



Skrining stranih
investicija u Crnoj Gori:

**OTVORENI ZA
INVESTICIJE,
NESPREMNI ZA
RIZIKE**

Skrining stranih investicija u Crnoj Gori:

OTVORENI ZA INVESTICIJE, NESPREMNI ZA RIZIKE

Centar za demokratsku tranziciju (CDT)
www.cdtmn.org

Jul, 2026.

Sadržaj:

1. Uvod
2. Evropski okvir za skrining stranih direktnih investicija
3. Institucionalni i pravni izazovi u Crnoj Gori
4. Ključne preporuke za uspostavljanje nacionalnog mehanizma

1. Uvod

Od obnove nezavisnosti, razvoj Crne Gore u velikoj mjeri oslanja se na strane direktne investicije. Zahvaljujući otvorenom investicionom režimu, zemlja je privukla milijarde eura kapitala, prvenstveno u turizam, nekretnine i energetiku. Takva politika doprinijela je ekonomskom rastu, ali je istovremeno otvorila brojna pitanja o kvalitetu investicija, njihovoj dugoročnoj održivosti i sposobnosti države da zaštiti javni interes kada su u pitanju projekti od strateškog značaja.

Tokom prethodne dvije decenije gotovo da nije bilo velikog investicionog ciklusa koji nije bio praćen kontroverzama. Pojedine investicije završile su neuspješno, pojedine su bile praćene optužbama za korupciju, netransparentnim vlasničkim strukturama ili privilegovanim tretmanom pojedinih investitora, dok su druge otvorile pitanja ekonomskog i političkog uticaja stranih država. Iskustvo intenzivnog priliva ruskog kapitala tokom druge polovine 2000-ih godina pokazalo je koliko snažna ekonomska zavisnost može proizvesti i političke posljedice. Kasnije je izgradnja prioritetne dionice autoputa sa kineskim partnerom u domaćoj i međunarodnoj javnosti često opisivana kao primjer rizika koje mogu proizvesti veliki infrastrukturni projekti finansirani pod netransparentnim ili fiskalno zahtjevnim uslovima. Danas slična pitanja otvaraju sporazumi između Crne Gore i Ujedinjenih Arapskih Emirata, koji su ponovo pokrenuli raspravu o transparentnosti, zaštiti životne sredine, učešću javnosti, regulatornom nadzoru i ulozi države u odabiru i realizaciji velikih investicionih projekata.

Istovremeno, promijenio se i međunarodni regulatorni okvir. Dok su strane investicije decenijama bile posmatrane gotovo isključivo kao razvojna prilika, posljednjih godina one postaju i pitanje ekonomske bezbjednosti. Evropska unija razvila je sistem skrininga stranih direktnih investicija kojim nastoji uspostaviti ravnotežu između otvorenosti prema kapitalu i zaštite bezbjednosti, javnog poretka i drugih strateških interesa.

Za Crnu Goru, koja planira pristupanje Evropskoj uniji upravo u periodu kada nova pravila počinju da se primjenjuju, pitanje više nije samo kako privući strane investicije, već kako osigurati da se one realizuju na transparentan način, uz odgovarajuću zaštitu javnog interesa i u skladu sa evropskim standardima. Polazeći od razvoja evropskog sistema skrininga stranih direktnih investicija, ova analiza razmatra njegov značaj za Crnu Goru, posebno pitanje da li budući nacionalni mehanizam može efikasno štititi bezbjednost i javni poredak ukoliko veliki investicioni projekti realizovani kroz bilateralne međudržavne sporazume ili druge posebne pravne režime ostanu izvan njegovog domašaja.

2. Evropski okvir za skrining stranih direktnih investicija

Evropska unija tradicionalno je među najotvorenijim svjetskim ekonomijama za strane direktne investicije. Slobodno kretanje kapitala jedno je od četiri temeljna načela unutrašnjeg tržišta, a otvorenost prema investicijama decenijama je predstavljala važan instrument ekonomskog razvoja, konkurentnosti i tehnološkog napretka. Strane investicije posmatrane su dominantno kroz njihovu ekonomsku dimenziju, kao izvor kapitala, novih radnih mjesta, inovacija i integracije evropske privrede u globalne tokove. Takav pristup počeo je da se mijenja tokom posljednje decenije. Geopolitičke promjene, intenziviranje strateške konkurencije među velikim silama, ubrzani tehnološki razvoj i rastuća zabrinutost zbog zavisnosti od trećih država otvorili su pitanje da li pojedine strane investicije mogu imati posljedice koje prevazilaze njihovu ekonomsku vrijednost. Posebna pažnja usmjerena je na ulaganja u kritičnu infrastrukturu, napredne tehnologije, energetiku, lance snabdijevanja i druge sektore od strateškog značaja, u kojima promjena vlasništva ili kontrole može imati implikacije po bezbjednost i javni poredak.

Odgovor Evropske unije nije bio napuštanje principa otvorenog tržišta. Osnovna ideja je i dalje da se očuva otvorenost evropske ekonomije, uz istovremeno uspostavljanje mehanizma koji omogućava državama da identifikuju i procijene investicije koje mogu predstavljati rizik po bezbjednost ili javni poredak. Na toj osnovi je 2019.

godine usvojena Uredba (EU) 2019/452¹, kojom je prvi put uspostavljen zajednički evropski okvir za provjeru stranih direktnih investicija.

Njome je uspostavljen osnovni koncept skrininga stranih investicija, i to kao instrumenta upravljanja rizikom, a ne ograničavanja stranih ulaganja. U fokusu procjene nijesu ekonomske koristi investicije, već njeni mogući efekti na bezbjednost ili javni poredak, posebno kada se odnosi na strateške sektore, kritičnu infrastrukturu, ključne tehnologije ili druge resurse od posebnog značaja.

Uredba iz 2019. godine nije uspostavila jedinstven evropski sistem skrininga niti je nekoj evropskoj instituciji dala ovlaštenja da odobrava ili zabranjuje pojedinačne investicije. Konačna odluka ostala je u nadležnosti države članice u kojoj se investicija realizuje, dok je Uredbom uspostavljen okvir za saradnju i razmjenu informacija između država članica i Evropske komisije u slučajevima kada određena investicija može imati posljedice izvan granica jedne države. Iako Uredba nije obavezala države članice da uspostave nacionalne mehanizme skrininga, učinila je snažan podsticaj za razvoj nacionalnih sistema, pa je broj država članica koje su uvele ili reformisale skrining mehanizme u narednim godinama značajno porastao².

Važno je napomenuti da dosadašnja primjena ovih mehanizama nije dovela do masovnog

¹ Uredba (EU) 2019/452 Evropskog parlamenta i Vijeća od 19. ožujka 2019. o uspostavi okvira za provjeru izravnih stranih ulaganja u Uniji

² Evropska komisija, Lista mehanizama za provjeru stranih direktnih investicija koje su države članice prijavile Evropskoj komisiji, posljednje ažuriranje: 9. februar 2026. Dostupno na: <https://circabc.europa.eu/rest/download/7e72cdb4-65d4-4eb1-910b-bed119c45d47>

ograničavanja stranih investicija. Podaci Evropske komisije³ pokazuju da se najveći broj transakcija odobrava, najčešće bez dodatnih uslova, dok zabrane predstavljaju izuzetno rijedak ishod. U 2024. godini, 86% transakcija koje su bile predmet formalnog skrininga odobreno je bez uslova, 9% uz mjere za ublažavanje utvrđenih rizika, dok je zabranjeno svega 1% transakcija. Ovi podaci potvrđuju da je praktični efekat skrininga prvenstveno u povećanoj kontroli, dostupnosti informacija i mogućnosti da se rizici otklone odgovarajućim uslovima, a ne u zatvaranju tržišta za strane investicije.

Prvih nekoliko godina primjene pokazalo je, međutim, da dobrovoljan i decentralizovan pristup ima značajna ograničenja. Nacionalni sistemi razvijali su se različitom dinamikom i prema različitim pravilima. Države su primjenjivale različite kriterijume, obuhvatale različite sektore i uspostavljale različita institucionalna rješenja, što je dovelo do fragmentiranog regulatornog okvira na nivou Evropske unije. Upravo su ove razlike, zajedno sa rastućim bezbjednosnim i geopolitičkim izazovima, bile jedan od ključnih razloga za donošenje nove Uredbe (EU) 2026/1386⁴, kojom je dodatno ojačan evropski okvir za skrining stranih direktnih investicija.

Dok je prethodna uredba prvenstveno uspostavila mehanizam saradnje između država članica i Evropske komisije, novi okvir polazi od pretpostavke da zaštita bezbjednosti i javnog poretka zahtijeva postojanje funkcionalnog sistema skrininga u svakoj državi članici. Stoga se prvi put uvodi obaveza uspostavljanja nacionalnih mehanizama skrininga, uz propisivanje zajedničkih minimalnih standarda koje svi nacionalni sistemi moraju ispunjavati. Time skrining stranih direktnih

investicija postaje jedan od ključnih instrumenata evropske politike ekonomske bezbjednosti, čiji je cilj da očuva otvorenost evropskog tržišta, uz istovremeno jačanje njegove otpornosti na bezbjednosne i geopolitičke rizike⁵.

Jedna od najznačajnijih novina jeste uvođenje zajedničkog minimalnog područja primjene nacionalnih mehanizama skrininga. Za razliku od prethodnog okvira, u kojem su države članice samostalno određivale koje će strane investicije biti predmet skrininga, nova uredba propisuje minimalni skup investicija koje sve države članice moraju biti u mogućnosti procijeniti. Zajedničko minimalno područje primjene obuhvata, između ostalog, investicije u subjekte koji djeluju u oblasti robe dvojne namjene i odbrane, određenih naprednih tehnologija, strateških sirovina, kritične finansijske infrastrukture, izbornih informacionih sistema, kao i kritične energetske, saobraćajne i digitalne infrastrukture. Istovremeno, države članice mogu nacionalnim zakonodavstvom proširiti područje primjene skrininga i na druge investicije ili sektore koje smatraju značajnim za zaštitu svojih bezbjednosnih interesa.

Pored harmonizacije područja primjene, nova uredba uspostavlja i zajedničke kriterijume za procjenu rizika. Nadležni organi prilikom odlučivanja razmatraju ne samo djelatnost u koju se ulaže, već i mogući uticaj investicije na bezbjednost ili javni poredak, uključujući njen potencijalni efekat na kritičnu infrastrukturu, kritične tehnologije, zaštitu osjetljivih informacija, slobodu i pluralizam medija, kao i druge okolnosti relevantne za procjenu rizika. Istovremeno se procjenjuju i karakteristike samog investitora, uključujući njegovu vlasničku strukturu, eventualnu kontrolu ili značajan uticaj od strane vlade treće

³ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL – Fifth Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union (COM(2025) 632 final, Brussels, 14.10.2025).

⁴ Uredba (EU) 2026/1386 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2026. o provjeri stranih ulaganja u Uniji i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2019/452

⁵ European Commission, European Economic Security Strategy – EU Foreign Direct Investment Screening: 2024 Revision (Factsheet)

države, kao i druge činjenice koje mogu ukazivati na bezbjednosni rizik.

Nova uredba dodatno harmonizuje i procesna pravila koja nacionalni sistemi moraju ispunjavati. Investicije koje potpadaju pod zajedničko minimalno područje primjene moraju biti predmet prethodnog skrininga, odnosno prethodne procjene prije njihovog sprovođenja. Uredba istovremeno propisuje minimalne procesne garancije, kao i redovno izvještavanje o primjeni mehanizama skrininga. Iako konačna odluka o odobravanju, uslovljavanju ili zabrani investicije i dalje ostaje u nadležnosti države članice u kojoj se investicija realizuje, novi okvir značajno smanjuje razlike među nacionalnim sistemima i jača sposobnost Evropske unije da pravovremeno prepozna i odgovori na rizike koji mogu imati prekogranične posljedice.

Države članice dužne su uskladiti svoje nacionalne mehanizme sa novom uredbom u roku od 18 mjeseci od njenog stupanja na snagu, odnosno do januara 2028. godine. Za Crnu Goru, koja za cilj ima pristupanje Evropskoj uniji upravo u tom periodu, pitanje uspostavljanja mehanizma skrininga stranih direktnih investicija stoga nije samo pitanje budućeg usklađivanja sa pravnom tekovinom EU, već i dio šire pripreme institucija za preuzimanje obaveza koje proizlaze iz članstva.

3. Institucionalni i pravni izazovi u Crnoj Gori

Crna Gora trenutno nema opšti mehanizam za skrining stranih direktnih investicija. Ne postoji poseban zakon kojim bi bili uređeni obuhvat investicija podložnih provjeri, kriterijumi za procjenu rizika, pragovi za obaveznu prijavu, nadležni organ, rokovi postupka, niti mjere koje bi država mogla izreći kada utvrdi da određena investicija može ugroziti bezbjednost ili javni poredak. Posljedično, ne postoji ni jedinstven postupak u kojem bi se, prije realizacije investicije, istovremeno razmatrali priroda i strateški značaj ciljanog subjekta ili imovine, vlasnička i upravljačka struktura investitora, porijeklo kapitala, moguće veze sa vladama trećih država i drugi rizici koji su u savremenim sistemima skrininga sastavni dio procjene.

Crnogorski pravni sistem ipak sadrži pojedinačne instrumente kojima se određene investicije ili poslovne aktivnosti podvrgavaju dodatnim uslovima i kontroli. Najizraženija ograničenja odnose se na proizvodnju i promet naoružanja i vojne opreme, definisana u Zakonu o stranim investicijama, dok se zaštita drugih javnih interesa ostvaruje kroz propise o kritičnoj infrastrukturi, državnoj imovini, koncesijama, zaštiti konkurencije, energetici, bankarskom i finansijskom sektoru, medijima, prostornom planiranju, životnoj sredini i zaštiti prirode.

Važan segment postojećeg okvira predstavlja Zakon o određivanju i zaštiti kritične infrastrukture, kojim se uređuje identifikacija i zaštita infrastrukture čije bi oštećenje ili prestanak funkcionisanja mogli dovesti do ozbiljnih posljedica po pružanje

ključnih usluga. Međutim, ni ovaj zakon ne uspostavlja mehanizam prethodne provjere stranog investitora koji namjerava da stekne vlasništvo, kontrolu ili drugi oblik odlučujućeg uticaja nad subjektom koji upravlja kritičnom infrastrukturom. Postojeći sistem prvenstveno štiti funkcionisanje određene infrastrukture, ali ne omogućava cjelovitu procjenu bezbjednosnih posljedica promjene njenog vlasništva ili kontrole.

Potrebu da se ovo pitanje reguliše formalno je prepoznala i Vlada Crne Gore kada je u martu 2025. godine usvojila Informaciju o važnosti uspostavljanja mehanizma skrininga stranih direktnih investicija u Crnoj Gori⁶ i zadužila Ministarstvo ekonomskog razvoja⁷ da obrazuje međuresornu radnu grupu koja bi razmotrila uspostavljanje efikasnog mehanizma usklađenog sa standardima Evropske unije i domaćim zakonodavnim okvirom.

Osnovni nedostatak postojećeg sistema jeste njegova fragmentiranost. Pojedinačni organi odlučuju u granicama svojih sektorskih nadležnosti, ali ne postoji institucija koja sagledava investiciju u cjelini i procjenjuje njene ukupne posljedice po bezbjednost i javni poredak. Organ nadležan za koncesiju može provjeriti ispunjenost uslova za korišćenje javnog dobra, regulator može ocijeniti uslove za izdavanje licence, a organ nadležan za zaštitu konkurencije uticaj na tržište. Nijedan od tih postupaka, međutim, sam po sebi ne daje odgovor na pitanje da li sticanje kontrole nad određenim resursom, infrastrukturom ili privrednim subjektom stvara strateški rizik za državu.

⁶ Vlada Crne Gore, Informacija o važnosti uspostavljanja mehanizma skrininga stranih direktnih investicija u Crnoj Gori, mart 2025.

⁷ Vlada Crne Gore, Zaključci Vlade Crne Gore broj 11-053/25-803/3 od 21. marta 2025. godine.

Drugi nedostatak je što postojeći postupci uglavnom procjenjuju konkretni projekat ili pravni posao, a ne sveobuhvatan profil investitora. U njima se često ne ispituju sistematski krajnji stvarni vlasnik, veze investitora sa organima ili politikama treće države, struktura finansiranja, prethodno ponašanje investitora u drugim državama, rizici od pranja novca, mogućnost prenosa osjetljivih podataka ili tehnologije, niti dugoročni uticaj sticanja kontrole nad strateškom imovinom.

Treći nedostatak odnosi se na odsustvo formalizovane međuinstitucionalne koordinacije. Relevantne podatke mogu posjedovati različiti organi, ali ne postoji propisan postupak u kojem bi se ti podaci objedinjavali i koristili za donošenje jedinstvene odluke. Sama širina sastava radne grupe koju je Vlada predvidjela 2025. godine posredno potvrđuje da procjena stranih investicija zahtijeva znanja i informacije koje nijedna institucija pojedinačno ne posjeduje.

Četvrti problem predstavlja pretežno reaktivan karakter postojećih mehanizama. Sporovi o osjetljivim investicijama u Crnoj Gori najčešće se otvaraju nakon političke odluke, zaključenja sporazuma, dodjele koncesije ili pokretanja konkretnog projekta. Rizici se tada pokušavaju kontrolisati kroz sudske sporove, osporavanje tendera ili javni i politički pritisak. Takav model zaštite dolazi kasno, razasut je između više foruma i ne obezbjeđuje predvidiv prethodni postupak u kojem bi se rizici razmotrili prije nego što država preuzme obaveze ili investitor stekne pravno zaštićenu poziciju.

Poseban problem predstavlja činjenica da sektorski propisi, čak i kada pružaju određeni nivo zaštite, mogu biti potisnuti ili zaobidjeni posebnim pravnim režimima uspostavljenim bilateralnim međudržavnim sporazumima. Prema članu 9 Ustava Crne Gore, potvrđeni i

objavljeni međunarodni ugovori čine sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije. Takav ustavni položaj međunarodnih ugovora omogućava da se njihovom ratifikacijom za pojedine investicione projekte uspostavi poseban pravni režim koji može odstupati od opštih zakona i redovnih administrativnih procedura.

Praksa zaključivanja posebnih međudržavnih sporazuma za realizaciju velikih investicionih projekata nije nova u Crnoj Gori. Tokom prethodnih godina više projekata realizovano je ili je planirano da se realizuje kroz posebne pravne režime uspostavljene međunarodnim ugovorima ili posebnim zakonima. Kao ilustrativni primjeri mogu se navesti ugovor o izgradnji prioritetne dionice autoputa sa kineskim partnerom, koji je otvorio pitanja primjene pravila o javnim nabavkama, transparentnosti, zaštiti životne sredine i drugih opštih procedura, kao i sporazumi sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima u oblasti turizma i razvoja nekretnina, koji su otvorili slična pitanja u pogledu izbora investitora, konkurencije i primjene domaćih procedura.

U ovakvim situacijama dodatno je izražen značaj mehanizma skrininga stranih direktnih investicija. Proglašenje određenog projekta „strateškim“ ili „projektom od javnog interesa“ ne podrazumijeva da je prethodno sprovedena nezavisna procjena investitora i bezbjednosnih rizika prema unaprijed utvrđenim zakonskim kriterijumima. Naprotiv, poseban pravni režim može ubrzati realizaciju projekta, a da nijedna institucija prethodno nije obavezna da ispita vlasničku strukturu investitora, porijeklo kapitala, eventualni uticaj treće države ili dugoročne posljedice po nacionalnu bezbjednost i javni poredak.

Sporazumi sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima: mogu li bilateralni sporazumi zaobići SDI skrining?

Sporazumi koje je Crna Gora zaključila sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima tokom 2025. godine predstavljaju jednu od najznačajnijih rasprava o upravljanju velikim investicijama u posljednjih nekoliko godina⁸.

U martu 2025. godine Vlada Crne Gore zaključila je Sporazum o ekonomskoj saradnji i Sporazum o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima, koje je Skupština ubrzo potom potvrdila po hitnom postupku. Tokom iste godine saradnja je proširena i Sporazumom u oblasti energetike. Sporazumi su izazvali snažne reakcije stručne i šire javnosti, prvenstveno zbog pitanja transparentnosti postupka, mogućnosti dodjele državne imovine bez konkurentnih procedura, odnosa prema pravilima javnih nabavki, zaštite životne sredine i usklađenosti sa evropskim pravnim standardima.

Paradoksalno, sporazumi sa UAE zaključeni su upravo u periodu kada je Crna Gora intenzivno usklađivala svoje zakonodavstvo sa pravnom tekovinom Evropske unije u oblasti javnih nabavki. Time se otvorilo pitanje koliko je takvo usklađivanje stvarno djelotvorno ako se najveći strateški projekti istovremeno realizuju kroz posebne pravne režime koji odstupaju od opštih pravila.

Pitanje ustavnosti zakona kojima su potvrđeni ovi sporazumi otvoreno je pred Ustavnim sudom Crne Gore. Iako je Sud održao javnu raspravu i razmatrao inicijativu za ocjenu ustavnosti, nije postignuta potrebna većina za pokretanje postupka, pa su sporazumi ostali na snazi. Takav ishod nije razriješio ustavnopravne dileme, već je pitanje njihove usklađenosti sa Ustavom i temeljnim principima pravnog poretka ostalo otvoreno. Nakon što je Ustavni sud kompletiran izborom dvoje sudija u julu 2026, očekuje se da će ovo pitanje ponovo biti razmatrano.

Zbog svega ovoga iskustvo sa sporazumima sa UAE predstavlja važnu pouku za Crnu Goru. Ukoliko budući zakon o skriningu stranih direktnih investicija ne bude izričito obuhvatao projekte koji se realizuju na osnovu bilateralnih međudržavnih sporazuma, posebnih zakona ili drugih posebnih pravnih režima, postoji realna mogućnost da upravo najveće, finansijski najvrjednije i politički najosjetljivije investicije ostanu izvan jedinog mehanizma čija je svrha procjena njihovog mogućeg uticaja na bezbjednost i javni poredak.

⁸ Za širu analizu pravnog i političkog konteksta sporazuma sa UAE, uključujući pitanja transparentnosti, posebnih pravnih režima i njihovog odnosa prema procesu pristupanja EU, vidjeti Iliriana Gjoni, Iva Čukić, Alba Ćela i Aleksander Trajce, *Rules or Deals? The EU's Challenge in Regulating Corrosive Capital in the Western Balkans* (Carnegie Europe, 2025), poglavlje „Montenegro: Rules Bent Before Membership”.

4. Ključne preporuke za uspostavljanje nacionalnog mehanizma

Uspostavljanje sistema skrininga stranih direktnih investicija u Crnoj Gori ne bi trebalo svesti na formalno ispunjavanje još jedne obaveze iz procesa evropskih integracija. Takav pristup bi lako mogao proizvesti zakon koji postoji na papiru, ali ne odgovara stvarnim načinima na koje se velike investicije u Crnoj Gori ugovaraju, odobravaju i realizuju. Budući sistem mora biti oblikovan polazeći istovremeno od novog evropskog okvira i od specifičnih ranjivosti crnogorske ekonomije, institucionalnog sistema i modela upravljanja javnim resursima.

Zbog toga prvi korak ne bi trebalo da bude izrada tehničkog propisa iza zatvorenih vrata, već donošenje jasne odluke o tome šta Crna Gora želi da štiti, od kojih rizika i kroz kakav postupak.

1. Izgraditi funkcionalan nacionalni sistem u skladu sa novim evropskim okvirom

Crna Gora bi trebalo da donese poseban zakon o skriningu stranih investicija, umjesto da pokušava da postojeća sektorska ograničenja poveže u prividno jedinstven sistem. Sadašnji okvir ne sadrži centralni organ koji može da ispita investiciju sa stanovišta bezbjednosti i javnog poretka, ne propisuje opštu obavezu prijave, nema jedinstvene kriterijume procjene i ne poznaje klasične ishode skrininga – odobrenje, odobrenje uz uslove ili zabranu investicije. U praksi se osjetljive investicije razmatraju kroz postupke koji imaju druge svrhe – javne nabavke, koncesije, zakup državne imovine, prostorno planiranje, zaštitu konkurencije, zaštitu životne sredine ili pojedinačne političke odluke.

Crna Gora se nalazi u specifičnoj situaciji da sistem uspostavlja u trenutku kada Evropska unija završava njegovu najznačajniju reformu od donošenja prve Uredbe iz 2019. godine. Zbog toga bi bilo kratkovido graditi nacionalni okvir prema pravilima koja će već u trenutku očekivanog članstva biti zamijenjena novim evropskim standardom.

To podrazumijeva da budući zakon ne treba da bude ograničen na minimalno preuzimanje evropskih zahtjeva, već da od početka bude usklađen sa rješenjima nove Uredbe, uključujući obavezni nacionalni mehanizam, zajedničko minimalno područje primjene, kontrolu indirektnih investicija preko društava registrovanih u EU i jasna procesna pravila. Takav pristup smanjio bi potrebu za novim izmjenama neposredno nakon pristupanja i omogućio da se institucije, privreda i investitori prilagode sistemu koji će dugoročno biti primjenjiv.

Istovremeno, uspostavljanje nacionalnog mehanizma ne znači samo donošenje novog zakona, već i izgradnju funkcionalnog institucionalnog modela. Budući sistem mora imati jasno određeno tijelo koje vodi postupak, koordinira rad drugih nadležnih organa i snosi odgovornost za donošenje ili pripremu odluka. Široka međuresorna saradnja ostaje neophodna, budući da pojedine investicije mogu otvoriti bezbjednosna, ekonomska, finansijska, regulatorna i spoljnopolitička pitanja, ali iskustvo pokazuje da uključivanje velikog broja institucija samo po sebi ne garantuje efikasan sistem. Odlučivanje

zato mora biti zasnovano na unaprijed utvrđenim kriterijumima i dokumentovanoj procjeni rizika, a ne na ad hoc političkim procjenama pojedinačnih investicija.

Istovremeno, Crna Gora ne bi trebalo da preuzima evropski model mehanički. Evropska pravila uspostavljaju zajednički okvir, ali državama ostavljaju značajan prostor da sistem prilagode sopstvenim bezbjednosnim i ekonomskim prioritetima. Upravo zbog toga naredni korak mora biti određivanje sektora i resursa koji za Crnu Goru imaju poseban strateški značaj.

2. Odrediti šta je strateško za Crnu Goru, a ne samo prepisati evropsku listu sektora

Evropski okvir uspostavlja zajedničke standarde, ali državama ostavlja značajan prostor da nacionalne sisteme prilagode sopstvenoj strukturi privrede, geografskom položaju i procjeni bezbjednosnih rizika. Upravo zato među državama članicama ne postoji jedinstvena lista sektora koji podliježu skriningu. Pored zajedničkih oblasti, poput odbrane, kritične infrastrukture i naprednih tehnologija, pojedine države posebno štite sektore i resurse koji imaju poseban značaj u njihovom nacionalnom kontekstu.

To je važna lekcija za Crnu Goru. Budući zakon svakako treba da obuhvati zajedničko minimalno područje primjene iz nove Uredbe EU. Ali puko prepisivanje ove liste ne bi odgovorilo na najveće domaće rizike.

Crnogorska ekonomija izrazito je oslonjena na turizam i razvoj nekretnina, pri čemu se značajan dio tih investicija realizuje na ograničenom obalnom i planinskom prostoru. Veliki turistički projekat zato nije uvijek samo još jedna investicija

u hotel ili apartmanski kompleks. U zavisnosti od lokacije i obima, može podrazumijevati dugoročnu kontrolu nad velikim dijelom obale, pristup lukama i marinama, upravljanje plažama i drugim javnim dobrima, korišćenje vode i energije, izgradnju prateće infrastrukture o trošku države ili razvoj na prostoru od posebnog ekološkog, graničnog ili bezbjednosnog značaja.

To ne znači da cijeli turizam treba automatski proglasiti kritičnim sektorom. Takvo rješenje bilo bi preširoko i moglo bi pretvoriti skrining u opšti sistem odobravanja gotovo svih većih investicija. Umjesto toga, zakon bi mogao prepoznati određene kategorije projekata u oblasti turizma i razvoja nekretnina kod kojih se, zbog veličine, lokacije, trajanja prava ili prirode resursa, otvara pitanje bezbjednosti ili javnog poretka. To mogu biti projekti u obalnom i graničnom području, u blizini luka, aerodroma i vojne infrastrukture, na zaštićenim područjima ili oni kojima se jednom investitoru daje dugoročna kontrola nad velikim dijelom ograničenog javnog resursa.

Grčka, na primjer, među posebno osjetljive sektore izričito uključuje turističku infrastrukturu u pograničnim područjima, uz lučku i kritičnu podmorsku infrastrukturu⁹. Time nije cjelokupan turistički sektor proglašen pitanjem nacionalne bezbjednosti, već je prepoznato da određene turističke investicije, zbog svoje lokacije i mogućeg uticaja na strateške resurse i infrastrukturu, mogu zahtijevati prethodnu procjenu sa aspekta bezbjednosti i javnog poretka. Crna Gora nema iste bezbjednosne izazove kao Grčka, ali ima sopstvene razvojne i prostorne specifičnosti koje bi zakonodavac trebalo da uzme u obzir prilikom određivanja područja primjene nacionalnog mehanizma. To podrazumijeva sistematsku procjenu resursa, infrastrukture i djelatnosti čija bi

⁹ Zakon br. 5202/2025 o sprovođenju Uredbe (EU) 2019/452 o uspostavljanju okvira za skrining stranih direktnih investicija u Uniji iz razloga bezbjednosti ili javnog poretka, Službeni list Helsenske Republike (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως), br. A' 84 od 23. maja 2025

promjena kontrole mogla proizvesti posljedice po bezbjednost ili javni poredak.

Slično važi i za energetiku. Iako energetska infrastruktura već predstavlja dio zajedničkog evropskog područja primjene, Crna Gora bi prilikom izrade nacionalnog mehanizma trebalo posebno da sagleda specifičnosti ulaganja u hidroelektrane, vjetroelektrane, solarne elektrane i drugu energetska infrastrukturu koja ima značaj za energetska bezbjednost i dugoročnu otpornost sistema.

Posebno pitanje predstavlja medijski sektor. Evropski okvir od početka prepoznaje slobodu i pluralizam medija kao relevantan faktor pri procjeni rizika, dok pojedine države članice, poput Španije¹⁰, Njemačke¹¹, Francuske¹², medije izričito uključuju među sektore obuhvaćene mehanizmom skrininga. U Crnoj Gori se promjena vlasništva nad medijima danas prvenstveno razmatra kroz pravila o licenciranju, koncentraciji i zaštiti konkurencije. Ta pravila ostaju neophodna, ali ne daju odgovor na svako pitanje koje može otvoriti sticanje kontrole od strane stranog državnog ili politički povezanog aktera. Skrining bi zato trebalo da predstavlja dodatni, a ne zamjenski sloj zaštite, posebno kada investicija može uticati na informativnu infrastrukturu, pristup osjetljivim podacima, medijski pluralizam ili demokratske procese.

3. Obezbijediti da se skrining ne može zaobići bilateralnim sporazumom ili posebnim pravnim režimom

Budući sistem mora biti projektovan tako da se obaveza skrininga ne može zaobići izborom pravnog instrumenta kojim se investicija realizuje. Posebno je važno da mehanizam obuhvati i projekte koji se sprovode na osnovu međunarodnih sporazuma, posebnih zakona ili drugih posebnih pravnih režima, budući da je upravo riječ o investicijama koje su po pravilu među najvećim, najvrjednijim i politički najosjetljivijim.

To ne znači da međunarodni sporazumi ili drugi posebni pravni režimi ne mogu biti osnov za realizaciju pojedinih investicionih projekata. Međutim, zakon bi morao izričito propisati da se obaveza skrininga primjenjuje i na investicije koje se realizuju na osnovu takvih aranžmana. Drugim riječima, činjenica da je određen projekat uređen međunarodnim ili međuvladinim sporazumom, posebnim zakonom, koncesijom, javno–privatnim partnerstvom ili drugim posebnim režimom ne bi smjela predstavljati osnov za izuzimanje od provjere sa aspekta bezbjednosti i javnog poretka. Istovremeno, skrining bi morao biti sproveden prije nego što država preuzme konačnu međunarodnu ili ugovornu obavezu, kako bi njegovi rezultati mogli stvarno uticati na odluku o realizaciji projekta.

¹⁰ Kraljevina Španija, Zakon 19/2003 od 4. jula o pravnom režimu kretanja kapitala i ekonomskih transakcija sa inostranstvom (Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior), sa naknadnim izmjenama i dopunama, naročito članom 7 bis kojim je uređen mehanizam provjere stranih direktnih investicija, „Boletín Oficial del Estado“, br. 160/2003.

¹¹ Savezna Republika Njemačka, Zakon o spoljnoj trgovini i plaćanjima (Außenwirtschaftsgesetz – AWG) i Uredba o spoljnoj trgovini i plaćanjima (Außenwirtschaftsverordnung – AWV), sa naknadnim izmjenama i dopunama.

¹² Republika Francuska, Trgovinski zakonik (Code de commerce), Knjiga I, Glava V, Poglavlje I (čl. L151-3 i naredni), sa naknadnim izmjenama i dopunama.

