



Dragana Jaćimović i Bojana Pravilović

Kružni tok izmjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama

Zakon o slobodnom pristupu informacijama je jedan od glavnih alata za rad istraživačkih centara, nevladinih organizacija i medija. U Crnoj Gori je važeći Zakon usvojen 2012. godine, u cilju uspostavljanja pravnog okvira u skladu sa evropskim standardima u oblasti slobodnog pristupa informacijama. Izmjene zakona koje su uslijedile pet godina kasnije, dodatno su suzile prostor za pristup informacijama u posjedu državnih organa.

U proteklih 13 godina, od njegovog usvajanja 2012. godine do 2025. godine, Zakon je pretrpio samo jedne izmjene, i to 2017. godine. U međuvremenu, bilo je nekoliko pokušaja da se u posljednjih pet godina usvoje izmjene Zakona, ali nije došlo do njihovog razmatranja u Skupštini, budući da su ili arhivirani ili povučeni. U julu 2024. godine, Vlada je formirala radnu grupu za izradu novog Zakona, čime se dodatno prolongiralo unapređenje zakonskog okvira za slobodan pristup informacijama. Predlog novog Zakona o slobodnom pristupu informacija nalazi se u skupštinskoj proceduri već devet mjeseci, od februara 2025. godine.

Cilj ovog izvještaja je da pruži osvrt na hronologiju izmjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i bezuspješne pokušaje da se usvoje izmjene i dopune koje rješavaju problematična rješenja važećeg zakona.

Hronologija neuspjeha unapređenja Zakona o SPI

Važeći Zakon o slobodnom pristupu informacijama (u daljem tekstu: Zakon) usvojen je 2012. godine, dok su 2017. godine usvojene jedine izmjene i dopune, koje su umjesto da unaprijede stanje u ovoj oblasti uvela dodatna ograničenja pristupa (poresku i poslovnu tajnu).¹ Novi pokušaj Vlade da 2019. godine uvede dodatna ograničenja i diskreciona ovlašćenja organa vlasti da ograniče pristup informacijama, naišao je na oštre kritike javnosti² i upozorenja Evropske komisije.³

Organizacije civilnog društva su krajem 2020. godine predložile Nacrt izmjena i dopuna Zakona, kao prvi antikorupcijski zakon novoj 42. Vladi.⁴ Vlada je pola godine kasnije izašla sa svojim nacrtom, kada je organizovana i posljednja javna rasprava o izmjenama i dopunama ovog Zakona. Formiranjem 43. Vlade Crne Gore, u 2022. godini je iz skupštinske procedure povučen predlog izmjena i dopuna Zakona, zajedno sa svim predlozima zakona utvrđenim od strane prethodne Vlade.

Vlada je 2023. godine drugu verziju zakona uputila Skupštini Crne Gore. Skupštinski 27. saziv je u međuvremenu raspušten, zbog čega je po dolasku nove, 44. Vlade, ovaj Zakon povučen iz procedure. Ovaj predlog Zakona je sadržao brojne negativne razlike u odnosu na raniji predlog koji je prošao javnu raspravu, predviđajući nove neopravdane izuzetke, isključujući iz primjene sektor bezbjednosti i uvodeći institut zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama.

Posljednje izmjene i dopune koje je Vlada uputila u januaru 2024. godine, Skupština Crne Gore nije stavila na dnevni red, zbog tehničkih neodstataka na koje je ukazao Zakonodavni odbor. Ovu verziju Zakona nije pratila javna rasprava, a o rješenju se jedino raspravljalo tokom kontrolnog saslušanja pred skupštinskim Odborom za politički sistem, pravosuđe i upravu.⁵ Ovaj predlog Zakona nije prihvaćen ni na Zakonodavnom odboru, uz obrazloženje da se mijenja više od 50% zakona.⁶

1 Neke od problema naveli smo u publikaciji „Poslovne tajne javnih preduzeća: Paradoksi prakse u Crnoj Gori“, 2019, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/poslovne-tajne-javnih-preduzeca-paradoksi-prakse-u-crnoj-gori/>

2 Otvoreno pismo 44 NVO uoči Međunarodnog dana SPI, 27.9.2019, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/otvoreno-pismo-44-nevladine-organizacije-uoci-medjunarodnog-dana-spi/>

3 U Zaključcima Posebne radne grupe za reformu javne uprave koja je formirana između Evropske unije i Crne Gore, a čiji je sedmi sastanak održan 10. i 11. oktobra 2019. godine, navodi se da „Crna Gora će uzeti u obzir dobijene inpute nakon javnih konsultacija u odnosu na izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, i u saradnji sa SIGMA-om i Evropskom komisijom osiguraće poštovanje evropskih standarda i principa potpunog i transparentnog pristupa informacijama u posjedu javne uprave, uz ograničene restrikcije (kao što su pitanja nacionalne bezbjednosti)“. Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/b3790827-f40d-468f-8a60-4b4380c8bb27>

4 Prvi antikorupcijski zakon predložen novoj Vladi, 9.12.2020. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/prvi-antikorupcijski-zakon-predlozen-novoj-vladi/>

5 Konsultativno saslušanje (rasprava) o Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je podnijela Vlada Crne Gore, održano je 16. marta 2024. godine pred Odborom za politički sistem pravosuđe i upravu. Saslušanje je dostupno na ovom linku: <https://www.youtube.com/watch?v=oWwxfoCbNS0>

6 Izvještaj o razmatranju Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a koji je Zakonodavni odbor razmatrao na sjednici odražnoj 29. februara 2024. godine. Izvještaj dostupan na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/143/3301-19086-23-3-24-1-3.pdf>

Važeći Zakon o SPI		Upućen u skupštinsku proceduru →	 2012.	Usvojen ✓
Izmjene i dopune Zakona o SPI		Upućene u skupštinsku proceduru →	 2019.	Usvojene ✓
Izmjene i dopune Zakona o SPI		Upućene u skupštinsku proceduru →	 januar 2022.	Povučene iz skupštinske procedure ✗
Izmjene i dopune Zakona o SPI		Upućene u skupštinsku proceduru →	 april 2023.	Povučene iz skupštinske procedure ✗
Izmjene i dopune Zakona o SPI		Upućene u skupštinsku proceduru →	 januar 2024.	Povučene iz skupštinske procedure ✗

Umjesto izmjena, novi Predlog Zakona

Ministarstvo javne uprave je nakon povlačenja zakonskog teksta, umjesto da isti tehnički upodobi u skladu sa nalazima Zakonodavnog odbora, započelo proceduru pripreme potpuno novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama.⁷ Krajem juna je objavljen javni poziv za „rane konsultacije“⁸ za pripremu novog Zakona, dok je u julu formirano Radno tijelo za izradu Predloga zakona o slobodnom pristupu informacijama u kojem se nalazi i predstavnik NVO.⁹ Iz Ministarstva su tada najavili da je dogovorena i izrada posebne analize, uz podršku SIGME, koja će pomoći usklađivanju zakona sa međunarodnim propisima i direktivama, te da će se tek nakon te analize stvoriti preduslovi da se radi na pripremi zakona.¹⁰ Prema obrazloženju Predloga zakona koji je upućen u skupštinsku proceduru, radni tim je održao dvije sjednice, nakon čega je predlog dostavljen Vladi na razmatranje i utvrđivanje. Iako je MJU sprovelo konsultovanje zainteresovane javnosti u ranoj fazi izrade novog zakona, **zakonski obavezna javna rasprava povodom nacрта novog Zakona je izostala.** Vlada je usvojila Predlog novog Zakona 23. januara 2025. godine. Zakon je upućen u skupštinsku proceduru skoro mjesec dana kasnije.

Skoro tri mjeseca nakon slanja Predloga zakona u skupštinsku proceduru, Vlada Crne Gore je usvojila 20 amandmana na Predlog zakona koji je usvojila početkom godine.¹¹ U saopštenju se navodi da se amandmanima zakonski tekst usklađuje sa EU standardima.¹² Prethodno upućeni Predlog zakona našao se na dnevnom redu Zakonodavnog odbora 16. aprila¹³, dok je Vlada usvojene amandmane u skupštinsku proceduru prosljedila dan kasnije. Članovi Odbora za politički sistem pravosuđe i upravu, kao i članovi članovi Odbora za ekonomiju, finansije i budžet su nakon razmatranja 23. aprila, odnosno 7. maja, podržali usvajanje Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama. Nakon što je poslanica Anđela Vojinović uputila amandmane na Predlog zakona 12. maja, oni su zajedno sa amandmanima Vlade razmatrani pred Zakonodavnim odborom 30. maja, kao i Odborom za politički sistem, pravosuđe i up-

7 Dukaj: Aktivno pripremamo novi Zakon o SPI jer je to garant unapređenja demokratskih procesa, Ministarstvo javne uprave, 19. 7. 2024. godine, dostupno na:

<https://www.gov.me/clanak/dukaj-aktivno-pripremamo-novi-zakon-o-spi-je-to-garant-unapredenja-demokratskih-procesa>

8 Javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti povodom pripreme Predloga zakona o slobodnom pristupu informacijama objavljen je 28. juna 2026. godine i trajao je 15 dana u skladu sa Uredbom koja reguliše učešće javnosti u izradi zakona. U ovoj fazi konsultacije se sprovode bez postojećeg nacрта ili bilo kog pisanog dokumenta, već zainteresovane strane dostavljaju svoje prijedloge. Izvještaj o konsultovanju zainteresovane javnosti je dostupan na: <https://wapi.gov.me/download-preview/526b52e5-add1-46d2-bf2c-da01ca96dea3?version=1.0>

9 Lista predstavnika/ca nevladinih organizacija za člana/icu u Radnom tijelu za izradu Predloga zakona o slobodnom pristupu informacijama, Ministarstvo javne uprave, 18.07.2024. godine, dostupno na:

<https://www.gov.me/clanak/lista-predstavnika-ca-nevladinih-organizacija-za-clana-icu-u-radnom-tijelu-za-izradu-predloga-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama>

10 Dukaj: Aktivno pripremamo novi Zakon o SPI jer je to garant unapređenja demokratskih procesa, Ministarstvo javne uprave, 19. 7. 2024. godine, dostupno na:

<https://www.gov.me/clanak/dukaj-aktivno-pripremamo-novi-zakon-o-spi-je-to-garant-unapredenja-demokratskih-procesa>

11 Saopštenje sa 76. sjednice Vlade održane 11. aprila 2025. godine, dostupno na:

<https://www.gov.me/clanak/saopstenje-sa-76-sjednice-vlade>

12 Direktivom o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora iz 2003 godine (Direktiva 2003/98/EU) i njenim izmjenama iz 2013. godine (Direktiva 2013/37/EU), Arhuškom konvencijom, Tromso konvencije, tj. Konvencije Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima.

13 Informacija sa održane 72. sjednice Zakonodavnog odbora 16. aprila 2025 godine. Dostupno na:

<https://www.skupstina.me/me/clanci/zapoceta-72-sjednica-zakonodavnog-odbora-2>

ravu 23. juna. Amandmani su dobili podršku odbora, pa su uz saglasnost predlagača tj. Ministarstva javne uprave, postali sastavni dio Predloga zakona.

Pola godine nakon upućivanja u Skupštinu za usvajanje po hitnoj proceduri, Predlog zakona se našao na dnevnom redu Skupštine 24. jula, kada je i održana rasprava u plenumu.¹⁴ Istog dana poslanik Zoran Mikić je podnio jedan amandman na Zakon¹⁵, a koji je povučen šest dana kasnije.¹⁶ Međutim, i pored toga što su poslanici završili raspravu, završeno je prolječno zasijedanje Skupštine, a da ovaj zakon nije stavljen na glasanje.

U okviru jesenjeg zasijedanja Skupštine, Predlog zakona se opet našao na dnevnom redu četvrte sjednice, koja je započela 7. novembra 2025. godine.¹⁷ U međuvremenu, na Predlog zakona je pristiglo šest amandmana od dvije grupe poslanika. Pet amandmana su 27. novembra podnijeli poslanici Anđela Vojinović, Duško Stjepović i Momčilo Leković¹⁸, dok su jedan amandman podnijeli poslanici Miloš Konatar, Milena Vuković, Dritan Abazović i Zoran Mikić¹⁹.

Važnost konačnog usvajanja novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama istaknuta je i tokom posljednjeg sastanka Posebne grupe za reformu javne uprave (PAR SG) koji je održan 19. novembra. Kao jedan od operativnih zaključaka koji treba da budu ispunjeni do kraja III kvartala 2026. godine, a kao dio kriterijuma za zatvaranje poglavlja 23 u oblasti reforme javne uprave, predviđeno je da će Crna Gora usvojiti novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama i relevantne podzakonske akte, u skladu sa pravnom tekovinom EU, i započeti njegovu primjenu²⁰. Činjenica je da će svi korisnici instituta slobodnog pristupa informacijama čekati još neko vrijeme na bolji zakonodavni okvir, budući da je Predlogom zakona predviđeno da njegova primjena počinje nakon isteka šest mjeseci od stupanja na snagu.

14 Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama je razmatran u plenumu tokom Treće sjednice Skupštine Crne Gore - nastavak prolječnog zasijedanja, koja je održana 24.07.2025. godine. Rasprave o ovom Predlogu dostupna je na 10:45 minutu snimka https://www.youtube.com/watch?v=_FdLuGaewaM

15 Predloženi amandman od strane poslanika Zorana Mikića dostupan je na <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/484/3647-21736-23-3-25-8-14.pdf>

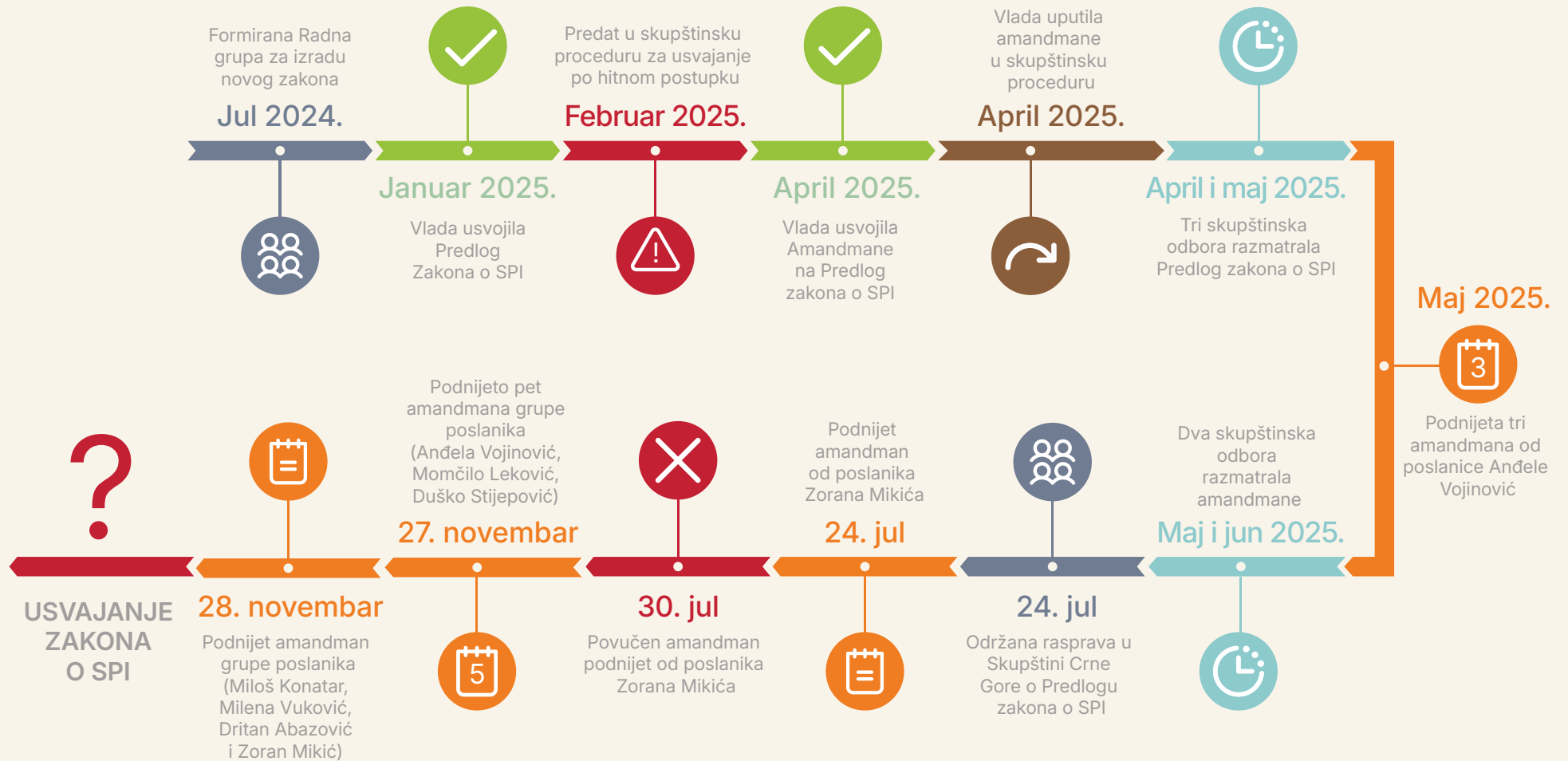
16 Dopis o povlačenju amandmana poslanika Zorana Mikića. <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/484/3647-21902-23-3-25-8-16.pdf>

17 Dnevni red Četvrte sjednice Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2025. godini, dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/sjednice/sjednice-skupstine>

18 Predlog amandmana dostupan na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/484/3647-22559-23-3-28-8-17.pdf>

19 Predlog amandmana dostupan na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/484/3647-22570-23-3-25-8-19.pdf>

20 Izvještaj sa XIII sastanka Posebne grupe za reformu javne uprave (PAR SG) sa predlogom usaglašenih Operativnih zaključaka, dostupan na: <https://www.gov.me/dokumenta/14003408-346b-4b0a-9c82-95a0f5fbc5fc>



NASLOV PUBLIKACIJE:

Kružni tok izmjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama

IZDAVAČ:

Institut alternativa
Ulica Jaglike Adžić broj 13, 8/30, 81000 Podgorica
+382 (0) 20 268 686
info@institut-alternativa.org

UREDNIK:

Stevo Muk

AUTORKE:

Dragana Jaćimović i Bojana Pravilović

DIZAJN I PRELOM:

Artbuk d. o. o.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

Podgorica, novembar 2025.

ISBN 978-9940-48-032-5
COBISS.CG-ID 36711428



Ova publikacija je izrađena u okviru projekta "Pokretači civilnog društva na Zapadnom Balkanu za reformisanu javnu upravu – WeBER 3.0" koji je finansiran od strane Evropske unije i Austrijske razvojne agencije (ADA), a ko-finansiran od strane Ministarstva javne uprave Crne Gore. Stavovi i mišljenja izneti u ovom dokumentu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Evropske unije, Austrijske razvojne agencije ili Ministarstva javne uprave Crne Gore.

Za više informacija posjetite

www.par-monitor.org