



Djelovodni broj: 05-31/25-3

ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE

NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM

**Po Opcionom protokolu uz Konvenciju UN protiv torture
i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka**

IZVJEŠTAJ O OBILASKU

Graničnog prelaza „Sukobin“ u Ulcinju

Podgorica, decembar, 2025. godine

NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM CRNE GORE
Izveštaj o obilasku Graničnog prelaza Sukobin – 2025. godine

Podaci o obilasku

Vrsta obilaska:	Redovni obilazak;
Svrha obilaska:	Ocjena zatečenog stanja u cilju otklanjanja eventualnih nepravilnosti i prevencija torture;
Vrijeme obilaska:	30. Oktobar, 2025. godine;
Najava obilaska:	Obilazak nije najavljen;
Tim za obilazak:	Danijela Brajković - savjetnica Zaštitnika. Mensur Bošnjak - savjetnik Zaštitnika ¹ ;

Tok obilaska

Faza I – razgovor sa šefom smjene na Graničnom prelazu „Sukobin“

Uvodni razgovor obavljen je sa zatečenim šefom smjene na graničnom prelazu „Sukobin“. Predstavljene su planirane aktivnosti tokom obilaska, u skladu sa metodologijom rada NPM-a.

Faza II – obilazak Graničnog prelaza Sukobin

Ovaj granični prelaz nema prostoriju za zadržavanje, već se lica koja se lišavaju slobode na ovom GP odmah odvođe u Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj. Do dolaska službenika OB-a lica su pod nadzorom u kancelarijama službenika.

Faza III – razgovor sa zadržanim licima i licima lišenim slobode

U momentu obilaska, nijesu zatečena zadržana lica.

Faza IV – razgovor sa zaposlenima

Tim NPM-a je obavio razgovore i sa zatečenim dežurnim službenicima, koji su timu iznijela svoje utiske o radu na ovom GP.

Faza V – uvid u dokumentaciju

Tim NPM-a je izvršio uvid u određenu dokumentaciju koja se vodi na ovom graničnom prelazu.

Faza VI – završni razgovor nakon monitoringa

U završnom razgovoru sa šefom smjene iznešena su opšta zapažanja o obilasku.

¹ Svi izrazi koji se u ovom Izveštaju koriste u muškom rodu obuhvataju iste izraze u ženskom rodu.

NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM CRNE GORE
Izveštaj o obilasku Graničnog prelaza Sukobin – 2025. godine

Takođe je ukazano je da službena lica ne smiju trpjeti bilo kakav vid sankcionisanja, zbog informacija, utisaka, stavova, zapažanja ili mišljenja koja su saopštili tokom razgovora sa timom NPM-a.

Uvod

Zaštitnik, u skladu sa Ustavom Crne Gore² i Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore³, vrši poslove Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) u cilju prevencije mučenja i drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja lica lišenih slobode, a u skladu sa Zakonom o potvrđivanju Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka⁴.

NPM preduzima mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, sprovođenjem redovnih i kontrolnih obilazaka mjesta u kojima se nalaze ili se mogu naći lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje, odlukom suda ili drugog državnog organa.

Članovi tima NPM-a imaju pravo:

- da bez prethodne najave obilaze organe, ustanove i organizacije i pregledaju prostorije u kojima se nalaze ili bi se mogla nalaziti lica lišena slobode;
- na pristup podacima o: organima, ustanovama i organizacijama u kojima se nalaze lica lišena slobode, broju lica lišenih slobode u organu, ustanovi ili organizaciji koju obilaze i o postupanju sa licima lišenim slobode;
- da bez prisustva službenog lica razgovaraju sa licima lišenim slobode i drugim licima koja mogu da daju odgovarajuće informacije u vezi sa sumnjom da se krše ljudska prava u organu, ustanovi ili organizaciji koju obilaze.

² Član 81 Ustava Crne Gore;

³ Zakon o Zaštitniku ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11 od 15.08.2011, 032/14 od 30.07.2014, 021/17 od 31.03.2017);

⁴ "Službeni list Crne Gore – međunarodni ugovori", br 9/2008;

NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM CRNE GORE
Izveštaj o obilasku Graničnog prelaza Sukobin – 2025. godine

Opšti podaci

Sporazum između Vlada Crne Gore i Albanije o otvaranju graničnog prelaza između dvije države, potpisan je 2007. godine. Kao i većina graničnih prelaza u Crnoj Gori, tokom ljetnje turističke sezone, ovaj GP je preopterećen zbog velikog dolaska turista. Prema pisanom odgovoru Stanice Granične policije I-Ulcinj, nedostatak službenika se rješava vanrednim angažovanjem službenika iz postojećeg sastava Stanice GP I Ulcinj.

Preko ovog graničnog prelaza se obavljaju i operacije readmisije, u skladu sa potpisanim sporazumom o readmisiji između države Crne Gore i Albanije Naime, lica koja se preuzimaju po osnovu Sporazuma, odmah se upućuju u Prihvatilište za strance. Readmisija je obavljena za ukupno 50 lica.

Takođe, preko ovog GP se vrši i prinudno udaljenje stranaca, za koja u skladu sa članom 114, stav 9 Zakona o strancima.⁵

Na ovom GP prelazu se vodi i evidencija o licima kojima je bio zabranjen ulazak u zemlju, u skladu sa Zakonom o graničnoj provjeri⁶. U toku 2025. godine, zabranjen je bio ulazak za 10 lica.

Shodno Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca⁷ na GP stranac može izraziti namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U odnosu na to, postupaju u skladu sa Pravilnikom o obrascima zahtjeva za dobijanje azila i zapisnika o usmeno podnešenom zahtjevu za dobijanje azila, koji su službenici imali na ovom GP. Kako nam je saopšteno, do momenta obilaska NPM-a, nije bilo lica koji su izrazili namjeru za dobijanje azila.

⁵ ("Službeni list Crne Gore", br. 012/18 od 23.02.2018, 003/19 od 15.01.2019)

⁶ "Službeni list Crne Gore", br. 072/09 od 30.10.2009, 020/11 od 15.04.2011, 040/11 od 08.08.2011, 039/13 od 07.08.2013, 017/19 od 19.03.2019-član 62 stav 1 tačka 2;

⁷ "Službeni list Crne Gore", br. 002/17 od 10.01.2017, 003/19 od 15.01.2019- član 34 stav 1;

Prostorija za zadržavanje

Kako je NPM i ranije konstatovao, na graničnom prelazu „Sukobin“ ne postoji prostorija koja je namijenjena za boravak zadržanih lica. Naime, lica se odmah predaju službenicima Odjeljenja bezbjednosti Ulcinj, radi procesuiranja i daljeg vršenja obezbjeđenja. Do momenta dolaska službenika OB-a, lica se nalaze u službenim kancelarijama policije na graničnom prelazu, uz nadzor službenika i zadržavaju se najduže do dva sata.

Toalet

Lica koja se liše slobode na ovom GP koriste toalet koji koriste policijski službenici, ukoliko je to neophodno.

Komunikacija sa službenicima

Zadržana lica na ovom GP komunikacija sa službenicima se obavlja neposredno, jer službenici koji obezbjeđujući zadržano lice se nalaze u kancelariji u kojoj boravi lice do primopredaje.

Ishrana

Obzirom da zadržana lica kratko borave na ovom GP, obezbjeđivanje hrane za ta lica je u obavezi policijskih službenika koji lice preuzimaju i koji vrše zadržavanje.

Zdravstvena njega

Prema kazivanju policijskih službenika, ukoliko se ukaže potreba za pružanjem zdravstvene pomoći zadržanom licu dok se nalazi na ovom GP, odmah obavijeste Hitnu medicinsku pomoć. Međutim, kako navode, ukoliko se radi o urgentnom slučaju policijski službenici sami odvezu lice do najbliže zdravstvene ustanove u Ulcinju.

Video nadzor

Video nadzorom pokrivene su sve prostorije na graničnom prelazu „Sukobin“, kao i sami prilaz i ulaz u izlaz. Monitor se nalazi u kancelariji komandira, i rezolucija istog je jasna.

U cilju bolje informisanosti putnika o stanju na graničnom prelazu, i mogućnosti da biraju preko kojeg GP će ući u Crnu Goru, Ministarstvo unutrašnjih poslova je obezbijedilo pregled graničnih prelaza preko linka na sajtu MUP-a, konkretno za GP Sukobin

<http://www.kamere.mup.gov.me/kamere.php?kamere=Sukobin>

Postupanje prema zadržanim licima

Prema riječima službenika, lica koja se zadržavaju borave u prostoriji u kojoj se nalaze policijski službenici GP Sukobin, i zadržavaju se najduže do 120 minuta, odnosno dva sata.

Uvidom u dokumentaciju koja se vodi na ovom GP – u, tim NPM-a je po slučajnom uzorku u dosijee lica koja su lišena slobode tokom 2025. godine, utvrdio je da su se lica zadržavala nepunih sat vremena, kako su prethodno i saopštili policijski službenici. Ukupno je bilo lišeno slobode 26 lica. Informativni list se uručuje licima koja su lišena slobode.

O lišenju se sačinjava službena zabilješka i zapisnik o primopredaji lica. U konkretnom slučaju (kada su se oduzele stvari od lica) sačinjena je i potvrda o oduzetim stvarima.

Prevoz lica do OB Ulcinj vrše službenici specijalizovanim vozilom.

NPM je ukazao da Lice lišeno slobode od strane nadležnog državnog organa mora biti odmah obaviješteno, na svom jeziku ili na jeziku koji razumije, o razlozima lišenja slobode i istovremeno upoznato da nije dužno ništa da izjavi, da ima pravo da uzme branioca koga sam izabere, da zahtijeva da se o lišenju slobode obavijesti lice koje sam odredi, kao i diplomatsko konzularni predstavnik države čiji je državljanin, odnosno predstavnik odgovarajuće međunarodne organizacije ako se radi o licu bez državljanstva ili izbjeglici.⁸

Druga linija provjere

Zakonom⁹ je propisano da je prva linija provjere mjesto na graničnom prelazu na kojem se uobičajeno vrši granična provjera, odnosno da je druga linija provjere posebno određeno mjesto na graničnom prelazu na kojem se granična provjera vrši van mjesta iz stava 2 ovog člana.

Uvidom u dokumentaciju, tim NPM-a je zabilježio sljedeće podatke – u avgustu su na drugu liniji provjere bila upućena 564 lica, u septembru 446 lica, u oktobru do momenta obilaska NPM-a 340 lica. Ovakvo kretanje brojki može ukazivati na smanjen intenzitet graničnog prometa, što je uobičajeno nakon ljetnje turističke sezone, kada se očekuje veći priliv putnika i pojačane kontrole.

⁸ Zakon o krivičnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 057/09 od 18.08.2009, 049/10 od 13.08.2010, 047/14 od 07.11.2014, 002/15 od 16.01.2015, 035/15 od 07.07.2015, 058/15 od 09.10.2015, 028/18 od 27.04.2018, 116/20 od 04.12.2020) – član 5;

⁹ Ibid – član 29 stav 2 i 3;

NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM CRNE GORE
Izvještaj o obilasku Graničnog prelaza Sukobin – 2025. godine

Na ovom graničnom prelazu se vodi posebna evidencija za lica koja su upućena na „drugu liniju provjere“. Timu NPM-a je predloženo da je došlo do određene promjene u praksi obavješćavanja lica upućenih na drugu liniju provjere. Dok ranije lica nisu bila obavješćavana pisanim putem o svrsi i načinu daljih provjera, niti im je takvo obavješćenje bilo dostupno na jeziku koji razumiju, u međuvremenu je uveden standardizovani obrazac koji službenici pokazuju licima tokom postupka.

Međutim, i pored ove formalne novine, NPM konstatuje da takva praksa ne predstavlja dovoljnu garanciju da je lice zaista primilo obavješćenje, niti da je u potpunosti razumjelo njegov sadržaj. Samo pokazivanje obrasca, bez njegovog uručjenja ili bez provjere razumijevanja (npr. putem usmenog pojašnjenja ili prevođenja), ostavlja prostor za sumnju u efektivnost ostvarivanja prava lica na informisanost.

NPM konstatuje da je problematično što ne postoji dokaz da je obavješćenje uručeno (potpis lica, zabilješka u evidenciji) niti da je sadržaj prilagođen jeziku koji lice razumije. Time se praksa, iako formalno unaprijeđena, i dalje svodi na proceduralni minimum, bez stvarne garancije da su ispunjeni standardi transparentnosti, pravne sigurnosti i poštovanja prava lica u postupku.

Sredstva prinude

Tokom 2025. godine, nije bilo upotrebe sredstava prinude prema zadržanim licima na ovom graničnom prelazu. Posebno se vodi evidencija upotrebe sredstava prinude.

Uvid u dokumentaciju

Uvidom u evidencije, zapaženo je da se na ovom graničnom prelazu vodi pisana evidencija o licima prema kojima je sproveden postupak utvrđivanja identiteta, kako to propisuje Zakon o graničnoj kontroli¹⁰, a koja se vrši na „drugoj liniji provjere“. Granični prelaz raspolaže sa opremom pomoću koje se može utvrditi ispravnost putne isprave.

Pregledom evidencija i dosijea uočeno je da je zapisnik o primopredaji lica br.sl 875/25 sa datumom 06.09.2025. godine bio nepotpuno sačinjen, sa pogrešno navedenim datumom i vremenom primopredaje. Na osnovu ovakvih podataka nije bilo moguće utvrditi tačno vrijeme zadržavanja pod nadležnošću službenika GP Sukobin.

¹⁰ Ibid – član 62 st. 1 t. 3;

NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM CRNE GORE
Izvještaj o obilasku Graničnog prelaza Sukobin – 2025. godine

Daljim pregledom dokumentacije NPM je zabilježio da je u jednom dosijeu informativni list bio sačinjen samo na domaćem jeziku iako se radilo o stranom državljaninu, te je i u ovom slučaju upitno da li je lice bilo u potpunosti upoznato sa svojim pravima i obavezama.

Saradnja sa timom Nacionalnog preventivnog mehanizma

Zatečeni šef smjene, kao i službenici sa kojima je tim imao komunikaciju tokom obilaska, ostvarili su dobru saradnju sa timom. Omogućili su pristup svim prostorijama koje su bile u fokusu monitoringa, dali na uvid svu traženu dokumentaciju i pružili sve tražene informacije.

Zaključak i preporuke

Nakon monitoringa, uvida u dokumentaciju i neposrednih zapažanja tokom obilaska, NPM konstatuje da, iako su u određenoj mjeri preduzeti koraci ka formalnom unapređenju postupanja, u praksi i dalje postoje nedostaci u pogledu zaštite prava lica lišenih slobode i lica koja se upućuju na drugu liniju provjere.

Kvalitet postupanja prema licima upućenim na drugu liniju provjere mora se sagledavati kroz prizmu tačnosti, potpunosti i pouzdanosti vođenja službenih evidencija, jer upravo one predstavljaju osnov za naknadnu kontrolu zakonitosti rada službenika. U tom kontekstu, utvrđeni propusti u dokumentaciji – uključujući nepotpuno i netačno sačinjen zapisnik o primopredaji, sa pogrešno navedenim datumom i vremenom – onemogućavaju precizno utvrđivanje tačnog trajanja zadržavanja lica pod nadležnošću službenika GP Sukobin i dovode u pitanje pravnu sigurnost postupka. Iako je moguće da je, u konkretnom slučaju, riječ o nenamjernoj ljudskoj grešci, ovakvi propusti mogu imati posljedice po pravnu sigurnost i ukazuju na potrebu pojačane pažnje i dosljednosti prilikom popunjavanja službene dokumentacije.

Dodatno, iako je uveden obrazac za obavješćavanje lica o svrsi i načinu dalje provjere, praksa ograničavanja obavješćavanja na formalno predočavanje obrasca, bez njegovog uručenja licu i bez provjere da li je sadržaj obavješćenja shvaćen, ne predstavlja adekvatnu niti djelotvornu garanciju ostvarivanja prava na informisanost. Ovaj problem je posebno izražen u slučajevima stranih državljana, što potvrđuje i zapažanje da je u jednom dosijeu informativni list bio sačinjen isključivo na domaćem jeziku, iako se radilo o stranom državljaninu, zbog čega ostaje otvoreno pitanje da li je lice u potpunosti bilo upoznato sa svojim pravima i obavezama.

NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM CRNE GORE
Izveštaj o obilasku Graničnog prelaza Sukobin – 2025. godine

Sve navedeno ukazuje da uočenim praksama nedostaje suštinska, a ne samo formalna usklađenost sa propisanim standardima, naročito u dijelu koji se odnosi na precizno evidentiranje vremena i datuma postupanja, jezičku dostupnost informacija i dokazivost da su prava lica zaista ostvarena.

Zaštitnik kao NPM zaključuje da je neophodno dodatno unaprijediti postupanje kroz dosljedno i tačno vođenje evidencija, povećanu pažnju prilikom unosa podataka (posebno datuma i vremena), obavezno uručenje pisanih obavještenja na jeziku koji lice razumije, kao i uvođenje mehanizama koji će omogućiti provjeru i dokaz da su lica bila pravovremeno i razumljivo informisana o razlozima, trajanju i pravnom osnovu postupanja prema njima.

Zaštitnik kao NPM podsjeća na ranije date preporuke:

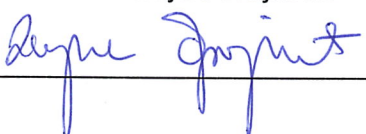
- da se lica prema kojima se vrši provjera na "drugoj liniji provjere", pisanim putem na jeziku koji razumiju obavijeste o svrsi i načinu provjere;

Nakon izvršenog obilaska i sagledavanja zatečenog stanja Zaštitnik kao NPM upućuje preporuke GP „Sukobin“:

- preduzeti mjere da se sva službena dokumentacija vodi tačno, potpuno i bez grešaka, uz posebnu pažnju na ispravno evidentiranje datuma, vremena i trajanja zadržavanja lica;

Savjetnici Zaštitnika za zaštitu od torture, bezbjednost i NPM

Danijela Brajković



Mensur Bošnjak

