



|                    |   |
|--------------------|---|
| Kabinet Zaštitnika | 020/241-642                               |
| Savjetnici         | 020/225-395                               |
| Centrala           | 020/225-395                               |
| Fax:               | 020/241-642                               |
| E-mail:            | ombudsman@t-com.me<br>www.ombudsman.co.me |

**Broj: 190/21**

**Podgorica, 29. decembar 2022. godine**

**MS/MS**

Na osnovu osnovu člana 41 Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 42/11, 32/14 i 21/17) i člana 41 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore" br. 53/14) nakon ispitnog postupka, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore daje sljedeće

## **MIŠLJENJE**

### **I UVOD**

**1.** Predsjednik X.Z, uz saglasnost policijskih službenika<sup>1</sup> radno angažovanih na poslovima suzbijanja krivičnih djela iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije obratio se Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, u cilju zaštite prava zaposlenih u ovim organizacionim cjelinama Uprave policije, a u vezi sa odredbom člana 119 nacrtu Zakona o unutrašnjim poslovima, a koja se odnosi na poligrafско испитивање policijskih službenika raspoređenih na poslovima borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije.

**2.** U obraćanju je, pored ostalog, ukazano: da je nacrtom Zakona o unutrašnjim poslovima, članom 119 predviđena u potpunosti diskriminatorska odredba, koja se odnosi na poligrafско испитивање policijskih službenika. Dalje se ukazuje da je ovom odredbom predviđeno da je policijski službenik raspoređen na poslovima borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije

---

<sup>1</sup> U spisu predmeta kod Zaštitnika egzistira saglasnost za postupanje Zaštitnika– imena i prezimena svojeručno potpisanih policijskih službenika

dužan da se, na okolnosti rada i obavljanja konkretnog policijskog posla, podvrgne poligrafskom ispitivanju, kao i da odbijanje poligrafskom ispitivanju predstavlja težu povredu službene dužnosti, shodno članu 170 stav 1 tačka 14 predloženog zakona. Takođe, ističe se da je prema ovoj odredbi dalje predviđeno da poligrafsko ispitivanje policijskog službenika na predlog neposrednog rukovodioca policijskog službenika odobrava ministar ili lice koje on ovlasti, kao i da se poligrafsko ispitivanje policijskog službenika raspoređenog na poslovima borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije može sprovesti i na zahtjev rukovodioca organizacije jedinice Ministarstva ovlašćene za vršenje unutrašnje kontrole policije. Nadalje, navedeno je da se navedena odredba, u vezi poligrafskog ispitivanja ne odnosi na sve policijske službenike Uprave policije, već isključivo na službenike koji rade na poslovima borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije, a u konkretnom slučaju to su službenici radno angažovani u organizacionoj cjelini »Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije«, kojih shodno važećem aktu o organizaciji i sistematizaciji ima nešto više od 90; da je ovako koncipirana odredba člana 119 u potpunosti neustavna tj. u suprotnosti sa čl. 17 i 19 Ustava Crne Gore, kao takva ne postoji ni kod jedne zemlje u okruženju i u potpunosti je diskriminatorska, odnosno odredba uspostavlja nejednako postupanje prema jednakima, odnosno nejednako postupanje prema određenoj grupi policijskih službenika na osnovu određenog svojstva, a to svojstvo u konkretnom slučaju je pripadnost određenoj organizacionoj cjelini, što će za posledicu imati, ukoliko odredba stupi na snagu, nejednakost u šansama za ostvarivanje ustavom i zakonom zagarantovanih prava. U obraćanju se dalje ukazuje da je članom 170 stav 1 tačka 14 predloženog Zakona propisana teža povreda službene dužnosti, ukoliko bi policijski službenik raspoređen na poslovima borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije odbio da se podvrgne poligrafskom ispitivanju, što bi za posledicu moglo imati donošenje disciplinske mjere prestanka radnog odnosa, čime se policijski službenici praktično stavljuju pred svršen čin i ostaju bez mehanizama pravne zaštite. Takođe, odredba o poligrafskom ispitivanju već postoji u crnogorskom zakonodavstvu i kao takva predviđena je članom 257 stav 2 Zakonika o krivičnom postupku Crne Gore, kao jedno od ovlašćenja i radnji policije u izviđaju, kojom je predviđena mogućnost poligrafskog ispitivanja svih lica uz njihov izričiti pristanak, uključujući i svih policijskih službenika, ukoliko postoji sumnja da su izvršili krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti i da ova radnja u krivičnopravnom zakonodavstvu Crne Gore ne prestavlja bilo kakav dokaz i ima isključivo operativni karakter, radi usmjeravanja daljih mjera i radnji u izviđajnom postupku; da je nejasno čime se predlagač vodio kada je propisivao odredbu člana 119 i zašto postoji potreba postojanja takve odredbe, kada je ona (iako drugačije koncipirana) sadržana u drugom pravnom aktu, pri čemu se jasno može zaključiti da postoji kolizija između predložene odredbe i odredbe Zakonika o krivičnom postupku, koja je na snazi. Istakli su da je u toku javne rasprave u vezi navedenog nacrta Zakona o unutrašnjim poslovima, više organizacionih cjelina Uprave policije ukazalo na spornu odredbu i radnoj grupi dostavilo predloge za njenu izmjenu ili eventualno brisanje. Predložene izmjene uglavnom su išle u

pravcu, da odredba treba da se odnosi na poligrafsko ispitivanje svih policijskih službenika, čime bi se eliminisao njen diskriminatorski karakter, i u tom smislu sindikalna organizacija »Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i Sektor za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma« navedene predloge bi u potpunosti podržala. Međutim, navedeni predlozi od strane radne grupe su u potpunosti odbijeni, a u Izvještaju o javnoj raspravi, radna grupa je, kako kažu, prepostavljaju u nedostatku pravnih argumenata, kojima bi mogla braniti predloženu odredbu, kao obrazloženje kojim se predlozi odbijaju navela da je »poligrafsko ispitivanje uvedeno samo za službenike, koji se bave poslovima borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije kako bi na tim poslovima imali "najbolje i najčestitije" službenike, koji u svakom trenutku mogu da odgovore datom zadatku, te da samo prihvatanje rada na tako odgovornim poslovima zahtijeva veću kontrolu i nadzor«; da se tumačenjem obrazloženja po njima nameću logična pitanja, da li u ostalim organizacionim cjelinama mogu da rade manje čestiti policijski službenici i da li je poligraf zapravo uređaj kojim se utvrđuje i mjeri stepen nečije »čestitosti«. Na kraju su istakli, da se na ovaj način najgrublje krše prava iz radnog odnosa i diskriminišu policijski službenici koji obavljaju najkompleksnije i najvažnije poslove i zadatke u okviru Uprave policije.

**2.1.** Dopunom pritužbe ukazano je da je Zakon u fazi predloga utvrđen na sjednici Vlade Crne Gore, koja je održana 4. marta 2021. godine i da je razlika između nacrtu i predloga Zakona, u tome da je Predlogom diskriminatorna odredba propisana članom 120, dok je u Nacrtu Zakona bila predviđena članom 119, pri čemu je sadržina odredbe ostala nepromijenjena. Takođe, ukinute su novim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Upravi policije od marta 2021. godine, organizacione cjeline „Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije“, i „Sektor kriminalističke policije“, pri čemu su unutrašnje organizacione cjeline ovih sektora nastavili da postoje i organizaciono su ušli u sastav nove cjeline pod nazivom „Sektor za borbu protiv kriminala“; da je pet odsjeka koji su funkcionali u sastavu Sektora za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, u okviru novoformiranog Sektora nastavili da obavljaju identične poslove i zadatke, koji se tiču borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije, te su službenici ovih pet Odsjeka diskriminisani predlaganjem sporne odredbe.

## **II ISPITNI POSTUPAK**

**3.** U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u skladu sa odredbom člana 35. Zakona o zaštitniku/ci, zatražio izjašnjenje na navode iz pritužbe od Ministarstva unutrašnjih poslova.

4. U dostavljenom izjašnjenju Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore je, u suštini, navedeno: da poligrafsko testiranje ne predstavlja nikakvu novinu u zakonodavstvu Crne Gore; da Zakonik o krivičnom postupku prepozna isti u članu 257, kojim su uređena ovlašćenja i radnje policije u izviđaju; da je upravo ovaj institut razrađen u članu 119 Predloga zakona - poligrafsko testiranje lica koje je do sada bilo bliže uređeno u okviru Pravilnika o načinu obavljanja određenih policijskih poslova i primjeni ovlašćenja u obavljanju tih poslova. Međutim, članom 120 Predloga zakona uvedena je novina – poligrafsko testiranje samih policijskih službenika i to onih policijskih službenika raspoređenih na poslovima organizovanog kriminala i korupcije zbog prirode posla koji obavljaju; da su ovi policijski službenici dužni da se podvrgnu poligrafском ispitivanju, a u slučaju da odbiju navedeno testiranje disciplinski će odgovarati. Nadalje se u izjašnjenju navodi da je cilj ove norme da se ključni segmenti koji dovode ovo društvo do stagniranja u svakom smislu, u redovima koji treba da obezbijede i garantuju bezbjednost i sigurnost građana, u potpunosti eliminišu, kako bi sa punom vjerom u rad ovih policijskih službenika, koji su na braniku borbe protiv ovog vida kriminaliteta ušli u koštač sa organizovanim kriminalom i korupcijom; da ne postoji niti jedan razlog koji se može argumentovano suprotsaviti ovoj obavezi koja se ustanovljava za ove policijske službenike iz jednog prostog razloga – ove ljude niko nije natjerao da se bave policijskim poslom i to ove uže specijalnosti. Takođe se ukazuje da po njihovom mišljenju na obavezu poligrafskog testiranja policijskih službenika koji se bave organizovanim kriminalom i korupcijom može gledati npr. kao na jedan od uslova za zasnivanje radnog odnosa, odnosno raspoređivanja na ova radna mjesta; da kao što je već rečeno, delikatnost i priroda poslova kojim se bavi upravo ova kategorija policijskih službenika bili su ključni razlog za propisivanje ove obaveze, a sve u cilju osiguravanja optimum preduslova za borbu protiv organizovanog kriminala. Jer, kako navode, činjenica je da dok u sopstvenim redovima nemaju jasnu i čistu situaciju i sliku, sav rad i trud mogu pasti u vodu. Napominju, kako ne postoji niti jedna odredba Ustava Crne Gore u odnosu na koju je predmetna odredba, odnosno član u nesaglasju, te da uporedna praksa i analiza propisa npr. Srbije u članu 142 stav 13 Zakona o policiji predviđa da je za pojedina radna mjesta propisana aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, u postupku vršenja bezbjednosne provjere, obavezno poligrafsko ispitivanje službenika. U polemici o poligrafu ne smiju da se izgube iz vida njegovi praktični aspekti - bezbjednosna svrha, borba protiv terorizma, korupcija itd. - generalno, u borbi protiv najtežih vidova kriminaliteta. Kao bitno, u izjašnjenju napominju da je praktikovanje primjene poligrafa u postupcima koji prethode krivičnom postupku "ne sa ciljem prikupljanja dokaza za presudu, već podataka i obavještenja potrebnih za otkrivanje izvršenih krivičnih djela i njihovih učinalaca"<sup>2</sup>. Većina zagovornika primjene poligrafa saglasna je da je ono pomoćno istražno sredstvo za eliminaciju nevinih osoba ili za selekciju najsumnijivijih. Druga svrha poligrafa je pribavljaljanje drugih dokaza u formalnom smislu, priznanja osumnjičenog ili

<sup>2</sup> Grubač, M(2009).Krivično procesno pravo,Beograd,Pravni fakultet Univerziteta Union; Službeni Glasnik

materijalnih dokaza. Postoji kompleks pitanja vezanih za legimitet i legalnost poligrafskog ispitivanja s gledišta opštег pravnog poretku, naročito ustavnog i kaznenog procesnog prava i etike. Poligraf je kontroverzno pomoćno sredstvo. Treba ga prihvati, ne kao dokaz o krivici, nego kao pomoćno istražno sredstvo. Dalje se u izjašnjenu navodi da su, nepouzdanost, prigovori principijelnog karaktera, minimalna dokazna vrijednost, zadiranje u intimnu sferu - argumenti protiv korišćenja poligrafa u bilo kom vidu, dok se oponenti ovog stava zalažu za uvođenje poligrafa u krivični postupak – kao nesamostalno, pomoćno sredstvo. Pouzdanost je osnov za prihvatanje bilo kojeg metoda, pa i poligrafa. Poligraf, generalno kao radnju policije u izviđaju, a i u odnosu na samo testiranje policijskih službenika bi trebalo prihvati samo kao jedno inicijalno sredstvo, kao dijagnozu o krivici ili pak nevinosti koja ne može biti dokaz, ali može pomoći da se pronađu drugi dokazi. Ono treba da služi za usmjeravanje istrage, selekciju osumnjičenih i za otkrivanje novih dokaza. U prilog navedenim činjenicama treba sagledati i širi pravni aspekt navedene tematike. Naime, navode da smo svjedoci da se u javnosti uvriježilo stanovište da jedan broj policijskih službenika koji su uključeni u borbu protiv organizovanog kriminala otvoreno sarađuju sa kriminalnim grupama, čime se često stvara utisak da je većina službenika policije etiketirana kao korumpirana i sklona koruptivnim radnjama, što ne korespondira sa stvarnim stanjem i naporima koji se ulažu u kontinuiranoj borbi sa pojavnim oblicima kriminala, koji su iz godine u godinu sve sofisticirani i vrlo brojni, kako u broju pripadnika kriminalnih grupa, tako i u količini sredstava kojima se finansira organizovani kriminal. Upravo je i to jedan od razloga i mehanizama kako se mogu zaštititi ti policijski službenici podvrgavanju poligrafском ispitivanju. Naime, svakom savjesnom i odgovornom policijskom službeniku koji je uključen u borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije zbog prirode posla koji obavljaju poligrafko testiranje može biti samo jedan od načina da dokaže svoju nevinost, ukoliko su neopravданo optuženi. Kao zaključak je istaknuto da je u uporednom pravu poligrafko testiranje uobičajeni standard kada su u pitanju službe bezbjednosnog sektora. Potreba usaglašavanja i podizanja nivoa standarda i profesionalizacije rada bezbjednosnih službi zahtijeva i neodložno uvođenje poligrafskog testiranja koje je sve češći standard u razvijenim zemljama kod svih odgovornijih poslova čak i u privatnom sektoru, a neizostavan u javnom bezbjednosnom sektoru. U odnosu na ovaj institut navode da je nejasno sa kojim bi to ustavnim načelom bio u suprotnosti Predlog zakona i da sloboda tj. pravo na rad nije pogaženo, iz razloga što poligrafko testiranje predstavlja primjer tzv.dozvoljene diskriminacije- neophodan uslov od kojeg direktno zavisi valjano obavljanje konkretnog posla. Dozvoljena diskriminacija je i poželjna i u nacionalnim radnim zakonodavstvima važi pravilo da se razlikovanje tj. propisivanje posebnih uslova za zasnivanje radnog odnosa ne smatra diskriminacijom ukoliko su ovi stvari i odlučujući uslov obavljanja posla.

### **III ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA**

**5.** Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, pritužbe i dopune iste utvrđene su sljedeće činjenice relevantne za donošenje mišljenja:

- da je Nacrtom, odnosno Predlogom Zakona o unutrašnjim poslovima, članom 119 bila predviđena odredba: da policijski službenik raspoređen na poslovima borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije dužan je da se podvrgne poligrafskom ispitivanju, kao i da odbijanje poligrafskom ispitivanju, predstavlja težu povredu službene dužnosti, shodno članu 170 stav 1 tačka 14 predloženog zakona;
- da je na osnovu člana 82 stav 1 tačka 2 Ustava Crne Gore i Amandmana IV stav 1 na Ustav Crne Gore, Skupština Crne Gore 27. saziva na Četvrtoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasjedanja u 2021. godini, dana 17. juna 2021. godine, *donijela Zakon o unutrašnjim poslovima ("Službeni list Crne Gore", br. 070/21).*

### **IV RELEVANTNO PRAVO**

#### **6. Ustav Crne Gore:**

„Član 8

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju.

Posebne mjere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preuzete.

Član 17

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.”

#### **7. Zakon o unutrašnjim poslovima ("Službeni list Crne Gore", br. 070/21 od 25.06.2021, 123/21 od 26.11.2021):**

“Član 119

Policijski službenik može, u skladu sa zakonom, uz dobrovoljan pristanak lica od kojeg traži obaveštenja, da primijeni nad njim poligrafsko testiranje pošto ga upozna sa radom uređaja i lice za to da pisanu saglasnost.

Maloljetnik se može podvrgnuti poligrafskom testiranju uz njegov dobrovoljni pristanak i uz pisanu saglasnost i prisustvo roditelja, staratelja, usvojioца, hranitelja, trećeg lica od povjerenja, odnosno lica kojem je maloljetnik povjeren na njegu, vaspitanje i obrazovanje.

Policijski službenik će prekinuti primjenu poligrafskog testiranja ako lice od kojeg se traže obaveštenja, posle davanja pisane saglasnosti, izjavi da tu saglasnost povlači.

Poligrafskom testiranju ne može da se podvrgne lice:

- 1) koje je pod uticajem alkohola, opojnih droga ili drugih psihotaktivnih supstanci;
- 2) koje ima ozbiljna srčana oboljenja ili respiratorne smetnje;
- 3) u izrazito stresnom stanju;
- 4) koje je pod dejstvom ljekova za smirenje;
- 5) koje pokazuje vidljive znake duševne bolesti, privremene duševne poremećenosti ili je u drugom stanju koje onemogućava testiranje;
- 6) koje osjeća intenzivan fizički bol;
- 7) koje je trudnica ili porodilja;
- 8) koje nije navršilo 14 godina života.

#### Član 120

Polički službenik angažovan na poslovima borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije dužan je da se, na okolnosti rada i obavljanja konkretnog policijskog posla, podvrgne poligrafском testiranju.

Poligrafko testiranje policijskog službenika iz stava 1 ovog člana, na predlog neposrednog rukovodioca policijskog službenika, odobrava ministar ili lice koje on ovlasti.

Poligrafko testiranje policijskog službenika iz stava 1 ovog člana, na okolnosti rada i obavljanja konkretnog policijskog posla, sproveće se i na zahtjev rukovodioca organizacione jedinice Ministarstva koja vrši poslove unutrašnje kontrole rada Policije.

Odbijanje poligrafskog testiranja i davanja odgovora na pitanja u vezi sa policijskim poslovima iz stava 1 ovog člana, predstavlja povredu službene dužnosti.

Način vršenja, odnosno sprovođenja poligrafskog testiranja iz čl. 119 i 120 ovog zakona i metodologiju primjene tog testiranja, propisuje Ministarstvo.

#### Član 173 stav 1 tačka 14

Pored težih povreda službene dužnosti utvrđenih zakonom kojim se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještenika, teže povrede službene dužnosti policijskih službenika su: odbijanje poligrafskog testiranja i davanja odgovora u smislu člana 120 ovog zakona;

#### Član 174 stav 2

Za teže povrede službene dužnosti mogu se izreći disciplinske mjere:

- 1) novčana kazna u iznosu od 20% do 40% mjesечne zarade isplaćene za mjesec u kojem je učinjena povreda službene dužnosti, za period od dva do šest mjeseci;
- 2) nemogućnost sticanja neposredno višeg zvanja u periodu od dvije do četiri godine;
- 3) raspoređivanje na drugo radno mjesto za koje je predviđeno neposredno niže zvanje, na vrijeme od jedne do dvije godine;
- 4) uslovni prestanak radnog odnosa; ili
- 5) prestanak radnog odnosa.

#### Član 198 stav 1 tačka 6

Polički službenik unutrašnje kontrole, osim primjene policijskih ovlašćenja propisanih ovim i drugim zakonom, u vršenju unutrašnje kontrole ovlašćen je i da: zahtijeva poligrafko testiranje policijskog službenika iz člana 120 stav 1 ovog zakona;

#### **8. Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni list Crne Gore“, br.46/2010, 18/2014 i 42/17):**

“Član 2 st. 1 i 2

Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili 5 porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.”

**9. Zakonik o krivičnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 057/09, 049/10, 047/14, 002/15, 035/15, 058/15, 028/18, 116/20, 145/21):**

“Član 257

(1) Ako postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, policija je dužna da obavijesti državnog tužioca i samoinicijativno ili po zahtjevu državnog tužioca preduzme potrebne mjere da se pronađe učinilac krivičnog djela, da se učinilac ili saučesnik ne sakrije ili ne pobjegne, da se otkriju i obezbijede tragovi krivičnog djela i predmeti koji mogu poslužiti kao dokaz, kao i da prikupi sva obavještenja koja bi mogla biti od koristi za uspješno vođenje krivičnog postupka.

(2) U cilju ispunjenja dužnosti iz stava 1 ovog člana, policija može da traži obavještenja od građana, primjeni poligrafsko testiranje, izvrši analiziranje glasa, izvrši antiteroristički pregled, ograniči kretanje odnosno pristup određenih lica na određenom prostoru za potrebno vrijeme, javno raspiše nagradu u cilju prikupljanja obavještenja, izvrši potreban pregled prevoznih sredstava, putnika i prtljaga, preduzme potrebne mjere u cilju pronalaženja lica, preduzme potrebne mjere u vezi sa utvrđivanjem identiteta lica i istovjetnosti predmeta, uzme uzorak za DNK analizu, raspiše potragu za licima i stvarima za kojima se traga, pregleda određene objekte i prostorije državnih organa, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika u prisustvu odgovornog lica, ostvari uvid u njihovu dokumentaciju i po potrebi je oduzme, kao i da preduzme i druge potrebne radnje i mjere u skladu sa ovim zakonikom. O činjenicama i okolnostima koje su utvrđene prilikom preuzimanja pojedinih radnji, a mogu biti od interesa za krivični postupak, kao i o predmetima koji su pronađeni ili oduzeti sastaviće se zapisnik ili službena zabilješka. Izvršenje pojedinih radnji iz ovog stava policija može da zabilježi i uređajem za audio ili audiovizuelno snimanje i ovi snimci se prilažu zapisniku, odnosno službenoj zabilješci.

(4) Lice prema kojem je primijenjena neka od radnji ili mjera iz st. 2 i 3 ovog člana ima pravo da podnese pritužbu nadležnom državnom tužiocu.

**10. Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 42/11, 32/14 i 21/17):**

„Član 41

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik/ca daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda. Kad Zaštitnik/ca utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preuzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje.“

**11. Pravilnik o načinu obavljanja određenih policijskih poslova i primjeni ovlašćenja u obavljanju tih poslova ("Službeni list Crne Gore", br. 021/14 i 066/15):**

“Član 23

Ukoliko postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti ili prekršaj, policijski službenik je dužan da preduzme sve potrebne mjere, a naročito da se:

- 1) pronađe učinilac krivičnog djela ili prekršaja, da se učinilac ili saučesnik ne sakrije ili ne pobegne;
- 2) otkriju i obezbijede tragovi krivičnog djela ili prekršaja i predmeti koji mogu poslužiti kao dokaz u krivičnom ili prekršajnom postupku, i
- 3) prikupe sva obavještenja koja bi mogla biti od koristi za uspješno vođenje krivičnog ili prekršajnog postupka.

U slučaju iz stava 1 ovog člana, ukoliko postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo, policijski službenik će obavijestiti nadležnog državnog tužioca.

Član 24 stav 1 tačka 7

U vršenju poslova iz člana 23 ovog pravilnika, policijski službenik, u skladu sa zakonom:

- 7) primjenjuje poligrafsko testiranje;

Član 70

Poligrafsko testiranje vrši policijski službenik koji je za to stručno sposobljen (u daljem tekstu: poligrafski ispitivač).

Prije sprovođenja poligrafskog testiranja, poligrafski ispitivač dužan je da lice koje ispituje upozna:

- 1) sa radom poligrafa;
- 2) sa pravom da se ne podvrgne testiranju;
- 3) da rezultat testiranja ne može biti upotrijebljen kao dokaz u postupku.

Poligrafsko testiranje se može sprovoditi samo na osnovu pisane saglasnosti lica.

Pisanu saglasnost za poligrafsko testiranje maloljetnika daje njegov zakonski zastupnik. Ako je zakonski zastupnik mogući učinilac krivičnog djela na štetu maloljetnika, saglasnost za poligrafsko testiranje daje nadležna ustanova za socijalnu i dječiju zaštitu (u daljem tekstu: Centar za socijalni rad).

Član 71

Poligrafski ispitivač je dužan da prekine poligrafsko testiranje ako lice koje se ispituje povuče saglasnost za poligrafsko testiranje.

Poligrafskom testiranju se ne smije podvrgnuti lice koje:

- 1) je pod dejstvom alkohola, opojnih droga ili drugih psiho-aktivnih supstanci;
- 2) ima teško oboljenje srca;

- 3) je u stresnom stanju;
- 4) uzima ljekove za smirenje;
- 5) pokazuje vidljive znake duševne bolesti ili poremećenosti;
- 6) osjeća intezivni fizički bol;
- 7) je trudnica i porodilja;
- 8) je dijete.

Poligrafski ispitivač je obavezan da prije poligrafskog testiranja, upozori lice koje ispituje da se ne smije podvrgnuti poligrafskom testiranju ako postoji neki od razloga iz stava 2 ovog člana.

#### Član 72

Braniocu osumnjičenog i zakonskom zastupniku omogućće se praćenje poligrafskog testiranja iz odvojene prostorije, putem transparentnog ogledala ili zatvorenog sistema za snimanje i prenos slike i zvuka, ako za to postoje tehnički uslovi.

### **12. Pravilnik o načinu sprovođenja i metodologiji primjene poligrafskog testiranja ("Službeni list Crne Gore", br. 075/22):**

#### “Član 1

Ovim pravilnikom propisuju se način vršenja, odnosno sprovođenja poligrafskog testiranja lica od kojeg policijski službenik traži obaveštenja i policijskog službenika angažovanog na poslovima borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije (u daljem tekstu: poligrafsko testiranje) i metodologija primjene tog testiranja.

#### Član 3

Poligrafsko testiranje sprovodi policijski službenik koji je za to stručno osposobljen (u daljem tekstu: poligrafski ispitivač), korišćenjem uređaja za registrovanje fizioloških reakcija lica nad kojim se primjenjuje poligrafsko testiranje u skladu sa stručnom metodologijom (u daljem tekstu: poligrafski uređaj).

#### Član 4

Poligrafsko testiranje sprovodi se na osnovu pisanog zahtjeva organa koji, u skladu sa zakonom, može da traži poligrafsko testiranje.

#### Član 8

Prije sprovođenja poligrafskog testiranja, poligrafski ispitivač dužan je da lice nad kojim će primijeniti poligrafsko testiranje upozna:

- 1) sa radom poligrafskog uređaja;
- 2) sa pravom da se ne podvrgne poligrafskom testiranju;
- 3) da rezultat poligrafskog testiranja ne može biti upotrijebљen kao dokaz u postupku.

Poligrafski ispitivač dužan je da lice nad kojim će primjeniti poligrafsko testiranje ispita o postojanju razloga iz člana 119 Zakona o unutrašnjim poslovima, zbog kojih se poligrafsko testiranje ne bi moglo sprovesti.

## **IV ZAKLJUČNA OCJENA**

**13.** Pritužbom je, pored ostalog, ukazano na spornu diskriminatorsku odredbu nacrta Zakona, koja se tiče poligrafskog ispitavanja policijskih službenika raspoređenih na poslovima borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije, kao i da se navedena odredba ne odnosi na sve policijske službenike, pri čemu su za lično svojstvo naveli pripadnost organizacionoj cjelini. Dalje je ukazano da je navedeni Zakon tada bio u fazi predloga i da je kao takav utvrđen na sjednici Vlade Crne Gore, koja je održana 4. marta 2021. godine. Takođe, pritužbom je ukazano da je razlika između nacrta i predloga Zakona, u pogledu sporne diskriminatorske odredbe jedino u tome što je ova odredba predlogom Zakona propisana članom 120, dok je u Nacrtu Zakona bila predviđena članom 119, pri čemu je sadržina odredbe ostala nepromijenjena. Osim toga, podnosioci su istakli i sadržinu odredbe člana 170 stav 1 tačka 14 predloženog Zakona, koja se odnosi na težu povredu službene dužnosti, odnosno posljedice odbijanja poligrafskog ispitivanja.

**13.1.** Za ukazati je da je Zakon o unutrašnjim poslovima u međuvremenu usvojen i objavljen u Službenom listu Crne Gore.

**14.** Zaštitnik podsjeća da diskriminaciju čine sljedeći elementi, i to: 1. nejednako postupanje mora biti zasnovano na pravno zaštićenom ličnom svojstvu pojedinca/ke; 2. nejednako postupanje mora biti u uporedivim činjenično - pravnim situacijama i 3. mora postojati lice ili grupa lica u odnosu na koju navodna žrtva diskriminacije poredi nejednak, odnosno nepovoljan tretman.<sup>3</sup>

**15.** Podnosioci pritužbe svoj položaj porede u odnosu na grupu policijskih službenika koji pripadaju drugim organizacionim cjelinama. Zaštitnik podsjeća da za otvaranje pitanja koja pokreće član 14 Konvencije, kojim se jemči uživanje prava i sloboda predviđenih u Konvenciji bez diskriminacije po bilo kom osnovu, najprije mora postojati različito postupanje prema osobama u analognim ili relativno sličnim okolnostima<sup>4</sup> zasnovano na ličnom svojstvu lica ili grupe lica prema kojima se pruža manje pogodnosti odnosno postupa nepovoljnije.<sup>5</sup>

**16.** U ispitnom postupku kod Zaštitnika zatraženo je od Ministarstva unutrašnjih poslova izjašnjenje na navode iz pritužbe i dostavljanje odgovora na sljedeća pitanja: Koje legitimne ciljeve su željeli da postignu uslovljavanjem policijskih službenika raspoređenih na poslovima borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije da se na okolnosti rada i obavljanja konkretnog policijskog posla, podvrgnu poligrafskom ispitivanju, kako je navedeno odredbom

---

<sup>3</sup> ESLJP, Andrejeva protiv Latvije [GC], br. 55707/00, presuda od 2009. godine

<sup>4</sup> ESLJP, X i drugi protiv Austrije [VV], br. 19010/07, od 19. februara 2013. godine, stav 98

<sup>5</sup> ESLJP, Eweida i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 48420/10, od 15. januara 2013. godine, stav 86

člana 119 Nacrta Zakona o unutrašnjim poslovima, odnosno odredbom člana 120 Predloga zakona? i da li su se ti ciljevi mogli postići nekom drugom manje restriktivnom mjerom?

**17.** Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore je u dostavljenom izjašnjenju Zaštitniku, pored ostalog, navelo: (...) da je cilj ove norme da se ključni segmenti koji dovode ovo društvo do stagniranja u svakom smislu, u redovima koji treba da obezbijede i garantuju bezbjednost i sigurnost građana, u potpunosti eliminišu, kako bi sa punom vjerom u rad ovih policijskih službenika, koji su na braniku borbe protiv ovog vida kriminaliteta ušli u koštač sa organizovanim kriminalom i korupcijom; (...) da poligraf, generalno kao radnju policije u izviđaju, a i u odnosu na samo testiranje policijskih službenika bi trebalo prihvatići samo kao jedno inicijalno sredstvo, kao dijagnozu o krivici ili pak nevinosti koja ne može biti dokaz, ali može pomoći da se pronađu drugi dokazi. Ono treba da služi za usmjeravanje istrage, selekciju osumnjičenih i za otkrivanje novih dokaza. (...) Upravo je i to jedan od razloga i mehanizama kako se mogu zaštiti ti policijski službenici podvrgavanju poligrafskom ispitivanju. Naime, svakom savjesnom i odgovornom policijskom službeniku koji je uključen u borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije zbog prirode posla koji obavljaju poligrafsko testiranje može biti samo jedan od načina da dokaže svoju nevinost, ukoliko su neopravdano optuženi. (...) U odnosu na ovaj institut navode da je nejasno sa kojim bi to ustavnim načelom bio u suprotnosti Predlog zakona i da sloboda tj. pravo na rad nije pogaženo, iz razloga što poligrafsko testiranje predstavlja primjer tzv.dozvoljene diskriminacije- neophodan uslov od kojeg direktno zavisi valjano obavljanje konkretnog posla. Dozvoljena diskriminacija je i poželjna i u nacionalnim radnim zakonodavstvima važi pravilo da se razlikovanje tj. propisivanje posebnih uslova za zasnivanje radnog odnosa ne smatra diskriminacijom ukoliko su ovi stvarni i odlučujući uslov obavljanja posla.

**18.** Kod ocjene da li je nejednako postupanje zasnovano na objektivnom opravdanju, neophodno je zadovoljiti sljedeće kriterijume: takvo postupanje mora biti zasnovano na zakonu i usmjereno ka ostvarenju legitimnog cilja, odnosno neophodno u demokratskom društvu, kao izraz stvarne i neodložne društvene potrebe. U tom smislu, Evropski sud za ljudska prava pojam zakona tumači šire uvažavajući razliku između kontinentalnog i anglosaksonskog pravnog sistema. Stoga, "zakon" se poima materijalno, a ne formalno, tako da obuhvata cjelokupno pisano pravo, uključujući i podzakonske akte i sudske praksu koja ih tumači.<sup>6</sup> Istovremeno, zakoni moraju da budu formulirani dovoljno precizno da omoguće svakome da, po potrebi i uz odgovarajuću stručnu pomoć, predvidi, do razumnog stepena u datim okolnostima, posljedice svojih postupaka".<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> ESLJP, Kervanci vs. France, predstavka br. 31645/04, presuda od 4. decembra 2008. godine, stav 52

<sup>7</sup> ESLJP, Ezelin vs. France, stav 45

**19.** Pojmovi «propisano zakonom» i «u skladu sa zakonom» iz člana 14. Konvencije i Protokola broj 12 uz Konvenciju ne samo da zahtijevaju da osporene radnje imaju izvjestan osnov u unutrašnjem pravu, već se odnose i na kvalitet zakona koji je u pitanju, koji mora da bude dovoljno pristupačan i predvidljiv u pogledu svojih posljedica, tj. koncipiran na takav način da pojedinac može da prilagodi svoje ponašanje, kako postupanjem odnosno propuštanjem postupanja ne bi snosio neželjene posljedice.<sup>8</sup> Da bi unutrašnje pravo zadovoljilo ove zahtjeve ono mora da pruži izvjesnu mjeru pravne zaštite prava zajamčenih Konvencijom od samovoljnog ometanja od strane javnih vlasti. U predmetima koji se tiču osnovnih prava, kakvo je pravo na rad, a u vezi sa principom jednakog postupanja, bilo bi protivno vladavini prava da se diskreciona ovlašćenja koriste u vidu neograničene vlasti. Dakle, iz ovog rezona dalje slijedi da zakon mora dovoljno jasno da izrazi domet diskreconih ovlašćenja i način na koji se primjenjuju.<sup>9</sup>

**20.** Ministarstvo unutrašnjih poslova, u dostavljenom izjašnjenju na navode iz pritužbe i konkretna pitanja nije iznijelo valjane i dovoljne razloge, niti se mogao izvesti jasan zaključak o pretežnim i opredjelujućim razlozima na osnovu kojih su odlučili da policijski službenici raspoređeni na poslovima borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije moraju biti izloženi poligrafском testiranju i snositi posljedice odbijanja poligrafског testiranja. Takođe, Ministarstvo ne spori da je tadašnjim nacrtom, odnosno predlogom Zakona o unutrašnjim poslovima zaposlenima policijskim službenicima u ovoj organizacionoj cjelini propisano poligrafско testiranje, a da nije policijskim službenicima zaposlenim u drugim organizacionim cjelinama. Prema mišljenju Zaštitnika, odredba člana 120 Zakona o unutrašnjim poslovima ostavlja prostor za šire i moguće arbitrarно primjenjivanje poligrafског testiranja policijskih službenika raspoređenih na ovim specifičnim poslovima, i to na način što Zakonom nijesu jasno definisane granice diskreconih ovlašćenja onih koji odlučuju o primjeni poligrafског testiranja.

**21.** Odredbom člana 173 stav 1 tačka 14 Zakona o unutrašnjim poslovima je propisano da su pored težih povreda službene dužnosti utvrđenih zakonom kojim se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještenika, teže povrede službene dužnosti policijskih službenika: odbijanje poligrafског testiranja i davanja odgovora u smislu člana 120 ovog zakona, dok je članom 8 stav 1 tačka 2 Pravilnika o načinu sprovođenja i metodologiji primjene poligrafског testiranja određeno da je prije sprovođenja poligrafског testiranja, poligrafski ispitivač dužan da lice nad kojim će primijeniti poligrafско testiranje upozna sa pravom da se ne podvrgne poligrafском testiranju. Imajući u vidu sadržinu navedenih zakonskih i podzakonskih odredaba, proizilazi da odbijanje poligrafског testiranja i davanja odgovora u smislu člana 120

---

<sup>8</sup> ESLJP, Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 26. aprila 1979. godine, Serija A br. 30, stav 49

<sup>9</sup> ESLJP, Hasan i Chaush protiv Bugarske [GC], br. 30985/96, stav 84

Zakona o unutrašnjim poslovima spada u teže povrede službene dužnosti policijskih službenika, što može imati i za posljedicu prestanak radnog odnosa. Za ukazati je da nije predviđeno efikasno sredstvo u smislu zaštite prava policijskih službenika od eventualnih zloupotreba primjene poligrafskog testiranja. Međutim, odredbom člana 257 stav 4 Zakonika o krivičnom postupku je propisano da lice prema kojem je primijenjena neka od radnji ili mjera iz st. 2 i 3 ovog člana ima pravo da podnese pritužbu nadležnom državnom tužiocu.

**22.** Zaštitnik ne spori specifičnost i delikatnost prirode obavljanja poslova u okviru Sektora za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, kao i namjeru zakonodavca da osigura preduslove za efikasniju borbu protiv organizovanog kriminala. Međutim, takav legitiman cilj ne smije ostavljati mogućnost za eventualno drugačije tumačenje osporenih zakonskih odredbi.

**23.** Poligraf se u mnogim državama koristi kao metoda pri zapošljavanju i testiranju zaposlenih, njihove posebnosti, motivacije, ali onda treba ga uvesti kod rukovodećih radnih mjesta.<sup>10</sup> Međutim, kada se tiče zaposlenih, poligraf ne može biti jedini uzrok primanja na posao, odnosno gubitka posla. Poligraf ni u kriminalistici nije sasvim „opravdan<sup>3</sup> jer se sa zakonske strane (Zakonik o krivičnom postupku) ne može podvesti pod dokaze na sudu što govori da njegova „uloga<sup>3</sup> zaista ni danas nije dobila adekvatno rješenje (priznanje) te se ne smatra sto posto pouzdanom metodom dobivanja priznanja, istine od osobe koja pristupi, odnosno pristane na poligrafsko testiranje.

**24.** Zaštitnik ne spori da se poligraf primjenjuje kao metoda pri zapošljavanju, međutim primjena poligrafskog testiranja u toku rada, u kontinuitetu bez jasnog ograničenja učestalosti i jasnog povoda za njegovu primjenu, smatra da su policijski službenici zaposleni u predmetnoj organizacionoj jedinici nesrazmjerno izloženi teretu testiranja i posljedicama eventualnog odbijanja.

Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik daje

#### **P R E P O R U K E**

##### **Ministarstvu unutrašnjih poslova Crne Gore**

- Da kao nosilac zakonodavne inicijative u oblasti unutrašnjih poslova predloži konkretnije i preciznije uređenje odredbi člana 120 Zakona o unutrašnjim poslovima, kako bi zakon u

---

<sup>10</sup> <https://www.ceps.edu.ba/Files/DIT/Godina%2020%20Broj%202/3.pdf?ver=1>

smislu njegovog kvaliteta ispunio kriterijume predvidljivosti i preciznosti, u pogledu okolnosti rada i obavljanja konkretnog policijskog posla, u cilju izbjegavanja eventualnog arbitarnog tumačenja odredbi o poligrafском testiranju.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je dužno da u roku od 30 dana od dana prijema ovog akta Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostave izvještaj o preduzetim radnjama i mjerama za izvršenje date preporuke.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA  
*LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE*  
**Nerma Dobardžić**

*Dostaviti: Podnosiocima pritužbe;  
Ministarstvu unutrašnjih poslova;  
a/a.*