



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

4110-87/2020

Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел. бр. 36110 датум 4. новембар 2020.

На основу члана 2а Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 16/05 и 2/06 и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 7/11), Заштитник грађана, у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре, у складу са чланом 19. тачка (б) Опционог протокола

У Т В Р Ћ У Ј Е

Министарство унутрашњих послова и Министарство правде пропустили су да у потпуности уреде начин и услове под којима се задржавање лица може спроводити у заводима за извршење кривичних санкција, и то у погледу смештаја задржаних лица одвојено од других лица лишених слободе, остваривања права на боравак на свежем ваздуху и одржавања личне хигијене.

На основу утврђеног пропуста, Заштитник грађана упућује Министарству унутрашњих послова и Министарству правде следеће

ПРЕПОРУКЕ

I

Министарство унутрашњих послова и Министарство правде ће допуном Споразума о сарадњи уредити да се задржана лица смештају у посебне просторије, одвојено од других лица лишених слободе.

II

Министарство унутрашњих послова и Министарство правде ће допуном Споразума о сарадњи уредити начин на који ће се задржаним лицима омогућити боравак на свежем ваздуху.

III

Министарство унутрашњих послова и Министарство правде ће допуном Споразума о сарадњи уредити начин на који ће се задржаним лицима обезбедити средства и услови за одржавање личне хигијене.

IV

Министарство унутрашњих послова и Министарство правде доставиће свим заводима за извршење кривичних санкција, односно полицијским управама,

допуњен Споразум о сарадњи, ради информисања о обавезама које имају у поступању према задржаним лицима.

Министарство унутрашњих послова и Министарство правде обавестиће Заштитника грађана о поступању по препорукама у року од 60 дана од дана пријема препорука.

РАЗЛОЗИ

Министарство унутрашњих послова и Министарство правде су, позивајући се на члан 155. став 2. Закона о извршењу кривичних санкција ("Службени гласник РС", бр. 55/14) и члан 16. Закона о полицији ("Службени гласник РС", бр. 6/16) закључили Споразум о сарадњи.¹ Како се наводи у члану 1. Споразума, њиме су се ова министарства споразумела о циљевима, начину и областима сарадње у вези обављања послова одржавања реда и безбедности у установама за извршење кривичних санкција, спровођења лица лишених слободе, задржавања лица, ангажовања лица на издржавању казне затвора, као и условима за рад полицијских службеника ангажованих у установама за извршење кривичних санкција.

Области сарадње су уговорене у III глави Споразума, а у члану 4. се наводи да се сарадња реализује у области размене података у делу који није регулисан неким другим актом, процедура поступања у пословима из надлежности, поступања према задржаним лицима, ангажовања лица на издржавању казне затвора, условима за рад полицијских службеника ангажованих у установама за извршење кривичних санкција и другим областима.

Сарадња у поступању према задржаним лицима је прецизирана у члану 7. Споразума, тако што су се стране потписнице сагласиле да се мера задржавања спроводи у установама за извршење кривичних санкција (став 1.), да се ради спровођења ове мере подручним организационим јединицама полиције уступају без накнаде просторије у набројаним заводима,² а у другим по потреби и сходно могућностима (став 2.), да обезбеђење задржаних лица врше полицијски службеници (став 3.) и да се исхрана задржаних лица омогућује у установама за извршење кривичних санкција о трошку Министарства унутрашњих послова (став 4.).

Национални механизам за превенцију тортуре (НПМ) сматра добром праксом то што су два државна органа која поступају према лицима лишеним слободе уредила питања од значаја за поступање према овим лицима. Овакав Споразум омогућава бољу сарадњу државних органа и службеницима олакшава извршавање њихових конкретних задатака, а истовремено, кроз успостављање процедура и прецизирање надлежности, омогућује лакше остваривање права лица према којима службеници ових органа поступају.

У циљу праћења поступања надлежних органа према задржаним лицима, НПМ учестало посећује полицијске управе и заводе за извршење кривичних санкција.³ На основу чињеница утврђених током ових посета, НПМ је утврдио да поступање према

¹ Заведен у Министарству унутрашњих послова под бр. 5183/16-9 од 19. јуна 2017. год.

² Просторије у казнено-поправним заводима у Ваљево, Сомбору, Ћуприји, Шапцу, Нишу, Сремској Митровици и Пожаревцу – Забели, као и у окружним затворима у Врању, Зајечару, Зрењанину, Краљеву, Крушевцу, Лесковцу, Неготину, Новом Пазару, Панчеву, Прокуљу, Смедереву, Суботици, Ужицу и Чачку.

³ Извештаји НПМ о посетама су доступни на интернет страници НПМ: <http://npm.rs/>.

задржаним лицима није увек у потпуности у складу са важећим прописима и стандардима и да је поступање потребно унапредити тако да се задржана лица увек смештају одвојено од других лица лишених слободе, да им се омогући боравак на свежем ваздуху и да им се обезбеде средства и услови за одржавање личне хигијене.

У посећеним заводима за извршење кривичних санкција често се дешавало да задржана лица буду смештени у Одељења за извршење мера притвора, у спаваонице са притвореним лицима. НПМ је упућивао препоруке да се задржани смештају у посебне спаваонице,⁴ али у неким случајевима постоји објективна немогућност завода да поступи по тој препоруци, због попуњености смештајних капацитета и недостатка слободних просторија. Ипак, ово не може бити оправдање за поступање према задржаним лицима супротно прописима и стандардима и њихово смештање заједно са другим категоријама лица лишених слободе.

Споразумом између надлежних министарстава је уређено да обезбеђење задржаних лица врше полицијски службеници и да се исхрана задржаних омогућује о трошку Министарства унутрашњих послова. Међутим, пропуштено је да се уреде питања боравка на свежем ваздуху и одржавања личне хигијене, за које је НПМ утврдио да у заводима за извршење кривичних санкција постоји различита пракса. На пример, приликом посете Казнено-поправном заводу у Нишу – Одсеку притвора у Пироту, која је обављена ради праћења поступања Полицијске управе у Пироту према задржаним лицима, утврђено је да задржанима није омогућен боравак на свежем ваздуху иако за то у Заводу постоје могућности, као и да им нису доступне заједничке просторије за туширање.⁵ Слично, приликом посете Казнено-поправном заводу у Нишу, која је обављена ради праћења поступања Полицијске управе у Нишу према задржаним лицима, такође је утврђено да нема сметњи да се задржани изводе на шетњу, али да се то не чини, као и да им се не обезбеђују средства за одржавање хигијене.⁶ У КПЗ Пожаревац – Забела задржаним лицима се нередовно обезбеђују средства за одржавање личне хигијене.⁷ Са друге стране, приликом посете Казнено-поправном заводу у Ћуприји и праћења поступања према лицима која је задржала Полицијска управа у Јагодини, утврђено је да задржана лица бораве у овом Заводу са сличним режимом дневних активности као и притворена лица и да имају могућност боравка на свежем ваздуху.⁸ Исто је и у Окружном затвору у Крушевцу у погледу боравка задржаних лица на свежем ваздуху, а хигијенске пакете им обезбеђује Завод, али само на захтев.⁹

Оваква неуједначена пракса, која у неким случајевима доводи до кршења права задржаних лица, указује да је потребно ова питања решити на јединствен начин.

⁴ На пример, у Извештајима НПМ о посетама: ОЗ Ужице бр. 281-31/18 од 14. јуна 2018. год; ОЗ Нови Пазар бр. 281-17/17 од 13. априла 2017. год; ОЗ Врање бр. 281-65/17 од 25. септембра 2017. год; ОЗ Неготин бр. 71-47/12 од 5. марта 2013. год. и други.

⁵ Извештај НПМ о посети ПУ Пирот бр. 281-61/16 од 15. августа 2016. год.

⁶ Извештај НПМ о посети ПУ Ниш бр. 281-82/17 од 3. новембра 2017. год.

⁷ Извештај НПМ о посети Полицијској управи Пожаревац и КПЗ Пожаревац- Забела бр. 412-26/19 од 27. новембра 2019. год.

⁸ Извештај НПМ о праћењу поступања према задржаним лицима у КПЗ Ћуприја бр. 281-46/17 од 8. јуна 2017. год.

⁹ Извештај НПМ о посети ПУ Крушевац бр. 281-4/18 од 19. марта 2018. год.

1. Допуном Споразума ће се уредити да се задржана лица смештају у посебне просторије, одвојено од других лица лишених слободе.

НПМ сматра да би ова допуна била целисходна због уочене праксе да се због недостатка слободних просторија у заводима задржана лица смештају у спаваонице заједно са лицима на извршењу мере притвора. Као што је НПМ већ указивао у разлозима за упућивање препорука у извештајима о посетама заводима за извршење кривичних санкција, раздвајање задржаних од других категорија лица лишених слободе изричито је прописано подзаконским актом којим се уређује задржавање:

Лице коме је одређено задржавање може се задржавати у службеним просторијама Министарства које су намењене за задржавање лица, као и у одговарајућим за то намењеним просторијама правосудних органа Републике Србије.

Ако се лице задржава у просторијама правосудних органа, такво лице се физички одваја од других притворених лица или лица која су на издржавању казне и налази се под надзором полицијског службеника.¹⁰

Стандардна минимална правила Уједињених нација о поступању са затвореницима (Манделина правила)¹¹ у правилу 11. прописују да *различите категорије затвореника морају да буду у различитим установама или деловима установа, при чему се у обзир узимају њихов пол, старост, кривична евиденција, правни основ лишења слободе и потребе поступања са њима. Слично, у правилу 93. став 2. одређено је да се, у мери у којој је то могуће, одвојени заводи или одвојена одељења завода користе за поступање са различитим категоријама затвореника.¹²*

У Извештају о последњој посети Републици Србији Европски комитет за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања (ЦПТ) је истакао да *сматра да би било боље за лица задржана од стране полиције да бораве у полицијским станицама, али да, све док полицијске станице не обезбеде одговарајуће услове, а осумњичени за кривична дела и даље бораве у затворима под полицијским задржавањем до 48 сати, Комитет препоручује да органи Републике Србије предузму неопходне кораке да обезбеде да се таква лица не мешају са притвореницима.¹³*

Смештање задржаних лица заједно са лицима којима је одређен притвор у кривичном поступку могло би нарочито негативно деловати на она лица која нису задржана у кривичном поступку, већ у прекршајном поступку или су возачи који су искључени из саобраћаја због психофизичког стања. Оваква пракса је ретка јер се у заводе за извршење кривичних санкција углавном смештају лица задржана у кривичном поступку, али ова могућност није искључена Споразумом, а пракса задржавања и по другим законским основима уочена је у неким заводима. На пример, у Окружни затвор у Врању се смештају лица задржана по било ком законском основу, јер у оквиру Полицијске управе у Врању само Полицијска станица Сурдулица располаже просторијом за задржавање.¹⁴

¹⁰ Правилник о полицијским овлашћењима ("Сл. гласник РС", бр. 41/19), чл. 31. ст. 1. и 2.

¹¹ Усвојена 17. децембра 2015. год. Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација бр. 70/175.

¹² Ради појашњења позивања на правило 93, НПМ указује да је правилном 122. одређено да лица која су ухапшена или затворена а нису окривљена уживају исту ону заштиту која је предвиђена првим и другим делом одељка Ц ових правила, као и да се одговарајуће одредбе другог дела одељка А ових правила, где се налази 93. правило, исто тако примењују онда када је то корисно за ову посебну категорију лица лишених слободе, уколико се не предузимају никакве мере које подразумевају да су преваспитавање или рехабилитација на било који начин прикладни за лица која нису осуђена ни за какво кривично дело.

¹³ Извештај за Владу Републике Србије о посети ЦПТ од 31. маја до 7. јуна 2017. год, ЦПТ/Инф (2018) 21, пар. 55.

¹⁴ Извештај НПМ о посети ПУ и ОЗ Врање бр. 412-58/20 од 26. фебруара 2020. год.

Стога, како би се предупредило поступање супротно важећим прописима и стандардима према задржаним лицима њиховим смештањем у спаваонице заједно са другим категоријама лица лишених слободе, НПМ сматра да је потребно да се Споразумом изричито уреди да ће се задржана лица смештати у заводе за извршење кривичних санкција у посебним просторијама, одвојено од других лица лишених слободе.

2. Допуном Споразума ће се уредити начин на који ће се задржаним лицима омогућити боравак на свежем ваздуху.

Стандард поступања према лицима лишеним слободе је да се лицима која су затворена дуже од 24 часа омогућује боравак на свежем ваздуху сваког дана:

ЦПТ такође заговара да особама држаним у полицијском притвору 24 сата или дуже буду омогућене, у мери у којој је то могуће, телесне вежбе на отвореном свакога дана.¹⁵

Особама које се налазе у полицијском притвору дуже од 24 часа треба омогућити рекреацију на свежем ваздуху сваког дана, до оне мере до које је то могуће.¹⁶

На ово је ЦПТ указао надлежним органима Републике Србије и у вези са тиме упутио препоруку у Извештају о посети обављеној још 2011. године:

Сем тога, потреба за објектима за физичку активност на отвореном простору за притворена лица такође треба да буде узета у обзир у горе поменутих плановима за реновирање полицијских притворских јединица. У међувремену, ЦПТ препоручује да се предузму кораци којима ће се омогућити, у мери у којој је то могуће, да лица која су у полицијском притвору имају најмање један сат физичке вежбе на отвореном дневно.¹⁷

ЦПТ је нашао да је потребно да понови ову препоруку након следеће посете Републици Србији, обављене 2015. године, као и након последње посете, обављене 2017. године:

Поред тога, у горепоменутом плану обнове објеката за притвор треба у обзир узети и потребу задржаних лица за капацитетима који омогућавају кретање на свежем ваздуху. У међувремену, Комитет препоручује да се за лица која полиција задржава 24 часа и дуже омогући најмање један сат кретања дневно.¹⁸

Тakoђе, лица задржана у полицији 24 часа или дуже треба да имају могућност да изађу у шетњу. Такође, просторије треба да испуњавају минималне стандарде у смислу материјалних услова и да се свим лицима која се држе дуже од 24 сата понуди кретање на слободном ваздуху.¹⁹

Европска затворска правила,²⁰ која се примењују и на задржана лица која су смештена у затворима,²¹ као минимум одређују један сат дневно боравак на свежем ваздуху:

¹⁵ Стандарди ЦПТ: Полицијски притвор, ЦПТ/Инф (92) 3, пар. 42.

¹⁶ Стандарди ЦПТ: Нови стандарди ЦПТ у погледу полицијског притвора, ЦПТ/Инф (2002) 15, пар. 47.

¹⁷ Извештај за Владу Републике Србије о посети ЦПТ од 01. до 11. фебруара 2011. год, ЦПТ/Инф (2012) 17, пар. 31.

¹⁸ Извештај за Владу Републике Србије о посети ЦПТ од 26. маја до 5. јуна 2015. год, ЦПТ/Инф (2016) 21, пар. 36.

¹⁹ Србија: Посета 2017. год, пар. 44. и 55.

²⁰ Препорука Рец (2006) 2 – рев. Комитета министара Савета Европе државама чланицама о Европским затворским правилима, усвојена од стране Комитета министара 11. јануара 2006. год на 952. седници заменика министара и измењена и допуњена од стране Комитета министара 1. јула 2020. год. на 1380. седници заменика министара.

²¹ Правило 10.3.а: Ова Правила односе се и на лица која су из било којег другог разлога задржана у затвору.

Сваком затворенику омогућиће се да сваког дана вежба најмање један сат на свежем ваздуху уколико то дозвољавају временске прилике.²²

Манделина правила не прописују минимално време које би затвореник требало да буде лишен слободе да би му се омогућила шетња на отвореном, али указују на обавезу да се сваком затворенику омогући кретање свакога дана:

Сваки затвореник који не ради на свежем ваздуху, ако то време дозвољава, мора да има најмање један сат дневно за одговарајуће телесне вежбе на свежем ваздуху.²³

Општи животни услови обухваћени овим правилима, укључујући и оне који се односе на осветљење, проветравање, температуру, санитарне уређаје, исхрану, воду за пиће, боравак на свежем ваздуху и физичке вежбе, личну хигијену, здравствену заштиту и одговарајући лични простор, односе се на све затворенике, без изузетка.²⁴

Док полицијске станице углавном немају просторе намењене боравку на свежем ваздуху задржаних лица, а извођење на друга места на отвореном би представљало безбедносни ризик и излагало задржана лица јавности, у заводима за извршење кривичних санкција нема сметњи за реализацију овог права у време када постојећа шеталишта не користе друге категорије лица лишених слободе. Стога је Споразумом потребно уредити начин његовог остваривања.

3. Допуном Споразума ће се уредити начин на који ће се задржаним лицима обезбедити средства и услови за одржавање личне хигијене.

Стандарди ЦПТ о поступању према лицима у полицијском притвору захтевају да се овим лицима обезбеде услови за одржавање личне хигијене:

Особама у притвору требало би да буде дозвољено да задовољавају своје природне потребе у чистим и пристојним условима, те им се морају пружити одговарајућа средства за прање.²⁵

Особе у притвору треба да имају приступ нормалном санитарном чвору у пристојном стању као и одговарајућим могућностима за прање.²⁶

ЦПТ је у вези омогућавања услова за одржавање личне хигијене имао и запажање о стању лица која из нехигијенских услова излазе пред суд (у случају Србије и пред јавно тужилаштво):

Многе полицијске притворске просторије које су посетиле делегације ЦПТ не испуњавају обе минималне стандарде. Ово је посебно неповољно за особе које се након притвора појављују пред судом; превише често се особе изводе пред судију након што су провеле један или више дана у неусловним и прљавим ћелијама, а да нису имале одмор или храну и могућност да се оперу.²⁷

ЦПТ је већ неколико пута указивао да би требало унапредити услове за одржавање личне хигијене лица која је полиција задржала:

Комитет понавља своју препоруку да органи Републике Србије уложе више напора у циљу побољшања материјалних услова у полицијским ћелијама. Прецизније, следеће мере треба приоритетно предузети:

...

²² Европска затворска правила, прав. 27.1.

²³ Манделина правила, прав. 23.1.

²⁴ Манделина правила, прав. 42.

²⁵ Стандарди ЦПТ: Полицијски притвор, пар. 42.

²⁶ Стандарди ЦПТ: Нови стандарди ЦПТ у погледу полицијског притвора, пар. 47.

²⁷ Стандарди ЦПТ: Нови стандарди ЦПТ у погледу полицијског притвора, пар. 47.

- обезбедити да лица у притвору могу да обаве физиолошке потребе када је неопходно у чистим и пристојним условима, и да тоалет и капацитети за прање буду у добром употребном стању.²⁸

Комитет препоручује да се предузму кораки како би се обезбедило да просторије за задржавање у полицијским станицама буду оспособљене за боравак дужи од неколико часова и да се обезбеде услови у смислу услова и хигијене, добро осветљење, чиста ћебад и душеци. Комитет би желео да буде обавештен о корацима које ће органи Републике Србије предузети да се такво стање обезбеди у свим посећеним полицијским станицама.²⁹

Иако у контексту издржавања казни, важно је истаћи и да ЦПТ још сматра да приступ одговарајућем тоалету и одржавање добрих хигијенских стандарда представљају суштинске компоненте хуманог окружења,³⁰ као и да је након посете Републици Србији коју је обавио током 2015. године апеловао да органи Републике Србије хитно предузму кораке како би сви затвореници добили низ артикала за одржавање личне хигијене.³¹

Европска затворска правила детаљније одређују шта је потребно обезбедити у погледу одражавања хигијене:

У затвору се морају обезбедити услови да сваки затвореник може да се окупа или истушира на температури која је прикладна климатским условима, ако је могуће сваког дана или најмање два пута недељно (или чешће уколико је то потребно) у интересу опште хигијене.

Затвореници морају одржавати личну хигијену и хигијену одеће и спаваонице.

Затворске власти морају да их снабдевају средствима за то, укључујући прибор за личну хигијену и прибор и материјале за чишћење.³²

Манделина правила међу правилима која се примењују на све категорије затвореника сврстава и правило о личној хигијени:

Затвореници су дужни да одржавају личну хигијену и због тога им треба обезбедити воду и тоалетни прибор неопходан за одржавање здравља и чистоће.³³

Општи животни услови обухваћени овим правилима, укључујући и оне који се односе на осветљење, проветравање, температуру, санитарне уређаје, исхрану, воду за пиће, боравак на свежем ваздуху и физичке вежбе, личну хигијену, здравствену заштиту и одговарајући лични простор, односе се на све затворенике, без изузетка.³⁴

Од значаја је да се задржаним лицима омогуће средства и услови за одржавање личне хигијене и зато што се лица често лишавaju слободе током извршења кривичног или прекршајног дела, док се налазе ван куће или су затечена у алкохолисаном или лошем хигијенском стању. Слично као и по питању боравак на свежем ваздуху, у заводима за извршење кривичних санкција нема препрека да се задржаним лицима омогући да одржавају личну хигијену, па је Споразумом потребно уредити начин на који ће им се омогућити услови и средства за одржавање личне хигијене.

²⁸ Србија: Посета 2015, пар. 36.

²⁹ Србија: Посета 2017, пар. 42.

³⁰ Стандарди ЦПТ: Издржавање затворске казне, ЦПТ/Инф(92)3, пар. 49.

³¹ Извештај за Владу Републике Србије о посети ЦПТ од 26. маја до 5. јуна 2015. год, пар. 64.

³² Европска затворска правила, прав. 19.4. – 19.6.

³³ Манделина правила, прав. 18.1.

³⁴ Манделина правила, прав. 42.

4. Допуњен Споразум о сарадњи ће се доставити свим заводима за извршење кривичних санкција, односно полицијским управама, ради информисања о обавезама које имају у поступању према задржаним лицима.

НПМ је приликом посета заводима за извршење кривичних санкција и полицијским управама често наилазио на различиту праксу и различито схватање шта је чија обавеза у поступању према задржаним лицима која се налазе у заводу. Поред тога, многи службеници нису били свесни да Споразум два министарства којим је уређено поступање према задржаним лицима уопште постоји, а многи заводи и полицијске управе нису ни имали примерак Споразума. Иако ова пракса није увек доводила до онемогућавања задржаних лица у остваривању њихових права, НПМ сматра да је нужно да се јасно и прецизно уреде обавезе органа у вези са поступањем према задржаним лицима, па је Споразум, након извршених препоручених допуна, потребно доставити свим заводима и полицијским управама. Ово ће их недвосмислено информисати о обавезама које имају у поступању према задржаним лицима.

На основу свега наведеног, НПМ је утврдио да су Министарство унутрашњих послова и Министарство правде пропустили да у потпуности уреде начин и услове под којима се задржавање лица може спроводити у заводима за извршење кривичних санкција, и то у погледу смештаја задржаних лица одвојено од других лица лишених слободе, остваривања права на боравак на свежем ваздуху и одржавања личне хигијене, па је упутио препоруке ради исправљања уоченог пропуста.

ЗАМЕНИЦА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

др Наташа Тањевић