



ZAŠTITA ZVIŽDAČA
U CRNOJ GORI

NACIONALNI
IZVJEŠTAJ
2025/26.



2025/26 Nacionalni izvještaj
ZAŠTITA ZVIŽDAČA U CRNOJ GORI

0 izvještaju

Naslov:

Zaštita zviždača u Crnoj Gori – Nacionalni izvještaj 2025/26.

Autor:

Dejan Milovac, direktor Istraživačkog centra MANS-a

Izdavač:

MANS – Mreža za afirmaciju nevladinog sektora

Dalmatinska 188

81000 Podgorica, Crna Gora

www.mans.co.me | info@mans.co.me

Datum objavljivanja:

2026.

Ovaj izvještaj je pripremio MANS – Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, kao dio aktivnosti usmjerenih na jačanje zaštite uzbunjivača i unapređenje transparentnosti i odgovornosti u Crnoj Gori.

Finansiranje:

Ova publikacija je izrađena uz finansijsku podršku Agence française de développement, posredstvom organizacije Expertise France, kroz projekat „Osnaživanje zviždača u borbi protiv korupcije (EWAC)“. Za njen sadržaj isključivo je odgovoran MANS i ni pod kojim okolnostima se ne može smatrati da odražava stavove organizacije Expertise France ili Agence française de développement.

Preporučeno citiranje:

Milovac, D. (2026), *Zaštita uzbunjivača u Crnoj Gori – Nacionalni izvještaj 2025/26.*

MANS – Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, Podgorica.

© MANS – Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, 2026.

Reprodukcija ove publikacije u nekomercijalne svrhe dozvoljena je uz obavezno navođenje izvora.

Sadržaj

I REZIME	4
II UVOD	7
III OBUHVAT, DEFINICIJE I USLOVI ZA ZAŠTITU	11
IV KANALI I POSTUPCI ZA PRIJAVLJIVANJE	18
V MJERE ZAŠTITE	26
VI MJERE TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI	34
LISTA SKRAĆENICA	40

I REZIME

Zaštita zviždača u Crnoj Gori primarno je uređena Zakonom o sprječavanju korupcije (ZSK) iz 2024. godine, kojim je ova oblast uklopljena u širi antikorupcijski okvir, a ne posebnim zakonom o zaštiti zviždača. Izmjene iz 2024. godine značajno su proširile materijalni i lični obuhvat zaštite, uvele eksplicitne definicije „zviždača“, „pomagača“ i „povezanog lica“, te uskladile ključne pojmove poput „opravdanog razloga za vjerovanje“, preokretanja tereta dokazivanja, anonimnosti i oslobođanja od odgovornosti sa Direktivom (EU) 2019/1937.

Međutim, do kraja 2025. godine poseban Nacrt zakona o zaštiti zviždača još uvijek nije bio usvojen, pa se zaštita i dalje pretežno zasniva na ZSK-u. U praksi, implementacija zaostaje za normativnim okvirom: interni kanali su neujednačeni, spoljni kanal prema Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK) dominira, javno razotkrivanje i dalje je pravno i kulturološki osjetljivo, a veoma mali broj zviždača ostvaruje formalnu zaštitu ili naknadu zbog odmazde. Nezavisnost ASK-a je zagarantovana zakonom, ali njen kapacitet, ovlašćenja i javni kredibilitet ostaju predmet sporenja, dok organizacije civilnog društva i dalje nose veći dio tereta praktične podrške zviždačima.

1.1. Ključni nalazi

Iz pravne perspektive, Crna Gora je postigla značajan – iako još uvijek ne i potpun – stepen usklađenosti sa Direktivom EU o zaštiti zviždača. Zakon o sprječavanju korupcije sada obuhvata širok spektar „nepravilnosti“, uključujući korupciju, kršenja zakona i prijetnje javnom interesu, i primjenjuje se na fizička lica u javnom i privatnom sektoru koja dolaze do informacija u vezi sa radnim angažmanom, kao i na njihove pomagače i povezana lica.

Uslovi za ostvarivanje zaštite zasnovani su na standardu „opravdanog razloga za vjerovanje“, koji je suštinski ekvivalentan testu „razumnog uvjerenja“ iz Direktive; zakon izričito dopušta anonimno prijavljivanje; uvodi preokretanje tereta dokazivanja u sudskim postupcima; i predviđa oslobođanje od odgovornosti u određenim parničnim, radnim i srodnim sporovima kada su razotkrivanja u skladu sa kriterijumima za zaštitu. Istovremeno, ovaj okvir i dalje je uklopljen u opšti antikorupcijski zakon, a pojedini elementi transpozicije i dizajna sistema – poput detaljnih procedura za zaštitu pomagača i povezanih lica, snažnijeg povezivanja sa propisima o zaštiti podataka i tajni, te jasnijih obaveza za periodičnu, participativnu evaluaciju sistema – ostaju nedovoljno razrađeni.

Kada je riječ o primjeni u praksi, slika je mješovita. Godišnji izvještaji Agencije za sprječavanje korupcije (ASK) pokazuju kontinuiran rast broja prijava zviždača koje se obrađuju svake godine i sve veći broj postupaka u kojima Agencija utvrđuje ugrožavanje javnog interesa i izdaje preporuke poslodavcima. Spoljni kanal prema ASK-u se, dakle, očigledno koristi i, u jednom dijelu predmeta, dovodi do konkretnih nalaza i daljeg postupanja. Međutim, interni kanali i dalje su nedovoljno razvijeni i u znatnoj mjeri

formalistički, posebno u privatnom sektoru, gdje mnogi subjekti nijesu uspostavili zaista funkcionalne mehanizme prijavljivanja niti odredili nezavisna kontakt lica.

Javno razotkrivanje, iako je normativno uređeno i u principu u širokoj mjeri usklađeno sa članom 15 Direktive, koristi se obazrivo i ostaje „siva zona“ za potencijalne zviždače, koji često nijesu sigurni da li će se direktno obraćanje medijima ili organizacijama civilnog društva u praksi tretirati kao zaštićeno razotkrivanje. Visok udio anonimnih prijava i veoma mali broj formalnih zahtjeva za zaštitu u odnosu na ukupan obim prijava ukazuju na trajni strah od odmazde i ograničeno povjerenje u djelotvornost mehanizama zaštite. Mjere zaštite, iako na papiru izgledaju robusno, i dalje su u ranoj fazi primjene. Zakon zabranjuje širok spektar radnji odmazde, predviđa naknadu materijalne i nematerijalne štete i garantuje pristup sudu uz preokrenut teret dokazivanja i oslobađanje od odgovornosti za zaštićena razotkrivanja.

Uloga ASK-a promijenila se sa dodjeljivanja administrativne zaštite na pružanje podrške zviždačima u ostvarivanju sudske zaštite i pružanje informacija, pravne, finansijske i psihološke pomoći. Ipak, broj predmeta zaštite ostaje veoma nizak, gotovo da ne postoji javno dostupna sudska praksa u kojoj se primjenjuju novi standardi, a sankcije za odmazdu ili kršenje pravila o zviždačima rijetko se izriču i često se svode na upozorenja. Rascjepkanost nadležnosti između ASK-a, inspeksijskih organa, tužilaštva i sudova, uz slabe mehanizme povratne informacije i nedovoljno razvijene IT sisteme, otežava praćenje „životnog ciklusa“ predmeta – od podnošenja prijave do konačnog ishoda.

Mehanizmi transparentnosti i odgovornosti djelimično su uspostavljeni, ali nijesu u potpunosti iskorišćeni. ASK podnosi godišnje i posebne izvještaje Skupštini, vodi interne registre predmeta zviždača i ima obavezu da najmanje jednom godišnje preispita sopstvene procedure. Ipak, javno izvještavanje ostaje pretežno kvantitativno i agregirano, uz ograničeno raščlanjivanje po sektoru, vrsti nepravilnosti, obliku odmazde ili ishodu u drugim institucijama.

Parlamentarni nadzor je neujednačen i često politizovan, a ne postoji zakonska obaveza Vlade ili Skupštine da redovno sprovede sveobuhvatne evaluacije sistema zaštite zviždača uz učešće relevantnih aktera. Organizacije civilnog društva i mediji stoga imaju ključnu ulogu u dopunjavanju zvaničnih podataka kvalitativnim nalazima i održavanju tema vezanih za zviždače na javnoj agendi, ali saradnja sa državnim organima i dalje je u velikoj mjeri ad hoc.

2.1. Ključne preporuke

Kako bi konsolidovala usklađenost pravnog okvira sa standardima EU, Crna Gora bi trebalo da usvoji poseban Zakon o zaštiti zviždača, koji bi funkcionisao kao koherentan, samostalan okvir unutar sistema borbe protiv korupcije. Svaka buduća reforma trebalo bi da sačuva već ostvareni napredak – naročito standard „opravdanog razloga da se vjeruje“, mogućnost anonimnog prijavljivanja, preokret tereta dokazivanja i oslobađanje od odgovornosti – uz istovremeno razjašnjavanje preostalih „sivih zona“. To uključuje

preciznije propise o javnom razotkrivanju; detaljne procedure za prepoznavanje i zaštitu pomagača i povezanih lica; snažnije upućivanje na propise o zaštiti podataka, tajni i kleveti; kao i eksplicitne obaveze za periodičnu, participativnu evaluaciju čitavog sistema. Zakonodavci bi takođe trebalo da obezbijede da sankcije za odmazdu, povredu povjerljivosti i neispunjavanje obaveze uspostavljanja internih kanala budu i adekvatne i da se zaista primjenjuju u praksi, kao i da inspekcijski organi i tužilaštvo sistematski izvještavaju ASK o ishodima predmeta koji potiču iz prijava zviždača.

Radi unapređenja primjene u praksi, Crnoj Gori je potrebno dugoročno ulaganje u institucije i praktična uputstva. Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) treba da bude u potpunosti popunjena kadrom i opremljena bezbjednim, modernim sistemom za upravljanje predmetima i izvještavanje; treba da razvije detaljne smjernice i model-procedure za poslodavce, da razjasni tumačenje ključnih pojmova kao što su „nepravilnost“, „javno razotkrivanje“ i „opravdani razlog da se vjeruje“, te da ojača svoje kapacitete za podršku zviždačima tokom sudskih postupaka.

Poslodavcima u javnom i privatnom sektoru treba pružiti pomoć i nadzor pri uspostavljanju povjerljivih i pristupačnih internih kanala, određivanju nezavisnih kontakt lica i obezbjeđivanju blagovremenih povratnih informacija zviždačima. Koordinacija između ASK-a, inspekcijskih organa, tužilaštva, sudova i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda trebalo bi da bude formalizovana kroz memorandume o saradnji i zajedničke indikatore, što bi omogućilo praćenje predmeta „od kraja do kraja“ i dosljednije postupanje.

Na kraju, promjena prakse zahtijeva i promjenu kulture. Kampanje podizanja javne svijesti, obuke za sudije, tužioce, inspektore, menadžere i novinare, kao i bliža saradnja sa civilnim društvom i sindikatima, ključni su za smanjivanje stigme, normalizovanje uzbunjivanja kao čina građanske odgovornosti i obezbjeđivanje da osobe koje istupe u javnom interesu mogu da očekuju ne samo formalna prava na papiru, već vidljivu i djelotvornu zaštitu u stvarnosti.

Crna Gora bi takođe trebalo da integriše rodno odgovoran i interseksijski pristup u svoj okvir za zaštitu zviždača. ASK i poslodavci treba da obezbijede da kanali za prijavljivanje budu dostupni kroz više bezbjednih formata — pisanim i usmenim putem, onlajn i oflajn — te da smjernice budu saopštene jasnim, inkluzivnim jezikom prilagođenim i osobama s invaliditetom. Zaposleni koji primaju prijave treba da budu obučeni za postupanje u slučajevima uznemiravanja, diskriminacije, rodno zasnovanog nasilja i drugih osjetljivih oblika nezakonitosti, bez dodatne viktimizacije osobe koja prijavljuje.

Istovremeno, ASK bi trebalo da počne da prikuplja i objavljuje anonimizovane, rodno razvrstane podatke i, tamo gdje je to srazmjerno i zakonito, druge relevantne pokazatelje koji mogu pomoći u prepoznavanju prepreka u pristupu prijavljivanju i zaštiti. Mjere podrške treba osmisliti sveobuhvatnije, kroz kombinovanje pravne, psihološke i, po potrebi, finansijske pomoći, uključujući i saradnju sa organizacijama civilnog društva te specijalizovanim organizacijama za prava žena ili ljudska prava.

II UVOD

2.1. Uzbunjivanje u Crnoj Gori: Rizici i značaj

Uzbunjivanje (whistleblowing) omogućava pojedincima da razotkriju nepravilnosti koje štete javnom interesu – poput korupcije, prevara, zloupotrebe javnih sredstava ili prijetnji po zdravlje i bezbjednost ljudi. Djelotvorna zaštita osoba koje prijavljuju nepravilnosti ključna je za otkrivanje zloupotreba koje bi inače ostale skrivene i za jačanje integriteta kako u javnim institucijama, tako i u privatnim kompanijama.

U Crnoj Gori, kao i u mnogim tranzicionim društvima, uzbunjivanje je i dalje relativno nov i nedovoljno razvijen koncept. Prijavljivanje nepravilnosti često se doživljava prvenstveno kao moralni čin, a ne kao dio strukturisanog sistema integriteta, dok mehanizmi zaštite, iako na papiru značajno unaprijeđeni, u praksi ostaju neujednačeno primijenjeni. Zaštita zviždača uređena je u okviru šireg antikorupcijskog okvira Zakona o sprječavanju korupcije (ZSK, „Službeni list Crne Gore“, br. 54/2024)¹, a ne posebnim zakonom o zaštiti zviždača.

Do sredine 2025. godine Crna Gora je pripremila Nacrt zakona o zaštiti zviždača, ali poseban zakon još uvijek nije bio usvojen; zaštita se i dalje prvenstveno zasnivala na ZSK-u.

Uzbunjivanje je od suštinskog značaja za zaštitu zajednica, javnih finansija i demokratske odgovornosti. Prijave podnesene NVO MANS i drugim organizacijama civilnog društva pomogle su u otkrivanju nepravilnosti u javnim nabavkama, zloupotreba sredstava u državnim preduzećima i kršenja radnih prava, ilustrujući značaj razotkrivanja nepravilnosti za transparentnost i vladavinu prava. Istovremeno, zviždači u Crnoj Gori i dalje se suočavaju sa rizicima odmazde, uključujući profesionalnu izolaciju, premještaje, pritiske i disciplinske postupke. Uprkos zakonskim odredbama koje zabranjuju odmazdu i obezbjeđuju pristup mehanizmima zaštite, samo mali broj zviždača ostvaruje blagovremenu i djelotvornu zaštitu, što dodatno učvršćuje strah od represije i obeshrabruje potencijalne prijave².

Zviždači još uvijek nijesu univerzalno prepoznati kao zaštitnici javnog interesa. Kulturne norme koje naglašavaju ličnu lojalnost i diskreciju i dalje mogu dovesti do negativnog etiketiranja, poput nazivanja „cinkarošima“ ili „izdajnicima“. Ovi stavovi se postepeno mijenjaju zahvaljujući kampanjama podizanja svijesti koje sprovode organizacije civilnog društva i Agencija za sprječavanje korupcije (ASK), koja sve češće predstavlja uzbunjivanje kao čin građanske odgovornosti, a ne izdaje³.

¹ Zakon o sprječavanju korupcije <https://me.propisi.net/zakon-o-sprecavanju-korupcije>

² Zviždači u Crnoj Gori <https://see-whistleblowing.org/whistleblowing-in-montenegro-a-steep-path-to-justice/>

³ Making the Western Balkans safe for whistleblowers <https://www.transparency.org/en/blog/making-the-western-balkans-safe-for-whistleblowers>

2.2. Regionalni kontekst zaštite zviždača

Zemlje Zapadnog Balkana krenule su različitim putevima u primjeni standarda inspirisanih Direktivom (EU) 2019/1937 o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije.

- **Srbija** je 2014. godine usvojila Zakon o zaštiti zviždača, kojim je uspostavljen poseban okvir za prijavljivanje u javnom i privatnom sektoru i uređeni su interni i eksterni kanali⁴.
- **Sjeverna Makedonija** je zatim donijela Zakon o zaštiti zviždača 2015. godine, koji propisuje posebna pravila za interno, eksterno i javno prijavljivanje i garantuje zaštitu od diskriminacije i otkaza⁵.
- **Kosovo** je 2018. godine usvojilo Zakon br. 06/L-085 o zaštiti zviždača, koji je dopunjen podzakonskim aktima o postupcima prijema i postupanja po prijavama zviždača⁶.
- **Albanija** je usvojila sektorske i horizontalne propise o uzbunjivanju i kanalima za prijavljivanje, ali se i dalje suočava sa izazovima u implementaciji i još nije u potpunosti usklađena sa svim zahtjevima EU⁷.

Crna Gora ostaje jedina zemlja Zapadnog Balkana u kojoj je uzbunjivanje i dalje uređeno opštim antikorupcijskim zakonom, a ne posebnim zakonom o zaštiti zviždača. Ipak, izmjene i dopune Zakona o sprječavanju korupcije iz 2024. godine predstavljaju značajan iskorak: proširuju materijalni i lični obuhvat zaštite, uvode eksplicitne definicije „zviždača“, „pomagača“ i „povezanog lica“ i obuhvataju i javni i privatni sektor.

Zakon jasno razlikuje interno prijavljivanje (poslodavcu), eksterno prijavljivanje (ASK-u i, u određenim slučajevima, drugim nadležnim organima) i javno razotkrivanje pod propisanim uslovima, prateći trostepeni model koji promoviše EU Direktiva.

Uprkos ovom napretku, i dalje postoje značajni izazovi. Crnoj Gori još uvijek nedostaje poseban nadzorni organ čiji je mandat isključivo fokusiran na uzbunjivanje; ASK ovu funkciju obavlja uz širok spektar drugih antikorupcijskih nadležnosti. Djelotvornost sistema ograničena je nedovoljnim institucionalnim kapacitetima, nedosljednom primjenom u privatnom sektoru i slabim praćenjem ishoda predmeta nakon što napuste ASK i dospiju do inspekcija, tužilaštva ili sudova.

U praksi, dakle, crnogorski okvir je djelimično usklađen sa standardima EU, ali se slabo sprovodi, zbog čega daljnje jačanje zaštite zviždača ostaje trajni prioritet u kontekstu pregovora o pristupanju EU (Poglavlje 23) i preporuka GRECO-a i Evropske komisije.

⁴ Zakon o zaštiti zviždača, Srbija (2014) <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2014/128/1/reg/>

⁵ Zakon o zaštiti zviždača, Sjeverna Makedonija (2015) https://www.rai-see.org/php_sets/uploads/2021/03/North-Macedonia_Law-on-WB-Protection.pdf

⁶ Zakon o zaštiti zviždača, Kosovo (2018) https://rai-see.org/php_sets/uploads/2021/03/Kosovo_Law-on-WB-Protection.pdf

⁷ O uzbunjivanju i zaštiti zviždača Albanija (2016) https://rai-see.org/php_sets/uploads/2021/03/Albania_Law-on-WB-Protection-.pdf

2.3. Nacionalni pravni i institucionalni okvir

Zakon o sprječavanju korupcije („Službeni list Crne Gore“, br. 54/2024) predstavlja centralni pravni instrument koji uređuje zaštitu zviždača u Crnoj Gori.

- Član 1 definiše zaštitu lica koja prijavljuju nepravilnosti kao jedan od osnovnih ciljeva zakona.
- Članovi 4–5 definišu „nepravilnosti“ i „zviždača“, proširujući potencijalnu zaštitu na svako fizičko lice u javnom ili privatnom sektoru koje dođe do informacija o nezakonitostima u vezi sa radnim angažmanom, uključujući zaposlene, samozaposlene, akcionare, volontere, pripravnike, ugovarače i dobavljače.
- Zakon prepoznaje pomagače i povezana lica, čija zaštita odražava zaštitu zviždača, čime obuhvata kolege, srodnike i druga lica koja mogu pretrpjeti štetu zbog razotkrivanja nepravilnosti.
- Članovi 48–74 posebno uređuju uzbunjivanje, propisujući postupke za interno i eksterno prijavljivanje i javno razotkrivanje, rokove za potvrdu prijema i postupanje po prijavama, uslove za ostvarivanje zaštite, pravna sredstva i sankcije.

ZSK izričito dopušta anonimno prijavljivanje: prijava sadrži lične podatke podnosioca samo ako on ne želi da ostane anoniman. Povjerljivost identiteta i drugih podataka iz kojih se može utvrditi identitet zviždača, pomagača, povezanog lica ili prijavljenog lica je zagarantovana, uz ograničene izuzetke kada je otkrivanje nužno i srazmjerno u kontekstu istraga ili sudskih postupaka.

Zaštita od odmazde detaljno je uređena. Zakon zabranjuje širok spektar štetnih radnji u radnom okruženju – uključujući otkaz, premještanje na niže radno mjesto, negativne ocjene učinka, premještanje, zastrašivanje, uznemiravanje i mobing – i priznaje pravo zviždačima na naknadu materijalne i nematerijalne štete.

Uslovi za zaštitu zasnovani su na standardu „opravdanog razloga da se vjeruje“, koji je ekvivalentan uslovu „razumnog uvjerenja“ iz Direktive 2019/1937, a ZSK uvodi i preokretanje tereta dokazivanja: kada zviždač pokaže da je prijavio ili razotkrio informacije i da je pretrpio štetu, na poslodavcu je teret da dokaže da štetno postupanje nije bilo povezano sa prijavom. Zakon takođe sadrži odredbu o oslobađanju od odgovornosti u određenim parničnim, radnim i srodnim postupcima, štiteći zviždače od odgovornosti za odavanje povjerljivih informacija kada su ispunjeni uslovi za zaštitu.

Drugi relevantni propisi uključuju Zakon o radu, koji pruža opštu zaštitu od nezakonitog otkaza, ali ne uređuje posebno uzbunjivanje, i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, koji postavlja opšti okvir za obradu ličnih podataka, uključujući podatke o zviždačima i prijavljenim licima. Istovremeno, odredbe o kleveti i povjerljivosti informacija mogu imati odvratajući efekat na javna razotkrivanja, ukoliko se ne tumače u svjetlu odredbi ZSK-a o oslobađanju od odgovornosti.

Agencija za sprječavanje korupcije (ASK), koju osniva Skupština, primarna je institucija odgovorna za sprovođenje odredbi o zviždačima u okviru šireg antikorupcijskog sistema. Prema članu 6 ZSK-a, Agencija je „samostalno i nezavisno tijelo“ zaduženo, između ostalog, za postupanje po prijavama zviždača koje ukazuju na ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, kao i za obavljanje drugih poslova propisanih zakonom.

ASK prima i razmatra prijave zviždača, utvrđuje da li je javni interes ugrožen, daje mišljenja i preporuke, prosljeđuje predmete drugim nadležnim organima, pokreće prekršajne postupke kada se obaveze krše i – prema izmjenama iz 2024. godine – pruža pravnu, finansijsku, psihološku i drugu pomoć zviždačima koji traže sudsku zaštitu.

Međutim, ASK više ne dodjeljuje „administrativnu“ zaštitu svojim rješenjem; glavna odgovornost za izricanje mjera i sankcija zbog odmazde sada je na sudovima i drugim nadležnim organima. Praktična uloga ASK-a tako je fokusirana na postupanje po predmetima, koordinaciju i pružanje podrške, a ne na konačno odlučivanje. U praksi, tu ulogu ograničavaju nedovoljan broj zaposlenih, skromni tehnički kapaciteti i trajni skepticizam javnosti u pogledu nezavisnosti i efikasnosti ASK-a, naročito u politički osjetljivim predmetima.

Organizacije civilnog društva i dalje imaju ključnu ulogu u pružanju pomoći zviždačima kroz besplatnu pravnu podršku, psihološku pomoć, javno zagovaranje i praćenje institucionalnih reakcija. Saradnja između OCD i ASK-a jeste unaprijeđena tokom vremena – na primjer kroz zajedničke događaje i konsultacije – ali i dalje je uglavnom ad hoc i zavisi od pojedinačnih inicijativa, umjesto da bude utemeljena na formalizovanim mehanizmima.

III OBUHVAT, DEFINICIJE I USLOVI ZA ZAŠTITU

3.1. Ocjena zakona

Zakon o sprječavanju korupcije iz 2024. godine (ZSK) uređuje uzbunjivanje kao dio šireg antikorupcijskog okvira u Crnoj Gori. Izmjene iz 2024. godine značajno su proširile definicije „zviždača“, „nepravilnosti“ i „povezanih lica“ i približile zakon standardima EU. Ipak, Crna Gora još uvijek nije usvojila poseban zakon o zaštiti zviždača; relevantne odredbe i dalje se nalaze u ZSK-u, a ne u posebnom propisu, za razliku od pristupa koji su odabrale mnoge države članice EU⁸.

Materijalni obuhvat: informacije koje se mogu prijaviti

Prema članu 4, „nepravilnosti“ obuhvataju kršenja zakona, neetičko ponašanje i radnje koje mogu štetiti javnom interesu – uključujući korupciju, kršenje pravila o javnim nabavkama, zloupotrebu sredstava i prijetnje javnom zdravlju, bezbjednosti i životnoj sredini. Ovaj materijalni obuhvat u velikoj mjeri odražava Direktivu EU, koja pokriva i korupciju i šire razotkrivanje pitanja od javnog interesa (član 2 Direktive 2019/1937)⁹.

Za razliku od ranijeg okvira, ZSK sada izričito vezuje zaštitu za standard „opravdanog razloga da se vjeruje“ (član 65): zviždač ima pravo na zaštitu ako je imao opravdan razlog da vjeruje da je informacija o nepravilnosti bila tačna u trenutku prijavljivanja. Ovo odgovara kriterijumu „razumnog uvjerenja“ iz Direktive EU i obezbjeđuje da zaštita ne zavisi od toga da li je prijavljena nezakonitost na kraju dokazana, već od dobre vjere zviždača u trenutku razotkrivanja¹⁰.

Međutim, u praksi organizacije civilnog društva i praktičari ukazuju na neizvjesnost u pogledu dosljednosti s kojom institucije i sudovi primjenjuju ovaj standard, što i dalje može odvrćati dio potencijalnih zviždača od prijavljivanja¹¹.

Lični obuhvat: javni i privatni sektor

Član 5 definiše zviždače kao fizička lica koja su došla do saznanja o nepravilnostima u vezi sa radnim angažmanom u javnom ili privatnom sektoru, uključujući zaposlene, samozaposlene, akcionare, volontere, pripravnike, ugovarače, podugovarače i dobavljače. Ovo predstavlja značajan iskorak u odnosu na prethodni okvir, u kojem se zaštita u praksi

⁸ EC 2025 Rule of Law Report https://commission.europa.eu/document/download/4e4b66a5-a08e-4261-a33c-ba083c4d1c08_en?filename=2025+Rule+of+Law+Report+-+Country+Chapter+Montenegro.pdf

⁹ Ibid

¹⁰ Bribery and Corruption in Montenegro <https://ceelegalmatters.com/bribery-corruption-2025/montenegro-bribery-corruption-2025>

¹¹ Whistleblowers Still Left Unprotected in Montenegro <https://sindikatomedija.me/en/thematic-articles/i-would-do-it-all-over-again-whistleblowers-still-left-unprotected-in-montenegro/>

najčešće koristila od strane zaposlenih u javnom sektoru, iako zakon formalno nije isključivao druge kategorije¹².

Uprkos ovom formalnom proširenju na privatni sektor, implementacija u tom segmentu i dalje je slaba. Dostupne analize i medijski izvještaji pokazuju da je mali broj privatnih subjekata uspostavio djelotvorne interne sisteme za prijavljivanje, a poznavanje prava zviždača među poslodavcima i zaposlenima generalno je nisko¹³.

Definicija zviždača

Definicija zviždača u ZSK-u je široka i u velikoj mjeri usklađena sa članom 4 Direktive EU u pogledu odnosa koji su povezani sa radom. Pravno gledano, zaštita se pruža licima koja prijavljuju:

- interno (poslodavcu),
- eksterno (Agenciji za sprječavanje korupcije – ASK – ili drugom nadležnom organu) i
- kroz javno razotkrivanje, pod propisanim uslovima (npr. kada postoji neposredna opasnost za javni interes ili kada se eksterni kanali pokažu neefikasnim)¹⁴.

Zviždači nijesu dužni da prvo prijave interno; mogu se neposredno obratiti ASK-u ili drugom nadležnom tijelu. Ovo je u skladu sa Direktivom, koja ne propisuje strogu obavezu prethodnog internog prijavljivanja. U praksi, međutim, akteri iz civilnog društva ukazuju da institucije i dalje mogu zauzimati restriktivan pristup, naročito prema licima koja zaobilaze interne kanale ili se direktno obraćaju medijima, te da se zaštita u takvim slučajevima još uvijek ne primjenjuje dosljedno¹⁵.

Zaštićena treća lica

Izmjene ZSK-a iz 2024. godine uvode pojmove pomagača zviždača i povezanih lica, proširujući zaštitu na kolege, srodnike i druga lica koja mogu pretrpjeti odmazdu zbog svoje povezanosti sa zviždačem. Ovo je u skladu sa zahtjevima Direktive EU da se zaštite facilitatori i povezana lica i predstavlja značajan normativni napredak¹⁶.

Međutim, iako postoje opšta pravila o postupanju po prijavama, ne postoje detaljne, jedinstvene podzakonske odredbe koje objašnjavaju kako pomagači i povezana lica mogu efikasno da ostvare svoj status i dobiju zaštitu (npr. kako se dokumentuje i priznaje njihova veza sa zviždačem, koji organ izdaje potvrde i koje konkretne mjere poslodavac

¹² Bribery and Corruption in Montenegro <https://ceelegalmatters.com/bribery-corruption-2025/montenegro-bribery-corruption-2025>

¹³ Whistleblowers Still Left Unprotected in Montenegro <https://sindikatomedija.me/en/thematic-articles/i-would-do-it-all-over-again-whistleblowers-still-left-unprotected-in-montenegro/>

¹⁴ Bribery and Corruption in Montenegro <https://ceelegalmatters.com/bribery-corruption-2025/montenegro-bribery-corruption-2025>

¹⁵ Whistleblowers Still Left Unprotected in Montenegro <https://sindikatomedija.me/en/thematic-articles/i-would-do-it-all-over-again-whistleblowers-still-left-unprotected-in-montenegro/>

¹⁶ EC 2025 Rule of Law Report https://commission.europa.eu/document/download/4e4b66a5-a08e-4261-a33c-ba083c4d1c08_en?filename=2025+Rule+of+Law+Report+-+Country+Chapter+Montenegro.pdf

mora da preduzme). Kao rezultat, zaštita ovih trećih lica za sada ostaje uglavnom teorijska i u velikoj mjeri zavisi od ad hoc tumačenja od strane institucija.

Uslovi i pragovi za ostvarivanje zaštite

Član 65 ZSK-a propisuje da zviždač ostvaruje pravo na zaštitu ako je imao opravdan razlog da vjeruje da je informacija koju prijavljuje bila tačna u trenutku razotkrivanja, bez obzira na to da li se obraća poslodavcu, ASK-u ili javnosti. Ovaj kriterijum „opravdanog razloga da se vjeruje“ suštinski implementira standard „razumnog uvjerenja“ iz Direktive EU.

Zaštita se primjenjuje kada se razotkrivanje odnosi na nepravilnost definisanu članom 4 i kada je prijava podnijeta putem priznatih kanala. Član 56 obavezuje institucije i pravna lica koja prime prijavu zviždača da potvrde prijem i da u definisanom roku (45 dana) obavijeste zviždača o preduzetim radnjama nakon prijave, što u širokim crtama odražava obaveze Direktive u pogledu postupanja po prijavama.

Ako zviždač pretrpi odmazdu ili mu bude uskraćena zaštita, članovi 68–70 obezbjeđuju pravo da pred nadležnim sudom zatraži sudsku zaštitu, uključujući mjere poput vraćanja na posao, naknade štete i drugih zaštitnih naloga, uz preokrenut teret dokazivanja u skladu sa standardima EU. Ovo funkcioniše kao formalni mehanizam žalbe, koji omogućava zviždačima da ospore nepostupanje ili neadekvatne mjere zaštite.

Sveukupna ocjena

Sveukupno, izmjene Zakona o sprječavanju korupcije iz 2024. godine uspostavljaju jasnije uslove, kanale i procesne garancije za zaštitu zviždača i značajno unapređuju usklađenost sa Direktivom 2019/1937, posebno kroz standard „opravdanog razloga da se vjeruje“ i prepoznavanje pomagača i povezanih lica. Istovremeno, Crna Gora i dalje nema poseban zakon o zaštiti zviždača, a primjena postojećih odredbi ostaje neujednačena: angažman privatnog sektora je ograničen, detaljna podzakonska pravila za treća lica nedostaju, a praksa u vezi sa eksternim i javnim razotkrivanjima još nije u potpunosti dosljedna.

Potrebne su dodatne smjernice ASK-a, jasniji podzakonski akti i ciljana kampanja podizanja svijesti među poslodavcima i zaposlenima kako bi se obezbijedilo da se zakonska zaštita primjenjuje dosljedno i efikasno u svim sektorima i da potencijalni zviždači na nju mogu računati u praksi, a ne samo na papiru.

3.2. Primjena u praksi

Zakon o sprječavanju korupcije (ZSK) daje Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK) ovlaštenje da prima i razmatra prijave zviždača, utvrđuje da li postoji ugrožavanje javnog interesa koje ukazuje na postojanje korupcije, izdaje preporuke za otklanjanje nepravilnosti i, kada je potrebno, predmete prosljeđuje tužilaštvima i drugim nadležnim organima. Novi ZSK, usvojen u junu 2024. godine, dodatno je uredio ovu oblast i približio je standardima EU, uz snažnije oslanjanje na sudsku zaštitu zviždača.

U praksi je vidljiv i stalan rast obima posla u ovoj oblasti. U 2022. godini ASK je okončala 81 predmet pokrenut na osnovu prijava zviždača, u 5 predmeta utvrdila postojanje ugrožavanja javnog interesa i 12 prijava prosljedila tužilaštvima. Podnijeto je 7 zahtjeva za zaštitu zviždača, od kojih su 2 ocijenjena kao osnovana, uz izdavanje preporuka poslodavcima.

U 2024. godini Agencija je primila 163 nove prijave (od kojih je 68 bilo anonimno), a zajedno sa neriješenim predmetima iz ranijih godina, ukupno 438 prijava bilo je u radu. ASK je okončala 116 postupaka po prijavama zviždača, 69 prijava prosljedila drugim organima, a u 25 predmeta utvrdila postojanje ugrožavanja javnog interesa. Dvadeset tri prijave zviždača prosljeđene su tužilaštvima, dok je 46 upućeno drugim nadležnim institucijama. Kada je riječ o zaštiti zviždača, ukupno je vođeno 8 postupaka (2 nova i 6 prenetih iz ranijeg perioda); u jednom slučaju zahtjev je ocijenjen kao osnovan i preporuke upućene poslodavcu su sprovedene.

Ovi podaci pokazuju da se zakonske odredbe o prijavljivanju korupcije sve više koriste i da prijave zviždača dovode do mjerljivih rezultata – kako kroz odluke kojima se utvrđuje ugrožavanje javnog interesa, tako i kroz prosljeđivanje predmeta tužilaštvima i drugim organima. Istovremeno, visok udio anonimnih prijava ukazuje na postojanje određenog stepena povjerenja u institucionalni kanal, ali i na trajni strah od odmazde, što dodatno naglašava potrebu za jačanjem mehanizama zaštite.

Primjenu zakona, međutim, ograničavaju strukturni problemi, prije svega nedostatak kadra: u oblasti prijavljivanja i zaštite zviždača sistematizovano je više radnih mjesta, ali je popunjen samo dio, što utiče na brzinu i obim obrade predmeta. Pored toga, ne postoji dovoljno sistematična slika o ishodima predmeta nakon što budu prosljeđeni tužilaštvima i sudovima.

3.3. Preporuke

Zakon o sprječavanju korupcije (ZSK) iz 2024. godine značajno je ojačao okvir za zaštitu zviždača, ali i dalje postoje važne praznine – i u pogledu pune usklađenosti sa Direktivom (EU) 2019/1937, i u pogledu svakodnevne primjene u praksi. Preporuke u nastavku ukazuju na to šta različiti akteri mogu da urade kako bi se sa formalno unaprijeđenog okvira prešlo na funkcionalan, pouzdan i djelotvoran sistem zaštite zviždača.

Za kreatore politika – Skupštinu, Vladu i Ministarstvo pravde - Ključni prioritet je dovršavanje usklađivanja sa standardima EU. To se može postići ili donošenjem posebnog zakona o zaštiti zviždača, ili daljim izmjenama ZSK-a, tako da on u potpunosti prenese materijalni i lični obuhvat Direktive, kao i pravila o internim, eksternim i javnim kanalima prijavljivanja. Zakon bi trebalo izričito da navede da su zviždači zaštićeni čak i kada se prijavljena nezakonitost na kraju ne dokaže, pod uslovom da su imali razumne razloge da vjeruju da je informacija bila tačna. Zakoni i podzakonski akti treba jasno da garantuju da se zaštita primjenjuje na interna prijavljivanja poslodavcu, eksterna prijavljivanja Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK) ili drugim nadležnim tijelima i, pod utvrđenim uslovima, na javna razotkrivanja medijima ili organizacijama civilnog društva.

Donosioci odluka treba i da operacionalizuju zaštitu pomagača i povezanih lica kroz detaljne podzakonske propise koji razrađuju kako se zaštita ovih lica dodjeljuje i sprovodi, uključujući kolege, članove porodice i druga povezana lica koja mogu biti izložena odmazdi. U privatnom sektoru trebalo bi uvesti obaveze zasnovane na procjeni rizika za veće ili rizičnije subjekte da uspostave interne sisteme za prijavljivanje, odrede odgovorna lica i vode osnovnu statistiku, uz ovlaštenje ASK-a ili drugog organa da nadzire poštovanje ovih obaveza i izriče sankcije. Konačno, zakonodavac bi trebalo da obezbijedi da je funkcija ASK-a u oblasti uzbunjivanja adekvatno finansirana i kadrovski ojačana, kao i da tužilaštva i inspekcijski organi imaju zakonsku obavezu da obavještavaju ASK o ishodima predmeta pokrenutih na osnovu prijava zviždača, čime bi se omogućilo praćenje čitavog toka slučaja „od početka do kraja“.

Za Agenciju za sprječavanje korupcije - ASK ima centralnu ulogu u tome da sistem funkcioniše u praksi. Agencija bi trebalo da donese jasne, praktične smjernice koje objašnjavaju šta se smatra „nepravilnošću“, šta u konkretnim situacijama znači „opravdan razlog da se vjeruje“ i kako se zaštita primjenjuje na interna, eksterna i javna razotkrivanja. Unutar same Agencije potrebno je uspostaviti standardizovane procedure za evidentiranje i ocjenjivanje prijava, uključujući anonimne, za odlučivanje o zaštiti, izdavanje preporuka i praćenje daljeg postupanja po predmetima prosljeđenim drugim organima. Ovo bi trebalo da bude podržano bezbjednim elektronskim sistemom za upravljanje predmetima i, po mogućnosti, šifrovanom onlajn platformom za prijavljivanje.

Izgradnja specijalizovanih kapaciteta je takođe ključna: ASK bi trebalo u potpunosti da popuni tim koji se bavi zviždačima, sa odgovarajućim pravnim, istražnim i podrškim profilima, i da obezbijedi redovne obuke o standardima EU, procjeni rizika i pristupima osjetljivim na žrtve.

Pored postupanja po pojedinačnim predmetima, Agencija bi trebalo aktivno da podržava poslodavce – naročito u visokorizičnim oblastima i privatnom sektoru – kroz izradu modela internih politika i procedura, kao i kroz obuke i aktivnosti informisanja. Redovno objavljivanje anonimizovanih statistika i studija slučaja, koje pokazuju i obim prijava i njihov učinak, doprinijelo bi jačanju povjerenja javnosti uz poštovanje povjerljivosti.

Za javne i privatne organizacije – poslodavce - Javne institucije i kompanije su prva linija odbrane za mnoge potencijalne zviždače. One bi trebalo da uspostave bezbjedne i

pristupačne interne kanale prijavljivanja koji prevazilaze nivo neposrednog rukovodioca i omogućavaju povjerljivo, a gdje je moguće i anonimno, prijavljivanje. Jasna pisana politika o uzbunjivanju treba da objasni šta se može prijaviti, kako se prijave obrađuju, koji rokovi važe i koje garancije zaštite od odmazde postoje za zviždače, pomagače i povezana lica. Politika bi trebalo i da precizira koje se mjere preduzimaju u slučaju da do odmazde ipak dođe.

Organizacije bi trebalo da odrede nezavisnu i obučenu kontakt tačku – službenika ili jedinicu za uzbunjivanje – sa dovoljnim autoritetom i autonomijom da prijave obrađuje nepristrasno. Menadžeri i službe za ljudske resurse treba da prođu posebne obuke o zabrani odmazde, povjerljivosti i korektnom postupanju prema zviždačima, dok svi zaposleni, ugovarači i pripravnici treba da budu informisani o dostupnim kanalima i zaštiti. Podjednako je važno da se ugovori o radu, sporazumi o povjerljivosti i interna pravila preispitaju kako bi se osiguralo da ne obeshrabruju ili zabranjuju zakonito prijavljivanje ASK-u ili drugim nadležnim organima; idealno, ovi dokumenti bi trebalo izričito da naglase da obaveza čuvanja povjerljivosti ne sprečava prijavljivanje u javnom interesu.

Za organizacije civilnog društva- Organizacije civilnog društva mogu odigrati ključnu posredničku ulogu između pojedinaca i institucija. OCD bi, gdje god je moguće, trebalo da pružaju ili koordiniraju usluge podrške zviždačima, uključujući pravno savjetovanje, psihosocijalnu pomoć i bezbjedne mehanizme upućivanja. One su u dobroj poziciji da prate kako se zakon primjenjuje u praksi, evidentiraju slučajeve u kojima je zaštita uskraćena ili je došlo do odmazde i koriste strateško parničenje ili javno izvještavanje kako bi ukazale na sistemske probleme.

Kroz kampanje podizanja svijesti, civilno društvo može pomoći javnosti da razumije šta je uzbunjivanje, zašto je važno za borbu protiv korupcije i vladavinu prava i gdje potencijalni zviždači mogu da potraže pomoć. OCD bi takođe trebalo aktivno da učestvuju u kreiranju politika – kroz davanje komentara u javnim raspravama, praćenje prakse ASK-a i sudske prakse, te izradu nezavisnih analiza ili „sjenkovih“ izvještaja koji dopunjuju zvanične podatke.

Za medije - Mediji su ključni saveznici zviždača, ali imaju i posebnu odgovornost. Medijske kuće treba da usvoje uredničke standarde i interne smjernice za rad sa zviždačima i povjerljivim izvorima, uključujući stroga pravila o zaštiti identiteta i izbjegavanju objavljivanja detalja koji bi mogli posredno dovesti do identifikacije, bez jasnog, informisanog pristanka i prethodne procjene rizika.

Novinari i urednici bi imali koristi od obuka o nacionalnom okviru za zaštitu zviždača, standardima EU, bezbjednoj digitalnoj komunikaciji i zaštiti podataka, kao i o zakonima o kleveti, privatnosti i zaštiti izvora. Kada izvještavaju o uzbunjivanju, mediji ne bi trebalo da se fokusiraju isključivo na skandale, već i da ističu pozitivne ishode – slučajeve u kojima su razotkrivanja pomogla da se spriječi šteta, vrate javna sredstva ili pokrenu sistemske reforme – čime se uzbunjivanje normalizuje kao legitiman i vrijedan čin u javnom interesu.

Zajedno, ove mjere bi pomogle da se unaprijeđeni pravni okvir u Crnoj Gori pretvori u živi sistem kojem ljudi vjeruju i koji koriste – sistem u kojem se pojedinci osjećaju bezbjedno da progovore, institucije imaju kapacitete da odgovore, a javnost vidi opipljive koristi od razotkrivanja učinjenih u javnom interesu.

IV KANALI ZA PRIJAVLJIVANJE I POSTUPCI

4.1. Ocjena zakona

Zakon o sprječavanju korupcije iz 2024. godine (ZSK) uspostavlja tri glavna kanala za prijavljivanje nepravilnosti:

- **Interno prijavljivanje** – poslodavcu, odnosno subjektu u kojem je došlo do nepravilnosti (čl. 53–56);
- **Eksterno prijavljivanje** – Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK) kao centralnom spoljašnjem organu (čl. 57–61); i
- **Javno razotkrivanje** – medijima, organizacijama civilnog društva ili široj javnosti, pod uslovima definisanim u članu 63.

Ova trostepena struktura u principu odgovara modelu iz Direktive (EU) 2019/1937, koja zahtijeva da države obezbijede interne i eksterne kanale i zaštite javna razotkrivanja pod određenim uslovima. Ipak, ostaju važne praznine u tome koliko crnogorski okvir u praksi obezbjeđuje dostupnost, povjerljivost i djelotvornu zaštitu kroz sve ove kanale.

Višestruki putevi za prijavljivanje

ZSK formalno daje zviždačima mogućnost da biraju između internog i eksternog prijavljivanja i, pod određenim okolnostima, javnog razotkrivanja. Prijava se može podnijeti poslodavcu (interni kanal) kad god postoji opravdana sumnja na nepravilnosti (član 53), a poslodavac je dužan da provjeri navode i preduzme mjere iz svoje nadležnosti (član 54).

Ključno je da zakon izričito dopušta eksterno prijavljivanje bez prethodnog internog: prema članu 57 stav 2, zviždač može direktno podnijeti prijavu ASK-u, bez obaveze da prethodno obavijesti poslodavca. Ovo je u skladu sa EU Direktivom, koja dopušta direktno obraćanje nadležnim organima kada se internim kanalima ne vjeruje ili se smatra da nijesu djelotvorni.

U praksi, međutim, interno prijavljivanje se u mnogim institucijama i dalje predstavlja kao „poželjna“ ili podrazumijevana opcija, a organizacione kulture često podstiču zaposlene da „probleme rješavaju interno“ prije uključivanja ASK-a. U kombinaciji sa niskim povjerenjem u menadžment u pojedinim sektorima, ovo može odvratiti potencijalne zviždače, naročito kada su u nepravilnosti uključeni rukovodioci.

Obaveze za subjekte u javnom i privatnom sektoru

Član 55 zahtijeva od poslodavaca sa najmanje 20 zaposlenih – u javnom i privatnom sektoru – da odrede nepristrasno lice ili organizacionu jedinicu za prijem i obradu prijave zviždača. Poslodavci sa manje od 20 zaposlenih to mogu učiniti dobrovoljno. Poslodavci su dužni da javno objave kontakt podatke tog lica/jedinice i učine ih lako dostupnim u

radnom okruženju i na svojoj internet stranici, kao i da vode evidenciju sa osnovnim podacima o svakoj prijavi (član 62).

Suprotno nekim percepcijama, ZSK predviđa i sankcije: prekršajne odredbe propisuju kazne za poslodavce koji ne odrede nepristrasno lice, ne objave njegove kontakte, ne obavijeste zviždača u roku od 7/45 dana, ili ne vode propisanu evidenciju prijave. Pored toga, Pravilnik o bližem načinu postupanja po prijavi zviždača (Sl. list CG 77/15) ostaje na snazi dok se ne uskladi sa novim zakonom, a brojne javne institucije usvojile su interne akte zasnovane na njemu.

Ipak, nadzor i sprovođenje ovih obaveza ostaju slabi. Dostupni izvještaji NVO i medija, kao i praksa ASK-a, pokazuju da mnoge privatne kompanije – posebno mala i srednja preduzeća – još nijesu uspostavile funkcionalne interne kanale niti odredile zaista nezavisna i osposobljena lica, te da se usklađenost često svodi na formalno ispunjavanje obaveza.

Interno prijavljivanje i postupanje po prijavama

Zakon relativno jasno uređuje interne procedure. Određeno lice/jedinica dužno je da:

- provjeri osnovanost navoda i predloži mjere ako se utvrde nepravilnosti (član 55 stav 5);
- obavijesti zviždača o prijemu prijave u roku od 7 dana, a o mjerama preduzetim povodom prijave, odnosno ishodu, u roku od 45 dana od podnošenja (član 56); i
- postupa nezavisno, bez neprimjerenog uticaja poslodavca (član 55 stav 6).

Uprkos ovim garancijama, interni sistemi u mnogim subjektima i dalje su uglavnom formalistički. Kanali prijavljivanja se često svode na generičke imejl adrese ili papirne prijave kojima rukovodi kadrovska ili opšta služba, uz ograničene praktične garancije povjerljivosti. Ne postoji izričita zakonska obaveza da se rukovodioci i zaposleni redovno obučavaju o uzbunjivanju, da se sprovedu kampanje informisanja ili da se periodično ocjenjuje efikasnost internih mehanizama. Kao posljedica, mnogi zaposleni nijesu svjesni postojanja ovih kanala ili sumnjaju da ih je bezbjedno koristiti.

Eksterno prijavljivanje i postupanje

ASK je određena kao ključni spoljašnji organ za prijave. Prema članu 57, Agencija prima prijave, može zatražiti dodatne informacije od zviždača i dužna je da prijave koje nijesu iz oblasti korupcije proslijedi nadležnim organima, uz obavezu da bude obaviještena o ishodu. Ako u postupku utvrdi ugrožavanje javnog interesa koje ukazuje na postojanje korupcije, ASK donosi mišljenje sa preporukama poslodavcu i određuje rok za njihovo sprovođenje (član 58). Ako poslodavac ne postupi po preporukama, Agencija obavještava nadzorni organ, informiše nadležni skupštinski odbor i može obavijestiti javnost (član 59).

Uloga ASK-a tako kombinuje elemente postupanja po predmetima i koordinacije, ali Agencija nema puna istražna ni sankciona ovlašćenja u vezi sa samom nepravilnošću; krivične istrage i disciplinske ili upravne sankcije ostaju u nadležnosti tužilaštva, policije, inspekcija i drugih organa (čl. 57 st. 6–7 i 64). Ovakva rascjepkanost može dovesti do kašnjenja i slabih povratnih informacija: nakon prosljeđivanja predmeta, zviždači često dobijaju malo informacija o daljem toku, a ne postoje sveobuhvatni javni podaci koji povezuju prijave zviždača sa konačnim ishodima pred sudovima ili disciplinskim organima.

Podaci iz godišnjih i kvartalnih izvještaja ASK-a pokazuju rast obima posla, ali relativno mali udio prijava koje završavaju formalnim utvrđivanjem nepravilnosti. Na primjer, 2024. godine ASK je imala 438 prijava zviždača u radu (163 nove i 275 iz ranijih godina), okončala 116 postupaka, utvrdila ugrožavanje javnog interesa u 25 predmeta i 69 prijava proslijedila drugim organima. Ovo potvrđuje da se mehanizam koristi i da može dati rezultate, ali i da samo manji dio prijava dovodi do utvrđenih povreda ili vidljivih mjera.

Javno razotkrivanje

Član 63 uređuje javno razotkrivanje informacija. Zviždač može javno razotkriti informacije o nepravilnostima ako je ispunjen neki od sljedećih uslova:

1. prethodno je prijavio poslodavcu i ASK-u (ili bar ASK-u), a u rokovima iz članova 56 i 58 nijesu preduzete mjere radi sprječavanja nepravilnosti;
2. ima opravdan razlog da vjeruje da nepravilnost predstavlja očiglednu opasnost, uključujući krizne situacije ili rizik od nepopravljive štete; ili
3. prijavljivanje ASK-u nosi rizik štete ili su šanse da se nepravilnost otkloni male s obzirom na okolnosti slučaja.

Ovi uslovi u velikoj mjeri odražavaju član 15 Direktive (EU) 2019/1937, koji takođe vezuje zaštitu za javna razotkrivanja za prethodnu upotrebu internih/eksternih kanala ili za neposredne ili ozbiljne rizike i posebne okolnosti (poput rizika od odmazde ili male vjerovatnoće djelotvorne reakcije).

U praksi, međutim, više zviždača odlučilo je da se direktno obrati novinarima ili organizacijama civilnog društva zbog nepovjerenja u institucionalne kanale i straha od „curenja“ informacija ili nepostupanja. Kada uslovi iz člana 63 nijesu jasno ispunjeni, takva lica mogu ostati bez formalne zaštite, iako su djelovala u dobroj vjeri. Ovaj jaz između norme i prakse stvara sivu zonu za javna razotkrivanja i ukazuje na potrebu za jasnijim smjernicama i dosljednim tumačenjem od strane ASK-a i sudova, kao i za boljim informisanjem javnosti o tome kada i kako su zviždači zaštićeni ako istupe u javnost.

ZSK sada nudi strukturisan skup internih, eksternih i javnih kanala, koji su formalno usklađeni sa EU modelom i podržani osnovnim procesnim pravilima i sankcijama. Ipak, slabo sprovođenje, neujednačena primjena u privatnom sektoru, ograničeno povjerenje u institucije i nedovoljno informisanje znače da ovi kanali još nijesu jednako dostupni, povjerljivi ni zaštitni u stvarnoj praksi

4.2. Primjena u praksi

Praktična upotreba kanala za prijavljivanje u Crnoj Gori daje mješovitu sliku: na papiru su sva tri kanala (interni, eksterni i javno razotkrivanje) dostupni i uređeni, ali u stvarnosti dominira eksterni kanal prema ASK-u, dok su interni sistemi neujednačeno uspostavljeni, a javno razotkrivanje ostaje „siva zona“ koja se koristi uglavnom kada je povjerenje u institucije nisko.

Korišćenje internih kanala

Godišnji izvještaji ASK-a sadrže samo ograničene i fragmentisane informacije o funkcionisanju internih kanala. Poslodavci sa najmanje 20 zaposlenih formalno su dužni da imenuju kontakt osobu i uspostave interne procedure, ali ASK sistematski ne prikuplja podatke o tome koliko je subjekata ispunilo ove obaveze, koliko se prijava rješava interno i kakve ishode takve prijave imaju. U narativnim dijelovima svojih izvještaja ASK ponavlja da su mnoge institucije usvojile interne akte zasnovane na Pravilniku iz 2015. godine, ali da ti akti često nijesu praćeni obukama, kampanjama informisanja ili izdvojenim resursima.

U praksi, većina slučajeva zviždača koji se pojave u statistici ASK-a potiče od direktnih prijava samoj Agenciji, a ne od internih prijava koje su poslodavci „eskalirali“. Samo mali broj predmeta dopijeva do ASK-a putem obavještenja subjekata koji su prethodno postupali po internoj prijavi i ocijenili da postoji ugrožavanje javnog interesa koje ukazuje na korupciju. To sugerije da su interni kanali ili nedovoljno korišćeni od strane zaposlenih, ili ne funkcionišu onako kako je zamišljeno, ili pak rješavaju probleme na način koji ne postaje vidljiv na nivou nacionalne statistike.

Eksterno prijavljivanje ASK-u

Nasuprot tome, eksterni kanal prema ASK-u široko se koristi, i to u sve većem obimu tokom vremena. Prema podacima ASK-a, broj prijava zviždača koje je Agencija primila porastao je sa 56 u 2016. na 188 u 2022. i 190 u 2023. godini, da bi potom blago opao na 163 u 2024. Paralelno s tim, ASK bilježi rast ukupnog broja predmeta: samo u 2024. godini Agencija je imala 163 nove prijave zviždača i 275 prenijetih iz prethodnih godina, što ukupno čini 438 prijava u radu. Od toga je ASK okončala 116 postupaka zasnovanih na prijavama zviždača i 69 prijava prosljedila drugim nadležnim organima (tužilaštvima, inspekcijским službama ili sektorskim regulatorima). U 25 slučajeva ASK je formalno utvrdila ugrožavanje javnog interesa koje ukazuje na postojanje korupcije i izdala preporuke poslodavcu.

Ovi trendovi pokazuju da je eksterni kanal dovoljno pouzdan da se koristi u značajnom broju slučajeva i da u dijelu predmeta daje opipljive rezultate. Istovremeno, brojevi pokazuju da samo manjina prijava dovodi do formalnih nalaza: čak i 2024. godine, 25 predmeta u kojima je utvrđeno ugrožavanje javnog interesa predstavlja relativno mali dio od 438 prijava koje su bile u obradi. Izvještaji ASK-a takođe ukazuju na visok udio

anonimnih prijava (npr. 68 od 163 novih prijava u 2024), što istovremeno potvrđuje korisnost anonimnosti kao mehanizma i upućuje na trajni strah od odmazde među potencijalnim zviždačima.

Pravovremenost, postupanje i rascjepkanost

Zakon propisuje jasne rokove za postupanje: poslodavci moraju da potvrde prijem interne prijave u roku od 7 dana i u roku od 45 dana obavijeste zviždača o preduzetim mjerama, a ASK u svojoj komunikaciji primjenjuje slične rokove. U praksi, međutim, izvještaji ASK-a ukazuju na ograničene kapacitete i zaostatke, posebno u godinama kada je priliv prijava velik, a broj službenika zaduženih za uzbunjivanje ograničen. Predmeti često ostaju otvoreni duže od jedne izvještajne godine, a ASK i dalje teško dolazi do blagovremenih povratnih informacija od organa kojima prosljeđuje prijave.

Strukturni problem predstavlja i rascjepkanost nadležnosti. ASK može da ocijeni da li postoji ugrožavanje javnog interesa i da izda preporuke, ali nema puna istražna ovlaštenja niti mogućnost izricanja sankcija za samu nepravilnost. Krivične istrage, disciplinski postupci i upravne sankcije zavise od drugih organa. Nakon što prijava bude prosljeđena, zviždači često ne dobijaju sistematične informacije o toku i ishodu predmeta. Godišnji izvještaji ASK-a sadrže zbirne podatke o broju prosljeđenih predmeta, ali još ne pružaju objedinjenu sliku o tome koliko je tih predmeta završilo optužnicama, presudama, disciplinskim mjerama ili drugim korektivnim radnjama. To slabi percepciju djelotvornosti sistema i može obeshrabriti buduće prijave.

Javno razotkrivanje u praksi

Javno razotkrivanje je formalno uređeno ZSK-om i, na papiru, u širokoj mjeri je usklađeno sa članom 15 Direktive EU: zviždači su zaštićeni kada izađu u javnost nakon što interno i/ili eksterno prijavljivanje nije dovelo do reakcije, ili kada postoji neposredna opasnost, odnosno visok rizik od odmazde ili zataškavanja. Ipak, izvještaji ASK-a sadrže veoma mali broj predmeta koji su izričito označeni kao javna razotkrivanja u smislu člana 63, a ne postoji ni sistematična statistika o predmetima koji su nastali na osnovu otkrića u medijima ili kampanja organizacija civilnog društva.

U stvarnosti, kada je povjerenje u interne i eksterne kanale nisko, pojedinci ponekad odlučuju da se direktno obrate novinarima ili NVO. Ako uslovi iz člana 63 nijesu jasno ispunjeni, takva razotkrivanja mogu ostati izvan formalnog režima zaštite, čak i kada su učinjena u dobroj vjeri. Izostanak jasne, javno dostupne sudske prakse o javnim razotkrivanjima i nedostatak detaljnih smjernica od strane ASK-a ili sudova doprinose percepciji pravne neizvjesnosti među potencijalnim zviždačima i posrednicima, naročito u slučajevima od velikog javnog ili političkog značaja.

Ključni praktični izazovi

Zbirno posmatrano, godišnji izvještaji za period 2022–2024. i iskustvo ASK-a pokazuju da je u Crnoj Gori izgrađen funkcionalan eksterni kanal za uzbunjivanje, koji se aktivno

koristi i može dovesti do konkretnih nalaza i preporuka. Ipak, ostaju brojni praktični izazovi:

- interni kanali su nedovoljno razvijeni i rijetko korišćeni, posebno u privatnom sektoru, gdje mnogi subjekti nijesu u potpunosti sproveli zakonske obaveze ili ih tretiraju isključivo formalno;
- kapaciteti ASK-a su ograničeni, uz rastući broj predmeta i mali broj zaposlenih koji se bave zviždačima, što doprinosi kašnjenjima i ograničava proaktivno praćenje i nadzor;
- praćenje ishoda van ASK-a je slabo: nakon što predmeti napuste Agenciju, ne postoji sveobuhvatna „slika od kraja do kraja“ koja bi povezala prijave zviždača sa ishodima istraga, krivičnih postupaka ili disciplinskih mjera;
- javno razotkrivanje je u praksi i dalje rizično, jer potencijalni zviždači teško mogu unaprijed procijeniti da li će i kada direktno obraćanje medijima ili NVO biti tretirano kao zaštićeno razotkrivanje prema zakonu.

Rješavanje ovih problema zahtijeva ne samo dalje normativno usavršavanje i donošenje podzakonskih akata, već i kontinuirana ulaganja u institucionalne kapacitete, nadzor nad obavezama poslodavaca i dugoročan rad na izgradnji povjerenja u sva tri kanala prijavljivanja.

4.3. Preporuke

Unapređenje funkcionisanja kanala za prijavljivanje u praksi zahtijeva usklađeno djelovanje više aktera i zavisi od toga kako kreatori politika, ASK, poslodavci, civilno društvo i mediji oblikuju okruženje u kojem zviždači zaista koriste ove kanale.

Za kreatore politika – Skupštinu, Vladu i Ministarstvo pravde - Prioritet je da se postojeći pravni okvir o kanalima pretvori u sistem koji se nadzire, sprovodi i o kojem se transparentno izvještava. To znači ne samo zadržavanje modela sa tri kanala (interni, eksterni i javno razotkrivanje), već i obezbjeđivanje da se obaveze poslodavaca iz članova 55–56 ZSK-a zaista aktivno prate.

Nadležni organi bi trebalo da omoguće ASK-u ili nadležnim inspekcijama da redovno provjeravaju da li poslodavci sa 20 ili više zaposlenih imaju imenovano nepristrasno lice za prijavljivanje, da li su njegovi kontakt podaci objavljeni i da li se vode propisane evidencije, kao i da se sankcije za uporno nepostupanje stvarno primjenjuju. Podzakonski akti bi trebalo da preciznije odrede minimalne standarde za interne kanale – uključujući osnovne zahtjeve za bezbjedne kanale komunikacije, mjere povjerljivosti, sadržaj potvrda o prijemu i obavještenja o ishodu, te pravila vođenja evidencije – kako bi organizacije imale jasnu sliku šta znači „dovoljno dobar“ sistem.

Kreatori politika trebalo bi i da zatvore „povratnu petlju“ između različitih institucija: tužilaštva, inspekcije i regulatori moraju imati zakonsku obavezu da, u jasno određenim rokovima, obavijeste ASK o mjerama preduzetim u predmetima nastalim na osnovu

prijava zviždača. To bi omogućilo ASK-u da objavljuje objedinjene podatke „od početka do kraja“, koji povezuju prijave sa ishodima i čine sistem transparentnijim i lakšim za povjerenje. Sve ovo zahtijeva posebne resurse: ciljano budžetsko jačanje funkcije ASK-a u oblasti uzbunjivanja i obuka za interna lica za prijavljivanje, po mogućnosti uz podršku EU i Savjeta Evrope.

Za Agenciju za sprječavanje korupcije (ASK) - ASK se nalazi u središtu spoljašnjeg kanala i u najboljoj je poziciji da postavi ton i standard kako bi kanali funkcionisali u praksi. Agencija bi trebalo da razvije i objavi praktične smjernice za poslodavce koje prevode zakonske odredbe o internom i eksternom prijavljivanju u konkretne korake: kako osmisliti interni kanal koji obezbjeđuje nezavisnost i povjerljivost, kako postupati s anonimnim prijavama, kako u praksi primjenjivati rokove od 7 i 45 dana i kako voditi evidenciju, a da se ne krše pravila o zaštiti podataka.

Paralelno s tim, ASK bi trebalo da se iz čisto reaktivne uloge pomjera ka nadzornoj: da provjerava da li institucije i veći privatni subjekti zaista imaju određena lica za uzbunjivanje i javno dostupne kontakte, kao i da od njih periodično traži kratke izvještaje o internim predmetima. U slučajevima ozbiljnog nepoštovanja obaveza, Agencija bi trebalo da pokreće prekršajne postupke i o tome javno izvještava, kako bi se pokazalo da obaveze nijesu puka formalnost.

Na sopstvenoj strani, ASK može unaprijediti rad sa eksternim prijavama jačanjem elektronskog sistema za upravljanje predmetima, tako da se rokovi, prosljeđivanja i povratne informacije drugih organa prate na sistematičan način, i tako što će zviždačima slati redovne, standardizovane informacije o statusu predmeta. Dodatno pojašnjenje načina na koji se u praksi tumači član 63 o javnom razotkrivanju – kroz smjernice, odgovore na česta pitanja i anonimizovane primjere – pomoglo bi zviždačima i posrednicima da bolje razumiju kada je obraćanje medijima ili civilnom društvu zaštićena opcija. Konačno, ASK može graditi povjerenje proaktivnijom komunikacijom o pozitivnim efektima prijave, objavljivanjem statistika i studija slučaja koje pokazuju gdje je uzbunjivanje spriječilo štetu ili dovelo do korektivnih mjera.

Za javne i privatne organizacije – poslodavce - Izazov za poslodavce je da zakonske obaveze pretvore u kanale koje će zaposleni zaista osjećati kao bezbjedne. To podrazumijeva više od generičke mejl-adrese ili jedne rečenice u pravilniku: potrebno je imenovati lice ili mali tim koji se doživljava kao nepristrasan, nije direktno uključen u disciplinski lanac i ima barem osnovnu obuku za rad sa povjerljivim informacijama.

Organizacije bi trebalo da prijavljivanje učine stvarno jednostavnim – kroz jasna uputstva na intranetu, oglasnim tablama i veb-sajtovima – i da obezbijede da se prijave potvrđuju u roku od sedam dana, a da se u roku od četrdeset pet dana dostavljaju suštinske informacije, čak i kada istraga još traje. Gdje je moguće, funkcija za uzbunjivanje treba da bude odvojena od standardne HR funkcije, kako lica koja odlučuju o ugovorima ili disciplinskim mjerama ne bi bila ista ona koja primaju prijave.

Za organizacije civilnog društva (OCD) - OCD mogu odigrati važnu posredničku ulogu između pojedinaca i formalnih kanala. One su često prva adresa kojoj se obraćaju ljudi koji nijesu sigurni gdje da prijave nepravilnost ili se plaše institucionalne odmazde. OCD mogu pružiti povjerljivo savjetovanje koje pomaže potencijalnim zviždačima da izaberu između internog, eksternog i javnog kanala na osnovu konkretnih rizika i dostupne pravne zaštite, i mogu pripremiti jednostavne materijale koji objašnjavaju korake i rokove za svaku opciju.

Takođe su u dobroj poziciji da prate da li institucije i veće kompanije poštuju obaveze da uspostave interne kanale i objave kontakt podatke, te da periodično objavljuju „rang-liste“ ili uporedne preglede sektora. Dokumentovanjem slučajeva u kojima interni ili eksterni kanali nijesu funkcionisali – na primjer, kada rokovi nijesu ispoštovani, povjerljivost je prekršena ili nije bilo smislenog postupanja – OCD mogu ukazivati na sistemske probleme i, gdje je prikladno, pokretati strateške sporove ili podnositi pritužbe radi dosljednije primjene pravila. Konačno, obukom sindikata, profesionalnih udruženja i lokalnih NVO da djeluju kao informisani posrednici, OCD mogu proširiti mrežu aktera koji umiju da bezbjedno provedu zviždača kroz sistem.

Za medije - Mediji takođe imaju važnu ulogu u tome kako se kanali za prijavljivanje doživljavaju i koriste. Redakcije bi trebalo da dobro poznaju zakonske uslove pod kojima su javna razotkrivanja zaštićena i da to znanje uključe u uredničku praksu. Kada im se izvori obrate direktno, korisno je – ako se izvor saglasi – razgovarati o tome da li su interni ili eksterni kanali već korišćeni ili bi se mogli koristiti paralelno, te ih povezati sa specijalizovanim NVO ili advokatima koji mogu savjetovati o zaštiti.

Medijske kuće bi trebalo da ojačaju sopstvene protokole za zaštitu izvora i digitalnu bezbjednost, kako samo kontaktiranje novinara ne bi bilo visokorizično. U izvještavanju o slučajevima uzbunjivanja, novinari mogu doprinijeti unapređenju sistema tako što će se, pored same nepravilnosti, baviti i time kako su interni i eksterni kanali funkcionisali ili zakazali: da li su rokovi poštovani, da li su ASK ili poslodavac reagovali i kako je zviždač tretiran.

V MJERE ZAŠTITE

5.1. Ocjena zakona

Zakon o sprječavanju korupcije iz 2024. godine (ZSK) sadrži relativno sveobuhvatan set mjera zaštite za zviždače, koji obuhvata povjerljivost, zaštitu podataka, zabranu odmazde, pristup pravnim sredstvima, kao i zaštitu pomagača i povezanih lica. Suštinski, ovaj režim je u velikoj mjeri usklađen sa ključnim garancijama iz Direktive (EU) 2019/1937, iako će njegova stvarna djelotvornost zavisiti od podzakonskih akata, institucionalnih kapaciteta i primjene u praksi.

Obaveza čuvanja povjerljivosti i zaštita podataka

ZSK uređuje sadržaj prijava zviždača i postupanje sa ličnim podacima. Prijava zviždača mora da sadrži opis nepravilnosti, a lični podaci zviždača navode se samo ako on ne želi da ostane anoniman (član 49).

Zakon propisuje jasnu obavezu čuvanja povjerljivosti: identitet zviždača, njegovog pomagača i povezanih lica, kao i prijavljenog lica, te bilo koji podatak iz kojeg se njihov identitet može utvrditi, mogu biti dostupni samo: (i) nepristrasnom licu/organizacionoj jedinici koju je poslodavac odredio za postupanje po prijavama zviždača, (ii) Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK) i (iii) nadležnom organu kojem je predmet prosljeđen. Ovi podaci moraju se obrađivati u skladu sa propisima o tajnim podacima i zaštiti podataka o ličnosti (član 51).

ZSK takođe zahtijeva da se podaci koji nijesu relevantni za postupak ne prikupljaju, a ako budu prikupljeni slučajno – da se bez odlaganja izbrišu, što odražava „GDPR“ princip minimizacije podataka.

Anonimnost i anonimne prijave

Zakon izričito dopušta anonimno prijavljivanje. Prijava sadrži lične podatke zviždača samo „ako on ne želi da ostane anoniman“, što znači da i interni i eksterni kanali moraju biti u stanju da prime anonimne prijave (član 49).

Anonimne prijave su, dakle, formalno dio sistema, a uslovi za zaštitu (vidjeti niže) ne isključuju a priori anonimne zviždače; zaštita zavisi od sadržaja prijave i opravdanog uvjerenja zviždača u trenutku razotkrivanja. U tom pogledu, zakon je usklađen sa članom 6 stav 2 Direktive EU, koja državama članicama ostavlja diskreciono pravo kako će tretirati anonimne prijave, ali dopušta zaštitu kada se identitet zviždača naknadno otkrije.

Zabrana odmazde i obim zaštite

ZSK sadrži izričitu i široko postavljenu zabranu odmazde. Zabranjeno je bilo kakvim direktnim ili indirektnim postupanjem, propuštanjem ili nepostupanjem u radnom

okruženju dovesti zviždača u nepovoljniji položaj zato što je podnio prijavu ili javno razotkrio informacije (član 66).

Zakon navodi širok spektar štetnih mjera koje mogu predstavljati odmazdu, uključujući otkaz, premještanje na niže radno mjesto, smanjenje plate, negativne ocjene rada, izmjenu poslova, zastrašivanje, uznemiravanje, diskriminaciju i mobing. Svaki opšti ili pojedinačni akt poslodavca koji ima za posljedicu nanošenje takve štete zviždaču ili licu povezanim s njim pravno je ništav.

Uslovi za zaštitu, oslobađanje od odgovornosti i teret dokazivanja

Uslovi za ostvarivanje zaštite zasnovani su na standardu „opravdanog razloga da se vjeruje“. Zviždač ima pravo na zaštitu ako je, u trenutku podnošenja prijave poslodavcu ili ASK-u, ili u trenutku javnog razotkrivanja, imao opravdane razloge da vjeruje da je informacija o nepravilnostima bila tačna (član 65).

Isti član uvodi i važnu odredbu o oslobađanju od odgovornosti: zviždač ne odgovara za način na koji je saznao informaciju ili došao do nje, pod uslovom da samo pribavljanje ili pristup informaciji ne predstavlja krivično djelo. U parničnim, radnim ili sličnim postupcima u vezi sa povredom povjerljivosti, zaštite podataka ili poslovne tajne, zviždač ne snosi odgovornost zbog podnošenja zaštićene prijave ili javnog razotkrivanja, sve dok su ispunjeni uslovi za zaštitu.

Procesno gledano, ZSK uvodi preokret tereta dokazivanja u sudskim postupcima za zaštitu zviždača. Kada zviždač učini vjerovatnim da je podnio prijavu ili javno razotkrio informacije i da je pretrpio štetu, na poslodavcu (ili drugoj tuženoj strani) je teret da dokaže da štetno postupanje nije u uzročnoj vezi sa prijavom ili razotkrivanjem (član 70). Ovo je u skladu sa članom 21 stav 5 Direktive EU i značajno snižava dokazni prag za zviždače.

Mjere podrške i sudska zaštita

Zakon predviđa skup mjera podrške i pravnih sredstava, kako u upravnom, tako i u sudskom postupku. ASK je dužna da javno i besplatno učini dostupnim informacije o dostupnim postupcima i pravnim sredstvima zaštite od odmazde, kao i o pravima prijavljenog lica. Ako zviždač pokrene sudski postupak zbog pretrpljene štete, ASK je, na njegov zahtjev, dužna da obezbijedi pristup pravnoj, finansijskoj, psihološkoj i drugoj stručnoj pomoći (član 60).

Zviždači koji su iskusili odmazdu mogu podnijeti tužbu za zaštitu pred nadležnim sudom. Tom tužbom mogu zahtijevati:

- utvrđivanje da je protiv njih preduzeta štetna radnja;
- zabranu štetne radnje i njeno ponavljanje;
- otklanjanje posljedica štetne radnje;
- naknadu materijalne i nematerijalne štete; i
- objavljivanje presude u medijima o trošku tuženog (član 68).

Sudovi su dužni da ove predmete rješavaju po hitnom postupku i mogu odrediti privremene mjere radi zaštite zviždača do donošenja konačne odluke, u skladu sa zakonom o izvršenju i obezbjeđenju (član 71).

Pored toga, opšta pravila o naknadi štete iz člana 46 ZSK-a primjenjuju se kada povreda odredbi zakona prouzrokuje štetu bilo kom fizičkom ili pravnom licu, što dodatno jača mogućnost novčane reparacije.

Zaštita pomagača, povezanih lica i prijavljenih lica

ZSK proširuje zaštitu i na pomagače (zviždačev pomagač) i povezana lica, što direktno odražava član 4 Direktive EU. Pomagač je definisan kao lice koje pomaže zviždaču u podnošenju prijave u radnom okruženju, a čija se pomoć očekuje kao povjerljiva; povezano lice obuhvata širi krug lica koja mogu pretrpjeti štetu zbog svog odnosa sa zviždačem (član 8).

Član 72 propisuje da pomagači i povezana lica uživaju isti režim zaštite kao i sami zviždači, uključujući garancije protiv odmazde i pristup pravnim sredstvima. Istovremeno, ZSK prepoznaje i prava prijavljenog lica, koje ima pravo na garancije pravičnog postupka i pretpostavku nevinosti tokom trajanja postupka.

Sankcije i sprovođenje

ZSK predviđa i odgovornost pravnih i fizičkih lica u vezi sa uzbunjivanjem. Pravna lica mogu biti novčano kažnjena, između ostalog, zbog toga što nijesu odredila nepristrasno lice ili jedinicu za prijem prijave zviždača, nijesu učinila kontakt podatke lako dostupnim, nijesu vodila obaveznu evidenciju prijave ili nijesu obavijestila zviždača u zakonom propisanim rokovima (član 108).

Fizička lica mogu biti kažnjena novčanom kaznom od 500 do 2.000 eura ako:

- podnesu prijavu za koju su znali da sadrži neistinite informacije (zloupotreba prijavljivanja – član 50);
- ne zaštite informacije do kojih su došla iz prijave i koriste ih ili otkriju u druge svrhe od onih zbog kojih su prikupljene; ili
- nanese štetu zviždaču, pomagaču ili povezanom licu stavljajući ih u nepovoljniji položaj u vezi sa prijavom ili javnim razotkrivanjem (član 110).

Ove prekršajne odredbe uspostavljaju makar osnovni odvraćajući efekat i protiv zloupotrebe prijavljivanja i protiv odmazde, iako će njihov stvarni uticaj zavisi od prakse izricanja i sprovođenja sankcija.

5.2. Primjena u praksi

U praksi, režim zaštite zviždača koristi se samo u relativno malom broju slučajeva, naročito ako se uporedi sa ukupnim obimom prijava zviždača. Godišnji izvještaji ASK-a pokazuju da je u periodu 2022–2024. vrlo mali broj lica formalno tražio zaštitu, a da su pozitivni nalazi ostali rijetki.

U **2022.** godini ASK je primila sedam zahtjeva za zaštitu zviždača i nastavila rad na jednom predmetu iz 2021. U dvama predmetima Agencija je donijela mišljenja kojima je utvrdila da je zviždaču nastala ili bi mogla nastati šteta i uputila tri preporuke poslodavcima za otklanjanje situacije; jedna preporuka nije sprovedena, pa je ASK, u skladu sa tada važećim zakonom, reagovala obavještavanjem nadzornog organa, Skupštine i javnosti.

U **2023.** godini podnijeto je još sedam zahtjeva za zaštitu, dok je ASK donijela dva mišljenja u postupcima pokrenutim 2022: u jednom je potvrdila nastanak ili rizik od štete i izdala preporuku koja je sprovedena; u drugom je zahtjev ocijenjen kao neosnovan. Svi ostali postupci bili su u toku na kraju godine.

U **2024.** godini, nakon stupanja na snagu novog Zakona o sprječavanju korupcije u junu, uloga ASK-a se značajno promijenila. Tokom godine podnijeta su dva nova zahtjeva za zaštitu, dok je šest predmeta iz ranijih godina ostalo u radu. Tri postupka su okončana: u jednom je ASK našla da je zahtjev osnovan i uputila poslodavcu dvije preporuke koje su sprovedene; u preostala dva slučaja zaštita je odbijena. Stupanjem na snagu novog zakona ASK je izgubila prethodnu nadležnost da dodjeljuje „administrativnu zaštitu“ i svedena je na užu ulogu podrške (obezbjedjivanje pravne, finansijske, psihološke i druge pomoći tokom sudskih postupaka). U izvještaju se navodi da prelazne odredbe nijesu jasno regulisale šta treba da se dogodi sa već pokrenutim postupcima zaštite, pa je ASK tražila mišljenje Ministarstva pravde, a zatim podnosiocima obavijestila da je njena nadležnost prestala i da zaštitu treba da nastave da traže pred sudovima. Važno je i da u 2024. godini nije bilo nijednog zahtjeva ASK-u za pravnu, finansijsku ili psihološku pomoć po novom mandatu podrške.

Ove brojke ukazuju da, iako zakon predviđa širok spektar zaštitnih mjera, vrlo malo zviždača zaista koristi te mehanizme. Broj zahtjeva za zaštitu (oko 7 godišnje prije 2024, i samo 2 nova nakon reforme) zanemarljiv je u poređenju sa stotinama prijava zviždača koje ASK svake godine obrađuje. Ovaj raskorak može odražavati ograničenu upoznatost sa režimom zaštite, nespremnost da se ulazi u sudske sporove sa poslodavcima i neizvjesnost koju je izazvala promjena nadležnosti u sredini 2024. godine, kada je zaštita prešla sa ASK-a na sudove.

Kada je riječ o sankcijama i sprovođenju, izvještaji ASK-a pokazuju da se prekršajne odredbe koriste, ali i dalje u skromnom obimu. U 2023. godini ASK je podnijela osam zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka zbog kršenja pravila o uzbunjivanju (uglavnom zbog nepostupanja po traženju informacija ili neobavještavanja zviždača o

preduzetim mjerama); četiri postupka su okončana, a samo jedan je rezultirao sankcijom (opomena).

U 2024. godini ASK je podnijela četiri zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka u vezi sa uzbunjivanjem – tri zbog neobezbjedivanja traženih podataka i dokumentacije i jedan zbog nepodnošenja izvještaja o sprovođenju preporuka ASK-a. Dva postupka iz ranijeg perioda su okončana, ponovo sa opomenama kao jedinom sankcijom. U izvještajima se ne pominju predmeti u kojima su sudovi izrekli novčane kazne baš zbog odmazde prema zviždačima, iako zakon za to ostavlja mogućnost. Sve to ukazuje da je odvratajući efekat sankcija za odmazdu i povredu povjerljivosti još uvijek ograničen.

Kada je riječ o povjerljivosti i zaštiti podataka, izvještaji ASK-a ne bilježe veće formalne povrede, ali posredno priznaju potrebu za jačanjem tehničkih mjera zaštite. U 2024. godini sproveden je nezavisni IT pregled informacionog sistema ASK-a, koji je identifikovao nedostatke i preporučio unapređenja bezbjednosnih mehanizama. Treća faza nadogradnje IT sistema ASK-a – koja obuhvata predmete zviždača, planove integriteta, lobiranje i analitiku – do kraja godine bila je samo djelimično realizovana. Ovo potvrđuje da, iako pravila o povjerljivosti i minimizaciji podataka postoje, infrastruktura se još modernizuje, a manji organi javne uprave vjerovatno imaju još izraženije kapacitetske izazove.

Veoma malo informacija je javno dostupno o sudskoj praksi koja primjenjuje nove odredbe o teretu dokazivanja, oslobađanju od odgovornosti i privremenim mjerama. U izvještaju ASK-a za 2024. godinu pominje se upućivanje ranije pokrenutih predmeta zaštite sudovima, ali nema informacija o pravosnažnim presudama donesenim po novom zakonu. Bez stabilne sudske prakse, i zviždači i poslodavci ostaju u neizvjesnosti koliko će sudovi zaista široko tumačiti pojmove opravdanog uvjerenja, uzročne veze i odmazde, odnosno koliko često će odobravati privremene mjere.

Konačno, proširena zaštita za pomagače i povezana lica, kao i široko postavljena odredba o oslobađanju od odgovornosti, u praksi su i dalje gotovo neproverene. ASK svoje statistike ne razvrstava po kategorijama zaštićenih lica, a nema ni prijavljenih slučajeva u kojima su pomagači ili povezana lica tražila zaštitu u svoje ime. Slično, nema javno dostupnih informacija o predmetima u kojima je odredba o oslobađanju od odgovornosti bila odlučujuća u radnim ili građanskim sporovima u vezi sa razotkrivanjem povjerljivih informacija.

Sve u svemu, dosadašnja praksa pokazuje da se Crna Gora pomjerila sa relativno uskog, administrativnog modela zaštite ka sveobuhvatnijem, sudski zasnovanom režimu koji je, na papiru, kompatibilan sa EU Direktivom. Ipak, mali broj zahtjeva za zaštitu, izostanak poznatih sudskih presuda po novom zakonu, vrlo ograničena upotreba sankcija i nedovršena IT i institucionalna infrastruktura ukazuju na to da je sistem zaštite još u ranoj fazi razvoja. Djelotvornost novih garancija zavisiće od toga koliko brzo će se institucije, sudovi i potencijalni zviždači prilagoditi promijenjenim ulogama i početi da koriste dostupne pravne alate na dosljedan i predvidiv način.

5.3. Preporuke

Jačanje mjera zaštite za zviždače u Crnoj Gori sada manje zavisi od novog pisanja zakona, a mnogo više od toga kako različiti akteri koriste i sprovode alate koji već postoje. Fokus se zato treba pomjeriti sa „šta piše u zakonu“ na „kako sistem zaista funkcioniše“.

Za kreatore politika – Skupštinu, Vladu i Ministarstvo pravde - Prioritet je stabilizovati novi, na sudovima zasnovan model zaštite koji je uveden 2024. godine. To podrazumijeva da se kroz podzakonske akte ili zvanične smjernice razjasni kako ASK i sudovi sarađuju kada zviždač traži sudsku zaštitu: koje informacije ASK može da dijeli, kako se njena mišljenja koriste kao dokaz i na koji način se privremene mjere mogu brzo aktivirati. Model–pravila postupka ili preporuke za sudije pomogli bi da se obezbijedi da se o ovim predmetima odlučuje hitno, da se preokrenuti teret dokazivanja dosljedno primjenjuje i da se presude anonimizuju i objavljuju.

Kreatori politika trebalo bi i da operacionalizuju zaštitu pomagača i povezanih lica – da preciziraju kako ova lica dokazuju svoj status i ostvaruju pravna sredstva, te da obezbijede da organi nadležni za sprovođenje znaju da su zaštićeni u istoj mjeri kao i zviždač. Istovremeno, režim sankcionisanja mora postati vidljiviji i vjerodostojniji: potrebno je prikupljati i objavljujati podatke o novčanim kaznama i opomenama za odmazdu ili povredu povjerljivosti, a zakonodavac treba biti spreman da koriguje visinu kazni ako se pokaže da nijesu dovoljno odvraćajuće za ozbiljna kršenja. Ništa od ovoga nije moguće bez ulaganja u ljude i sisteme – zato su ciljana obuka za sudije, tužioce i inspektore, kao i namjensko finansiranje funkcija podrške u ASK-u i IT bezbjednosti, od ključnog značaja.

Za Agenciju za sprječavanje korupcije (ASK) - ASK je sada manje „zaštitnik koji odlučuje“, a više „zaštitnik kroz podršku“, ali ta uloga može biti vrlo snažna ako se ozbiljno shvati. Agencija bi trebalo da svoj mandat podrške učini opipljivim tako što će u jasnim javnim smjernicama objasniti kako zviždači mogu da zatraže pravnu, finansijsku, psihološku i drugu pomoć, koji su kriterijumi i kakvu pomoć realno mogu očekivati.

Unutar Agencije, potrebno je uspostaviti čvrste procedure za postupanje po takvim zahtjevima i aranžmane saradnje sa advokatima, NVO i specijalizovanim pružaocima usluga koji mogu uskočiti tamo gdje ASK nema sopstvene kapacitete.

Pošto je povjerljivost temelj povjerenja, ključno je nastaviti unapređenje informacionih sistema ASK-a, pooštriti kontrole pristupa, vođenje logova i bezbjednu komunikaciju sa drugim organima. ASK je u dobroj poziciji i da prati slučajeve odmazde: svaki navod o štetnom postupanju povezanom sa prijavom treba registrovati, provjeriti i, gdje je opravdano, pretvoriti u prekršajni postupak. Objavljivanje anonimizovanih primjera u kojima su izrečene sankcije poslalo bi snažnu poruku da odmazda ima stvarne posljedice.

ASK može pomoći i u tumačenju novih pravila za čitav sistem – kroz smjernice o ključnim pojmovima kao što su „opravdan razlog da se vjeruje“, uzročna veza i oslobađanje od odgovornosti, kao i analizom sudskih odluka kako budu nastajale.

Za javne i privatne poslodavce - Glavni izazov za poslodavce je da formalna pravila pretvore u stvarnu zaštitnu mrežu za one koji progovore. Organizacije treba da prihvate da zabrana odmazde više nije samo „dobra praksa“, već pravna obaveza, podržana preokrenutim teretom dokazivanja. To znači da rukovodstvo treba jasno da poruči da su odmazda prema zviždačima, pomagačima ili povezanim licima neprihvatljive i da mogu dovesti do disciplinske i pravne odgovornosti.

U praktičnom smislu, svaka nepovoljna mjera prema licu koje je prijavilo nepravilnost – kao što su premještaj, negativna ocjena rada ili neobnavljanje ugovora – mora biti objektivno opravdana i dobro dokumentovana, jer će poslodavac u sporu morati da dokaže da nema veze sa prijavom. Poslodavci bi trebalo da uspostave interne mehanizme za brzo prepoznavanje i rješavanje navoda o odmazdi, odvojeno od istrage same nepravilnosti, i da razmotre privremena rješenja koja smanjuju rizik za zviždača (npr. promjenu linije izvještavanja ili zadataka, bez smanjenja plate ili statusa).

Zaposleni treba da znaju ne samo kako se prijavljuje, već i kakvu zaštitu imaju: uvodne obuke i etičke radionice treba da objasne da zakon predviđa naknadu štete, privremene mjere, pa čak i oslobađanje od odgovornosti u određenim vrstama postupaka, kako strah od tužbi za „odavanje tajne“ ne bi paralisao potencijalne zviždače.

Za organizacije civilnog društva - Organizacije civilnog društva i dalje imaju ključnu posredničku i nadzornu ulogu. One mogu pomoći pojedincima da se snađu u sistemu zaštite tako što će pružati nezavisno pravno savjetovanje, pomagati u dokumentovanju odmazde i objašnjavati kako preokrenut teret dokazivanja ide u korist zviždača, te ih pratiti u postupcima pred ASK-om i sudovima.

Istovremeno, OCD su presudne za praćenje primjene novog zakona: prikupljanjem i analizom mišljenja ASK-a, prekršajnih postupaka i sudske prakse, te objavljivanjem analiza trendova i praznina, one mogu pokazati da li se zaštitni mehanizmi zaista koriste i gdje zakazuju.

Strateško parničenje u reprezentativnim slučajevima – na primjer kada je riječ o javnim razotkrivanjima, oslobađanju od odgovornosti ili tretmanu pomagača – može pomoći u oblikovanju sudske prakse u pravcu koji je usklađen sa Direktivom EU. Kroz obuke sindikata, profesionalnih udruženja i lokalnih NVO, civilno društvo može proširiti krug aktera koji razumiju pravila zaštite i mogu bezbjedno usmjeravati zviždače ka odgovarajućim kanalima.

Za medije - Mediji su često prva ili posljednja adresa kojoj se zviždači obraćaju, pa imaju važnu odgovornost u tome kako zaštitne mjere funkcionišu u stvarnosti. Redakcije bi trebalo da prilagode svoje protokole za zaštitu izvora novom pravnom okviru, obezbjeđujući da identitet zviždača i prepoznatljivi detalji ne budu otkriveni bez jasnog, informisanog pristanka i pažljive procjene pravnih i ličnih rizika.

Novinari mogu ojačati ambijent zaštite tako što će, kada je bezbjedno i primjereno, podsticati izvore da, paralelno sa istupanjem u javnost, koriste interne ili eksterne kanale

i povezivati ih sa NVO ili advokatima koji im mogu pomoći da ostvare podršku ASK-a i sudsku zaštitu.

Pored razotkrivanja samih nepravilnosti, mediji mogu osvijetliti i to da li se zaštitni mehanizmi stvarno koriste: da li je zviždač tražio pomoć ASK-a, da li su odobrene privremene mjere, da li je poslodavac sankcionisan zbog odmazde. Isticanje slučajeva u kojima je zakon „radio“ – npr. gdje je zviždač vraćen na posao ili obeštećen – može doprinijeti izgradnji povjerenja da pravna zaštita nije samo teorijska.

VI MJERE TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI

6.1. Ocjena zakona

Zakon o sprječavanju korupcije iz 2024. godine sadrži više odredbi koje imaju za cilj da obezbijede transparentnost i odgovornost u funkcionisanju sistema uzbunjivanja, prije svega kroz obaveze izvještavanja, interno preispitivanje procedura i obavezu vođenja evidencija i informisanja javnosti. Formalno gledano, ovi mehanizmi djelimično odražavaju zahtjeve Direktive (EU) 2019/1937 u pogledu praćenja i izvještavanja, ali ostavljaju važne praznine kada je riječ o participativnom nadzoru, kvalitativnoj evaluaciji i vidljivosti ishoda.

Transparentnost, učešće i preispitivanje

Zakon obavezuje Agenciju za sprječavanje korupcije (ASK) da redovno izvještava o svom radu. Savjet Agencije usvaja godišnji izvještaj o radu, koji se Skupštini mora dostaviti najkasnije do 31. marta za prethodnu godinu; ovaj izvještaj, kao i svi posebni izvještaji iz nadležnosti ASK-a, objavljuju se na sajtu Agencije. Pored toga, ASK je dužna da nadležnom skupštinskom odboru podnosi poseban godišnji izvještaj upravo o postupcima koji su sprovedeni na osnovu prijava zviždača.

Pored javnih izvještaja, zakon obavezuje ASK da vodi detaljne interne evidencije prijave zviždača po kojima postupa ili koje prosljeđuje, uključujući podatke o datumu prijave, uključenim licima, vrsti nepravilnosti, mišljenju ASK-a o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje ukazuje na korupciju, kao i o postupanju poslodavca po preporukama ASK-a. Ove evidencije vode se na propisanim obrascima i ne mogu se učiniti dostupnim ako bi to uticalo na tekuće postupke ili ako to onemogućavaju propisi o tajnosti podataka i zaštiti podataka o ličnosti.

Važno je da zakon uvodi i posebnu obavezu periodičnog preispitivanja procedura same ASK: najmanje jednom godišnje Agencija mora da preispita svoje postupke za prijem i obradu prijave zviždača, kako bi ih prilagodila i unaprijedila. Međutim, ne postoji zakonska obaveza da se periodično vrši šira ocjena djelotvornosti samog zakonodavnog okvira za zaštitu zviždača, niti obaveza da se u takve evaluacije uključi javnost ili zainteresovane strane. Zakon je, dakle, snažan kada je riječ o internom izvještavanju i vođenju evidencija, ali slab kada je riječ o inkluzivnoj, sistemskoj procjeni da li zaštita zviždača zaista funkcioniše u praksi.

Ovo je djelimično u kontrastu sa članom 27 EU Direktive o zaštiti zviždača, koji naglašava redovno praćenje i transparentno javno izvještavanje o funkcionisanju mehanizama uzbunjivanja, uključujući kvalitativne pokazatelje. Crnogorski okvir zadovoljava osnovni zahtjev redovnog izvještavanja Skupštini i javnosti, ali još ne ugrađuje participativnu evaluaciju sistema u cjelini.

Tijelo nadležno za uzbunjivanje

ASK je određena kao centralno tijelo za eksterno prijavljivanje i za pružanje podrške zviždačima. Zakon detaljno uređuje njen institucionalni položaj i upravljanje. ASK je osnovana kao pravno lice sa sopstvenim organima – Savjetom i direktorom – čiji rad „ne smije biti podvrgnut nezakonitom ili neprimjerenom uticaju“. Članove Savjeta bira Skupština na osnovu javnog konkursa, a posebna konkursna komisija uključuje predstavnike Skupštine, Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta i jednog predstavnika civilnog društva, izabranog iz NVO koje se bave borbom protiv korupcije.

Finansijska nezavisnost dodatno je podržana zakonskom garancijom budžeta: sredstva ASK-a iz državnog budžeta ne mogu biti manja od 0,2% tekućeg budžeta Crne Gore, a Agencija samostalno odlučuje o njihovoj upotrebi. Ove odredbe donekle štite autonomiju ASK-a i uporište njene odgovornosti prema Skupštini kroz budžetske i izvještajne procedure, iako sam zakon u članu 6 ne koristi izričitu formulaciju „samostalno i nezavisno tijelo“.

Istovremeno, zakon ne predviđa da civilno društvo ili drugi spoljašnji akteri budu zastupljeni u organima odlučivanja ASK-a (Savjet ili rukovodstvo); učešće NVO ograničeno je na konkursnu komisiju za izbor članova Savjeta. Nadzor Skupštine uglavnom se ostvaruje razmatranjem godišnjih i posebnih izvještaja ASK-a, a ne direktnim uključivanjem u pojedinačne predmete zviždača. Zakon takođe ne definiše kvalitativne pokazatelje učinka – kao što su brzina postupanja, djelotvornost mjera zaštite ili zadovoljstvo zviždača – već prepušta ASK-u da sama odluči kako će prikazati i analizirati svoje rezultate.

ASK ima ovlaštenja da izdaje prekršajne naloge i pokreće postupke za širok spektar povreda, uključujući kršenje obaveze povjerljivosti u vezi sa prijavama zviždača i neimenovanje nepristrasnog lica ili jedinice za njihov prijem. Međutim, sama ne može izricati konačne sankcije za odmazdu; o njima odlučuju prekršajni sudovi, dok disciplinske ili radno-pravne posljedice za poslodavce ostaju u nadležnosti drugih organa.

Iako zakon obavezuje ASK da sarađuje sa drugim organima i informiše javnost o svom radu, ne propisuju se detaljna pravila koordinacije sa institucijama kao što su Inspekcija rada, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ili Državna revizorska institucija, pa saradnja u praksi u velikoj mjeri zavisi od dobre volje i ustaljenih navika, a ne od jasno kodifikovanih procedura.

Zbog toga organizacije civilnog društva više puta pozivaju na jačanje transparentnosti rada ASK u oblasti uzbunjivanja – posebno kroz detaljnije i kvalitativno bogatije izvještaje, objavljivanje anonimizovanih odluka i mišljenja, te redovne javne konsultacije sa zainteresovanim stranama prilikom revizije internih procedura ili pripreme izmjena zakona. Ove preporuke imaju za cilj da dopune postojeći zakonski okvir i približe crnogorski sistem standardima participativnosti i odgovornosti koje promovišu EU i međunarodne smjernice.

6.2. Primjena u praksi

U praksi, transparentnost i odgovornost u oblasti zviždanja u Crnoj Gori gotovo u potpunosti zavise od Agencije za sprječavanje korupcije (ASK), čiji godišnji izvještaji ostaju glavni – i često jedini – javno dostupan izvor informacija o tome kako sistem funkcioniše. Godišnji izvještaji o radu ASK-a i kraći sažeci sadrže posebno poglavlje o zviždanju, sa podacima o broju primljenih prijava, okončanim postupcima, utvrđenom ugrožavanju javnog interesa i izdatim preporukama poslodavcima. Ovi izvještaji se podnose Skupštini i objavljuju na internetu, u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije. U periodu 2022–2024. oni pokazuju postojan rast obima posla ASK-a: stotine prijava zviždača obrađenih godišnje, desetine okončanih postupaka i manji broj slučajeva u kojima je ASK potvrdila ugrožavanje javnog interesa i uputila preporuke.

Istovremeno, informacije koje se predstavljaju javnosti uglavnom su zbirne i kvantitativne. Izvještaji rijetko nude detaljnije razdvajanje po sektorima, vrstama nepravilnosti ili oblicima odmazde, niti sistematski prate šta se dešava sa predmetima nakon što budu proslijeđeni tužilaštvima, inspekcijama ili drugim organima. Zbog toga je spoljašnjim posmatračima teško da procijene ukupnu djelotvornost sistema ili da prate „životni ciklus“ slučaja zviždača – od podnošenja prijave do konačnog ishoda.

Skupština formalno vrši nadzor razmatranjem godišnjeg izvještaja ASK-a i, od 2024. godine, posebnog izvještaja o postupcima po prijavama zviždača. U praksi, međutim, parlamentarni nadzor je neujednačen. Rasprave o radu ASK-a često su visoko politizovane i usmjerene na pojedinačne kontroverze ili sporove oko rukovodstva, umjesto na strukturisanu analizu statistike o zviždanju, mjerama zaštite ili postupanju drugih institucija. Zakon ne obavezuje ni Skupštinu ni Vladu da periodično vrše sveobuhvatnu procjenu sistema zviždanja u cjelini, pa od uvođenja odredbi o zviždačima 2016. godine nije bilo javne, systemske evaluacije njegove efikasnosti, uprkos nekoliko rundi izmjena.

Unutar ASK-a, instrumenti interne odgovornosti predviđeni zakonom – prije svega obaveza vođenja detaljnih evidencija predmeta zviždača i godišnjeg preispitivanja procedura – samo su djelimično vidljivi iz javno dostupnih dokumenata. Godišnji izvještaj za 2024. pominje postojanje specijalizovanih IT sistema i u toku nadogradnje informacionog sistema za postupanje po predmetima zviždača i srodnim oblastima, kao i izradu novih internih akata. Ipak, sadržaj tih internih preispitivanja, kao i mjera koje iz njih proističu (npr. unapređeni rokovi, standardizovana komunikacija sa zviždačima ili bolja koordinacija sa drugim organima), ne prikazuju se transparentno.

Nezavisnost i odgovornost ASK-a kao tijela nadležnog za zviždanje ostaju osporavane i u praksi. Formalno, Agencija ima zagarantovan dio državnog budžeta, statut koji usvaja njen Savjet i procedure imenovanja Savjeta i direktora koje uključuju Skupštinu i, u fazi selekcije, predstavnika civilnog društva. U stvarnosti, organizacije civilnog društva i opozicione partije više puta su kritikovale ASK zbog nedovoljne transparentnosti, selektivne komunikacije sa javnošću i izostanka vidljive reakcije u politički osjetljivim predmetima. Iako zakon omogućava ASK-u da podnosi posebne izvještaje i obavještava

javnost kada se preporuke ne sprovode, ovi alati se koriste rijetko i nijesu dio šire, ustaljene prakse „prokazivanja“ upornog nepoštovanja obaveza.

Koordinacija sa drugim nadzornim organima – kao što su Inspekcija rada, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ili Državna revizorska institucija – takođe je slaba tačka. Iako ASK često prosljeđuje predmete ovim institucijama, godišnji izvještaji daju malo informacija o povratnim odgovorima i ne nude objedinjenu sliku zajedničkog djelovanja ili sistemskih preporuka proizašlih iz predmeta zviždača. Saradnja, čini se, više zavisi od neformalnih kontakata i ad hoc inicijativa nego od jasno definisanih procedura i zajedničkih pokazatelja.

Konačno, uloga civilnog društva u obezbjeđivanju transparentnosti i odgovornosti porasla je, ali uglavnom izvan formalnih struktura. NVO redovno analiziraju izvještaje ASK-a, objavljuju sopstvene ocjene i koriste mehanizme pristupa informacijama kako bi došle do dodatnih podataka. Više puta su tražile da ASK objavljuje anonimizovane studije slučaja i odluke, organizuje otvorene konsultacije prilikom revizije internih procedura ili izrade zakonskih izmjena i poboljša detaljnost svojih statistika. Do sada su ovi zahtjevi doveli do postupnih, ali ograničenih poboljšanja izvještavanja, bez uspostavljanja zaista participativnog, podacima bogatog okvira nadzora.

Sve u svemu, praksa pokazuje da je Crna Gora ispunila osnovne zakonske zahtjeve za transparentnost – ASK izvještava Skupštinu i javnost, vodi interne evidencije i formalno preispituje svoje procedure – ali da još nije razvila snažnu kulturu kvalitativne, participativne i na ishodima zasnovane odgovornosti. Sistem proizvodi brojeve; i dalje se teško dolazi do jasnih odgovora na pitanje koliko dobro zaštita zviždača funkcioniše u konkretnim slučajevima i koje se pouke iz njih izvlače.

6.3. Preporuke

Unapređenje transparentnosti i odgovornosti u sistemu zviždanja u Crnoj Gori sada manje zavisi od uvođenja novih formalnih obaveza, a mnogo više od pametnije i participativnije upotrebe onih koje već postoje.

Za kreatore politika i Skupštinu - Logičan sljedeći korak je da se godišnji izvještaj ASK-a prestane posmatrati kao jednokratna formalnost i pretvori u okosnicu redovne, na dokazima zasnovane revizije čitavog okvira za zaštitu zviždača. To može značiti da se skupštinske rasprave strukturiraju oko seta ponavljajućih pitanja – u kojim sektorima ima najviše prijava? Gdje se najčešće navodi odmazda? Koliko predmeta prosljeđenih drugim organima zaista dovodi do konkretnih mjera? – i da se usvajaju zaključci kojima se od ASK-a, Vlade ili drugih institucija traži konkretno postupanje.

Skupština i Ministarstvo pravde mogli bi se takođe dogovoriti o ciklusu sveobuhvatnijih evaluacija (npr. svake tri do četiri godine), koje bi objedinjavale podatke ASK-a, statistike sudova i inspekcija, kao i doprinos civilnog društva i stručnih udruženja. Takve periodične

procjene ne zahtijevaju velike zakonske izmjene, ali bi poslale jasnu poruku da zviždanje nije uska tehnička tema, već dio šire agende vladavine prava.

Za Agenciju za sprječavanje korupcije (ASK) - Sama ASK može uraditi mnogo da sistem postane razumljiviji spolja. Njeni godišnji i posebni izvještaji već sadrže solidne kvantitativne podatke; ono što nedostaje je veća dubina. ASK bi mogla početi da objavljuje razrađene statistike – po sektorima, vrstama nepravilnosti i vrstama ishoda – i svake godine manji broj anonimizovanih studija slučaja koje čitaoca vode kroz cijeli predmet: šta je prijavljeno, kako je ASK postupila, koji je organ preuzeo slučaj i šta se na kraju desilo.

Unutar same Agencije već postoji obaveza godišnjeg preispitivanja procedura; pretvaranje ključnih nalaza tog preispitivanja u kratko javno poglavlje „naučene lekcije“ pokazalo bi spremnost institucije da uči iz sopstvene prakse. Konačno, ASK je u dobroj poziciji da preuzme inicijativu u pogledu koordinacije: memorandumima o razumijevanju sa Inspekcijom rada, Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, Državnom revizorskom institucijom i tužilaštvima, sa dogovorenim rokovima za povratne informacije o proslijeđenim predmetima i zajedničkim indikatorima za izvještavanje, postepeno bi smanjili sadašnju rascjepkanost.

Funkcija podrške koju pruža ASK takođe bi trebalo da postane rodno osjetljivija. U slučajevima koji se odnose na uznemiravanje, diskriminaciju, seksualnu korupciju ili rodno zasnovano nasilje, zviždačima bi trebalo obezbijediti pristup pravnoj i psihosocijalnoj podršci zasnovanoj na razumijevanju traume, mehanizmima upućivanja na specijalizovane službe, kao i komunikacionim protokolima koji umanjuju rizik od dodatne viktimizacije. Sporazumi o saradnji sa organizacijama civilnog društva, sindikatima i specijalizovanim pružaocima podrške učinili bi ovu pomoć realnije dostupnom u praksi.

Za druga nadzorna i izvršna tijela - Inspekcije rada i sektorske inspekcije, tužilaštva, sudovi i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda trebalo bi da počnu da doživljavaju zviždanje kao dio sopstvene obaveze transparentnosti, a ne samo kao nadležnost ASK-a. Inspeksijski organi i tužilaštva mogli bi u svoje godišnje izvještaje uvrstiti kratko poglavlje o zviždanju, sa podacima o tome koliko je predmeta otvoreno na osnovu prijave zviždača ili proslijeđenih akata ASK-a, koje su vrste nepravilnosti utvrđene i kako su okončane.

Sudovi, s druge strane, mogu dati ogroman doprinos već samim objavljivanjem anonimizovanih odluka u predmetima koji se tiču zviždača, u pretraživom formatu i uz osnovne ključne riječi; to bi povećalo pravnu sigurnost i omogućilo ASK-u, istraživačima i civilnom društvu da prate trendove u sudskoj praksi. Zaštitnik bi, kroz svoj mandat nadzora nad radom organa vlasti, mogao posebno da ispituje da li ta tijela sprovode preporuke ASK-a i kako se u praksi odnose prema zviždačima.

Za organizacije civilnog društva - Organizacije civilnog društva već djeluju kao de facto čuvari sistema, ali njihova uloga bi mogla biti formalnije prepoznata i strukturisana. ASK i Ministarstvo pravde mogli bi uspostaviti stalni forum za dijalog – na primjer, godišnji

ili polugodišnji okrugli sto – na kome NVO, sindikati i profesionalna udruženja komentarišu izvještaje ASK-a, dijele sopstvene nalaze i predlažu poboljšanja.

Sa svoje strane, OCD mogu nastaviti da koriste mehanizme pristupa informacijama i paralelno praćenje kako bi javnu sliku obogatile kvalitativnim dokazima: intervjuima sa zviždačima o njihovom iskustvu sa ASK-om i sudovima, analizom trajanja postupaka u praksi ili mapiranjem sektora u kojima je vjerovatno prisutno „podprijavlјivanje“. Kada se predstavi na konstruktivan način, ovakvo „sjenkarsko“ izvještavanje može pomoći usmjeravanju reformi, a ne samo kritikovanju nedostataka.

Za medije i istraživačku zajednicu - Mediji i istraživačka zajednica takođe imaju važnu ulogu u jačanju transparentnosti i odgovornosti. Novinari, umjesto da se bave isključivo spektakularnim aferama, mogu početi da godišnji izvještaj ASK-a i sudsku praksu posmatraju kao redovan izvor vijesti: svake godine pitati šta se promijenilo, koje su preporuke sprovedene i koje institucije se ponavljaju kao „hronični prestupnici“. Kombinovanjem zvaničnih podataka sa ljudskim pričama – na primjer, predstavljanjem anonimizovane priče zviždača uporedo sa statistikom – sistem se može učiniti razumljivijim široj javnosti.

Univerziteti i istraživački instituti, sa svoje strane, mogu koristiti skupove podataka ASK-a (kada postanu bogatiji i strukturiraniji) za izradu nezavisnih analiza trendova, sektorskih rizika i uticaja reformi, te njihove nalaze vraćati u skupštinske rasprave i procese kreiranja politika.

Ako se svaki od ovih aktera malo snažnije osloni na svoju ulogu u pogledu transparentnosti i odgovornosti, okvir za zaštitu zviždača u Crnoj Gori mogao bi da se pomjeri iz situacije u kojoj informacije postoje, ali su rasute i tehničke, u situaciju u kojoj javnost jasno vidi šta se dešava kada neko progovori – i u kojoj su institucije vidljivo odgovorne za to kako na takve prijave reaguju.

SPISAK SKRAĆENICA

ALAC	Centar za zagovaranje i pravnu pomoć
ASK	Agencija za sprječavanje korupcije
CG	Crna Gora
EU	Evropska unija
EUR	Euro (oznaka valute)
GDPR	Opšta uredba o zaštiti podataka
GRECO	Grupa država protiv korupcije (Savjet Evrope)
HR	Ljudski resursi
IT	Informacione tehnologije
ZSK	Zakon o sprječavanju korupcije
MANS	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora
NVO	Nevladina organizacija

ZAŠTITA ZVIŽDAČA U CRNOJ GORI
NACIONALNI IZVJEŠTAJ 2025/26.

