



CRNA GORA SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO:	29.04. 2025. GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	30-1/25-5/30
VEZA:	
EPA:	524 XXVIII
SKRAĆENICA:	PRILOG:

Predsjednik Crne Gore

Br: 011/25-773/2-01

29. april 2025. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE

- predsjedniku, gospodinu Andriji Mandiću

Na osnovu člana 94 stav 1 Ustava Crne Gore vraćam na ponovno odlučivanje Zakon o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata, koji je donijela Skupština Crne Gore 28. saziva na Trećoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2025. godini, dana 23. aprila 2025. godine.

O b r a z l o ž e n j e

Na Trećoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2025. godini, dana 23. aprila 2025. godine, Skupština Crne Gore usvojila je Zakon o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata.

Sadržina Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata (Sporazum) otvara brojna pitanja koja se tiču njegove usaglašenosti sa ustavno-pravnim poretком Crne Gore.

Određenje iz člana 2 tačka 2 Sporazuma, koje podrazumijeva da se odabir investitora vrši od strane UAE, bez sprovođenja postupka javnog tendera, otvara pitanje njegove usaglašenosti sa odredbom člana 140 stav 3 Ustava Crne Gore, imajući u vidu da se navedenom odredbom Ustava zabranjuje narušavanje i ograničavanje slobodne konkurencije i podsticanje neravnopravnog, monopolskog ili dominantnog položaja na tržištu.

Dalje, članom 2 tačka 4 Sporazuma se direktno isključuje primjena brojnih crnogorskih zakona, uključujući važeće zakone koji se odnose na javne nabavke, javne tendere i državnu imovinu, čime se jasno suspenduje dio crnogorskog pravnog poretка.

Takođe, postavlja se pitanje usaglašenosti Sporazuma sa sistemskim zakonima u oblasti zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći, o čemu je bilo riječi i od strane rukovodstva Agencije za zaštitu konkurencije.

Sporazumom je predviđeno da Vlada UAE garantuje za entitete – investitore iz UAE koje predloži (član 2 tačka 1) dok se, nasuprot tome, u tački 5 istog člana eksplicitno navodi da UAE neće biti predmet bilo kakvih mehanizama za rješavanje sporova predviđenih ugovorima zaključenim između Entiteta i Vlade Crne Gore. Ovakva kontradiktorna određenja u Sporazumu, uz činjenicu da se ni u ostatku dokumenta ne navodi na koji način Vlada UAE garantuje za entitete – privatne investitore koje predloži, dodatno otvaraju pitanje zaštite državnog interesa Crne Gore u ovom pravnom poslu.

Dio Sporazuma u kome se navodi da će predmetni ugovori biti implementirani u punoj saglasnosti sa relevantnim crnogorskim zakonima (uz prethodno navedene izuzetke) obesmišljen je članom 3 tačka f) Sporazuma kojim se Vlada Crne Gore obavezala da sprovodi sve zakonodavne mjere koje su potrebne za uspješnu realizaciju Projekata. Naime, pored potpunog isključivanja primjene važećih zakona koji se odnose na javne nabavke, javne tendere i državnu imovinu – Sporazum predviđa da će i ostatak crnogorskog zakonodavstva biti podlozan izmjenama u cilju implementacije Sporazuma, čime se ugrožava pravna sigurnost i u povlašćen položaj dovode privatni subjekti – entiteti. Takođe, imajući u vidu načelo podjele vlasti, kao i nadležnosti Vlade u zakonodavnom procesu koje se svode na predlaganje zakonskih tekstova Skupštini Crne Gore, jasno je da se Vlada nije mogla obavezati da će sprovoditi zakonodavne mjere jer je donošenje zakona ustavna nadležnost Skupštine.

Članom 3 tačka b) Sporazuma, Vlada Crne Gore se obavezuje da će zaključiti ugovor o saradnji sa entitetom i kvalifikovati projekat kao investiciju od ključnog značaja za nacionalnu ekonomiju i od strateškog i javnog interesa za Crnu Goru. Polazeći od definicije javnog interesa koja je data u odredbi člana 4 stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije i predmeta Sporazuma koji se dijelom odnosi na razvoj nekretnina, sa pravom se dovodi u pitanje zakonitost realizacije preuzete obaveze imajući u vidu da razvoj nekretnina ne može biti tretiran pod zakonsku definiciju javnog interesa. Dodatno, Sporazumom se derogira i odredba člana 53 Zakona o uređenju prostora kojom je propisano da se javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti, radi izgradnje planiranih objekata, utvrđuje donošenjem planskog dokumenta. Utvrđivanje javnog interesa Sporazumom, unaprijed, a bez konkretizacije lokacija i karakteristika budućih projekata, uvodi pravnu nesigurnost za sve građane Crne Gore čija imovina može biti predmet interesovanja investitora.

Istovremeno, članom 3 tačka a) Sporazuma Vlada se, pored ostalog, obavezuje da će preduzeti sve neophodne mjere i aktivnosti kako bi obezbijedila zemljište neophodno za sprovođenje Projekata, isključujući sprovođenje javnih nabavki, javnog tendera ili drugih procedura propisanih nacionalnim zakonodavstvom kojim se uređuje oblast državne imovine. Ako u vidu imamo da se istim članom (tačka c) Sporazuma Vlada obavezuje da će izvršiti razvoj javne infrastrukture koja je potrebna za realizaciju Projekata, postavlja se pitanje da li će se i procedure razvoja javne infrastrukture sprovoditi bez javnih nabavki i javnih tendera?

Dodatno, obaveze koje je, u ime Crne Gore, preuzela Vlada Crne Gore, bez prethodno izrađenih pravnih i finansijskih analiza, u budućnosti mogu imati negativne efekte na sistem javnih finansija.

Sporazumom se Crna Gora obavezuje na unaprijed nepoznate troškove, koji nijesu planirani srednjoročnim fiskalnim okvirom, a koji se tiču obezbjeđenja zemljišta i javne infrastrukture za realizaciju Projekata koji budu implementirani na osnovu Sporazuma. Postavlja se pitanje interesa države Crne Gore u poslu koji podrazumijeva da se iz budžeta osigura zemljište i obezbijedi potrebna javna infrastruktura (putevi, vodosnabdijevanje, elektrosnabdijevanje i sl.) za što su neophodni izdaci koji u budućnosti mogu dovesti do fiskalne neodrživosti sistema javnih finansija. Sa druge strane, investitor se oslobađa bilo kakvih obaveza u tom smislu i omogućava mu se da, kroz izgradnju i prodaju stanova (pa i od prihoda od ulaganja trećih strana), finansira realizaciju projekta i ostvaruje dobit. Prostor za ovakvo tumačenje daje činjenica da Sporazumom nije određena struktura budućih projekata, kada je u pitanju udio komponente razvoja turizma u odnosu na razvoj nekretnina (koji, kao što je već rečeno, ne može biti tretiran pod zakonsko određenje javnog interesa).

Konačno, sporna je netransparentnost u pripremi Sporazuma, koju su pratile oprečne i kontradiktorne informacije predstavnika Vlade Crne Gore o lokaciji budućih projekata, njihovoj vrijednosti i strukturi. Činjenica da se o Sporazumu koji, po procjenama predsjednika Vlade, vrijedi više desetina milijardi dolara, raspravljalo na *whatsapp* telefonskoj grupi članova Vlade – jasno pokazuje institucionalnu neozbiljnost i površnost. Zainteresovane strane upoznate su sa Sporazumom tek nakon njegove finalizacije, a posljedica takvog pristupa ogledala se u protivljenju ulcinjske lokalne zajednice planovima koje je prezentirala Vlada u vezi sa Velikom plažom i organizovanim protestima koje su predvodile nevladine organizacije.

Imajući u vidu sve navedeno, predmetni Sporazum praktično predstavlja jednostrano obavezujući akt u kome se predviđa niz obaveza za jednu ugovornu stranu - državu Crnu Goru, dok isti ne sadrži niti jednu konkretnu obavezu druge strane, čijom realizacijom bi se osigurala zaštita javnog interesa u Crnoj Gori. Ovakvim pristupom, Vlada Crne Gore je državu Crnu Goru dovela u neravnotežan položaj u odnosu na drugu stranu ugovornicu, pristajući da suspenduje značajan dio svog zakonodavstva, preuzimajući obavezu izmjene zakonskih i prostornih dokumenata u saradnji sa investitorom, obavezujući se na unaprijed nepoznate troškove obezbjeđenja potrebnog zemljišta i izgradnje infrastrukture, te odričući se mehanizama međudržavne arbitraže.

Pri ponovnom odlučivanju o predmetnom Sporazumu u vidu, naročito, treba imati mišljenje koje je dala Agencija za sprječavanje korupcije o ovom dokumentu (od 15. aprila 2025. godine), a koje sadrži brojne primjedbe koje Sporazum čine upitnim za potvrđivanje od strane Skupštine Crne Gore. U mišljenju se, pored ostalog, navodi:

- ✓ da se Sporazumom ne razrađuje na koji način i čime će se i kako obezbijediti garancije Vlade UAE za investitore - entitete iz privatnog sektora i da je član koji predviđa da će Vlada UAE garantovati za investitore djelimično suprotan sa članom 5 sporazuma u kome je navedeno da UAE neće biti predmet bilo kakvih mehanizama za rješavanje sporova između privatnih entiteta i Vlade Crne Gore;

- ✓ da u članu 4 Sporazuma nije sadržana informacija da li se Crna Gora obavezala da obezbijedi zemljište za dugoročan zakup ili za prodaju entitetima, te da li se obaveza odnosi na potrebu donošenja urbanističkog plana po zahtjevu i u skladu sa potrebama projekata Entiteta. Ukazuje se da je zakonska procedura donošenja urbanističkih planova strogo formalna i da nije isključena od primjene ovim Sporazumom te da se na ovaj način derogiraju članovi 31-56 Zakona o planiranju prostora;
- ✓ da se Vlada Crne Gore obavezuje da sve projekte sa Entitetima proglasi između ostalog za projekte od strateškog i javnog interesa, što se, ukoliko se radi o projektima izgradnje i prodaje stanova, teško može dovesti u korelaciju sa javnim interesom odnosno ne korespondira sa zakonskom definicijom javnog interesa;
- ✓ da se iz Sporazuma ne može vidjeti obim i veličina potrebnih investicija države u infrastrukturu niti da li je zaključivanju Sporazuma prethodila bilo kakva analiza u tom pravcu, što otvara prostor za brojne rizike;
- ✓ da je odredbe kojima se preuzima obaveza države da u saradnji sa entitetom mijenja urbanističke planove i preduzima zakonodavne aktivnosti potrebne za realizaciju projekata potrebno sagledavati kroz rješenja sadržana u Zakonu o lobiranju;
- ✓ da se u Sporazumu ne definiše sastav Zajedničkog komiteta kao ni kada će taj komitet biti formiran;
- ✓ da je potrebno dodatno definisanje člana 6 Sporazuma, kako bi se normativno predvidio neki od mehanizama međunarodnog rješavanja sporova, u slučaju eventualnog nastanka sporova koje nije moguće riješiti od strane komiteta ili diplomatskim putem, te da je potrebno predvidjeti da će se takvi sporovi rješavati putem međunarodne arbitraže.

Navedene primjedbe Agencije za sprječavanje korupcije u velikoj mjeri korespondiraju sa primjedbama koje su, pored Predsjednika Crne Gore, iznosile i relevantne nevladine organizacije. Posebno ukazujem na one primjedbe koje se odnose na neophodnost dopune i preciziranja pojedinih odredbi Sporazuma, što nedvosmileno znači da njegova trenutna sadržina ima nedostatke koji mogu ugroziti državne interese.

Dodatno, jasne rezerve koje, u pogledu usaglašenosti pojedinih djelova Sporazuma sa pravnom tekovinom EU, ovih dana iskazuju visoki zvaničnici EU, zahtijevaju dodatan oprez i odgovornost poslanika u Skupštini Crne Gore. Donošenje odluka koje su u suprotnosti sa potrebom ostvarivanja najvažnijeg vanjskopolitičkog cilja Crne Gore – članstva u EU, može ugroziti predviđenu dinamiku našeg evropskog puta.

Ignorisanjem svega navedenog, poslanici koji ponovo glasaju potvrđivanje ovakvog Sporazuma preuzeli bi odgovornost za štetne posljedice koje mogu proizaći iz njegove primjene.

Zbog iznijetih razloga, smatram da je potrebno da se Skupština Crne Gore ponovo odredi prema predmetnom zakonu, te još jednom ponavljam stav da u ovoj formi isti ne bude izglasan.

PREDSJEDNIK

Jakov Milatović

