ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U MEĐUDRŽAVNIM SPORAZUMIMA:

IZAZOVI TRANSPARENTNOSTI, ODGOVORNOSTI I ZAŠTITNIH MEHANIZAMA U KAPITALNIM INFRASTRUKTURNIM PROJEKTIMA

CEMI
CENTAR ZA MONITORING I ISTRAŽIVANJE

ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U MEĐUDRŽAVNIM SPORAZUMIMA:

IZAZOVI TRANSPARENTNOSTI, ODGOVORNOSTI I ZAŠTITNIH MEHANIZAMA U KAPITALNIM INFRASTRUKTURNIM PROJEKTIMA

ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U MEĐUDRŽAVNIM SPORAZUMIMA:

IZAZOVI TRANSPARENTNOSTI, ODGOVORNOSTI I ZAŠTITNIH MEHANIZAMA U KAPITALNIM INFRASTRUKTURNIM PROJEKTIMA

Izdavač:
Centar za monitoring i istraživanje CeMI
Bulevar Josipa Broza 23a, Podgorica
email: info@cemi.org.me
www.cemi.org.me

Urednik:
dr Zlatko Vujović

Autor:
dr Nemanja Stankov

Godina izdanja:
2026

EXECUTIVE SUMMARY

Međudržavni sporazumi (government-to-government – G2G) postaju sve značajniji instrument realizacije kapitalnih infrastrukturnih projekata u Crnoj Gori. Iako mogu ubrzati finansiranje i realizaciju strateških investicija, ovakav model ugovaranja istovremeno povećava diskreciju izvršne vlasti i može ograničiti prostor za djelotvornu primjenu mehanizama zaštite životne sredine.

Ovaj policy brief analizira u kojoj mjeri postojeći pravni okvir i G2G sporazumi zaključeni sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima, Mađarskom, Francuskom i Sjedinjenim Američkim Državama obezbjeđuju zaštitu životne sredine tokom planiranja i realizacije infrastrukturnih projekata. Analiza pokazuje da problem nije u samom G2G modelu, već u činjenici da se ključne odluke o partneru, lokaciji i tehničkom rješenju često donose prije nego što procjene uticaja na životnu sredinu, razmatranje alternativa i javne konsultacije mogu imati stvarni uticaj na projekat.

Identifikovana su četiri strukturna rizika G2G ugovaranja: političko zaključavanje projekta, informacionu asimetriju, rascjepkanu odgovornost i pritisak brzine i finansiranja. Uporedna analiza pokazuje da francuski sporazum predstavlja najrazvijeniji model među analiziranim primjerima jer u pravno obavezujući tekst uključuje odredbe o borbi protiv korupcije i društvenoj i ekološkoj odgovornosti. Ipak, i ovaj model zahtijeva dodatnu operacionalizaciju kroz precizne ugovorne obaveze, monitoring i sankcije.

Budući G2G sporazumi ne bi trebalo da predstavljaju izuzetak od standarda transparentnosti i zaštite životne sredine, već priliku da se ti standardi unaprijede kroz jasne ugovorne i institucionalne mehanizme.

Ključni nalazi

- G2G sporazumi nijesu nespojivi sa zaštitom životne sredine, ali povećavaju rizik da političke odluke prethode stručnim procjenama i javnim konsultacijama.
- Izuzeće od javnih nabavki uklanja važan mehanizam kontrole, zbog čega SEA, EIA i ugovorne zaštitne klauzule moraju biti dodatno ojačane.

- Analizirani sporazumi nude različit nivo zaštite, pri čemu francuski model predstavlja najbliži primjer dobre međunarodne prakse zahvaljujući eksplicitnim odredbama o integritetu i ekološkoj odgovornosti.
- Četiri strukturna rizika: političko zaključavanje projekta, informaciona asimetrija, rascjepkana odgovornost i pritisak brzine; predstavljaju zajedničke izazove svih analiziranih G2G modela.

Ključne preporuke

- Uvesti obavezni G2G test javnog interesa prije početka pregovora, uključujući analizu alternativa i procjenu ekoloških i fiskalnih rizika.
- Ugraditi obavezujuće ekološke klauzule u sve G2G i projektne ugovore, sa mjerljivim obavezama, finansijskim garancijama i sankcijama za njihovo neispunjavanje.
- Obezbijediti punu transparentnost kroz objavljivanje sporazuma, projektnih ugovora, studija, monitoringa i izvještaja o realizaciji.
- Ojačati nezavisnost i odgovornost institucija koje sprovode SEA i EIA postupke, uz nezavisni stručni nadzor za projekte visokog rizika.
- Koristiti francuski model kao minimalni standard za buduće G2G sporazume, uz njegovo dalje unapređenje kroz preciznije ugovorne mehanizme zaštite životne sredine.

SADRŽAJ

UVOD **9**

POSTOJEĆI PRAVNI OKVIR: FORMALNA OBAVEZA POSTOJI, ALI JE VEZA SA G2G UGOVORIMA SLABA **11**

JAVNE NABAVKE, INTEGRITET I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE 11

OD TARE DO NOVOG TALASA G2G UGOVARANJA **13**

CRNOGORSKI G2G SPORAZUMI **16**

UJEDINJENI ARAPSKI EMIRATI: NAJŠIRA UGOVORNA DISKRECIJA 16

MAĐARSKA: IMENOVANJE NACIONALNOG KRUGA IZVOĐAČA 16

FRANCUSKA: ZAŠTITNE KLAUZULE U SAMOM SPORAZUMU 17

SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE: INSTITUCIONALIZACIJA G2G MODELA KROZ SPORAZUM O STRATEŠKIM PROJEKTIMA 18

STRUKTURNI RIZICI U G2G SPORAZUMIMA 19

FRANCUSKI MODEL KAO POLAZNA OSNOVA ZA BUDUĆE G2G SPORAZUME **21**

PREPORUKE **23**

APENDIKS 1. KVALITATIVNA **25**

Uvod

Crna Gora je ušla u novu fazu infrastrukturne politike: odluke koje su se ranije donosile kroz tenderske procedure sve češće su predmet direktnih pregovora između Vlade Crne Gore i vlada partnerskih zemalja. Međuvladini sporazumi (government-to-government – G2G) mogu ubrzati finansiranje, otvoriti direktan pristup velikim izvođačima i pomoći realizaciji složenih projekata. Ali brzina ima cijenu kada se izbor partnera, lokacije i tehnologije okonča prije nego što javnost i institucije dobiju priliku da provjere alternative, sagledaju ekološke i sve druge posljedice implementacije projekata.

Pomenuti rizik je već materijalizovan u tekstovima sporazuma koje je Vlada Crne Gore potpisala u prethodnom periodu. U tom kontekstu, sporazum sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima predviđa da se ugovori sa određenim subjektima sprovode uz izuzetak propisa o koncesijama, javnim nabavkama i javnom nadmetanju, kao i obavezu Crne Gore da obezbijedi zemljište, plansku dokumentaciju i dozvole bez nepotrebnog odlaganja (čl. 4–5; dokument, str. 12–13).[1] Sporazum sa Mađarskom omogućava da Vlada izabere mađarsko privredno društvo kao glavnog izvođača i operatera željezničkog i autoputskog projekta bez javne nabavke ili tendera, ako je to dopušteno crnogorskim propisima, uz mogućnost preduzimanja potrebnih zakonodavnih mjera (čl. 3–4; str. 2–4).[2] Sporazum sa Francuskom o prioritetnim projektima i finansijskoj saradnji potvrđuje širenje G2G pristupa, ali se njegove posljedice moraju ocjenjivati prema konkretnim projektnim i finansijskim ugovorima; sama pripadnost G2G modelu nije dokaz zaobilaženja ekoloških pravila.[3]

1 Vlada Crne Gore, Sporazum o saradnji u oblasti energetike sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima, 2025, posebno čl. 4–6, PDF str. 12–14: https://wapi.gov.me/download/e03686c6-dc85-42ea-91e1-c4e5e23dfe8a?version=1.0

2 Zakon o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u oblasti razvoja infrastrukture između Vlade Crne Gore i Vlade Mađarske, 2025, posebno čl. 3–5: https://wapi.gov.me/download/0a3b3ee9-ea05-4870-b345-313d371d2de8?version=1.0

3 Vlada Crne Gore, Predlog zakona o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Francuske o sprovođenju prioritetnih projekata i finansijskoj saradnji u Crnoj Gori, 2. oktobar 2025, preambula i čl. 15–16: https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/671/3834-22121-30-1-25-9.pdf

Da postoje otvorena pitanja u primjeni G2G pristupa, potvrđuje i činjenica da je Evropska komisija u Izvještaju za 2025. izričito preporučila da sprovođenje sporazuma sa UAE i drugim državama ne bude u suprotnosti sa pravnom tekovinom EU o javnim nabavkama (str. 10). Istovremeno je ocijenila da Crna Gora u oblasti životne sredine i klimatskih promjena ima tek određeni nivo pripremljenosti, a kod infrastrukturnih projekata ukazala na trajne slabosti administrativnih kapaciteta, upravljanja i odlučivanja (str. 18). Dakle, sa ekspanzijom G2G ugovaranja otvara se prostor za široku ugovornu diskreciju u sektor u kojem su nadzorni kapaciteti već ograničeni.

U tom kontekstu, ključna preporuka briefa odnosi se na činjenicu da izuzeće od redovne javne nabavke ne smije značiti izuzeće od efektivnog monitoringa nad implementacijom potencijalnih infrastrukturnih projekata. Naprotiv, u situaciji gdje se partneri biraju u postupcima direktnih pregovora, transparentnost pregovaranja, sadržine ugovora, nezavisna ekološka procjena, ali i mjerljive obaveze izvođača i sankcije za štetu moraju biti sastavni dio ugovora.

Brief je izrađen na osnovu desk istraživanja, i anketnih intervjua, koja su sprovedena u julu 2026. Primarno su korišćeni tekstovi međudržavnih sporazuma i predloga zakona, crnogorski propisi, izvještaji Evropske komisije, EU direktive, UNECE konvencije i zvanični izvori Slovenije i Hrvatske.

Postojeći pravni okvir: formalna obaveza postoji, ali je veza sa G2G ugovorima slaba

Javne nabavke, integritet i zaštita životne sredine

Crnogorski **Zakon o javnim nabavkama** počiva na transparentnosti, konkurenciji, jednakom tretmanu, ekonomičnosti i efikasnosti, a okvir uključuje i principe zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava i energetske efikasnosti. MAPS procjena ipak naglašava da je djelotvorna primjena novog okvira i dalje proces u toku (MAPS, str. 9).[4] Izuzimanje G2G projekta iz redovnog postupka uklanja upravo mehanizam kroz koji se objavljuju tenderski uslovi, porede tehnička rješenja, provjerava sposobnost ponuđača i omogućava pravna zaštita.

EU Direktiva 2014/24/EU dopušta ograničena izuzeća za ugovore uređene međunarodnim sporazumom, ali osnovna logika Direktive ostaje restriktivna: izuzeci se tumače usko, a ugovori između javnih subjekata nijesu automatski izvan prava nabavki (čl. 9, 12 i 18).[5] Član 18 stav 2 zahtijeva poštovanje primjenjivih ekoloških, socijalnih i radnih obaveza. Članovi 67–70 omogućavaju da ekološki kriterijumi, trošak životnog ciklusa i uslovi izvršenja postanu sastavni dio nabavke. Ako se postupak javnih nabavki, Crna Gora treba posebnim pravilima da reprodukuje ove funkcije, a ne samo formalno da potvrdi važenje ekoloških zakona.

Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (SEA) uređuje procjenu planova i programa, dok **Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu (EIA)** uređuje projekte koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu.[6][7]

---

4 MAPS Initiative/OECD, Assessment of the Public Procurement System of Montenegro, 2024, str. 9–12, 67–75 i 118–135: https://www.mapsinitiative.org/content/dam/maps-initiative/en/assessments/montenegro/maps-assessment-montenegro-main-report.pdf

5 Directive 2014/24/EU on public procurement, posebno čl. 9, 12, 18(2), 42 i 67–70: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014L0024-20220101

6 Crna Gora, Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, važeći tekst: https://www.gov.me/dokumenta/55e74cc2-a3c7-4f3f-a144-5bde41a7e405

7 Crna Gora, Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu, važeći tekst: https://www.gov.me/dokumenta/0df794fd-d899-4d81-b5bf-6d73a749d00a

Njihova vrijednost zavisi od rane primjene. SEA treba da razmotri razvojne alternative prije nego što se odredi trasa ili zona; EIA treba da provjeri konkretno projektno rješenje prije davanja saglasnosti. Ovaj pristup odražava zahtjeve Direktive 2011/92/EU, izmijenjene Direktivom 2014/52/EU, na osnovu koje se zahtijeva procjena prije davanja saglasnosti, razmatranje razumnih alternativa, kvalitet informacija, izbjegavanje sukoba interesa nadležnog organa, javno učešće i, gdje je primjenjivo, monitoring značajnih negativnih efekata (čl. 2, 5–9 i 8a; Direktiva 2014/52/EU, str. 1–18).[8] Segmentiranje jednog projekta na manje cjeline, pomjeranje ključnih analiza u kasniju fazu ili konsultovanje javnosti nakon političke odluke podrivaju svrhu oba postupka.

Formalna primjena nacionalnog zakonodavstva sama po sebi ne otklanja rizike koje G2G modeli mogu proizvesti. Presudno je da li međudržavni sporazumi i projektni ugovori ostavljaju stvarni prostor za primjenu SEA i EIA postupaka, razmatranje alternativa i učešće javnosti prije nego što se ključne odluke o partneru, lokaciji i tehničkom rješenju učine praktično nepovratnim. Zbog toga naredna poglavlja analiziraju kako su ova pitanja uređena u postojećim G2G sporazumima koje je Crna Gora zaključila sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima, Mađarskom, Francuskom i Sjedinjenim Američkim Državama.

8 Directive 2011/92/EU, as amended by Directive 2014/52/EU, posebno čl. 2, 5–9 i 8a: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0052

Od Tare do novog talasa G2G ugovaranja

Početkom jula 2026. godine, gotovo četiri godine nakon otvaranja prve dionice autoputa Bar–Boljare, pitanje odgovornosti za moguće posljedice njene izgradnje ponovo je vraćeno pred crnogorske sudove. Ustavni sud ukinuo je presudu Višeg suda u Bijelom Polju kojom je bila potvrđena oslobađajuća presuda kompaniji China Road & Bridge Corporation (CRBC) u postupku zbog navodnog uništenja i oštećenja zaštićenog prirodnog dobra – rijeke Tare. Predmet je vraćen Višem sudu na ponovno odlučivanje zbog povrede prava na pravično suđenje.[9]

Odluka Ustavnog suda nije presuda o krivičnoj odgovornosti CRBC-a, niti potvrda da je šteta pravosnažno dokazana. Njena važnost je drugačija. Sud je utvrdio da redovni sudovi nijesu dali jasne i dovoljne razloge zbog kojih nijesu neposredno saslušali vještake ekološke i građevinske struke, iako su njihovi nalazi bili ključni za procjenu mogućeg zagađenja, promjena biodiverziteta i kvaliteta vode. Takođe, Sud je potvrdio da sportsko-ribolovno društvo koje upravlja pogođenim područjem može, kao oštećeni, štititi ne samo svoje interese već i opšti interes zaštite životne sredine, oslanjajući se na ustavno pravo na zdravu životnu sredinu i standarde Arhuške konvencije.[10]

Spor nije nastao na margini projekta. CRBC je bio glavni izvođač prioritetne dionice Smokovac–Mateševo, realizovane kroz međudržavni aranžman Crne Gore i Kine, uz kredit kineske Exim banke i poseban zakonski režim. Još 2018. godine javno su objavljeni snimci promjena u koritu Tare, dok je UNESCO 2019. izrazio zabrinutost zbog uticaja izgradnje, eksploatacije i odlaganja materijala, kao i zbog nedovoljnog monitoringa. Tužilaštvo je 2021. teretilo kompaniju da je na lokaciji Uvač 4 gradila mimo revidovanog glavnog projekta i bez prethodno utvrđenih mjera zaštite životne sredine.[11] Pet godina kasnije, postupak još nema konačan epilog.

---

9 Ustavni sud Crne Gore, „Ukinuta oslobađajuća presuda u predmetu devastacije Tare“, 6. jul 2026: https://www.ustavnisud.me/ustavnisud/objava/blog/7/objava/313-ukinuta-oslobaajuca-presuda-u-predmetu-devastacije-tare

10 Ibid.

11 Radio Slobodna Evropa, „Crna Gora tuži kinesku kompaniju zbog devastacije korita Tare“, 4. mart 2021: https://www.slobodnaevropa.org/a/optu%C5%BEnica-protiv-kineske-firme-zbog-ilegalne-gradnje-i-o%C5%A1te%C4%87enja-%C5%BEivotne-sredine/31133178.html

Slučaj potencijalne devastacije korita rijeke Tare nije dokaz da G2G model nužno proizvodi ekološku štetu, ali je upozorenje o tome šta se događa kada se strateški izbor partnera, finansiranje, tehničko rješenje i politički rokovi zatvore mnogo prije nego što institucije i javnost mogu djelotvorno provjeriti i upravljati ekološkim rizicima. Kada se posljedice utvrđuju tek nakon intervencija u prostoru, zaštita se svodi na sanaciju, sporove i naknadno traženje odgovornosti – procese koji su sporiji, skuplji i neizvjesniji od prevencije ugrađene u projekat i ugovor.

Pitanje upravljanja ekološkim rizicima danas prevazilazi jedan autoput i jednog izvođača. U proteklih dvije godine, Crna Gora je G2G pristup od pojedinačnog aranžmana sa Kinom proširila na sporazume ili pregovore sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima u energetici, Mađarskom u saobraćajnoj infrastrukturi i Francuskom u realizaciji prioritetnih projekata, dok jer nekoliko dana prije finalizacije ovog brief-a potpisan i sporazum sa Sjedinjenim Američkim Državama o saradnji u implementaciji strateških projekata. Međudržavni sporazumi donose određene prednosti poput pristupa finansijama, izvođačima i političkoj posvećenosti velikim i složenim investicijama. S druge strane, ovaj vid ugovaranja povećava diskreciju izvršne vlasti i može unaprijed vezati državu za određenu lokaciju, tehnologiju ili partnera. Zaštita životne sredine, te procjena uticaja na okruženje, formalno može ostati obavezna, ali njen stvarni prostor da promijeni projekat postaje znatno uži.

Upravo iz navedenih razloga, procjena G2G sporazuma ne može završiti konstatacijom da se projekat sprovodi „u skladu sa crnogorskim zakonodavstvom“. Potrebno je otvoriti same sporazume, projektne ugovore i anekse i provjeriti ko bira izvođača, kada se zaključava lokacija i tehničko rješenje, ko snosi trošak prevencije i sanacije, da li su ekološke obaveze mjerljive, ko prati njihovo izvršenje i koje sankcije slijede kada budu prekršene. Na primjer, određene odredbe Sporazuma sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima u oblasti turizma i razvoja nekretnina[12] ostavljaju prostor za različita tumačenja. Član 2 stav 1 predviđa da „Vlada Ujedinjenih Arapskih Emirata predlaže i garantuje za investitore – entitete iz privatnog sektora“, dok se u stavu 5 istog člana navodi da „Ujedinjeni Arapski Emirati neće biti predmet bilo kakvih mehanizama za rješavanje sporova predviđenih ugovorima, programima i sporazumima zaključenim između entiteta i Vlade Crne Gore“. U tom

12 Vlada Crne Gore, Predlog zakona o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata, 2025: https://www.gov.me/dokumenta/c8703743-e81b-43b7-9278-ab61d640eed3

kontekstu, nije jasno koji je pravni domet garancije koju Vlada UAE daje za predložene investitore, odnosno da li ona podrazumijeva bilo kakvu odgovornost ili obavezu u slučaju neispunjavanja ugovornih obaveza od strane investitora, imajući u vidu da je istovremeno isključena iz mehanizama za rješavanje sporova.

Ključni dio međudržavnih sporazuma, koji proizvodi i najveće kontroverze, je činjenica da se u potpunosti isključuje postupak javnih nabavki otvarajući raznolike rizike, uključujući i one vezane za zaštitu životne sredine. Postupak javne nabavke s jedne strane, i procjena uticaja s druge, i imaju različite pravne svrhe, ali u kapitalnom projektu djeluju kao povezane zaštitne barijere koje bi trebalo da obezbijede najbolji mogući ishod za sve zainteresovane strane, kako investitora tako i građane Crne Gore. Javne nabavke bi trebalo da kroz konkurentnost ponuda testiraju tehničke aspekte projekta, sposobnost izvođača i finansijsku ponudu. Sa druge strane, ekološka procjena testira lokaciju, alternative, kumulativne uticaje, mjere ublažavanja i prihvatljivost preostalog rizika. Ako se prva barijera ukloni G2G sporazumom, druga mora biti ojačana, a njeni rezultati pretočeni u obavezujuće ugovorne uslove. Ovaj policy brief zato polazi od jednostavnog pitanja: *šta mora pisati u G2G sporazumu i projektnom ugovoru da razvojna ambicija ne potisne zaštitu životne sredine?*

Crnogorski G2G sporazumi

Ujedinjeni Arapski Emirati: najšira ugovorna diskrecija

Odgovor na pitanje postavljeno u prethodnom poglavlju baziran je na mapiranju postojećih rizika u G2G sporazumima koje je Vlada Crne Gore potpisala u prethodnom periodu. Najkontroverzniji sporazumi, koji su bili u fokusu javnosti u trenutku pregovaranja i potpisivanja, bez sumnje su sporazumi sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima. Energetski sporazum sa UAE obuhvata obnovljive izvore, skladištenje, mrežnu infrastrukturu i povezane tehnološke projekte. Član 4 stav 4 predviđa puno poštovanje relevantnih crnogorskih zakona, ali izričito izuzima zakonodavstvo obje države o koncesijama, javnim nabavkama, javnim tenderima i drugim konkurentnim postupcima. Član 5 predviđa da Crna Gora obezbijedi potrebno zemljište bez tih postupaka gdje je to dopušteno, zaključi sporazum sa određenim subjektom, kvalifikuje projekat kao strateški i od javnog interesa, pripremi plansku dokumentaciju u saradnji sa tim subjektom i omogući izdavanje dozvola bez nepotrebnog odlaganja. Zajednički komitet bira i potvrđuje projekte (čl. 6).

Kombinacija izbora projekta u zajedničkom komitetu, izuzeća od konkurentnih postupaka i saradnje investitora u pripremi planske dokumentacije stvara visok rizik regulatornog zarobljavanja. To ne znači da će ekološki propisi nužno biti prekršeni, ali se u kontekstu trenutnih administrativnih kapaciteta otvara rizik od finansijskog i političkog uticaja na proces donošenja odluka. S tim u vezi, nužno je da nacionalni sistem unaprijed obezbijedi funkcionalnu nezavisnost organa koji odlučuje o SEA/EIA, potpunu objavu studija i ugovora i zabranu da politički rok ili ugovorna obaveza prejudiciraju ekološku odluku.

Mađarska: imenovanje nacionalnog kruga izvođača

Sporazum sa Mađarskom fokusiran je na željeznički i projekat izgradnje autoputa. Prema odredbama Sporazuma, Vlada Mađarske dostavlja sektorski pregled potencijalnih mađarskih investitora i izvođača, a Vlada Crne Gore bira privredno društvo koje može postati glavni izvođač i operater bez javne nabavke ili tendera ako je to dopušteno crnogorskim propisima. Spora-

zum predviđa strateške sporazume, moguću mađarsku finansijsku podršku i posebne sporazume za detalje projekta. Istovremeno, član 5 potvrđuje obaveze Mađarske kao članice EU i obaveze Crne Gore iz SSP-a.

Sa aspekta zaštite životne sredine, značajno je da se izbor potencijalnih izvođača i tehnoloških rješenja može suziti prije nego što budu razmotrene sve raspoložive alternative. U slučaju željezničkih projekata, iako modernizacija postojeće infrastrukture po pravilu donosi pozitivne efekte kroz povećanje energetske efikasnosti i smanjenje emisija u odnosu na drumski saobraćaj, način izvođenja radova, odabrana tehnička rješenja i upravljanje građevinskim otpadom mogu imati značajne uticaje na vodotokove, biodiverzitet i lokalne zajednice. Kod autoputeva, potencijalni rizici uključuju fragmentaciju staništa, povećanje saobraćaja, emisije gasova sa efektom staklene bašte i velike količine iskopanog materijala.

Francuska: zaštitne klauzule u samom sporazumu

Francuski sporazum pokazuje da G2G okvir ne mora biti nijem o integritetu i životnoj sredini. Istovremeno, on pokazuje i granicu dobrog normativnog jezika: zaštitna odredba vrijedi onoliko koliko je precizno prenesena u projektni ugovor, finansijske uslove, monitoring i pravo na sankciju.[13]

Već preambula izričito podsjeća na „međusobnu borbu protiv korupcije u međunarodnim trgovinskim razmjenama“ i vezuje saradnju za OECD standarde. U istoj ravni navodi poštovanje ekoloških i društvenih standarda, konvencija UN o klimatskim promjenama, biodiverzitetu i životnoj sredini, kao i standarda Svjetske banke i IFC-a. To je važna razlika u odnosu na sporazume u kojima se zaštita životne sredine svodi na opštu formulaciju o primjeni domaćeg prava.

Član 15 tu obavezu pretvara u pravilo za ugovore zaključene na osnovu Sporazuma: strane ne smiju nuditi, davati, tražiti, prihvatiti ili obećavati „bilo kakvu neprimjerenu dobit“ koja predstavlja ili može predstavljati nezakonitu praksu i korupciju. Vlade se obavezuju da razmijene informacije čim nastane sumnja i preduzmu korektivne mjere. Posebno je značajno što povre-

13 Vlada Crne Gore, Predlog zakona o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Francuske o sprovođenju prioritetnih projekata i finansijskoj saradnji u Crnoj Gori, 2. oktobar 2025, preambula i čl. 15–16: https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/671/3834-22121-30-1-25-9.pdf

da ima finansijsku posljedicu: Francuska može odbiti odobravanje ugovora, obustaviti isplate iz trezorskih zajmova ili zahtijevati prijevremenu otplatu.

Član 16, naslovljen „Obaveze u prilog društvene i ekološke odgovornosti", nalaže podsticanje poštovanja relevantnih ekoloških i društvenih standarda radi održivog razvoja, uključujući konvencije UN i standarde učinka IFC-a. Ova odredba je pravno obavezujući dio sporazuma, a ne samo deklaracija iz preambule. Ipak, formulacija „podsticati poštovanje" slabija je od jasne obaveze usklađenosti, ne sadrži indikatore niti za ekološke povrede predviđa izričite posljedice analogne onima iz člana 15.

Zato je francuski model korisna početna tačka, ali ne i završen sistem zaštite. Svaki projektni ugovor treba da konkretizuje primjenjive standarde, početno stanje, mjerljive pokazatelje, obavezu objave monitoringa, korektivne rokove, zadržavanje isplate, sanaciju i raskid. Bez tog drugog koraka, snažna preambula i poseban član mogu ostati princip bez operativnog mehanizma.

Sjedinjene Američke Države: institucionalizacija G2G modela kroz sporazum o strateškim projektima

Širenje G2G modela potvrđuju i odnosi sa Sjedinjenim Američkim Državama. Nakon Memoranduma o razumijevanju o ekonomskoj saradnji između vlada Crne Gore i SAD iz oktobra 2024. godine, Vlada Crne Gore je u julu 2025. zaključila Memorandum o razumijevanju sa kompanijama Bechtel i ENKA. Tim dokumentom predviđena je saradnja na procjeni i prioritizaciji infrastrukturnih i energetskih projekata, izradi master planova, identifikaciji mogućih modela finansiranja i pružanju tehničke podrške. Iako Memorandum nije predstavljao ugovor o izvođenju radova, uključivanje potencijalnog izvođača u ranu fazu planiranja moglo je stvoriti značajnu informacionu i tržišnu prednost u odnosu na druge potencijalne ponuđače.[14]

Krajem jula 2026. godine, Crna Gora i Sjedinjene Američke Države potpisale su Međuvladin sporazum o saradnji u realizaciji strateških projekata, čime je saradnja formalizovana na međudržavnom nivou. Prema zvaničnim saopštenjima, sporazum obuhvata saradnju u razvoju saobraćajne, energetske, pomorske i digitalne infrastrukture, pri čemu se kao prioriteti

14 Vlade Crne Gore, https://www.gov.me/en/article/government-of-montenegro-and-bechtel-and-enka-sign-memorandum-of-understanding

posebno navode Jadransko-jonski autoput, modernizacija Luke Bar, razvoj energetskih kapaciteta i digitalna infrastruktura. Vlada Crne Gore sporazum predstavlja kao okvir za jačanje strateškog partnerstva i privlačenje američkih investicija u infrastrukturne projekte od javnog interesa. Međutim, budući da tekst sporazuma još nije javno dostupan, nije moguće izvršiti potpunu pravnu analizu njegovih odredbi niti ocijeniti u kojoj mjeri uređuje pitanja izbora izvođača, javnih nabavki, državne pomoći, zaštite poslovnih tajni ili primjene standarda zaštite životne sredine.

Iz perspektive zaštite životne sredine, upravo će sadržaj budućih implementacionih sporazuma biti od presudnog značaja. Bez obzira na strateški karakter bilateralne saradnje, svaki pojedinačni infrastrukturni projekat mora ostati predmet pune procjene uticaja na životnu sredinu, razmatranja alternativnih rješenja i primjene obaveza koje proizlaze iz pravne tekovine Evropske unije i Arhuske i Espoo konvencije. Samo na taj način može se obezbijediti da međudržavni sporazumi predstavljaju instrument ubrzavanja investicija, a ne osnov za derogiranje standarda transparentnosti i zaštite životne sredine.

Strukturni rizici u G2G sporazumima

Analiza uporednih primjera i sporazuma razmotrenih u ovom policy briefu ukazuje na nekoliko zajedničkih institucionalnih rizika karakterističnih za G2G modele ugovaranja. Iako se njihova učestalost i intenzitet razlikuju od slučaja do slučaja, oni mogu značajno uticati na kvalitet planiranja, transparentnost donošenja odluka i efikasnost primjene standarda zaštite životne sredine. Tabela u nastavku sistematizuje ključne rizike, mehanizme njihovog nastanka i potencijalne ekološke posljedice.

Tabela 1: Četiri strukturna rizika u G2G sporazumima

Rizik	Mehanizam	Ekološka posljedica
Zaključavanje projekta	Partner, lokacija, tehnologija ili rok politički se utvrde prije pune procjene.	Alternative se analiziraju formalno; mjere ublažavanja zamjenjuju pitanje da li projekat treba realizovati na toj lokaciji.
Informaciona asimetrija	Država pregovara sa partnerom koji raspolaže tehničkim i finansijskim podacima; ugovor je djelimično povjerljiv.	Javnost i nadzorni organi ne mogu provjeriti pretpostavke, trošak sanacije ni kumulativne uticaje.
Rascjepkana odgovornost	Zajednički komitet, resorno ministarstvo, javno preduzeće, izvođač i podizvođači dijele uloge.	Nije jasno ko prati mjere, ko objavljuje podatke i ko odgovara za prekoračenja i štetu.
Pritisak brzine i finansiranja	Dozvole, zemljište i izmjene planova predstavljaju se kao uslov povoljnog finansiranja ili strateškog roka.	Skraćuju se konsultacije, segmentira projekat i odlažu detaljne studije do faze kada je promjena skupa.

Francuski model kao polazna osnova za buduće G2G sporazume

Analiza četiri modela međudržavne saradnje pokazuje da nijedan od njih ne nudi potpuno razvijen sistem zaštite životne sredine u kapitalnim infrastrukturnim projektima. Međutim, sporazum između Crne Gore i Francuske predstavlja najbliži primjer dobre međunarodne prakse, jer jedini eksplicitno povezuje G2G saradnju sa principima integriteta, održivog razvoja i međunarodnim standardima zaštite životne sredine.

Za razliku od sporazuma sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima, koji prvenstveno uređuje institucionalni okvir za realizaciju projekata i predviđa široka izuzeća od konkurentnih postupaka, ili sporazuma sa Mađarskom, koji fokus stavlja na izbor izvođača i finansijsku saradnju, francuski sporazum već u preambuli prepoznaje da realizacija infrastrukturnih projekata mora biti zasnovana na borbi protiv korupcije, poštovanju međunarodnih ekoloških standarda i principima održivog razvoja. Posebno se upućuje na OECD Konvenciju o borbi protiv podmićivanja, relevantne konvencije Ujedinjenih nacija, kao i standarde Svjetske banke i Međunarodne finansijske korporacije (IFC). Takvo normativno opredjeljenje predstavlja važan iskorak jer zaštitu životne sredine ne posmatra kao pitanje koje se uređuje isključivo nacionalnim zakonodavstvom, već kao sastavni dio samog međunarodnog sporazuma.

Još značajnije, članovi 15 i 16 francuskog sporazuma ove principe pretvaraju u pravno obavezujuće odredbe. Član 15 uvodi eksplicitnu zabranu koruptivnih praksi, obavezu međusobnog informisanja i mogućnost finansijskih posljedica, uključujući odbijanje finansiranja ili prijevremeni opoziv kredita. Član 16 obavezuje strane da promovišu poštovanje međunarodnih ekoloških i društvenih standarda tokom realizacije projekata. Iako je formulacija člana 16 relativno opšta i ne predviđa posebne sankcije za ekološke povrede, on predstavlja važan presedan jer potvrđuje da zaštita životne sredine može biti predmet pravno obavezujućih odredbi G2G sporazuma, a ne samo nacionalnih dozvola i naknadnih upravnih postupaka.
Upravo zato francuski model treba da predstavlja minimalnu, a ne maksimalnu osnovu za buduće G2G sporazume u Crnoj Gori. Budući sporazumi

trebalo bi da zadrže njegov pristup povezivanja međunarodne saradnje sa integritetom i održivim razvojem, ali i da ga unaprijede kroz preciznije ugovorne obaveze, mjerljive indikatore, nezavisni monitoring i jasno definisane posljedice u slučaju nepoštovanja ekoloških standarda. Na taj način G2G sporazumi ne bi predstavljali izuzetak od sistema zaštite životne sredine, već instrument njegove jače primjene.

Preporuke

1. Uspostaviti obavezni "G2G test javnog interesa" prije početka pregovora

Najveći rizik G2G modela jeste politička finalizacija projekta prije nego što su razmotrene sve realne alternative. Iz tog razloga, prije otvaranja pregovora Vlada bi trebalo da objavi obrazloženu analizu javnog interesa koja bi obuhvatila poređenje G2G modela sa otvorenim postupkom javne nabavke, procjenu fiskalnih i ekoloških rizika, razloge za ograničavanje konkurencije, kao i preliminarnu analizu lokacijskih, kumulativnih i prekograničnih uticaja. Takva analiza ne bi predstavljala zamjenu za SEA ili EIA, već instrument kojim se opravdava sama odluka da se država opredijeli za izuzetan model ugovaranja.

2. Ugovorima učiniti zaštitu životne sredine jednako obavezujućom kao finansijske odredbe

Francuski sporazum pokazuje da međunarodni ugovor može sadržati pravno obavezujuće odredbe o integritetu i zaštiti životne sredine. Budući G2G sporazumi trebalo bi da odu korak dalje i obavezno sadrže: primjenjive međunarodne i nacionalne ekološke standarde, finansijske garancije za sanaciju, obustavu plaćanja u slučaju ozbiljnih povreda i mogućnost raskida ugovora zbog sistematskog nepoštovanja ekoloških obaveza. Na taj način zaštita životne sredine postala bi sastavni dio ugovornog odnosa, a ne pitanje koje se rješava tek kroz inspekcijski ili sudski postupak.

3. Obezbijediti potpunu transparentnost tokom cijelog životnog ciklusa projekta

Kako bi se smanjila informaciona asimetrija između države, izvođača i javnosti, potrebno je uspostaviti jedinstveni javni portal za G2G projekte, pogotovo u situaciji kada G2G ugovaranja postaje praksa, a ne izuzetak. Portal bi trebalo da sadrži pregovarački mandat, tekst sporazuma, projektne ugovore i anekse, studije izvodljivosti, SEA i EIA dokumentaciju, dozvole, planove monitoringa, izvještaje inspekcija, informacije o stvarnim vlasnicima izvođača i podizvođača, kao i podatke o izvršenim plaćanjima i sprovedenim

korektivnim mjerama. Time bi se transparentnost približila nivou koji postoji u redovnim postupcima javnih nabavki.

4. Razdvojiti političko odlučivanje od regulatornog nadzora

Organ koji pregovara međunarodni sporazum ili politički promoviše projekat ne bi trebalo da utiče na stručnu ocjenu njegove prihvatljivosti sa aspekta zaštite životne sredine. Potrebno je ojačati funkcionalnu nezavisnost organa nadležnih za SEA i EIA, evidentirati kontakte investitora sa donosiocima odluka, upravljati sukobima interesa i, za projekte visokog rizika, uspostaviti nezavisni ekspertski panel koji bi prije početka realizacije objavio javno mišljenje o kvalitetu procjene alternativa, ugovornih zaštitnih klauzula i spremnosti projekta za realizaciju.

5. Plaćanja i realizaciju projekta vezati za ostvarene ekološke rezultate

Zaštita životne sredine ne bi trebalo da prestane izdavanjem dozvole. Budući G2G ugovori trebalo bi da predvide kontinuirani monitoring tokom izgradnje i eksploatacije, obavezno javno objavljivanje rezultata, prijavljivanje ekoloških incidenata u kratkim rokovima i zadržavanje dijela ugovorene naknade do potvrde da su sve mjere zaštite i sanacije uspješno sprovedene. Time bi izvođač imao neposredan finansijski podsticaj da ekološke obaveze izvršava jednako ozbiljno kao i tehničke ili rokove izgradnje.

Apendiks 1. Kvalitativna iskustva građana

Radi dopune analize sprovedena je kratka online anketa sa kombinacijom zatvorenih i otvorenih pitanja o zaštiti životne sredine prilikom realizacije velikih infrastrukturnih projekata u Crnoj Gori. Anketa nije sprovedena sa ciljem dobijanja reprezentativnih pokazatelja javnog mnjenja, već prikupljanja tekstualnih odgovora koji mogu ilustrovati način na koji građani prepoznaju ekološke rizike, iskustva sa infrastrukturnim projektima i percepciju rada nadležnih institucija. Zbog ograničenog i nereprezentativnog uzorka, rezultati se koriste isključivo kao kvalitativni materijal koji dopunjuje nalaze predstavljene u ovom policy briefu.

Od ukupno 23 prikupljena odgovora, većina ispitanika smatra da zaštita životne sredine nije među prioritetima prilikom realizacije velikih infrastrukturnih projekata i da nadležne institucije nemaju dovoljno efikasan nadzor nad sprovođenjem ekoloških standarda. Istovremeno, većina ispitanika smatra da se infrastrukturni projekti mogu realizovati uz znatno manji uticaj na životnu sredinu ukoliko postoji adekvatan institucionalni nadzor.

Kod ispitanika koji su naveli da su osjetili posljedice izgradnje u blizini mjesta stanovanja ili druge infrastrukturne intervencije, najčešće identifikovani problemi bili su buka (8 odgovora), prašina (7), uništavanje zelenih površina (6), povećan saobraćaj (6), narušen kvalitet vazduha (4) i narušen kvalitet vode (3 odgovora). Kao primjeri projekata koji su ostavili negativne posljedice najčešće su pominjani izgradnja prve dionice autoputa Bar–Boljare i njen uticaj na rijeku Taru, kao i betoniranje korita rijeke Ribnice, dok su pojedinačni ispitanici navodili i druge lokalne primjere.

Posebno je značajno da velika većina ispitanika nije prijavljivala uočene ekološke probleme nadležnim institucijama, a među rijetkim odgovorima koji ukazuju na pokušaj obraćanja institucijama dominira percepcija da reakcije nijesu bile djelotvorne. Iako ovi nalazi ne mogu predstavljati osnov za generalizaciju na ukupnu populaciju, oni ukazuju na obrasce percepcije koji su u skladu sa analizom predstavljenom u ovom policy briefu, posebno u dijelu koji se odnosi na transparentnost, institucionalni nadzor i odgovornost tokom realizacije velikih infrastrukturnih projekata.