

Predlog za uspostavljanje efikasnog mehanizma provjere stranih investicija u Crnoj Gori

I. Uvod

Strane investicije predstavljaju važan pokretač ekonomskog rasta, povećanja produktivnosti, transfera znanja i tehnologija, jačanja konkurentnosti i otvaranja novih radnih mjesta. Evropska unija dosljedno promoviše otvoren i predvidiv investicioni ambijent, prepoznajući da strana ulaganja imaju ključnu ulogu u podršci održivom ekonomskom razvoju i integraciji evropskih ekonomija u globalne tokove kapitala i inovacija.

Istovremeno, u uslovima sve izraženijih geopolitičkih tenzija, ubrzanog tehnološkog razvoja i rastuće važnosti kritične infrastrukture i osjetljivih tehnologija, Evropska unija i njene države članice razvile su mehanizme koji omogućavaju procjenu da li pojedine strane investicije mogu predstavljati rizik za bezbjednost ili javni poredak. Cilj ovih mehanizama nije ograničavanje stranih ulaganja, već obezbjeđivanje uravnoteženog pristupa kojim se čuva otvorenost prema investitorima, uz istovremenu zaštitu strateških interesa država i Evropske unije u cjelini.

Evropska unija je usvojila Uredbu (EU) 2019/452, koja se primjenjuje od 11. oktobra 2020. godine i uspostavlja okvir za provjeru stranih direktnih investicija radi zaštite bezbjednosti i javnog poretka. Uredbom je uspostavljen mehanizam saradnje između država članica i Evropske komisije, uz zadržavanje pune nadležnosti država članica da odlučuju o odobrenju, uslovljavanju ili zabrani pojedinačnih investicija. Od početka njene primjene, provjera stranih investicija postala je standard u Evropskoj uniji, a gotovo sve države članice uspostavile su nacionalne mehanizme provjere.

Daljim razvojem evropskog zakonodavstva usvojena je Uredba (EU) 2026/1386 o provjeri stranih direktnih investicija u Evropskoj uniji, koja će se primjenjivati od 17. januara 2028. godine i zamijeniti Uredbu (EU) 2019/452. Novom uredbom uspostavlja se obavezan minimalni zajednički okvir za provjeru stranih investicija u svim državama članicama, uz mogućnost propisivanja strožih nacionalnih pravila. Istovremeno, dodatno se jača mehanizam saradnje između država članica i Evropske komisije, posebno kroz proširene obaveze razmjene informacija i koordinacije u postupcima provjere investicija koje mogu imati prekogranični uticaj ili se odnose na projekte i programe od interesa za Evropsku uniju.

Navedeni razvoj zakonodavstva potvrđuje da provjera stranih investicija predstavlja jedan od ključnih instrumenata zaštite bezbjednosti, javnog poretka i strateških interesa država, uz istovremeno očuvanje otvorenog i predvidivog investicionog okruženja. Uspostavljanje nacionalnog mehanizma za provjeru stranih investicija predstavlja važan korak u daljem usklađivanju Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije i ispunjavanju obaveza iz procesa pristupanja.

Najbolja praksa u Evropskoj uniji pokazuje da je najefikasniji pristup donošenje posebnog zakona kojim se jasno uređuju nadležni organi, sektorski obuhvat, pragovi za prijavljivanje, rokovi za odlučivanje, mjere ublažavanja, zaštita povjerljivih podataka i pravni lijekovi. Ovakav model primijenjen je u većini država članica, uključujući Hrvatsku i Sloveniju, čija rješenja predstavljaju posebno relevantan uzor za Crnu Goru zbog sličnog institucionalnog i administrativnog okvira.

II. Trenutno stanje u Crnoj Gori

Crna Gora trenutno nema uspostavljen jedinstven pravni i institucionalni mehanizam za provjere stranih investicija sa aspekta zaštite bezbjednosti i javnog poretka. Normativni okvir za vođenje politike stranih investicija uspostavljen je Zakonom o stranim investicijama („Službeni list CG“, br. 18/11, 45/14 i 73/19), kojim se uređuju oblici stranih ulaganja, prava i zaštita stranih investitora, promocija investicija i druga pitanja od značaja za ulaganja stranih lica u Crnoj Gori.

Iako navedeni zakon sadrži određene odredbe koje se odnose na obavezu pribavljanja odobrenja za ulaganja u privredna društva koja se bave proizvodnjom i prometom naoružanja i vojne opreme, u Crnoj Gori ne postoji sveobuhvatan sistem koji bi omogućio sistematsku procjenu uticaja stranih ulaganja na bezbjednost, javni poredak, kritičnu infrastrukturu, strateške resurse i osjetljive tehnologije.

Nepostojanje jedinstvenog mehanizma provjere stranih investicija predstavlja regulatorni nedostatak, naročito imajući u vidu da Crna Gora vodi pristupne pregovore sa Evropskom unijom i nastoji da u potpunosti uskladi nacionalno zakonodavstvo sa pravnom tekovinom Evropske unije. Uspostavljanje ovog mehanizma predstavlja važan korak u procesu evropskih integracija i doprinijeće jačanju institucionalne otpornosti države, zaštiti strateških interesa i povećanju pravne sigurnosti investitora.

Istovremeno, važno je naglasiti da cilj provjere nije ograničavanje stranih ulaganja. Naprotiv, svrha mehanizma je da omogući pravovremenu identifikaciju i upravljanje eventualnim rizicima u ograničenom broju transakcija koje se odnose na strateški osjetljive sektore. Na taj način Crna Gora će zadržati status otvorene i atraktivne investicione destinacije, uz dodatni nivo zaštite javnog interesa i nacionalne bezbjednosti.

Prepoznajući značaj zaštite nacionalnih interesa, javnog poretka i bezbjednosti, kao i potrebu jačanja ukupne ekonomske bezbjednosti države, Vlada Crne Gore je 13. marta 2025. godine usvojila **Informaciju o značaju uspostavljanja mehanizma za provjere stranih investicija u Crnoj Gori.**

Zaključkom Vlade Crne Gore broj 11-053/25-803/3 od 21. marta 2025. Ministarstvo ekonomskog razvoja obavezano je da obrazuje međuresornu Radnu grupu koja će biti zadužena za razmatranje uspostavljanja efikasnog mehanizma skrininga stranih investicija u Crnoj Gori, u skladu sa EU standardima i zakonodavnim okvirom.

U cilju realizacije navedenog zaključka, Ministarstvo ekonomskog razvoja **Rješenjem o obrazovanju Radne grupe za izradu Predloga za uspostavljanje efikasnog mehanizma skrininga stranih investicija u Crnoj Gori** br. 010-053/24-5245/1 od 24. jula 2025. godine formiralo je međuresornu Radnu grupu sa zadatkom da pripremi predlog za uspostavljanje efikasnog mehanizma provjere stranih investicija, u skladu sa standardima Evropske unije. Održana su dva sastanka Radne grupe 23. decembra 2025. godine i 22. juna 2026. godine tokom kojih je Radna grupa pripremila predlog modela za uspostavljanje efikasnog mehanizma provjere stranih investicija, koji će predstavljati osnov za izradu posebnog zakona kao i podzakonskih akata kojima će se urediti ova oblast.

III. Predlog modela za Crnu Goru

Polazeći od najboljih praksi Evropske unije, a posebno od zakonodavnih rješenja Republike Hrvatske i Republike Slovenije, predlaže se uspostavljanje jednostavnog, transparentnog i administrativno efikasnog modela prilagođenog institucionalnim kapacitetima Crne Gore.

Predlaže se donošenje posebnog zakona pod nazivom **Zakon o provjeri stranih investicija**. Donošenje samostalnog zakona predstavlja najprikladnije rješenje, jer omogućava sistemsko i pregledno uređenje svih ključnih pitanja, uključujući definicije, nadležnosti, sektorski obuhvat, pragove za prijavljivanje, rokove za odlučivanje, mjere ublažavanja, sankcije i pravne lijekove.

Ovakav pristup ujedno olakšava buduće usklađivanje sa novim propisima i direktivama Evropske unije i pruža investitorima jasan i predvidiv regulatorni okvir.

Predlaže se da **Ministarstvo ekonomskog razvoja** bude centralni nadležni organ za sprovođenje postupka provjere stranih investicija i ujedno nacionalna kontakt tačka za saradnju sa Evropskom komisijom i državama članicama Evropske unije. U okviru Ministarstva uspostavila bi se posebna organizaciona jedinica zadužena za prijem i analizu prijava, komunikaciju sa investitorima, koordinaciju sa drugim državnim organima, pripremu materijala za **Savjet za provjeru stranih investicija** i izradu predloga odluka za Vladu Crne Gore.

Predlaže se da se, pored određivanja centralnog nadležnog organa, uspostavi i međuinstitucionalno savjetodavno tijelo u formi **Savjeta za provjeru stranih investicija**. Savjet bi imao stručnu i koordinacionu ulogu u postupku provjere i razmatrao bi sve predmete od značaja za bezbjednost i javni poredak, dajući mišljenja i preporuke nadležnom organu prije donošenja konačnog predloga odluke.

U radu Savjeta posebnu pažnju potrebno je posvetiti primjeni propisa o restriktivnim mjerama. U skladu sa članom 19 Zakona o restriktivnim mjerama („Službeni list CG“, broj 119/24), prije donošenja preporuke bilo bi neophodno izvršiti provjeru sankcionog statusa stranog investitora i povezanih lica. Način sprovođenja ove provjere trebalo bi detaljnije urediti prilikom izrade detaljnijih pravnih i drugih akata kojima se regulišu radnje koje će ovaj Savjet preduzimati.

U sastav Savjeta ulazili bi predstavnici organa nadležnih za ekonomiju, unutrašnje poslove, odbranu, vanjske poslove, finansije, zaštitu konkurencije, elektronske komunikacije, saobraćaja, energetiku i nacionalnu bezbjednost, kao i drugih institucija kada to zahtijeva priroda konkretnog ulaganja.

Konačnu odluku o odobrenju, odobrenju uz uslove i mjere ublažavanja ili zabrani investicije donosila bi Vlada Crne Gore, na predlog Ministarstva ekonomskog razvoja, uz prethodno pribavljeno mišljenje Savjeta za provjeru stranih investicija.

Ovakav model obezbjeđuje centralizovanu koordinaciju, a istovremeno omogućava korišćenje stručnih kapaciteta svih relevantnih institucija kao i obezbjeđuje visok stepen institucionalne koordinacije, stručne procjene i političke odgovornosti u donošenju odluka koje mogu imati značajan uticaj na bezbjednost, javni poredak i ekonomske interese Crne Gore.

IV. Predmet primjene i sektorski obuhvat mehanizma provjere stranih investicija

Provjere bi se primjenjivale na investitore iz trećih zemalja, odnosno država koje nijesu članice Evropske unije, kao i na investicije koje realizuju privredna društva osnovana u Crnoj Gori ili Evropskoj uniji, ukoliko su direktno ili indirektno pod kontrolom investitora iz trećih zemalja.

Postupak provjere odnosio bi se na investicije kojima investitor stiče direktnu ili indirektnu kontrolu, značajan uticaj ili najmanje 10% vlasničkog udjela ili glasačkih prava u privrednom društvu koje posluje u strateški osjetljivim sektorima. Prag od 10% usklađen je sa praksom više država članica Evropske unije i omogućava pravovremeno razmatranje transakcija koje mogu imati strateški značaj.

U skladu sa praksom Evropske unije, obuhvat bi uključivao:

- energetska infrastrukturu i proizvodnju energije;
- saobraćajnu i logističku infrastrukturu uključujući luke, aerodrome i željezničku infrastrukturu;
- elektronske komunikacije, digitalnu infrastrukturu i sajber bezbjednost;
- vodoprivredu i snabdijevanje vodom;
- zdravstveni sistem, biotehnologije i proizvodnju medicinske opreme;
- finansijsku infrastrukturu i platne sisteme;
- medije i pružaoce medijskih usluga od značaja za informisanje javnosti;
- odbrambenu industriju, robu dvostruke namjene i svemirske tehnologije;
- infrastruktura za sprovođenje izbora i sistemi glasanja;
- vještačku inteligenciju, poluprovodnike, kvantne tehnologije i druge kritične ili osjetljive tehnologije;
- pristup osjetljivim podacima građana, privrednih društava ili države, uključujući obradu i skladištenje takvih podataka;
- snabdijevanje kritičnim sirovinama i strateškim resursima;
- zemljište i nepokretnosti čije sticanje, zbog njihove lokacije, namjene ili povezanosti sa kritičnom infrastrukturom ili objektima od značaja za bezbjednost i javni poredak, može predstavljati rizik;
- poljoprivredno zemljište i proizvodnju hrane.

Detaljan spisak sektora bio bi utvrđen u aneksu zakona, uz mogućnost njegovog ažuriranja podzakonskim aktom Vlade.

V. Postupak provjere i kriterijumi za ocjenu uticaja stranih investicija na bezbjednost i javni poredak

Postupak bi bio zasnovan na modelu prethodnog odobrenja, što znači da investicija ne može biti realizovana prije donošenja konačne odluke. Strani investitor bio bi dužan da Ministarstvu

ekonomskog razvoja dostavi prijavu sa podacima o vlasničkoj strukturi, krajnjem stvarnom vlasniku, poslovnim aktivnostima investitora i ciljnog društva, vrijednosti transakcije, izvoru finansiranja i planiranim efektima investicije.

Radi obezbjeđivanja transparentnosti i pravne sigurnosti postupka provjere, nadležni organ obavještava podnosioca prijave, bez nepotrebnog odlaganja, o tome da li je dostavljena dokumentacija potpuna. Obavještenje o potpunosti prijave ne ograničava pravo nadležnog organa da, tokom daljeg postupka, zahtijeva dodatne informacije ili pojašnjenja, kao ni da podnosioca prijave obavijesti o drugim važnim procesnim radnjama i fazama postupka.

Nakon prijema potpune dokumentacije, Ministarstvo bi sprovelo inicijalnu provjeru u roku od 45 kalendarskih dana radi utvrđivanja da li postoje razlozi za pokretanje detaljne provjere. Ukoliko se ne utvrde rizici po bezbjednost ili javni poredak, investicija bi bila odobrena. Ako se u inicijalnoj fazi utvrdi da investicija može predstavljati rizik po bezbjednost ili javni poredak, pokrenula bi se detaljna provjera. Rok i način sprovođenja detaljne provjere bili bi uređeni Zakonom o provjeri stranih investicija, uz obezbjeđivanje efikasnosti postupka i pravne sigurnosti investitora, u skladu sa pravnom tekovinom Evropske unije.

Tokom postupka investitoru bi bilo omogućeno da dostavi dodatna pojašnjenja i izjasni se o svim relevantnim činjenicama. Prilikom odlučivanja, nadležni organ procjenjivao bi sve relevantne okolnosti konkretnog slučaja. Posebno bi se uzimalo u obzir da li je investitor direktno ili indirektno pod kontrolom strane države, da li je ranije bio uključen u aktivnosti koje su ugrožavale bezbjednost ili javni poredak, kao i da li postoje indicije o pokušaju zaobilaženja propisa.

Sa aspekta ciljnog društva procjenjivao bi se značaj njegove djelatnosti, pristup kritičnoj infrastrukturi, osjetljivim tehnologijama ili povjerljivim podacima, kao i mogućnost prekida pružanja usluga od ključnog značaja za državu i građane.

Po okončanju postupka, Vlada Crne Gore mogla bi donijeti odluku o:

- odobrenju investicije bez dodatnih uslova;
- odobrenju investicije uz određene uslove i mjere ublažavanja;
- zabrani investicije.

Mjere ublažavanja mogle bi uključivati ograničavanje pristupa određenim podacima, obavezu zadržavanja ključne infrastrukture u Crnoj Gori, imenovanje bezbjednosno provjerenih lica na određene funkcije ili druge proporcionalne mjere neophodne za zaštitu javnog interesa.

Nadležni organ imao bi ovlašćenje da po službenoj dužnosti pokrene postupak provjere ukoliko utvrdi da investicija koja je podlijeerala obavezi prijavljivanja nije prijavljena. Zakon bi predvidio novčane kazne za neprijavljivanje transakcije, dostavljanje netačnih podataka, neizvršavanje naloženih mjera i sprovođenje transakcije bez prethodnog odobrenja. U cilju efikasne primjene sistema, zakon bi trebalo da predvidi odgovarajuće rokove zastarjelosti za pokretanje postupaka po službenoj dužnosti, kao i mogućnost saradnje i razmjene informacija sa domaćim i međunarodnim institucijama radi utvrđivanja svih relevantnih činjenica i okolnosti.

Pored novčanih kazni, zakon bi trebalo da propiše mogućnost izricanja korektivnih mjera, uključujući obavezu naknadnog podnošenja prijave, privremenu suspenziju ostvarivanja upravljačkih i glasačkih prava, kao i nalažanje otuđenja stečenih udjela ili uspostavljanja prethodnog stanja ukoliko se utvrdi da investicija predstavlja neprihvatljiv rizik po bezbjednost ili javni poredak.

Posebnu pažnju potrebno je posvetiti sprečavanju pokušaja zaobilaženja propisa putem posrednih transakcija, korišćenja povezanih društava, nominalnih vlasnika ili drugih pravnih konstrukcija kojima se prikriva stvarni investitor ili krajnji stvarni vlasnik. U tom smislu, nadležni organ treba da ima ovlašćenje da procjenjuje ekonomsku suštinu transakcije, a ne samo njenu formalnopravnu strukturu.

VI. Povjerljivost podataka i pravna zaštita učesnika u postupku

Sve informacije, dokumentacija i podaci dostavljeni u postupku provjere tretirali bi se kao povjerljivi i koristili isključivo za potrebe sprovođenja postupka, u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita tajnih podataka, poslovne tajne i zaštita podataka o ličnosti.

Nadležni organi i sva lica koja učestvuju u postupku imala bi dozvolu za pristup tajnim podacima i bila bi obavezna da čuvaju povjerljivost dostavljenih informacija, osim u slučajevima kada je njihovo otkrivanje neophodno radi sprovođenja zakonom propisanih postupaka ili na osnovu odluke nadležnog suda. Zakon bi trebalo da predvidi odgovarajuću prekršajnu, disciplinsku i, kada je primjenjivo, krivičnu odgovornost za neovlašćeno otkrivanje povjerljivih podataka.

Istovremeno, potrebno je obezbijediti odgovarajući balans između zaštite povjerljivih informacija i prava stranaka u postupku da budu upoznate sa činjenicama i razlozima na kojima se zasniva odluka nadležnog organa.

Radi obezbjeđivanja pune pravne sigurnosti i poštovanja načela pravičnog postupka, investitoru bi trebalo omogućiti pravo na efikasan pravni lijek protiv konačne odluke donesene u postupku provjere. Protiv odluke Vlade Crne Gore investitor bi imao pravo da pokrene upravni spor pred nadležnim sudom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni spor. Sudska kontrola obuhvatala bi ocjenu zakonitosti postupka, pravilnosti primjene materijalnog prava i adekvatnosti obrazloženja odluke.

VII. Izvještavanje i parlamentarni nadzor

Ministarstvo ekonomskog razvoja, kao nadležni organ za koordinaciju sistema, pripremalo bi godišnji **Izvještaj o sprovođenju Zakona o provjereu stranih investicija.**

Izvještaj bi sadržao zbirne i anonimizovane podatke o broju prijavljenih transakcija, sektorima na koje su se odnosile, broju odobrenih investicija, investicija odobrenih uz mjere ublažavanja, zabranjenih investicija, kao i o uočenim trendovima i izazovima u primjeni zakona.

Godišnji izvještaj dostavljao bi se Vladi Crne Gore i Skupštini Crne Gore, čime bi se obezbijedili transparentnost, institucionalna odgovornost i demokratski nadzor nad primjenom mehanizma

provjere stranih investicija. Istovremeno, u izvještaju se ne bi objavljivali podaci čije bi otkrivanje moglo ugroziti bezbjednost, javni poredak ili poslovne interese učesnika u postupku.

VIII. Procjena efekata

Predloženi model zasniva se na korišćenju postojećih institucionalnih kapaciteta a takođe zahtijeva i osnivanje novog **Savjeta za provjeru stranih investicija**.

U početnoj fazi biće neophodno sprovesti obuku službenika uključenih u postupak provjere stranih investicija, izraditi zakonske i podzakonske akte i uspostaviti standardizovane procedure postupanja. Ove aktivnosti moguće je realizovati uz tehničku i ekspertsku podršku Evropske komisije, kao i kroz saradnju sa nadležnim institucijama država članica Evropske unije koje već primjenjuju slične mehanizme.

U srednjoročnom periodu, uspostavljanje ovog sistema doprinijeće:

- jačanju institucionalne sposobnosti Crne Gore za identifikaciju i upravljanje potencijalnim rizicima po nacionalnu bezbjednost i javni poredak,
- povećanju pravne sigurnosti i predvidivosti za strane investitore kroz jasno definisane procedure i rokove odlučivanja,
- unapređenju usklađenosti sa pravnim okvirom Evropske unije, posebno sa Uredbom (EU) 2019/452, Uredba (EU) 2026/1386 i pratećim inicijativama,
- jačanju povjerenja investitora kroz transparentan i nediskriminatoran sistem odlučivanja,
- boljoj međuinstitucionalnoj koordinaciji i razmjeni informacija između nadležnih organa.

Dugoročno posmatrano, implementacija ovog modela doprinosi unapređenju investicionog ambijenta Crne Gore, očuvanju strateških interesa države, kao i ubrzanju procesa evropskih integracija kroz usklađivanje sa standardima i praksama Evropske unije u oblasti kontrole stranih investicija.

IX. Zaključna razmatranja

Imajući u vidu razvoj evropskog regulatornog okvira i sve značajniju ulogu mehanizama provjere stranih investicija u državama članicama Evropske unije, uspostavljanje nacionalnog sistema predstavlja važan korak u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Istovremeno, njegovim uspostavljanjem jačaju se institucionalni kapaciteti za zaštitu bezbjednosti, javnog poretka i strateških interesa države, uz dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije.

Predloženi model, zasnovan na centralnom nadležnom organu, međuinstitucionalnoj koordinaciji i jasno definisanim procedurama, obezbjeđuje ravnotežu između potrebe da Crna Gora ostane otvorena i konkurentna investiciona destinacija i obaveze države da zaštiti kritičnu infrastrukturu, strateške resurse, osjetljive tehnologije, podatke i druge sektore od posebnog značaja od potencijalno rizičnih ulaganja. Takav pristup doprinosi transparentnosti i predvidivosti postupka, jača pravnu sigurnost investitora i omogućava efikasno upravljanje potencijalnim rizicima.

Imajući u vidu da Crna Gora do pristupanja Evropskoj uniji neće biti u mogućnosti da formalno učestvuje u mehanizmu saradnje između država članica i Evropske komisije, nacionalni sistem potrebno je od samog početka oblikovati u skladu sa evropskim standardima kako bi, po pristupanju, bio u potpunosti interoperabilan sa sistemom Evropske unije.

S tim u vezi, prilikom izrade zakonskih rješenja biće potrebno detaljnije urediti institucionalne i administrativne pretpostavke za njegovu primjenu, uključujući procjenu očekivanog broja predmeta, potrebnih kadrovskih kapaciteta, uspostavljanje bezbjednih sistema za razmjenu informacija, meduinstitucionalnih procedura i administrativnih troškova implementacije.