tri osnovna prava, međunarodnim ugovorima priznato je i pravo pritvorenog iregularnog migranta da traži konzularnu pomoć, ali samo po sopstvenom izboru.²⁷ I na kraju, bitno je da se novopristiglim iregularnim migrantima odmah daju informacije o ovim pravima na jeziku koji razumeju, te je u tom cilju potrebno obezbediti dokument u kome je objašnjena procedura koja se primenjuje na njih i u kome su jasno i jednostavno izložena njihova prava.²⁸

Pristup advokatu

Pravnu pomoć u Prihvatilištu za strance pružaju advokati i specijalizovana udruženja građana. Međutim, pristup advokatu nije na sistematičan način uređen, jer je pronalaženje advokata u velikoj meri prepušteno samim strancima. Udruženja građana koja posećuju prihvatilište pružaju pravnu pomoć samo licima koja izraze nameru da traže azil ili su već u postupku azila, dok ostale strance ne zastupaju. Dodatno, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći²⁹ ne prepoznaje ovu kategoriju lica kao potencijalne korisnike besplatne pravne pomoći, što je ispod

26 Izvod iz 19. opšteg izveštaja, objavljen u 2009, CPT/Inf(2009)27-part, tačka 81, dostupno na: <https://rm.coe.int/16806cce8b>.

27 *Ibid.* tačka 83.

28 *Ibid.* tačka 84.

29 „Sl. glasnik RS“, br. 87/2018.

standarda uspostavljenih EU Direktivom o uslovima prihvata,³⁰ koja u odredbama čl. 9 propisuje da migrantima u detenciji (nezakonito zadržavanje) načelno treba obezbediti pravo na pristup besplatnoj pravnoj pomoći i da bi to trebalo biti propisano nacionalnim zakonodavstvom.

U praksi, angažovani advokati uglavnom se najave dan ranije, a dozvoljava im se razgovor sa strancem i kada dođu nenajavljeno. Takođe, ukoliko je advokat došao zbog jednog stranca, a i drugi žele da obave razgovor sa njim, to im se omogućava. Razgovori se obavljaju u zajedničkoj prostoriji ili, ukoliko advokat traži privatnost razgovora, u nekoj od službenih kancelarija. Poverljivost razgovora je obezbeđena tako što policijski službenik stoji ispred kancelarije u kojoj se obavlja razgovor.³¹

U cilju unapređenja pristupa advokatu MUP je predložio Advokatskoj komori Srbije (*u daljem tekstu: AKS*) da izvrši upit svim advokatima koji bi bili zainteresovani za pružanje usluga strancima, na osnovu čega bi se formirala lista advokata i dostavila Prihvatištu ili da se sa Ministarstvom pravde pronađe način da se ovoj kategoriji lica omogući besplatna pravna pomoć.³² Kako ništa od navedenog nije ispunjeno, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (*u daljem tekstu: NPM*) uputio je preporuku AKS da formira listu advokata koji imaju dovoljno znanja i iskustva da zastupaju strance kojima je određen boravak u Prihvatištu za strance u Padinskoj Skeli u postupku vraćanja i da je dostavi Prihvatištu.³³

Pristup lekaru

Iako je lekarski pregled prilikom prijema u svaku zatvorenu ustanovu jedna od veoma važnih garancija da lice nije prethodno bilo izloženo torturi ili drugim oblicima nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja, u Prihvatištu za strance ne postoje uslovi da se na sistematičan način obavljaju pregledi pri prijemu u ovu ustanovu. Usled navedenog nedostatka, kada bi se lice eventualno naknadno žalilo na povrede nanete od strane službenih lica, bilo bi veoma otežano ili gotovo nemoguće utvrditi da li su one nastale od strane službenih lica tokom lišavanja slobode i dovođenja u Prihvatište ili nakon dovođenja, odnosno tokom boravka u Prihvatištu. Takođe, lekarski pregledi pri prijemu značajni su i za skrining na zarazne bolesti, što je od pojave kovid pandemije sve više dobija na značaju.

30 Direktiva 2013/33/EU, čl. 11, dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>.

31 *Op. cit.*, Izveštaj NPM o poseti Prihvatištu za strance u Padinskoj Skeli, jul 2019, str. 5 i 6.

32 Izveštaj NPM o nadzoru nad prinudnim udaljenjima stranaca – januar – mart 2020. godine, br. 4115–62/20 od 29.6.2020. godine, dostupan na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6765/izvestaj%201.pdf>.

33 Ovaj podatak pribavljen je od predstavnika NPM na onlajn diskusionom forumu koji je Grupa 484 organizovala 13.4.2021. godine.

Obaveštavanje srodnika ili trećeg lica po sopstvenom izboru o lišenju slobode

Prilikom prijema strancima se omogućava da pozovu blisko lice ili neko treće lice po sopstvenom izboru sa svog mobilnog telefona ili besplatno sa službenog telefona Prihvatišta.³⁴ Prihvatište ima dva mobilna telefona sa kojih stranci o svom trošku dva puta nedeljno mogu da telefoniraju, a o korišćenju telefona i obavljenim komunikacijama sačinjavaju se službene beleške koje se čuvaju u dosijeu stranca.³⁵

Pravo na konzularnu pomoć

Prilikom smeštaja u prihvatilište stranac ima pravo na jedan besplatni telefonski razgovor sa diplomatsko-konzularnim predstavništvom (*u daljem tekstu*: DKP) zemlje čiji je državljanin. Međutim, prema nalazima NPM, pojedina lica sa kojima je obavljen razgovor su navela da bi kontaktirala ambasadu, ali da ne znaju na koji način da to urade.³⁶ O prijemu stranaca u Prihvatište, MUP obaveštava Ministarstvo spoljnih poslova, koje potom tu informaciju prosleđuje DKP zemlje čiji je državljanin, a u praksi se može desiti da DKP bude obavešten iako to stranac ne želi, povodom čega je NPM uputio preporuku.³⁷

Informisanje o pravima i obavezama na jeziku koji stranac razume

Shodno ZoS³⁸, stranac kome se određuje boravak u prihvatilištu se u najkraćem roku, pisanim putem, na jeziku koji razume ili se opravdano pretpostavlja da ga razume, obaveštava o razlozima za određivanje boravka. Nakon više puta ponavljanih preporuka NPM, ovakva vrsta obaveštenja je sastavljena i prevedena na više jezika, dok je ostala dokumentacija, na primer potvrda o privremeno oduzetim stvarima, na srpskom jeziku.³⁹ U Prihvatištu nisu angažovani prevodioci, na šta je NPM više puta ukazivao.⁴⁰

34 Informacija dobijena na onlajn diskusionom forumu koji je Grupa 484 organizovala 13.4.2021. godine.

35 Odgovor MUP na Izveštaj NPM o prinudnim udaljenjima, april-septembar 2020, str. 7. i 8, dostupno na: <https://npm.rs/attachments/article/1012/Odgovor.pdf>.

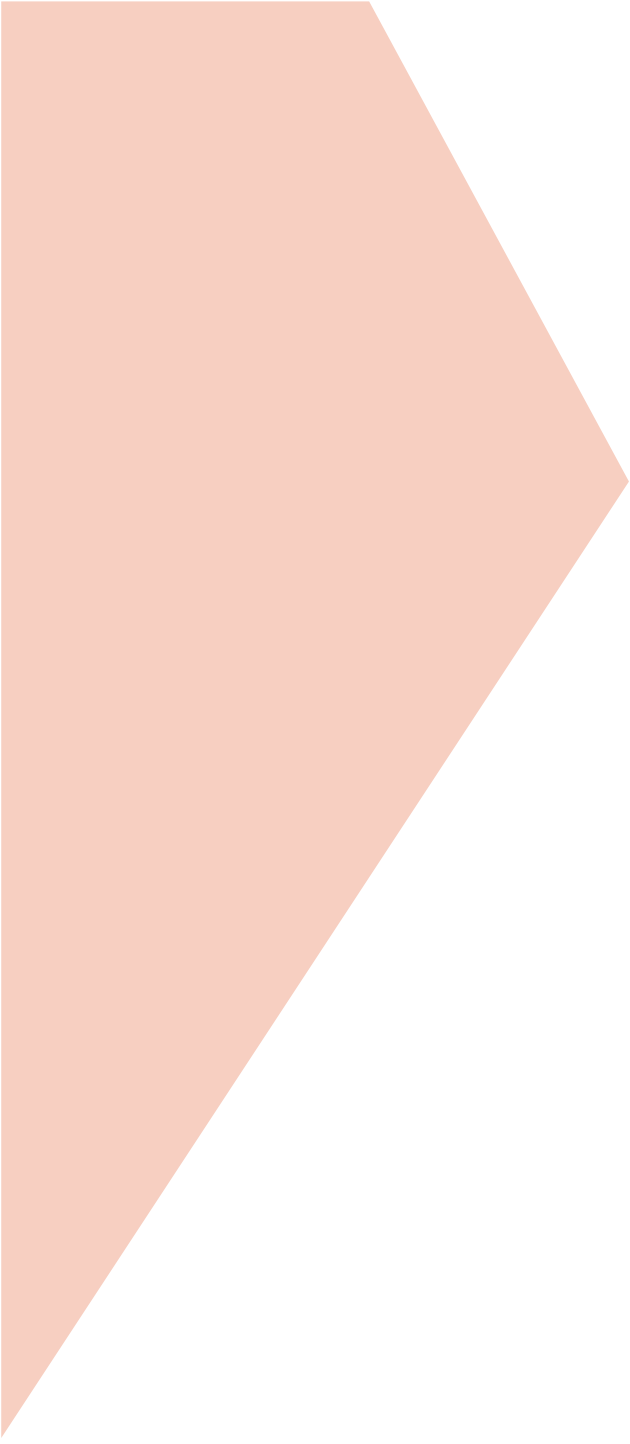
36 *Op. cit.*, Izveštaj NPM o poseti Prihvatištu za strance u Padinskoj Skeli, jul 2019, str. 11.

37 *Op. cit.*, Izveštaj NPM o poseti Prihvatištu za strance u Padinskoj Skeli, jul 2019, str. 12.

38 Čl. 87, st. 6.

39 Informacija dobijena na onlajn diskusionom forumu koji je Grupa 484 organizovala 13.4.2021. godine.

40 Izveštaj NPM o prinudnim udaljenjima, april-septembar 2020, str. 5–6, dostupan na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6989/Izvestaj.pdf>.



Režim tokom boravka u prihvatilištu za strance

Pravila ponašanja i režim boravka u prihvatilištu regulisana su Pravilnikom o kućnom redu i pravilima boravka u prihvatilištu za strance⁴¹ (*u daljem tekstu*: Pravilnik o kućnom redu), koji je dostupan na engleskom, francuskom, nemačkom, španskom, rumunskom, bugarskom, makedonskom, arapskom, albanskom, paštu, urdu, farsi.⁴²

Kontakt sa spoljnim svetom – posete, prepiska, prijem paketa

U Prihvatilištu za strance Padinska Skela postoje tri načina komunikacije sa spoljnim svetom: poštom, telefonskim razgovorima i prijemom poseta. Pisma se predaju policijskim službenicima, koji to evidentiraju i šalju preko pošte. Licima se oduzimaju mobilni telefoni, ali su strancima na raspolaganju dva mobilna telefona koja im daju policijski službenici, a oni su u obavezi da plate dopunu za telefon.⁴³

Pravilnikom o kućnom redu propisano je da upravnik ili lice koje on odredi mogu da uskrate tajnost razgovora, kako bi došli do podataka o identitetu ili obezbeđivanju drugih saznanja vezanih za povratak stranca u zemlju porekla, te da se u tom slučaju telefonski razgovori obavljaju u prisustvu policijskog službenika prihvatilišta.⁴⁴ Međutim, postavlja se pitanje da li je ova odredba, kao i odredba o odstupanju od tajnosti pisama⁴⁵ u skladu sa odredbama Ustava RS,⁴⁶ prema kojima su odstupanja od tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja dozvoljena samo na osnovu odluke suda ako su neophodna radi vođenja krivičnog postupka

41 „Sl. glasnik RS“, br. 42/2018.

42 Odgovor MUP-UGP na preporuke NPM, dostupan na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6419/odgovor%20MUP.pdf>.

43 Izveštaj NPM o prinudnom udaljenjima stranaca – januar – mart 2020, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6765/izvestaj%201.pdf>.

44 Čl. 24 st. 3 Pravilnika o kućnom redu.

45 Čl. 23 st. 1 Pravilnika o kućnom redu.

46 „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006.

ili zaštite bezbednosti RS, na način predviđen zakonom.⁴⁷ Na ovaj nedostatak ukazao je NPM u svom izveštaju.⁴⁸

Stranci imaju pravo na dve redovne posete nedeljno do 60 minuta, u posebno određenoj prostoriji.⁴⁹ Tokom vanrednog stanja, uvedenog prošle godine u Prihvatilištu za strance, nisu bile dozvoljene posete niti prijem paketa.⁵⁰

Ishrana, higijena, boravak na svežem vazduhu

Za sva lica obezbeđeni su suvi i kuvani obroci, a za vreme ramazanskog posta licima je omogućeno da nose obroke u spavaonice i jedu kada žele.⁵¹ Pristup toploj vodi i uslovi za održavanje lične higijene su adekvatni, a lica mogu da provode vreme napolju, u dvorištu.⁵²

Za vreme vanrednog stanja, proglašenog usled kovid-19 pandemije, bile su obezbeđene maske, rukavice i higijenski paketi za zaposlene i lica koja se nalaze u prihvatilištu. Sve prostorije su bile čišćene više puta u toku dana, obezbeđen je karantin u kojem bi lica boravila 14, odnosno 28 dana i u tom slučaju bi išli odvojeno u šetnju i odvojeno koristili dnevni boravak. Uvedena je i obaveza redovnog vršenja provere telesne temperature beskontaktnim toplomerima za sve zaposlene koji dolaze u smenu, kao i za sva druga lica koja po bilo kom osnovu dolaze u Prihvatilište.⁵³

Zdravstvena zaštita tokom boravka

Prema odredbama Pravilnika o kućnom redu, za vreme boravka u prihvatilištu stranac ima pravo na primarnu zdravstvenu zaštitu i osnovnu psihološku podršku.⁵⁴ Ako policijski službenik prihvatilišta primeti da stranac ima zdravstvenih problema, odnosno ako se stranac sam požali da ima zdravstvenih problema, policijski službenik odmah preduzima dalje mere i radnje u vezi sa rešavanjem zdravstvenog problema stranca, u skladu sa propisima iz oblasti zdravstvene zaštite. Stranac je dužan da uredno, u skladu sa preporukom lekara, uzima propisanu terapiju.

47 Čl. 41 Ustava.

48 Izveštaj NPM o poseti Prihvatilištu za strance u Padinskoj Skeli, str. 14. i 15.

49 Čl. 22 Pravilnika o kućnom redu.

50 Tematski izveštaj: Primena principa CPT o postupanju prema licima lišenim slobode za vreme pandemije virusa korona, maj 2020., str. 7, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6630/Izvestaj.pdf>

51 *Op. cit*, Tematski izveštaj: Primena principa CPT o postupanju prema licima lišenim slobode za vreme pandemije virusa korona, maj 2020, str. 7.

52 *Ibid*.

53 *Ibid*, str. 5.

54 Čl. 14 Pravilnika o kućnom redu.

Međutim, praksa ostvarivanja zdravstvene zaštite i pristup lekaru u Prihvatilištu je godinama nezadovoljavajuća, a u poslednje vreme čak i pogoršana.⁵⁵ U Prihvatilištu nema medicinskog osoblja, pa se svi lekarski pregledi, računajući i prvi pregled pri prijemu, obavljaju samo po potrebi, odnosno na zahtev stranca ili po proceni policijskog službenika da je nekome potreban pregled. Pregled lekara se vrši u prostoriji u kojoj je lice smešteno tako da ostala lica koja su u toj sobi ne prisustvuju lekarskom pregledu, a policijski službenik se tokom pregleda nalazi na vratima sobe, tako da može da vidi, ali ne i da čuje razgovor. Ukoliko se pregled obavlja u zdravstvenoj ustanovi, njemu prisustvuje policijski službenik, na koji način se ugrožava privatnost i poverljivost pregleda.⁵⁶

Ostvarivanje verskih prava

Stranci imaju pravo na održavanje verskih obreda, ali uz poštovanje verskih prava ostalih stranaca koji su tu smešteni.⁵⁷ Propisano je i postojanje posebne prostorija za verske svrhe, ali se obred može vršiti i u sobi, pod uslovom da se ne uznemiravaju drugi sa kojima deli sobu. Obredi se mogu vršiti i grupno, a na zahtev može ih posećivati i verski starešina uz odobrenje upravnika. Međutim, ukoliko bi se obavljanjem verskih obreda ugrozila sigurnost, red i mir upravnik može privremeno onemogućiti njihovo obavljanje. U praksi se uglavnom poštuju verska prava stranaca.

Podnošenje zahteva za azil tokom smeštaja u prihvatilištu

Namera za podnošenje zahteva za azil može se izjaviti policijskom službeniku i u prihvatilištu za strance. Budući da Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli ima opremu za registraciju, stranci se tu odmah registruju i izdaje im se potvrda o registraciji namere za traženje azila u RS. Zatim se obaveštava KzA od koje se dobija informacija o slobodnim kapacitetima centara u okviru Komesarijata za izbeglice i migracije, na osnovu koje se određuje gde će stranac biti upućen. Tokom 2019. godine izdato je osam potvrda, a tokom 2020. godine nijedna potvrda.⁵⁸

55 Ranije je lekar Kazneno-popravnog zavoda u Padinskoj Skeli pružao usluge i u Prihvatilištu za strance, ali nakon protivljenja Ministarstva pravde prestalo se sa ovom praksom.

56 *Op. cit.* Izveštaj NPM o poseti Prihvatilištu za strance 2019, str. 7 – 10.

57 Čl. 21 Pravilnika o kućnom redu.

58 *Op. cit.* Izveštaj NPM o prinudnim udaljenjima, april-septembar 2020, str. 12.

Disciplinski postupci za kršenje pravila kućnog reda

Strancu koji za vreme boravka u prihvatilištu povredi kućni red i pravila boravka u prihvatilištu, upravnik može izreći meru ukora ili meru pojačanog policijskog nadzora, koji ne može trajati duže od sedam dana neprekidno. Pojačani policijski nadzor prestaje protekom vremena na koji je izrečen, odnosno kada upravnik ukine meru jer proceni da je svrha izricanja mere već postignuta.⁵⁹

Procedura prituživanja

Stranac može dva puta nedeljno da traži prijem kod upravnika ili lica koje on ovlasti da izrazi svoje nezadovoljstvo ukazivanjem na nepravilnosti u proceduri, loš odnos i zanemarivanje od strane policijskih službenika prihvatilišta, da se prituži na izricanje mere ukora ili pojačanog policijskog nadzora, kao i da iznese druge pritužbe kojim bi ukazao na loše uslove smeštaja.⁶⁰ Ako nije zadovoljan rešenjem upravnika ili lica koje on ovlasti na izrečenu pritužbu, stranac se može u pisanom obliku obratiti načelniku UGP ili relevantnim institucijama koje imaju pravo nadzora i kontrole nad radom prihvatilišta za strance. Stranac ima pravo i obavezu da svakodnevno najbližem policijskom službeniku prijavi svaku povredu kućnog reda i pravila boravka u prihvatilištu drugih stranaca, a naročito loš odnos i nedolično ponašanje prema njemu ili prema trećim licima, odnosno prema tuđoj imovini ili imovini prihvatilišta. Pritužbe se generalno veoma retko podnose, a tokom 2018. godine podneta je jedna pritužba neposredno MUP i odnosila se na ishranu u Prihvatilištu.⁶¹

Uslovi smeštaja ranjivih grupa

Članovi porodice se smeštaju zajedno.⁶² Međutim, u praksi se dešavalo da se bračnim parovima sa ili bez dece omogućava da tokom dana borave zajedno u ženskom aneksu, dok muški članovi porodice noću borave u muškom aneksu, ali je nakon preporuka NPM ovakva praksa prekinuta.⁶³ Osobe ženskog pola koje su same smeštaju se odvojeno od osoba muškog pola, dok se maloletni stranci smeštaju u istu sobu sa roditeljem, starateljem, odnosno zakonskim zastup-

59 Čl. 30 Pravilnika o kućnom redu.

60 Čl. 31 Pravilnika o kućnom redu.

61 *Op. cit.* Izveštaj NPM o poseti Prihvatilištu u Padinskoj Skeli iz 2019, str. 16.

62 Čl. 9 Pravilnika o kućnom redu.

63 *Op. cit.* Izveštaj NPM o poseti Prihvatilištu za strance u Padinskoj Skeli iz 2019, str. 17.

nikom.⁶⁴ Tokom 2020. godine ukupno je bilo smešteno 11 osoba ženskog pola, dok je smeštenih maloletnika bilo ukupno sedam.⁶⁵

Maloletni stranci bez pratnje ne mogu biti smešteni u Prihvatište. Prema ZoA može im se odrediti boravak u ustanovi socijalne zaštite za maloletna lica sa pojačanim nadzorom,⁶⁶ ali se oni u tim ustanovama ne lišavaju slobode. Ovakvo zakonsko rešenje i praksa je iznad standarda iz EU Direktive o uslovima prijata,⁶⁷ koja propisuje da maloletnici bez pratnje mogu u izuzetnim slučajevima, što je moguće kraće, biti u detenciji (ali ne u zatvorskim uslovima), kao i da moraju biti odvojeni od odraslih.

Stranac koji ima zdravstvene ili psihičke probleme smešta se u posebnu prostoriju, gde boravi dok lekar ne utvrdi njegovo zdravstveno stanje, odnosno najduže 48 sati od momenta prijema.⁶⁸ Stranci sa invaliditetom u poslednje vreme nisu boravili u Prihvatištu za strance u Padinskoj Skeli.⁶⁹

64 Čl. 12 Pravilnika o kućnom redu.

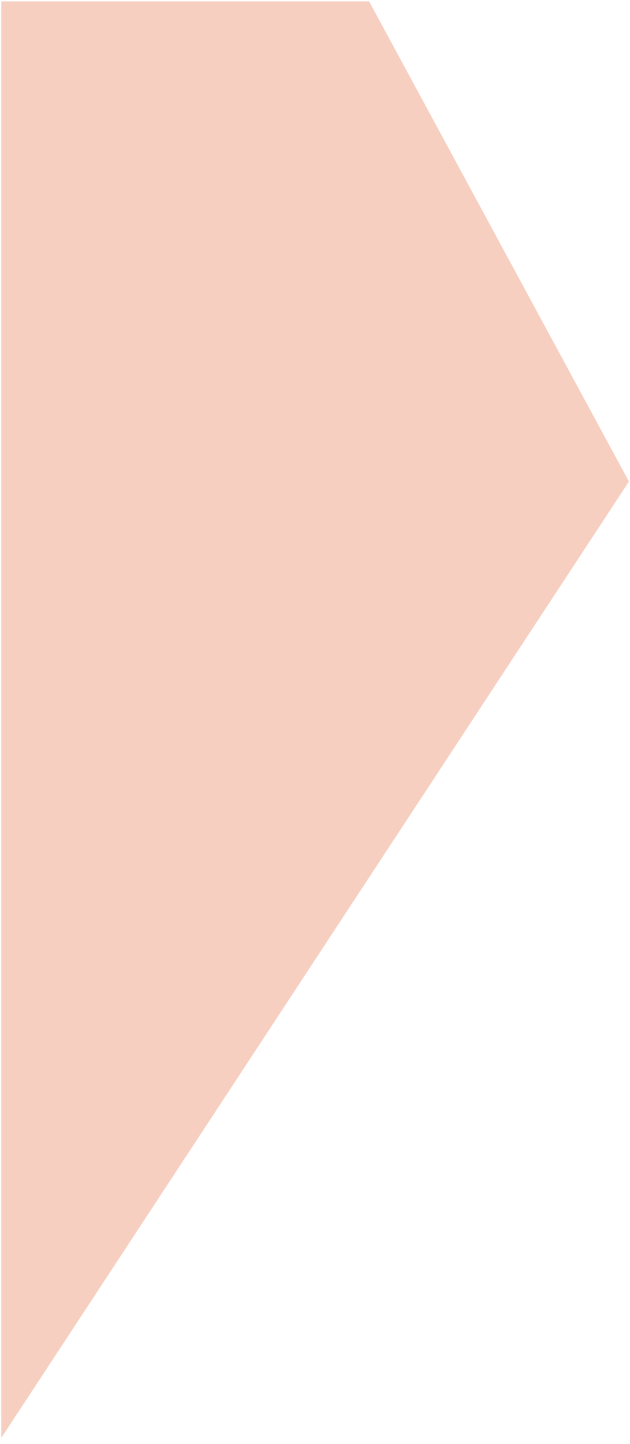
65 *Op. cit.* Izveštaj o sprovođenju Strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama za period 2018–2020. godina, str. 24

66 Čl. 78, st. 1, t. 4.

67 Direktiva 2013/33/EU, čl. 11, dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>.

68 Čl. 14 Pravilnika o kućnom redu.

69 *Op. cit.* Izveštaj NPM o poseti Prihvatištu za strance u Padinskoj Skeli iz 2019. str. 18.



Priprema za povratak i sprovođenje povratka iz prihvatilišta za strance

Ukoliko u ostavljenom roku stranac ne napusti RS, prinudno se udaljava, a do udaljenja može biti smešten u prihvatilište za strance. U toku postupka pripreme za prinudno udaljenje, ukoliko stranac ne poseduje validnu putnu ispravu, preko nadležnog DKP pribavlja se putni list koji je neophodan za prelazak granice. Međutim, u praksi se dešava da MUP nije opredelio posebna namenska novčana sredstva za ove potrebe, pa se policijski službenici suočavaju sa teškoćama u ovoj proceduri.⁷⁰ Međutim, za one koji uđu u program asistiranog dobrovoljnog povratka Međunarodna organizacija za migracije (*u daljem tekstu*: IOM) pribavlja putni list, a ne službenici prihvatilišta.

Stranci se po pravilu obaveštavaju o udaljenju najkasnije 24 sata pre udaljenja.⁷¹ Lekarski pregledi na osnovu kojih bi se utvrdila zdravstvena sposobnost za put obavljaju se sporadično, odnosno ne prolaze ih svi stranci u postupku pripreme za udaljenje.⁷² Budući da se strancima oduzimaju mobilni telefoni prilikom smeštaja u prihvatilište, dešavalo se da stranci koji se udaljavaju nisu imali prilike da obaveste treću osobu o predstojećem udaljenju, ali je ovaj problem nedavno rešen.⁷³ Što se tiče provere okolnosti u zemlji u koju se stranac udaljava u smislu postojanja opasnosti od mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, policijski službenici Prihvatilišta za strance u Padinskoj Skeli ne obraćaju pažnju na njih, jer je po njihovom stavu njihov posao samo da sprovedu prinudno

70 Izveštaj NPM o nadzoru nad prinudnim udaljenjem državljanina Severne Makedonije, br. 415–55/19 od 30.12.2019. godine, str. 3, dostupan na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6688/izvestaj%20drz%20S.%20Makedonije.pdf>.

71 Izveštaj NPM o nadzoru nad prinudnim udaljenjima stranaca – januar – mart 2020. godine, br. 4115–62/20 od 29.6.2020. godine, dostupan na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6765/izvestaj%201.pdf>.

72 Izveštaj NPM o nadzoru nad prinudnim udaljenjima stranaca, br. 415–80/19 od 30.12.2019. godine, str. 8, dostupan na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6689/izvestaj%20grupni.pdf>.

73 *Ibid.* str. 9.

udaljenje, a da su ove okolnosti već proverene prilikom sprovođenja postupka u kom je doneto rešenje o vraćanju.⁷⁴ U Prihvatilištu za strance u Padinskoj Skeli nije sistemski organizovano pružanje psihološke pomoći i podrške, u vezi sa čim je i NPM upućivao preporuke.⁷⁵

Ako se stranac koji se udaljava iz Prihvatilišta nalazi u programu asistiranog dobrovoljnog povratka i reintegracije, uključuje se i organizacija IOM, koja nabavlja avio-karte ukoliko stranac nema sopstvenih sredstava, kao i putni list.⁷⁶ Po potrebi predstavnik IOM dolazi u prihvatilište da razgovara sa strancem.⁷⁷ Službenik IOM na ulazu na aerodrom dočekuje strance koji se udaljavaju iz prihvatilišta i uz pomoć dokumentacije koju mu predaju policijski službenici prijavljuje stranca na let.⁷⁸ Tokom 2020. godine kroz program asistiranog dobrovoljnog povratka iz Prihvatilišta je u zemlju porekla vraćeno samo dva lica (jedno iz Ukrajine i jedno iz Avganistana).⁷⁹

Tokom vanrednog stanja proglašenog usled kovid-19 pandemije sva prinudna udaljenja su obustavljena, a broj stranaca u Prihvatilištu je smanjen. Oni kojima je isteklo vreme boravka bili su premešteni u prihvatne centre za migrante,⁸⁰ koji su takođe bili zatvoreni. Budući da zbog strogih restriktivnih mera i zatvaranja granica nije bilo dovoljno izgleda da se mogu obaviti prinudna udaljenja, nije bilo svrhe, a ni pravnog osnova za dalje zadržavanje ovih lica u prihvatilištu. Radi privremenog regulisanja njihovog pravnog statusa na teritoriji Republike Srbije mogla su biti doneta rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja.⁸¹

74 *Ibid.* str. 12.

75 *Op. cit.* Izveštaj NPM o nadzoru nad prinudnim udaljenjima stranaca, april – septembar 2020, str. 9 – 11.

76 Izveštaj o nadzoru nad prinudnim udaljenjem državljanina Indije, br. 415–61/19 od 30.12. 2019. godine, str. 3, dostupan na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6687/Izvestaj%20drz%20Indije.pdf>.

77 *Ibid.*

78 *Op. cit.* Izveštaj NPM o nadzoru nad prinudnim udaljenjima stranaca – januar – mart 2020. godine, br. 4115–62/20 od 29.6.2020. godine, str. 10. i Izveštaj NPM o nadzoru nad prinudnim udaljenjima stranaca, br. 415–80/19 od 30.12.2019. godine str. 11.

79 *Op. cit.* Izveštaj o sprovođenju Strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama za period 2018–2020. godina, str. 25.

80 *Op. cit.* Tematski izveštaj: Primena principa CPT o postupanju prema licima lišenim slobode za vreme pandemije virusa korona, maj 2020, str. 8.

81 Čl. 84, st. 1, tač. 2 ZoS.

Drugi osnovi administrativnog lišenja slobode migranata

Zadržavanje stranaca na granici ili u tranzitnoj zoni aerodroma

Stranci koji ne ispunjavaju uslove za ulazak u zemlju mogu biti zadržani u tranzitnoj zoni aerodroma dok ne sačekaju let kojim će biti vraćeni nazad na destinaciju sa koje su došli ili na neku drugu destinaciju za koju ispunjavaju uslove za ulazak.

Ukoliko stranac ne ispunjava uslove za ulazak u zemlju, izdaje mu se odluka o odbijanju ulaska u kojoj su navedeni razlozi odbijanja. Obrazac odluke se izrađuje na srpskom i engleskom jeziku i sadrži taksativno navedene razloge odbijanja koji su predviđeni ZoS,⁸² a policijski službenik samo zaokružuje na obrascu⁸³ razlog odbijanja u konkretnom slučaju. Odluku potpisuju i ovlašćeni policijski službenik i lice kome je odbijen ulazak. Budući da se izrađuje na propisanom obrascu, odluka ne sadrži obrazloženje u smislu navođenja činjenica i okolnosti, već sadrži samo zakonske razloge za odbijanje. **U narednom periodu trebalo bi razmotriti izmenu obrasca odluke tako što bi isti sadržao i odgovarajući prostor za upisivanje činjenica i okolnosti konkretnog slučaja, kao i povezivanje činjeničnog stanja sa zakonskim razlozima.**

Protiv odluke o odbijanju ulaska može se u roku od osam dana izjaviti žalba MUP. Žalba po pravilu ne odlaže izvršenje, sem u slučaju da postoje razlozi za zabranu prinudnog udaljenja.⁸⁴ Izuzetno, strancu za koga se utvrdi da postoje neke od smetnji za ulazak u zemlju, može se odobriti ulazak u RS ukoliko za to postoje humanitarni razlozi, interes RS ili to nalažu međunarodne obaveze RS.⁸⁵

U praksi, stranac kome je odbijen ulazak u zemlju, do povratka na destinaciju iz koje je došao ili na neku drugu destinaciju za koju ispunjava uslove ulaska, za-

82 Čl. 15 ZoS.

83 Izgled i sadržina obrasca uređeni su u Pravilniku o izgledu obrasca o odbijanju ulaska u RS, o izgledu obrasca o odobrenju ulaska u RS i načinu unosa podatka o odbijanju ulaska u putnu ispravu stranca, „Sl. glasnik RS“, br. 50/18.

84 Čl. 83 ZoS.

85 Čl. 15, st. 3 ZoS.

država se u zatvorenim prostorijama koje se nalaze u tranzitnoj zoni aerodroma i koje kontroliše obezbeđenje aerodroma. Međutim, iz razloga humanog postupanja prema licima lišenim slobode, a budući da uslovi u navedenim prostorijama u tranzitnoj zoni nisu pogodni za duže zadržavanje lica, dešava se da lica kojima je odbijen ulazak u zemlju na Aerodromu „Nikola Tesla“ u Beogradu budu prebačena u Prihvatište za strance u Padinskoj Skeli, gde čekaju let nazad. Navedeno se praktikuje ukoliko se proceni da bi stranac trebalo da provede u tranzitnoj zoni duže od 24 sata.⁸⁶ Za ove strance, kojima je odbijen ulazak u zemlju, pored odluke o odbijanju ulaska donosi se i rešenje o određivanju boravka u Prihvatištu za strance neposrednom primenom čl. 104, st. 1 ZoP.⁸⁷ Protiv odluke o smeštaju u Prihvatište po ovom osnovu može se pokrenuti upravni spor. **Budući da u ZoS ne postoji kao jedan od uslova smeštaja u prihvatilište slučaj kada strancu nije dozvoljen ulazak u zemlju, a ne može se odmah udaljiti, neophodno je u narednom periodu uskladiti odredbe čl. 104 ZoP i odredbe čl. 87 ZoS i to tako što će se čl. 87 dopuniti i ovim dodatnim razlogom. Navedenom dopunom bi se uskladile i odredbe ZoS međusobno, jer je odredbama čl. 1, st. 1, tačka 28 ZoS, prihvatilište za strance definisano kao objekat namenjen za smeštaj stranaca kojima nije dozvoljen ulazak u zemlju.**

Pored stranaca kojima je odbijen ulazak u zemlju po osnovu ZoS, ZoA predviđa da u tranzitnoj zoni aerodroma mogu biti smešteni i stranci koji su podneli zahtev za azil. U tranzitnoj zoni, odnosno na graničnom prelazu postupak azila se mora sprovesti u roku od 28 dana.⁸⁸ Ovaj postupak može se sprovesti samo ako se zahtev može odbiti ili odbaciti. Izričito je propisano da se postupak azila po zahtevu maloletnog lica bez pratnje ne može voditi na granici ili u tranzitnom prostoru. I u ovom postupku mora se obezbediti pristup pravnoj pomoći. Ukoliko KzA ne donese odluku u roku od 28 dana, tražiocu se omogućava ulazak na teritoriju radi sprovođenja postupka po podnetom zahtevu za azil. Protiv odluke se može podneti žalba azil u roku od pet dana od dana uručenja. Komisija je dužna da odluči o žalbi u roku od 15 dana, a žalba odlaže izvršenje rešenja.

Tokom 2020. godine na Aerodromu „Nikola Tesla“ u Beogradu registrovane su 44 namere za traženje azila u RS i sva lica su puštena na teritoriju,⁸⁹ jer da bi se sprovela granična procedura neophodno je da se tražiocu azila obezbede adekvatan smeštaj i hrana, za šta još uvek ne postoje uslovi. Radovi na osposobljavanju adekvatnih prostorija na Aerodromu „Nikola Tesla“ su u toku⁹⁰, dok je na Aero-

86 Više o navedenoj proceduri vidi u Izveštaju NPM o poseti Prihvatištu za strance.

87 Strancu kome nije dozvoljen ulaz u zemlju, a kojeg nije moguće odmah udaljiti, može se, u skladu sa zakonom kojim se uređuju poslovi u vezi sa strancima, odrediti boravak pod nadzorom Policije, u objektu određenom za te namene za vreme koje je neophodno za njegovo udaljenje iz zemlje.

88 Čl. 41 ZoA.

89 Podatak o broju registrovanih namera pribavljen je od strane predstavnika NPM tokom onlajn diskusionog foruma koji je Grupa 484 organizovala 13.4.2021. godine.

90 Informacija je dostupna u odgovoru Aerodroma na preporuke NPM: <https://npm.rs/attachments/article/966/odgovor%20aerodrom%201.pdf>.

dromu „Konstantin Veliki“ u Nišu obezbeđen jedan kontejner koji je pogodan samo za kraća zadržavanja lica koja ne ispunjavaju uslove za ulazak u zemlju.⁹¹

Takođe i Zakon o graničnoj kontroli⁹² u određenim članovima na posredan način uvodi *de facto* zadržavanje na granici. U čl. 36, st. 1, tačka. 7 propisano je da prilikom granične provere lica policijski službenik je ovlašćen da ne dozvoli licu napuštanje graničnog prelaza do okončanja graničnih provera, što faktički predstavlja ograničenje slobode kretanja. Kako je u stavu 2, istog člana propisano da obavljanje granične provere nije vremenski ograničeno, ovakvo rešenje je prilično problematično, jer ograničenje slobode kretanja nije vremenski ograničeno, ne sprovodi se u nekom formalnom postupku, lice se ne može žaliti na odluku o zadržavanju i ni na koji način nije propisan njegov položaj za vreme trajanja zadržavanja. Dodatno, u čl. 43 Zakona o graničnoj kontroli propisano je da je lice prilikom prelaska državne granice dužno da se podvrgne graničnoj proveri i da ne napušta područje graničnog prelaza dok se ne izvrši granična provera, a lice koje upravlja saobraćajnim sredstvom koje prelazi državnu granicu dužno je da ga zaustavi na prostoru graničnog prelaza sve dok traje granična provera.

Ekstradicioni pritvor

Ekstradicioni pritvor regulisan je Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima (ZMPP).⁹³ Shodno navedenom propisu, postupak za izručenje je sudsko-administrativni, odnosno nakon sudske odluke, konačnu odluku o izručenju donosi i potpisuje ministar pravde. Ekstradicioni pritvor može trajati najduže do izvršenja odluke o izručenju, ali ne duže od godinu dana od dana pritvaranja lica, čije izručenje se zahteva, a određuje se: 1) ako postoje okolnosti koje ukazuju da će se lice, čije izručenje se zahteva, sakriti ili pobeći u cilju ometanja postupka ili sprovođenja izručenja ili 2) ako postoje okolnosti koje ukazuju da će lice, čije izručenje se zahteva, ometati prikupljanje dokaza.⁹⁴ Po isteku svaka dva meseca od pravosnažnosti rešenja o određivanju pritvora, sud po službenoj dužnosti ispituje da li postoje razlozi za produženje ili ukidanje pritvora. Pravosnažno rešenje o ispunjenosti pretpostavki za izručenje dostavlja se sa spisima ministru nadležnom za pravosuđe, a on donosi rešenje kojim dozvoljava ili ne dozvoljava izručenje.

U praksi se dešava da lice koje se nalazi u ekstradicionom pritvoru izjavi da strahuje da će u zemlji, u koju treba da bude izručeno, njegov život biti u opasnosti ili će biti izloženo mučenju ili drugom nečovečnom i/ili ponižavajućem postupanju i/ili kažnjavanju. Ukoliko ovo lice izjavi nameru za traženjem azila u RS poziva se KzA,

91 Izveštaj NPM o poseti SGP Niš i Aerodroma Konstantin Veliki u Nišu, br. 415–83/19 od 27.03.2020. godine, dostupan na: <https://npm.rs/attachments/article/951/izvestaj.pdf> i odgovor Aerodroma povodom preporuka NPM, dostupan na: <https://npm.rs/attachments/article/951/odgovor%20aerodrom.pdf>.

92 „Sl. glasnik RS“, br. 24/18.

93 „Sl. glasnik RS“, br. 20/09.

94 Čl. 22 ZMPP.

koja sprovodi odgovarajuću proceduru, te u ovakvim slučajevima odlučivanje po zahtevu za azil praktično predstavlja prethodno pitanje u odnosu na postupak izručenja i lice ne bi smelo biti izručeno pre nego što se ova njegova tvrdnja ne ispita i meritorno odluči o njegovom zahtevu za azil. Međutim, poseban problem se javlja ukoliko lice nije podnelo zahtev za azil ili je zahtev za azil odbačen, bez ulaženja u meritum, jer ZMPP ne predviđa obavezu suda da ispita navode o osnovanoj sumnji za postojanje progona u zemlji porekla, pa bi u tom pravcu trebalo dopuniti čl. 7 ZMPP.⁹⁵

U proteklom periodu u RS je bilo nekoliko slučajeva traženja azila od strane lica u ekstradicionom pritvoru, koja su najčešće bila državljani Turske, Bugarske i Rumunije. Kao jedan od pozitivnih primera ističe se slučaj odbijanja izručenja državljanina Rumunije zbog toga što je dobio azil u RS.⁹⁶

95 *Op. cit.* Marko Davinić i Ivana Krstić: Vodič za primenu relevantnih propisa u oblasti azila i migracija, Grupa 484, Beograd 2019, str. 164.

96 Dostupno na: <https://www.bg.vi.sud.rs/vest/1441/odluka-o-molbi-ministarstva-pravde-rumunije-za-izrucenja-ghita-sebastian-aureliana.php>.

Monitoring objekata za smeštaj i sprovođenja prinudnog udaljenja

Nadležnost i aktivnosti Zaštitnika građana/Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture

Shodno Zakonu o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka⁹⁷ (u daljem tekstu: Zakon o ratifikaciji OPCAT), u cilju utvrđivanja uslova boravka i tretmana stranaca smeštenih u Prihvatilištu za strance u Padinskoj Skeli, NPM je od 2014. do sada obavio ukupno osam poseta ovoj ustanovi. Aerodrom „Nikola Tesla“ NPM je poseo 10 puta, dok je Aerodrom „Konstantin Veliki“ u Nišu posećen dva puta do sada. Aerodrom „Morava“ u Kraljevu NPM nije posećivao, s obzirom na nizak promet putnika i mali broj stranaca (tokom 2020. godine od 400 putnika bilo je samo 20 stranaca).⁹⁸

Pored toga NPM je i shodno čl. 82 ZoS⁹⁹ vršio nadzore nad prinudnim udaljenjem, pri čemu je takođe odlazio i u Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli. Do polovine 2021. godine na sajtu Zaštitnika građana objavljeno je sedam NPM izveštaja o prinudnim udaljenjima. U 2019. godini praćeno je osam operacija prinudnog udaljenja, u kojima je udaljeno ukupno 22 stranca, u 2020. godini praćeno je 18 operacija, u kojima je udaljeno 40 stranaca, dok je za prva tri i po meseca 2021. godine praćeno dve operacije u kojim je udaljeno dva stranca. Samo jedno udaljenje obavljeno je vazdušnim putem, ali je tim NPM bio prisutan samo do ukravanja lica u avion, dok su ostala udaljenja bila drumska i uglavnom se radilo o postupcima readmisije.¹⁰⁰

97 „Sl. list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 16/05 i 2/06.

98 Podatak pribavljen od predstavnika NPM na onlajn diskusionom forumu koji je Grupa organizovala 13.4.2021. godine.

99 Zaštitnik građana u skladu sa nadležnostima iz Zakona o zaštitniku građana i Zakona o ratifikaciji OPCT vrši nadzor nad postupkom prinudnog udaljenja stranca.

100 Ove informacije prikupljene su od predstavnika NPM na onlajn diskusionom forumu koji je Grupa 484 organizovala 13.4.2021. godine.

Posete nevladinih organizacija

Pristup nevladinih organizacija prihvatilištu za strance propisan je i u čl. 16, st. 2 Pravilnika o kućnom redu tako što je navedeno da će se organizacijama omogućiti neometane posete prihvatilištu. U praksi, nevladine organizacije posećuju Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli i to uglavnom u situacijama kada neko od lica u Prihvatilištu želi da izrazi nameru za azil ili ukoliko je neko od smeštenih stranaca već u proceduri azila, pa je neophodno da se obave konsultacije sa klijentom ili prisustvo zbog obavljanja određenih pravnih radnji u postupku. Kao izvršni partneri UNHCR, pravnici Beogradskog centra za ljudska prava (*u daljem tekstu: BCLJP*) po pozivu odlaze u Prihvatilište. U Prihvatilište za strance povremeno odlaze i psiholozi nevladine organizacije PIN koji licima koja se tamo nalaze povremeno pružaju psihološku pomoć i podršku.¹⁰¹ Pored *ad hoc* poseta, po pozivu i po potrebi, BCLJP obavlja i redovan monitoring jednom mesečno.¹⁰² Ova organizacija ima dozvolu i za pristup tranzitnoj zoni Aerodroma „Nikola Tesla“, pa u slučaju da osoba koja je zadržana na Aerodromu želi da zatraži azil u RS, može stupiti u direktni kontakt sa pravnicima BCLJP.

Posete međunarodnih tela (CPT, UN SRT)

CPT je do sada jedini put posetio Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli 2004. godine.¹⁰³ Tokom posete 2015. godine CPT je posetio prostorije za zadržavanje Stanice granične policije (SGP) Beograd na „Aerodromu Nikola Tesla“ i prostorije za zadržavanje stranaca u tranzitnoj zoni na Aerodromu „Nikola Tesla“ u Beogradu.¹⁰⁴ U izveštaju o poseti, CPT je preporučio organima RS da je neophodno da prostorije SGP Beograd na Aerodromu „Nikola Tesla“ imaju pristup dnevnoj svetlosti, da je neophodno obezbediti čistu posteljinu za boravak tokom noći, kao i da se stranim državljanima mora obezbediti minimum jedan sat vežbi napolju u slučaju da ostaju u tim prostorijama 24 sata ili duže. U vezi sa uslovima za zadržavanje u tranzitnoj zoni, stranci moraju da dobiju i informacije o svom pravnom položaju i svojim pravima na odgovarajućem jeziku, kao i da imaju pristup zdravstvenoj zaštiti ukoliko je traže.

Prostorije na aerodromu posetio je i UN Specijalni izvestilac za torturu (*u daljem tekstu: UN SRT*) prilikom svoje posete 2017. godine.¹⁰⁵ U svom izveštaju

101 BCLJP: Pravo na azil u RS u 2020, str. 98.

102 Nalazi BCLJP o stanju u Prihvatilištu za strance u 2020. godini objavljeni su u: Pravo na azil u RS u 2020, str. 94. do 99.

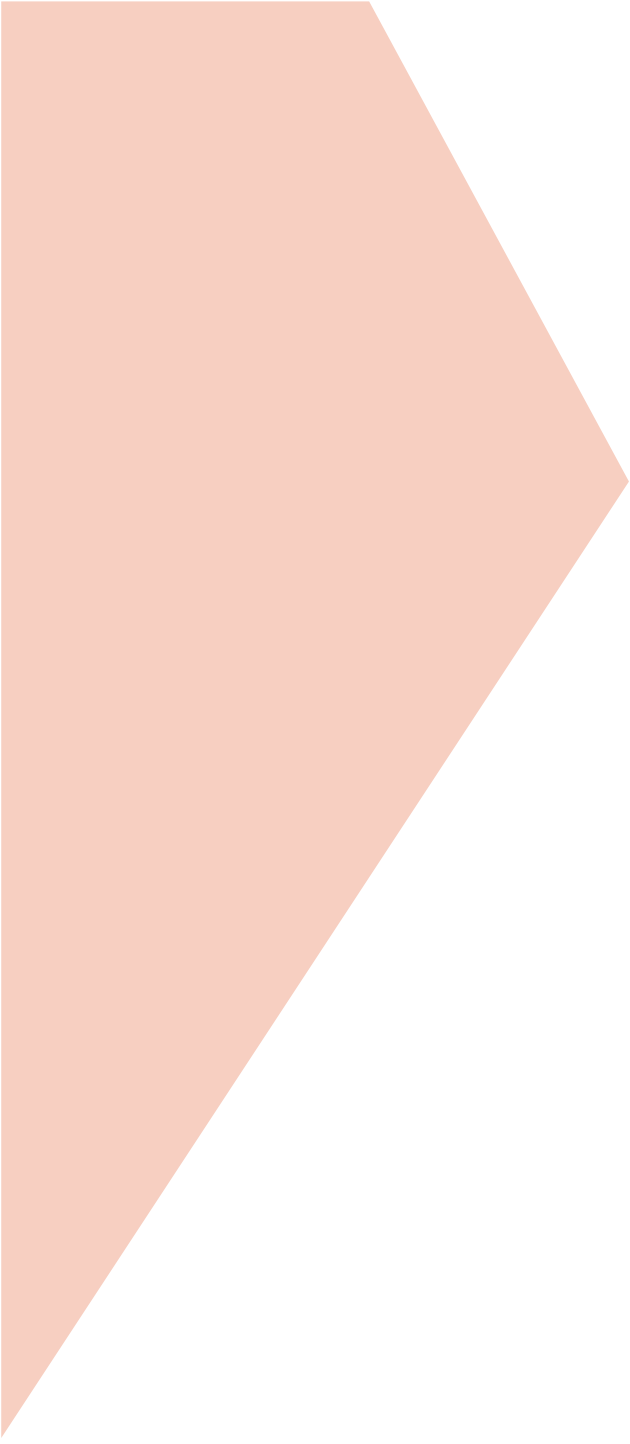
103 Izveštaj o poseti dostupan je na sledećem linku: <https://rm.coe.int/1680697c8f>.

104 Izveštaj o poseti dostupan je na sledećem linku: <https://rm.coe.int/1680697c94>.

105 Izveštaj UN SRT dostupan je na sledećem linku: <https://platforma.org.rs/wp-content/uploads/2019/03/Report.pdf>

o poseti preporučio je Vladi RS da obezbedi adekvatne materijalne uslove u tranzitnim zonama za smeštaj lica koja čekaju da budu vraćena, kao i da obezbedi da granična policija odluke o odbijanju ulaska i odluke o deportaciji pažljivo dokumentuje, kao i da te odluke budu podložne nezavisnoj sudskoj kontroli, a da osobe prema kojima su te mere izrečene budu informisane o svojim pravima, uključujući i pravo na pravni lek i pravnu pomoć na jeziku koji razumeju.¹⁰⁶

106 Izveštaj UN SRT, tačka 108, paragraf a) i b).

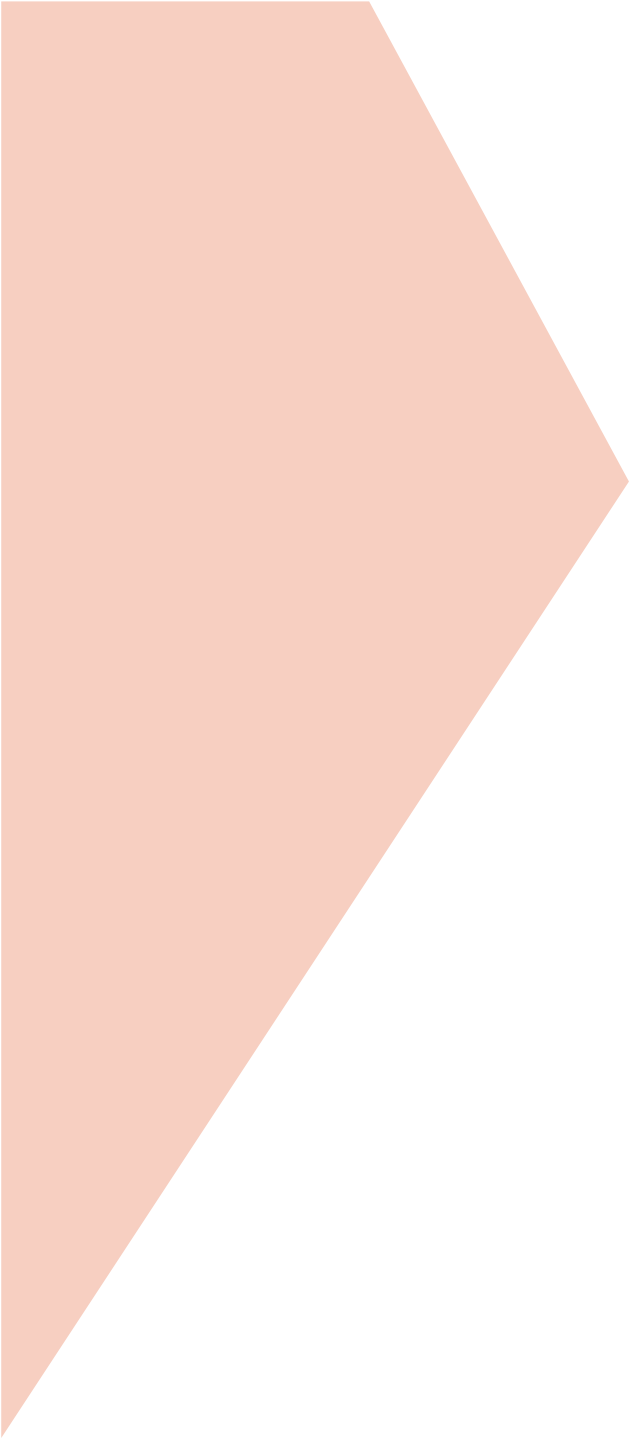


Alternativne mere pritvaranju

Shodno odredbama ZoS, kao blažu meru ograničenja slobode kretanja, nadležni organ može izreći obavezni boravak u određenom mestu.¹⁰⁷ Prema ZoA alternativne mere smeštaju u prihvatilištu za strance su: 1) zabrana napuštanja centra za azil, određene adrese, odnosno određenog područja; 2) redovno javljanje u određeno vreme područnoj policijskoj upravi, odnosno policijskoj stanici prema mestu boravka; 3) privremeno oduzimanje putne isprave.¹⁰⁸

107 Čl. 93 ZoS.

108 Čl. 78 ZoA.



Zaključak i preporuke

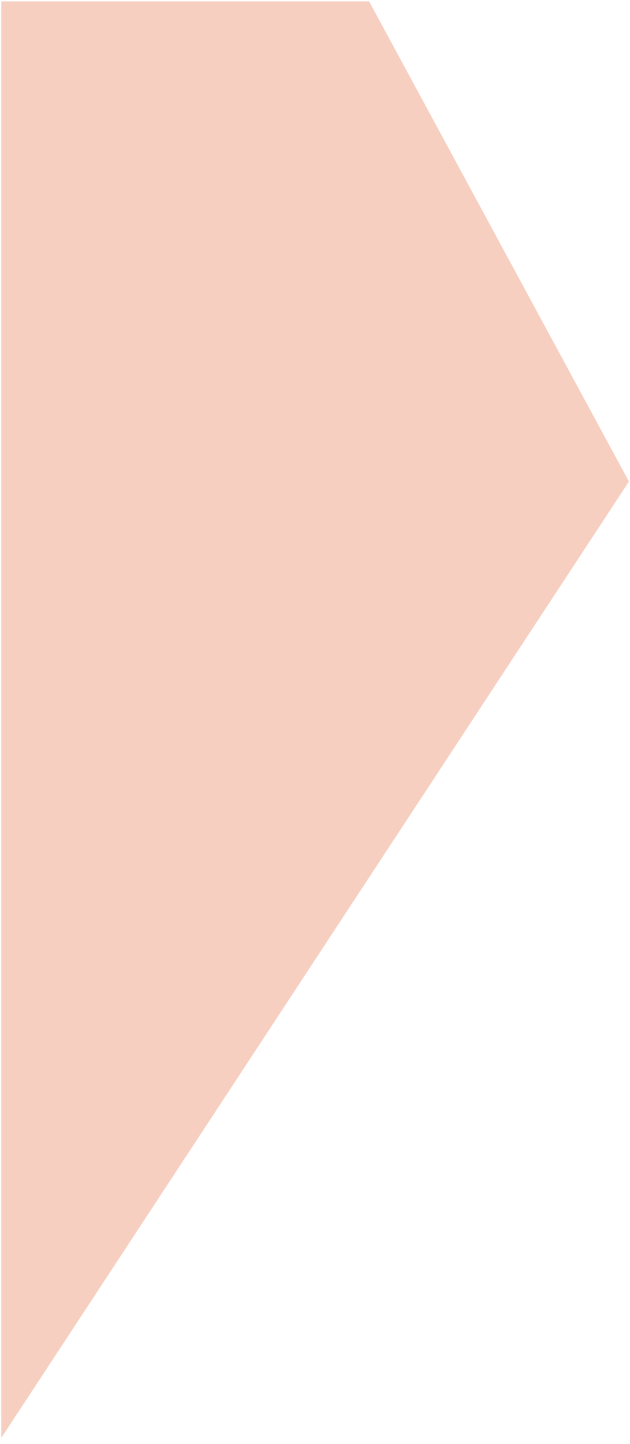
Imajući u vidu nepoznavanje jezika, propisa i ostalih okolnosti, što ih čini naročito ranjivim, veoma je važno precizno urediti položaj migranata lišenih slobode i pružiti im adekvatnu podršku i zaštitu u ostvarivanju svojih prava. U isto vreme neophodno je zadovoljiti zahteve javnog reda i sigurnosti, ali i obezbediti human, profesionalan i pravedan tretman tokom različitih vidova ograničenja i lišenja slobode migranata. U tom pogledu potrebne su određene izmene, dopune i usklađivanja propisa, a neke od najznačajnijih bile bi sledeće:

- Potrebno je uskladiti odredbe ZoS i ZoA koje se odnose na pravno sredstvo protiv odluke o određivanju boravka u prihvatilištu za strance u smislu opredeljivanja za jedinstveno rešenje u pogledu suda koji bi bio nadležan (upravni ili viši sud).
- Zbog postojanja pravnih praznina, na koje je ranije ukazano u tekstu, odredbe čl. 86 ZoS koje se odnose na zadržavanje u prostorijama nadležnog organa moraju biti dopunjene u pravcu određivanja kompletne procedure, dužine trajanja zadržavanja, pravnog sredstva protiv odluke o zadržavanju i drugih bitnih pitanja.
- Odredbe čl. 87 ZoS treba dopuniti tako što će se kao jedan od osnova za određivanje boravka u prihvatilištu za strance navesti i odbijanje ulaska u zemlju.
- U cilju omogućavanja pristupa advokatu neophodno je dopuniti odredbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji bi obuhvatio i lica lišena slobode u kontekstu migracionih propisa, kao i lica kojima su izrečene blaže mere budući da iste mogu biti preinačene u meru smeštaja u prihvatilište.
- Zakon o graničnoj kontroli potrebno je dopuniti odredbama koje bi regulisale proceduru, maksimalno vreme trajanja, pravna sredstva i druga značajna pitanja u slučaju ograničenja slobode kretanja na graničnom prelazu.
- ZMPP potrebno je dopuniti odredbama koje obavezuju sudiju da ispita postojanje osnovane sumnje da licu pretili progon u zemlji porekla, a da ukoliko to bude utvrđeno lice ne može biti izručeno.

- Neophodno je ispitati ustavnost i zakonitost odredaba Pravilnika o kućnom redu koje se odnose na odstupanja od tajnosti pisama i drugih sredstva opštenja.

Pored normativnih izmena i dopuna neophodno je unapređenje i prakse, a naročito je važno sledeće:

- Migrantima lišenim slobode potrebno je omogućiti pravo na efikasno i delotvorno pravno sredstvo protiv odluke o lišenju slobode, za šta je neophodno obezbediti odgovarajuću, stručnu i pristupačnu pravnu pomoć, kao i učešće u usmenoj raspravi i prevođenje po potrebi.
- Sudije koje odlučuju o podnetim pravnim lekovima, kao i pravni zastupnici, treba da pohađaju kontinuirane stručne obuke o položaju migranata, zabrani kršenja principa zabrane vraćanja, izbegličkom pravu i drugim bitnim oblastima.
- U prihvatilištu za strance neophodno je poboljšati pružanje zdravstvene zaštite i psihološke pomoći i podrške.
- Radi lakše svakodnevne komunikacije sa migrantima lišenim slobode, kao i komunikacije u toku različitih vrsta postupaka i procedura neophodno je obezbediti kontinuirano prisustvo prevodilaca u prihvatilištu za strance.
- Službenici prihvatilišta za strance moraju biti obučeni da prepoznaju postojanje opasnosti od mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja u zemlji porekla migranata koji čekaju prinudno udaljenje.
- Bez daljih odlaganja potrebno je obezbediti uslove za rad prihvatilišta za strance u Dimitrovgradu i Plandištu.
- Kako bi se mogla vršiti kraća zadržavanja u prostorijama nadležnog organa, neophodno je dalje poboljšanje uslova i adaptacija prostorija za zadržavanje.
- Neophodno je stvoriti uslove za ubrzani postupak na granici i osposobiti adekvatne prostorije za smeštaj lica koja se nalaze u graničnoj proceduri azila, kao i za odgovarajući smeštaj lica, kojima nije dozvoljen ulazak u zemlju, na Aerodromu „Nikola Tesla“ u Beogradu.



CIP - Каталогизacija у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.85:343.343.6(497.11)

314.15(497.11)

340.142(497.11)

УНИЈАТ, Јелена, 1979-

Pritvaranje migranata po osnovu migracionih propisa : prikaz zakonodavstva i prakse u Republici Srbiji : predlog praktične politike / Jelena Unijat ; [translation Nataša Grba Singh]. – Belgrade : Group 484, 2021 (Beograd : Dosije studio). – 36, 36 str. ; 23 cm

Nasl. prištampanog rada: Detention of Migrants under Migration Regulations : a review of legislation and practice in the Republic of Serbia : Policy Brief. – Oba rada štampana u međusobno obrnutim smerovima. – Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-86001-79-5

а) Мигранти -- Србија б) Жртве трговине људима -- Србија в) Србија -- Судска пракса

COBISS.SR-ID 53082633

