



Br: 01-040/25-7714

17. jul 2025.godine

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ JAVNOJ RASPRAVI
Nacrt zakona o zaštiti zviždača

Vrijeme trajanja javne rasprave: 20 dana

Način sprovođenje javne rasprave: Ministarstvo pravde je dana 6. juna 2025. godine uputilo poziv za javnu raspravu građanima, naučnoj i stručnoj javnosti, državnim organima, političkim subjektima, nevladinim organizacijama, međunarodnim organizacijama, medijima i svim zainteresovanim organizacijama i zajednicama da se uključe u javnu raspravu i daju svoj doprinos u razmatranju Nacrta zakona o zaštiti zviždača. Javni poziv podrazumijeva dostavljanje primjedbi, predloga i sugestija u pisanom ili elektronskom obliku u roku od 20 dana od dana objavljivanja javnog poziva na internet stranici Ministarstva pravde i portalu e-uprave, odnosno do 26. juna 2025. godine.

Ovlašćeni predstavnici ministarstva koji su učestvovali u javnoj raspravi:

- Jelena Grdinić, generalna direktorica Direktorata za krivično i građansko zakonodavstvo,
- Jovana Mitrović, samostalna savjetnica u Direktoratu za krivično i građansko zakonodavstvo i
- Ljubo Pavićević, samostalni savjetnik u Direktoratu za krivično i građansko zakonodavstvo.

Rezime dostavljenih primjedbi, predloga i sugestija, sa navedenim razlozima njihovog prihvatanja, odnosno neprihvatanja:

R. br.	Podnosilac primjedbe, predloga, sugestije	Primjedba, predlog, sugestija	Odgovor na primjedbu, predlog i sugestiju
1.	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - N.V.O „MANS“	Proširiti krug, odnosno obuhvat lica koja se mogu smatrati zviždačima, imajući u vidu da se Nacrt oslanja na postojeći Zakon o sprečavanju korupcije, ali da status prava i krug zaštićenih lica nisu precizno prošireni, naročito u odnosu na Direktivu EU 2019/1937. Zviždači su, prema Direktivi, osobe koje prijavljuju ili javno objavljuju informacije o povredama prava stečenih u kontekstu svojih radnih aktivnosti. Ova definicija obuhvata: • Zaposlene u javnom ili privatnom sektoru (uključujući i državne službenike i javne funkcionere);	Predlog se prihvata.

		• Samozaposlene osobe i slobodne profesije; • Vlasnike udjela i/ili akcionare, kao i članove upravnih, upravljačkih ili nadzornih organa preduzeća; • Volontere i plaćene ili neplaćene pripravnike; • Osobe koje rade pod nadzorom i upravljanjem izvođača, podizvođača i dobavljača; • Osobe čiji radni odnos sa preduzećem ili organizacijom je već prestao; • Kandidate za zapošljavanje ili osobe koje nude usluge organizaciji (ako su informacije o povredi stečenih prava tokom procesa zapošljavanja ili drugih predugovornih pregovora). Direktiva takođe štiti bliske osobe zviždača (kao što su kolege, pomagači ili rodbina) od indirektnih oblika odmazde, ako su i oni u radnom odnosu sa istim poslodavcem ili klijentom. Naravno, termine iz Direktive potrebno je usaglasiti u skladu sa našim zakonodavstvom.	
2.	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - N.V.O „MANS“	Potrebno je obrisati član 9 – Zabrana zloupotrebe prijavljivanja iz razloga što može omogućiti da se neosnovano gone zviždači, ali i zato što može biti korišten kao alat za zastrašivanje, naročito imajući u vidu kazne koje su propisane. Iako u potpunosti razumijemo namjeru zabrane zloupotrebe prijavljivanja, ovaj član može se koristiti kao osnov za pokretanje istraga protiv zviždača koji su imali opravdane razloge da vjeruju da su podaci koje prijavljuju u potpunosti tačni i dobru vjeru da prijave nepravilnosti. To može dovesti do zastrašivanja potencijalnih zviždača i povećanja rizika od odmazde. Podsjećamo na činjenicu da zabrana zloupotrebe prijavljivanja nije bila propisana ranijom verzijom Zakona o sprječavanju korupcije. Ako poslodavac ili nadležno tijelo tvrde da je prijava podnijeta s namjerom da se lažne informacije predstave kao istinite, a nema dovoljno jasnih dokaza o takvoj namjeri, zviždač može biti izložen disciplinskim mjerama, otkazu ili drugim oblicima odmazde, čak i ako je podnio prijavu u dobroj vjeri. Zviždači često odustaju od prijavljivanja zbog straha od mogućih posljedica. U slučaju da postoji percepcija da će	Predlog se ne prihvata. U članu 9 stav 2 propisano je: "Smatra se da postoji zloupotreba podnošenja prijave zviždača ako je podnijeta prijava koja sadrži informacije o nepravilnostima za koje je podnosilac znao da nijesu istinite." Zloupotreba se odnosi samo na one slučajeve u kojima je zviždač znao da informacije koje prijavljuje nisu istinite. Na taj način se štite sva lica koja su imala opravdane razloge da vjeruju da su podaci koje prijavljuju tačni, dok se s druge strane sprečavaju očigledne zloupotrebe. Takođe, član 23 Direktive 1937/2019, između ostalog, propisuje da države osiguravaju da postoje učinkovite i proporcionalne sankcije za osobe koje namjerno podnesu lažne ili obmanjujuće prijave ili javna objelodanjivanja. Dakle, Zakonom se ne zbranjuje podnošenje potencijalno lažne prijave ukoliko je lice imalo opravdan razlog da vjeruje u istinitost informacija, ali se smatra zloupotrebom namjerno

		svaka potencijalno netačna ili djelimično tačna informacija, bez obzira na namjeru, dovesti do sankcija, to može umanjiti spremnost za prijavljivanje nepravilnosti. Stoga, ovaj član u potpunosti treba brisati iz Nacrta zakona, naročito imajući u vidu da u samom tekstu Direktive EU 2019/1937 zloupotreba prijave nije posebno i detaljno razrađena kao pojam, već se oslanja na „prijave u dobroj vjeri“.	podnošenje neistinitih prijava, čime se sprečavaju zloupotrebe.
3.	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - N.V.O „MANS“	III Interno i eksterno prijavljivanje i javno objelodanjivanje informacija - Nacrt predviđa uspostavljanje funkcionalnog sistema (interni i eksterni kanali), ali nema dovoljno detalja o zaštiti anonimnosti pri prijavljivanju, kao ni minimalnim uslovima za interne kanale. Po Direktivi EU 2019/1937, interno prijavljivanje je ključan mehanizam zaštite zviždača i predstavlja prvi korak u postupku prijave nepravilnosti. Sa druge strane, Nacrt zakona, između ostalog, u članu 14 stav 1 predviđa određivanje nepristrasnog lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača. Nije jasno ko, kako, na osnovu kojih kriterijuma, kada i u kojim rokovima određuje da li je neko lice podobno da bude lice za prijem i postupanje po prijavama zviždača. Štaviše, ovako široko definisan pojam ostavlja mogućnost poslodavcu da za navodno nepristrasno lice odredi lice od povjerenja koje će sve prijave odbacivati kao neosnovane ili čak goniti zviždača zbog navodne zloupotrebe prijavljivanja. Stoga je potrebno osigurati mehanizme da nepristrasno lice i/ili organizaciona jedinica budu nezavisni i van sukoba interesa.	Predlog se ne prihvata. Nije moguće zakonom bliže propisati nezavisnost lica ili organizacione jedinice jer zakon daje opšti okvir i propisuje obaveze za poslodavce, u zavisnosti od toga o kojem se broju zaposlenih radi, dok se internim aktima poslodavca može detaljno razraditi ovo pitanje.
4	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - N.V.O „MANS“	Izveštaji poslodavca i Agencije / Član 23 - Direktiva EU 2019/1937 obavezuje na javno izveštavanje i nadzor nad primjenom Direktive, dok je, sa druge strane, u Nacrt zakona unesena klauzula o izveštajima poslodavca i Agencije koja predviđa nedovoljno često i sadržajno izveštavanje o prijavama i zaštiti zviždača. Naime, Nacrt novog zakona ne precizira obavezu Agencije da objavljuje posebne, tematske izveštaje i detaljnu statistiku o prijavama i zaštiti zviždača, što je standard u EU direktivi. Time postoji rizik da javnost i dalje neće imati potpuni uvid u funkcionisanje ovog mehanizma. Nacrtom je predviđeno da Agencija podnosi nadležnom	Predlog se ne prihvata. Savjetu Agencije se dostavljaju kvartalni izveštaji o radu Agencije za sprečavanje korupcije iz svih nadležnosti, pa i iz ove nadležnosti, koji se objavljuju i dostupni su na zvaničnoj internet stranici Agencije.

		odboru godišnji izvještaj o postupcima po prijavama zviždača, što je nedovoljno. Statistika treba biti javno dostupna, ažurna i razvrstana po relevantnim kriterijumima, kako bi se omogućila nezavisna analiza i praćenje napretka u zaštiti zviždača. U tom smislu, treba razmotriti kvartalno ili čak mjesečno izvještavanje.	
5.	Agencija za sprečavanje korupcije	U članu 3 stav 1 tačka 2, nakon riječi: „kao i radnju koja ima za cilj da se za takvu povredu ne sazna“, dodati: „opasnost po život, zdravlje, bezbjednost ljudi i zaštitu životne sredine i kršenje ljudskih prava“. Neke nepravilnosti mogu biti već učinjene, u toku, odnosno će tek nastupiti, te postoji opasnost od preduzimanja takvih radnji zbog čega treba dopuniti navedenu tačku zakona. Preporuka 7 (2014) Savjeta Evrope navodi da svaka država članica ima pravo da definiše koje su informacije u javnom interesu, zbog čijeg otkrivanja će se pružiti zaštita uzbunjivaču, ali da nacionalni pravni okvir minimalno treba da obuhvati informacije o kršenju propisa i ljudskih prava, odnosno o opasnosti po javno zdravlje, bezbjednost i životnu sredinu. Imajući u vidu da je odredbom člana 9. Ustava CG propisano da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšta pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, te da imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva, a da je Preporuka 7 (2014) Savjeta Evrope najvažniji instrument u oblasti zaštite zviždača, smatramo da bi materijalni opseg nepravilnosti, odnosno ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije trebalo proširiti. Napominjemo i da je prethodno zakonsko rješenje sadržavalo navedeno.	Predlog se prihvata.
6.	Agencija za sprečavanje korupcije	Briše se član 9 – Zabrana zloupotrebe prijavljivanja i tačka 1 stav 1 člana 36. Bez obzira što je navedena norma uvedena u naše zakonodavstvo još prošle godine, u cilju implementiranja Direktive (EU) 2019/1937 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2019. godine o zaštiti lica koja prijavljuju povrede prava Unije, smatramo da bi njen ostanak u novi zakon djelovao odvratno po zviždače koji se odluče da prijave nepravilnosti.	Predlog se ne prihvata. Kao u odgovoru na komentar br. 2.

7.	Agencija za sprečavanje korupcije	U članu 4 stav 2, nakon tačke 6 dodati novu tačku: lica koja su bila zaposlena ili očekuju da budu zaposlena. Smatramo da je potrebno precizirati, odnosno podvesti navedene kategorije pod zaposlene, jer je ova odredba takođe neprecizna. Ukoliko bi se pak navedene kategorije mogle podvesti pod tačku 6, nije jasno da li se misli na djelatnosti pravnog ili fizičkog lica poslodavca, u kojem slučaju izostaju svi državni organi koji nemaju status pravnih lica i slično.	Predlog se prihvata.
8.	Agencija za sprečavanje korupcije	U prelaznim i završnim odredbama potrebno je propisati rok od 90 dana za donošenje podzakonskog akta koji je predviđen članom 19 stav 3.	Predlog se prihvata.
9.	NVO Akcija za socijalnu pravdu	Cjelishodno je Zakonom o zaštiti zviždača propisati poseban član koji će se odnositi na cilj ili načela na kojima se zasniva zaštita zviždača. Imajući u vidu značaj ovog zakona, cjelishodno je propisati posebnim članom cilj ili osnovna načela na kojima se zasniva zaštita zviždača, poput načela efikasnosti zaštite, nepristrasnosti, jednakog postupanja.	Predlog se ne prihvata. Cilj i načela zakona su već jasno izraženi u samom normativnom okviru kroz predmet zakona, definisane obaveze i pravne posljedice.
10.	NVO Akcija za socijalnu pravdu	Naziv člana 3 treba izmijeniti tako da glasi „područje primjene zakona“. Nacrtom zakona o zaštiti zviždača u članu 3 predviđeno je da naziv tog člana glasi: „nepravilnosti i ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije“. Potpuno je nejasno zašto se član u nazivu, pored nepravilnosti, nazivom vezuje i za ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Predlaže se da se naziv izmijeni na način da glasi „područje primjene zakona“, a iz razloga što se predmetom zakona definiše da su to sve nepravilnosti, a koje uključuju i situacije ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.	Predlog se prihvata.
11.	NVO Akcija za socijalnu pravdu	U članu 3 stav 1 tačku 2 izmijeniti tako da glasi „povreda propisa i etičkih pravila ako se ugrožava javni interes“. Nacrtom zakona o zaštiti zviždača u članu 3 stavu 1 tačka 2 glasi: „ugrožavanje javnog interesa koje	Predlog se prihvata.

		upućuje na postojanje korupcije, a koje predstavlja povredu propisa i etičkih pravila, odnosno narušavanje integriteta ili mogućnost nastanka takve povrede, kao i radnju koja ima za cilj da se za takvu povredu ne sazna.“ Predlaže se izmjena ovog stava tako da glasi: „povreda propisa i etičkih pravila ako se ugrožava javni interes“, što cijenimo preciznijom normom.	
12.	NVO Akcija za socijalnu pravdu	U članu 4 stav 2 iza riječi „se“ dodati riječ „naročito“. Član 4 stav 2 glasi: „zaposlenim, u smislu stava 1 ovog člana, smatra se:“. Predlaže se definisanje stava na način „zaposlenim, u smislu stava 1 ovog člana, smatra se naročito.“ Rješenje se predlaže iz razloga što pravno treba ostaviti prostor i za sve potencijalne situacije u praksi, koje se mogu javiti u pogledu različitih modela angažovanja lica (o djelu, o konsultantskim uslugama), a u cilju izbjegavanja situacija da se postojećim normiranjem ne mogu podvesti pod predviđene slučajeve.	Predlog se prihvata.
13.	NVO Akcija za socijalnu pravdu	U članu 6 potrebno je kao značenje izraza definisati i „nepravilnosti“. Član 6 Nacrta zakona o zaštiti zviždača odnosi se na značenje izraza. Članom 1 Nacrta zakona o zaštiti zviždača je kao predmet zakona propisano da su to nepravilnosti zbog čega je cjelishodno da se i kod značenja izraza propiše šta je to „nepravilnost“. Ovo tim prije što se u značenju izraza definišu „informacije o nepravilnostima“.	Predlog se ne prihvata. Ni Direktiva 1937/2019 ne propisuje konkretne nepravilnosti, već oblasti u kojima se sve potencijalne povrede mogu desiti. Ovo je cjelishodno iz razloga jer bi se propisivanjem šta je to nepravilnost mogla potencijalno ograničiti primjena zakona na određene situacije koje nisu bile predviđene u trenutku donošenja zakona. Dakle, ne propisuje se precizno "nepravilnost" jer bi se tako mogla ograničiti zaštita, umanjiti efikasnost zakona. S tim u vezi, prepoznavanjem oblasti se daje širok funkcionalan okvir.
14.	NVO Akcija za socijalnu pravdu	U članu 7 potrebno je propisati poseban stav da se evidencija o prijavama zviždača i prijave čuvaju u trajnom obliku. Cjelishodno je u članu 7, koji se odnosi na prijavu, propisati da se evidencija o prijavama zviždača i prijave zviždača čuvaju u trajnom obliku, a shodno propisima iz domena čuvanja i arhiviranja dokumentacije.	Predlog se ne prihvata. Regulisano opštim zakonom.
15.	NVO Akcija za socijalnu pravdu	U članu 11 potrebno je propisati poseban stav da se podaci koji predstavljaju poslovnu tajnu ne moraju štiti ako postoji pretežnji javni	Predlog se ne prihvata.

		interes. n Članom 11 (Zaštita podataka) stavom 2 propisano je da ukoliko prijava sadrži tajne podatke, podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu, podatke koji se odnose na tajnost zasjedanja sudskih vijeća, kao i tajne podatke u skladu sa pravilima krivičnog postupka, sa tim podacima postupaće se u skladu sa zakonima kojima se uređuje tajnost podataka, poslovna tajna u odgovarajućoj djelatnosti i krivični postupak. Predlaže se propisivanje novog stava, kojim će se definisati da izuzetno podaci koji predstavljaju poslovnu tajnu ne moraju se štititi, ukoliko preovladava pretežniji javni interes.	Ovaj član usklađen je sa članom 3 Direktive 1937/2019. On ne ograničava zviždače da podnose prijave, već se odnosi samo na način postupanja sa podacima sa kojima se ima postupati u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.
16.	NVO Akcija za socijalnu pravdu	U članu 13 neophodno je propisati posebnim stavom obavezu poslodavca da donese poseban akt o prijavama nepravilnosti i da ga učini dostupnim svim zaposlenima. Cjelishodno je da se članom 13 propiše poseban stav, kojim će se propisati obaveza poslodavca da donese poseban akt o prijavama nepravilnosti zviždača, načinu prijava i pravima o njihovoj zaštiti. Poslodavac akt treba da učini dostupnim zaposlenima u cilju njihovog potpunog informisanja o prijavama nepravilnosti i pravima koje imaju.	Predlog se prihvata.
17.	NVO Akcija za socijalnu pravdu	U članu 17 potrebno je propisati poseban stav kojim će se definisati rok u kojem Agencija za sprečavanje korupcije odlučuje po prijavi nepravilnosti. Postojećim članom 17 Nacrta zakona o zaštiti zviždača nije definisan rok u kojem Agencija za sprečavanje korupcije odlučuje o prijavi nepravilnosti dostavljenoj od zviždača. Stoga je neophodno definisati posebnim stavom rok u kojem će Agencija za sprečavanje korupcije donijeti mišljenje po prijavi nepravilnosti zviždača, a kako bi se u praksi izbjeglo da Agencija mjesecima, ili čak i godinama, ne donese mišljenje u odnosu na prijavu nepravilnosti.	Predlog se ne prihvata. Agencija za sprečavanje korupcije u postupku provjere istinitosti iz navoda iz prijave u najvećem broju slučajeva traži izjašnjenja ili podatke od drugih institucija javnog i privatnog sektora, a takođe sprovodi i saslušanja lica za koje smatra da je saslušanje potrebno, te na osnovu cjelokupne prikupljene građe procjenjuje prvo da li postoje osnovi sumnje da je učinjeno neko krivično djelo, a zatim utvrđuje postojanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, a koji postupci traju po nekoliko mjeseci, pa nije moguće propisati precizan rok za postupanje po prijavi.
18.	NVO Akcija za socijalnu pravdu	U članu 19 stav 1 umjesto riječi „ili“ potrebno je staviti riječ „i“. Postojećim članom 19 stav 1 propisano je sljedeće: „Agencija će, objavljivanjem na svojoj internet	Predlog se djelimično prihvata. Agencija će, objavljivanjem na svojoj internet stranici učiniti dostupnim javnosti i besplatnim sve informacije

		stranici ili na drugi odgovarajući način, učiniti dostupnim javnosti i besplatnim sve informacije koje se odnose na dostupne postupke i pravna sredstva za zaštitu od nanošenja štete zviždaču.“ Predlaže se izmjena riječi „ili“ u „i“, a iz razloga kako bi se izbjegla mogućnost da se informacije o postupcima i pravnim sredstvima zaštite zviždača od nanošenja štete ne nađu na sajtu Agencije za sprječavanje konkurencije. Prednje posebno imajući u vidu da se u savremenom trenutku najveći broj informacija upravo pronalazi na internet stranicama.	koje se odnose na dostupne postupke i pravna sredstva za zaštitu od nanošenja štete zviždaču, <i>a u slučaju potrebe, zbog posebnih okolnosti pojedinih postupaka, i na drugi odgovarajući način.</i>
19.	NVO Akcija za socijalnu pravdu	Zakonom o zaštiti zviždača potrebno je propisati posebnim članom da je zabranjeno sprječavati prijavljivanje nepravilnosti. Nacrtom zakona o zaštiti zviždača posebnim članom (član 25) takstativno se navode brojne situacije o zabrani nanošenja štete zviždaču. Međutim, cijenimo opravdanim da se propiše poseban stav, kojim će se definisati i zabrana sprječavanja prijavljivanja nepravilnosti ili pokušaji da se onemogući prijava nepravilnosti.	Predlog se ne prihvata. Propisivanje zabrane sprečavanja prijavljivanja nepravilnosti nije potrebno dodatno propisivati, jer je pravo na podnošenje prijave opšte zakonom garantovano pravo. Umjesto toga, zakon precizno propisuje situacije u kojima je zabranjeno preduzimati radnje koje bi zviždaču nanijele štetu što je i svrha zaštite predviđene Direktivom 1937/2019.
20.	NVO Akcija za socijalnu pravdu	Zakonom o zaštiti zviždača cjelishodno je propisati da su zviždači u postupcima sudske zaštite oslobođeni plaćanja sudskih taksi. Zbog efikasnije zaštite zviždača, a što može takođe biti jedan od stimulativnih komponenti za zaštitu zviždača, potrebno je jasno propisati da je zviždač oslobođen od plaćanja sudskih taksi u postupcima sudske zaštite u vezi sa prijavama nepravilnosti.	Predlog se ne prihvata. Nije predmet ovog zakona.
21.	NVO Akcija za socijalnu pravdu	Nejasno je iz kog razloga bi se isključila primjena člana 4 stava 2 tačka 3 do dana pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji. U dijelu Prelaznih i završnih odredbi Nacrta zakona o zaštiti zviždača, u članu 40 (Odložena primjena pojedinih odredbi) navodi se da će se odredbe člana 4 stav 3 tačke 2 i 3 zakona primenjivati od dana pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji. Prije svega, ovdje će biti ukazano da u Nacrtu zakona o zaštiti zviždača član 4 ima samo stavove 1 i 2. Međutim, ukoliko se radi o tehničkoj omašci i član 40 se zapravo odnosi na tačke 2 i 3 stava 2 člana 4 Nacrta zakona o zaštiti zviždača, to ukazujemo da je potpuno nejasno zbog čega se primjena Zakona o zaštiti zviždača u odnosu na vlasnika	Predlog se prihvata.

		udjela, člana upravnog ili nadzornog organa privrednog društva (tačka 3) ne bi primenjivala do pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji. Stoga se predlaže brisanje tačke 3 u članu 40, koji se odnosi na odloženu primjenu pojedinih odredbi.	
22.	Crnogorska komercijalna banka AD Podgorica	U članu 3, stav 1, pod tačkom 1 su taksativno pobrojane povrede propisa pojedinačno: • finansijskih usluga, • proizvoda i tržišta, • sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Predlažemo da se formulacija izmijeni na sljedeći način: finansijske usluge, proizvode i tržište, te sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma; Direktivom (EU) 2019/1937 Evropskog parlamenta i Savjeta, povreda je definisana na navedeni način. Smatramo da je EU zakonodavac imao intenciju da povredu referencira na finansijske usluge, finansijske proizvode i tržište, te sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Isto rješenje je implementirano i u hrvatskom Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Takođe, stavom 4 istog člana predloženog Nacrta Zakona kao posebna povreda je navedena povreda propisa koja se odnosi na unutrašnje tržište u skladu sa članom 26 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Ukoliko bi ostala predložena formulacija, ostaje nejasno na koje se proizvode i na koja tržišta se nepravilnosti odnose, I daje široko značenje, što nije bila intencija Direktive EU 2019/1937.	Predlog se prihvata.
23.	Crnogorska komercijalna banka AD Podgorica	U članu 4 je navedeno ko može biti zviždač, pa predlažemo da se definicija proširi na način da to može biti i lice koje nije u radnom odnosu. Predlažemo preuzimanje rješenja iz člana 4 Direktive (EU) 2019/1937 „Osobno područje primjene“, stavovi 2 i 3. Proširiti definiciju zviždača tako da to mogu biti i bivši zaposleni, kandidat za posao koji još nije	Predlog se prihvata.

		u radnom odnosu, kako je navedeno u članu 4 Direktive (EU) 2019/1937: 2)Direktiva se primjenjuje i na prijavitelje i ako prijave ili javno razotkriju informacije o povredama stečene u okviru obavljanja poslova koje je u međuvremenu prestalo. 3)Direktiva se primjenjuje i na prijavitelje čije obavljanje poslova tek treba početi, u slučajevima kada su stekli informacije o povredi tijekom postupka zapošljavanja ili tokom pregovora prije sklapanja ugovora.	
24.	Crnogorska komercijalna banka AD Podgorica	Članom 7, koji se odnosi na načine prijave nepravilnosti, predlažemo da se preciznije i jasnije definiše podnošenje prijave putem telefona (uz snimanje i bez snimanja), kao što je to regulisano članom 18, stavovi 3 i 4 Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti Republike Hrvatske. U cilju uklanjanja nedoumica i preciziranja postupanja po prijavama zaprimljenim preko ovog kanala.	Predlog se djelimično prihvata. Usmena prijava nepravilnosti može se podnijeti putem telefona, glasovne poruke ili ličnim obraćanjem ovlašćenom licu. O usmeno podnijetoj prijavi ovlašćeno lice dužno je sačiniti zapisnik, koji zviždač može potvrditi svojim potpisom. Usmena prijava se može snimiti uz izričitu saglasnost zviždača. Ako se prijava podnosi telefonom, poziv se može <i>snimiti isključivo uz prethodno obavještenje i saglasnost zviždača, što se konstatuje u zapisniku, i to na jedan od sljedećih načina:</i> <i>a)zvučnim zapisom razgovora u trajnom i dostupnom obliku ili</i> <i>b)potpunim i tačnim prepisom razgovora koji izrađuju lica koja su odgovorna za postupanje po prijavi.</i>
25.	Crnogorska komercijalna banka AD Podgorica	U članu 9 je definisana zabrana zloupotrebe prijavljivanja, ali je potrebno dopuniti i da je zloupotreba prijavljivanja i nepostupanje po podnijetoj prijavi. Dodati stav kojim se definiše da je zloupotreba i nepostupanje po podnijetoj prijavi ili nepostupanje na adekvatan način.	Predlog se ne prihvata. Članom 35 stav 1 propisan je širok spektar kaznenih odredbi za različite vrste propusta, odnosno nepostupanja po odredbama ovog zakona.
26.	Crnogorska komercijalna banka AD Podgorica	U članu 10 – Zaštita povjerljivosti – nema jasno definisanog načina obavješćavanja zviždača i obaveze obavješćavanja o razlozima otkrivanja identiteta. Predlažemo da se član dopuni na način da se definiše obaveza obavješćavanja zviždača pisanim putem, kao i obavješćavanje o razlozima otkrivanja identiteta.	Predlog se prihvata.

		Postizanje pravne sigurnosti i pravo zviždača na informisanost, osim ukoliko za to ne postoje zakonski propisane prepreke.	
27.	Crnogorska komercijalna banka AD Podgorica	U članu 13 je definisano: „Poslodavac je dužan da u postupku po prijavi iz člana 7 ovog zakona provjeri istinitost navoda o postojanju nepravilnosti i preduzme mjere iz okvira svoje nadležnosti radi sprečavanja nastanka nepravilnosti, u skladu sa zakonom.“ Pretpostavljamo da je zakonodavac mislio „preduzme mjere iz okvira svoje nadležnosti radi sprečavanja nastanka nepravilnosti, odnosno u cilju otklanjanja nepravilnosti“. Terminološko usaglašavanje. Ukoliko je nepravilnost nastala, poslodavac ne može da preduzme mjere za sprečavanje, već samo za otklanjanje nepravilnosti.	Predlog se prihvata.
28.	Crnogorska komercijalna banka AD Podgorica	U članu 14 koji se odnosi na određivanje lica za prijem prijava nije navedeno kako se ta lica obučavaju. Predlažemo da se dodatnim stavom propiše da lica, odnosno organizaciona jedinica, moraju proći obuku o postupanju sa prijavama i zaštiti zviždača.	Predlog se ne prihvata. Stvar internih akata i procedura poslodavaca.
29.	Crnogorska komercijalna banka AD Podgorica	Član 16 definiše mogućnost da se prigovor podnese Agenciji i rokove za podnošenje prijave i obavještanja o prijemu prijave, međutim ne definiše rok za postupanje Agencije po podnijetoj prijavi. Dodati stav koji definiše rok za postupanje po prijavi podnijetoj Agenciji, odnosno ukoliko je podzakonskim aktom uređeno postupanje Agencije po prijavi zviždača, dopuniti član na način da se referencira na odgovarajući podzakonski akt.	Predlog se ne prihvata. Kao u odgovoru na komentar br. 17.
30.	Crnogorska komercijalna banka AD Podgorica	U članu 17 kod eksternog prijavljivanja je navedeno da ako zviždač nije obaviješten ili nije zadovoljan obavještenjem, odnosno mjerama iz člana 15 ovog zakona, prijavu o nepravilnostima može podnijeti Agenciji. Međutim, u samom članu 17 nije definisan rok u kojem zviždač koji nije obaviješten ili zadovoljan može podnijeti prijavu Agenciji, pa predlažemo da se taj rok definiše. Predlog je usmjeren na preciziranje da li je pravo zviždača vremenski ograničeno ili neograničeno.	Predlog se prihvata.

31.	Crnogorska komercijalna banka AD Podgorica	U članu 21 nije precizirano da li je za javno objelodanjivanje potrebno kumulativno ispunjenje uslova pod tačkama 1, 2 i 3 ili je dovoljno ispunjenje uslova iz jedne tačke. Predlažemo da se jasno precizira. Predlog je usmjeren na otklanjanje nedoumica i mogućnosti različitog tumačenja.	Predlog se prihvata.
32.	Crnogorska komercijalna banka AD Podgorica	Član 21 koji se odnosi na javno objelodanjivanje informacija ne definiše jasno šta se smatra „opravdanim razlozima“ za javno objelodanjivanje. Predlažemo dodavanje objašnjenja ili uputstva koje bi preciziralo kriterijume za opravdanost javnog objelodanjivanja (npr. neposredna opasnost, nepostupanje institucija itd.). Potreba za preciznošću i otklanjanjem nedoumica.	Predlog se ne prihvata. Moglo bi suziti potencijalno moguće situacija koje opravdavaju razloge za javno objelodanjivanje.
33.	Centar za razvoj nevladinih organizacija	Član 3, u stavu 2 riječ i zamijeniti riječju ili, ili koristiti zarez nakon riječi „povreda pravila“ tako da stav 2 glasi: <i>Ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, a koje predstavlja povredu propisa ili etičkih pravila, odnosno narušavanje integriteta ili mogućnost nastanka takve povrede, kao i radnju koja ima za cilj da se za takvu povredu ne sazna.</i> Način kako je trenutno definisan stav 2, može da se protumači da je potrebno da se kumulativno stekne uslov povrede propisa i etičkih pravila što može dovesti do pogrešne primjene propisa.	Predlog se prihvata.
34.	Centar za razvoj nevladinih organizacija	Čl. 4 Zviždač je fizičko lice zaposleno u privatnom ili javnom sektoru, koje je steklo informacije o nepravilnostima i koje podnosi prijavu o nepravilnostima. Definisanjem zviždača kao lica koje je steklo informacije o nepravilnostima u svom radnom okruženju u znatnom može suziti obim zaštićenog prijavljivanja. Naime, do izmjene zakona o sprečavanju korupcije iz 2024. godine, zviždač je mogao da prijavi sve nepravilnosti o kojima je stekao određene informacije, bez obzira na to da li ih je stekao u svom radnom okruženju, te da li se prijava odnosi na poslodavca kod kojeg je zviždač zaposlen ili na neko drugo pravno lice. Dodavanjem kao obaveznog uslova da je informacije o nepravilnostima steklo u svom radnom okruženju ne predstavlja pozitivan iskorak	Predlog se ne prihvata. Usklađeno sa Direktivom 1937/2019. Dopuna izvršena kao u komentaru br. 1.

		i potrebu je dodatno obrazloženje zbog čega se na ovaj način izmjenila definicija zviždača, naročito imajući u vidu da je potreba za donošenjem posebnog zakona prepoznata u činjenici da je potrebno obezbijediti veći obim zaštite zviždačima.	
35.	Centar za razvoj nevladinih organizacija	Zaposlenim, u smislu stava 1 ovog člana, smatra se: lice u radnom odnosu, u skladu sa Zakono o radu, kao i lice koje ima položaj zaposlenog u smislu člana 45 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Tačka 1 popisuje da se zaposlenim u smislu ovog zakona smatra lice u radnom odnosu, kao i lice koje ima položaj zaposlenog u smislu člana 45 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, uključujući i službenika. Obzirom da obrazloženje Zakona nije dodatno pojasnilo potrebu da kao posebna kategorija budu izdvojeni službenici, vjerujemo da ovakno definisanje „zaposlenog“ ne doprinosi kreiranju pravnog okvira koji će pružiti jasne procedure, efikasnu zaštitu i sigurnost potencijalnim zviždačima.	Predlog se prihvata.
36.	Centar za razvoj nevladinih organizacija	Član 4, tačka 6. Brisati ili značajno izmjeniti kako ne bi bila u suprotnosti sa stavom 1 i kako bi se obezbijedila svrsishodnost odredbe. Tačka 6 definiše da je zaposleni u smislu ovog zakona i svako lice koje na bilo koji način učestvuje u djelatnostima pravnog ili fizičkog lica. Stavom 1 definisano da je zviždač lice koje je steklo informacije o nepravilnostima u svom radnom okruženju, što je u direktnoj suprotnosti sa tačkom 6. Takođe, odredba koja propisuje da se zviždačem smatra „lice koje na bilo koji način učestvuje u djelatnostima pravnog ili fizičkog lica“ dovodi do dodatne pravne nesigurnosti, te se postavlja pitanje koje su to djelatnosti fizičkog lica u kojima bi mogao da učestvuje neki zaposleni u smislu ovog zakona.	Predlog se ne prihvata. Ova tačka služi da se proširi opseg primjene na sve one koji su učestvovali na neki način u aktivnostima koje se tiču rada fizičkih ili pravnih lica.
37.	Centar za razvoj nevladinih organizacija	Član 6, u tački 6 potrebno je izmjeniti na način da zaštitu, u određenom stepenu srodstva ima srodnik zviždača koji je sa zviždačem nije neminovno povezan u radnom okruženju, dok se pored toga može definisati zaštita i na način kako je sada predviđeno tačkom 6 za slučaj da je srodnik povezan sa zviždačem i radnim okruženjem. Imajući u vidu predhodna iskustva u primjeni odredbi vezanim za zaštitu zviždača, nije bila	Predlog se ne prihvata. Propisano određenje u skladu sa Direktivnom 1937/2019.

		rijetka situacija da neku vrstu odmazde trpe srodnici zviždača zaposleni kod drugog poslodavca, naročito kada se radi o zaposlenima u držanim i lokalnim organima vlasti ili javnim preduzećima.	
38.	Centar za razvoj nevladinih organizacija	Razmotriti svrsishodnost člana 9 – Zabrana zloupotrebe prijavljivanja Pri definisanju odredbe koja se odnosi na zabranu zloupotrebe treba imati u vidu da u periodu implementacije Zakona o sprečavanju korupcije nije bilo, ili bar javnosti nije bilo poznato, da je bilo namjernog podnošenja neistinitih prijava. Takođe, veoma je bitno da budemo svjesni da u kulturama kao što je naša, gdje se na zviždače još uvijek gleda kao na špijune i neprijatelje, zabrane zloupotrebe mogu biti tumačene li upotrebljene kao oružije protiv samih zviždača, potičući dodatni skepticizam te na taj način napraviti znatnu štetu reputaciji i sistemu zaštite.	Predlog se ne prihvata. Kao u odgovoru na komentar br. 2.
39.	Centar za razvoj nevladinih organizacija	U stavu 6 člana 14 potrebno je brisati riječi: „potrebnih za zaštitu zviždača”, tako da stav 6 glasi: Poslodavci iz st. 1 i 2 ovog člana ne smiju uticati na postupanje nepristrasnog lica, odnosno organizacione jedinice prilikom preduzimanja radnji iz njihove nadležnosti. U skladu sa Nacrtom, lice, odnosno organizaciona jedinica za prijem i postupanje po prijavi zviždača sprovodi postupak radi provjere istinitosti navoda iz prijave iz člana 7 ovog zakona i predlaže mjere ako utvrdi postojanje nepravilnosti, te im ni u jednom dijelu nisu obezbjeđene mogućnosti da pruži bilo kakvu vrstu zaštite zviždaču, osim obaveze obezbjeđivanja povjerljivosti podataka. Ovako definisanom odredbom stvara se privid i zablude da zviždač može da očekuje neku vrstu zaštite od stane lica, odnosno organizaciona jedinica koja je zadužena za prijem i postupanje po prijavi zviždača, što ni na koji način ne odgovara istini.	Predlog se prihvata.
40.	Centar za razvoj nevladinih organizacija	U članu 20 stav 3, tačka 2: potrebno je dodati da evidencija mora da sadrži i informaciju o preduzetim radnjama od strane nadležnog organa kojem je dostavljena prijava, tako da glasi: evidenciju prijava zviždača koje je Agencija dostavila nadležnom organu iz člana 16 stav 6 ovog zakona koja sadrži sljedeće podatke: redni broj, datum prijave, ime i prezime, opština, prebivalište i adresa zviždača	Predlog se prihvata.

		(ako prijava nije podnesena anonimno), naziv i sjedište/adresu prijavljenog lica, opis nepravilnosti koju prijavljuje zviždač i organa kome je prijava dostavljena i informaciju o preduzetim radnjama od strane organa kojem je prijava dostavljena. Obaveza dostavljanja informacija o preuzetim radnjama će obezbijediti transparentnost rada organa ali i doprinijeti mogućnostima mjerenja učinaka prijava od strane zviždača, što do sada gotovo da nije bilo moguće imajući u vidu da ove vrste informacija nisu bile dostupne. Potrebno je obezbijediti odgovornost svih organa koji imaju ulogu u prevenciji korupcije, te koji svojim djelovanjem doprinose otkrivanju nepravilnosti, a time i jačanju pravne države i demokratskih principa.	
41.	Centar za razvoj nevladinih organizacija	Član 27 - Način kako je definisan proizilazi da Zviždač, na osnovu izdate Potvrde, ima pravo da podnese tužbu za zaštitu zviždača nadležnom sudu, ali ostaje upitno da li se ista ili neka druga vrsta potvrde izdaje kako bi lica povezana sa zviždačem i zviždačev pomagač ostvarila prava pred nadležnim sudom. Iako član 32 definiše da „Zviždačev pomagač i povezano lice sa zviždačem ostvaruju pravo na zaštitu shodno odredbama ovog zakona kojima se uređuje zaštita zviždača“, ostaje otvoreno pitanje da li i koju vrstu potvrde mogu/treba da dobiju povezana lica i pomagači.	Predlog se prihvata.
42.	Centar za razvoj nevladinih organizacija	Član 35 propisuje da će se za prekršaj iz stava 1 tač. 2, 3, 4 i 5 ovog člana kazniti preduzetnik novčanom kaznom od 500 eura do 6.000 eura. Imajući u vidu pravnu prirodu „preduzetnika“ - fizičko lice koje za svoj račun obavlja neku djelatnost radi sticanja profita, postavlja se pitanje svrsishodnosti kaznene odredbe, naročito imajući u vidu minimalan broj zaposlenih koji je potreban kako bi se stekla obaveza od strane poslodavca da uopšte odrede lice ili organ za postupanje po prijavama zviždača.	Predlog se ne prihvata. Rasponi određeni u skladu sa Zakonom o prekršajima, a u zavisnosti od okolnosti pod kojima potencijalno može biti učinjen prekršaj odmjeravaće se i kazne. Poslodavci u zavisnosti od broja zaposlenih i nisu obavezni da imaju rganizacionu jedinicu vec samo da određeno lice ili lica budu delegirana da postupaju po prijavama zviždača.
43.	Centar za razvoj nevladinih organizacija	Iako u obrazloženju zakona stoji da je „Poseban naglasak stavljen na zaštitu zviždača, čime se ukazuje na potrebu da se stvori sigurniji okvir za one koji prijavljuju nepravilnosti“, jedina novina zakona je da je definisana mogućnost podnošenja „tužbe za zaštitu zviždača“ u postupku u kojem se shodno primjenjuju odredbe zakona o parničnom	Prethodno zakonsko rješenje koje je propisivalo mogućnost davanja preporuka od strane Agencije nije u dovoljnoj mjeri bilo efikasno obzirom da ove preporuke nisu bile obavezujućeg karaktera. Uostalom pozitivno zakonsko rješenje, kao i Nacrt Zakona o zaštiti

		postupku kojim se uređuju radni sporovi. Zviždači su od samog uvođenja instituta u pravni sistem Crne Gore mogli da traže sudsku zaštitu i da u tom postupku dobiju pomoć Agencije. Jedina „prednost“ je da tužbi za zaštitu zviždača ne mora prethoditi postupak mirnog rješavanja sporova pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova ili pred Centrom za alternativno rješavanje sporova. Iako su prethodnom zakonskom rješenju nadležnosti Agencije koje su se odnosile na zaštitu zviždača bile ograničene na davanje preporuka, mišljenja smo da nije trebalo ukidati mehanizam koji je prema dostupnim podacima imao određene pozitivne efekte. RIA analiza u dijelu koji se odnosi na monitoring i evaluaciju navodi „rasterećivanju Agencije za sprečavanje korupcije u smislu preduzimanja radnji za zaštitu zviždača, na način što će zviždači koji pretrpe štetu moći da se obrate neposredno sudu podnošenjem tužbe, pa će na taj način njihova zaštita biti efikasnija, a potencijalni zviždači motivisani da češće prijavljuju nepravilnosti“. Zviždač je i do sada bez obzira na postupak pred Agencijom mogao da pokrene postupak pred sudom, ali je za razliku od Nacrta zakona do 2024. godine Zviždač imao još jednu instituciju koja je mogla da pruži neku vrstu zaštite. Postavlja se pitanje, na koji se način smanjivanjem broja organa koji mogu da pruže neku vrstu zaštite obezbjeđuje efikasnija zaštita i veća sigurnost zviždačima, što su bili osnovni razlozi za donošenje novog zakona.	zviždača usklađeni su sa Direktivom 1937/2019.
44.	Centar za razvoj nevladinih organizacija	Naročito je značajno što finansijska procjena predviđa da za implementaciju ovog propisa nisu potrebna dodatna finansijska sredstava iz budžeta Crne Gore. RIA analiza takođe definiše da za implementaciju zakona nije potrebno „obezbjediti finansijska sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda“, što podrazumijeva da nadležni ne računaju na potrebu da se bar na početku implementacije zakona obezbijede obuke za obveznike zakona, kao i nadležne sudove i druga lica koja će učestvovati u postupcima zaštite zviždača. Ovakav pristup jasno ukazuje na, najblaže rečeno, nedovoljno razumijevanje kompleksnosti kako postupaka po prijavi zviždača, tako i same zaštite zviždača.	Nakon konačnog postupka usaglašavanja sa Evropskom komisijom i RIA obrazac će biti usklađen kako bi u cjelosti odgovarao potrebama zakonskog teksta. Sva prava propisana tekstom Zakona su garantovana zviždačima, te tako ni zaštita neće izostati.

Mjesto i datum sačinjavanja izvještaja: Podgorica, 17. jul 2025. godine.

Naziv organizacione jedinice ministarstva koja je odgovorna za pripremu nacrtu zakona, odnosno strategije: Direktorat za krivično i građansko zakonodavstvo.



MINISTAR
mr Bojan Božović