



Crna Gora
Vlada Crne Gore

CRNA GORA SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO:	29. 12. 20. 25. GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	20-3/25-1
VEZA:	
EPA:	817 XXVIII
SKRAĆENICA:	PRILOG:

Br: 11-011/25-4824/5

29. decembar 2025. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE

Gospodin Andrija Mandić, predsjednik

Vlada Crne Gore, na sjednici od 25. decembra 2025. godine, utvrdila je **PREDLOG ZAKONA O SLOBODNIM ZONAMA**, koji Vam u prilogu dostavljamo radi stavljanja u proceduru Skupštine Crne Gore.

Vlada predlaže Skupštini da, u skladu sa članom 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list RCG“, br. 51/06 i 66/06 i „Službeni list CG“ br. 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 32/14, 42/15, 52/17, 17/18, 47/19, 112/20, 129/20, 65/21, 48/24 i 80/24), ovaj zakon donese po hitnom postupku iz razloga koji su sadržani u Obrazloženju Predloga zakona.

Za predstavnike Vlade koji će učestvovati u radu Skupštine i njenih radnih tijela, prilikom razmatranja Predloga ovog zakona, određeni su NIK GJELOSHAJ, potpredsjednik Vlade za ekonomsku politiku i ministar ekonomskog razvoja i ANA RAIČEVIĆ, državna sekretarka u Ministarstvu ekonomskog razvoja.

PREDSJEDNIK
mr Milojko Spajić, s. r.

ZAKON O SLOBODNIM ZONAMA*

I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet

Član 1

Ovim zakonom uređuje se osnivanje slobodnih zona, upravljanje slobodnim zonama, uslovi za obavljanje privrednih djelatnosti u slobodnim zonama i prestanak rada slobodne zone.

Slobodna zona

Član 2

(1) Slobodna zona predstavlja dio carinskog područja Crne Gore na kojem se privredne djelatnosti obavljaju pod uslovima utvrđenim zakonom.

(2) Slobodna zona se može osnovati na lučkom području, u skladu sa zakonom kojim se uređuju luke, na području aerodroma, u zoni međunarodnih saobraćajnih koridora ili na drugom području na kojem postoje prostorno planski i drugi uslovi za osnivanje i funkcionisanje slobodne zone.

Shodna primjena

Član 3

Na unošenje, smještanje, tranzit i iznošenje robe sa područja slobodne zone, shodno se primjenjuju odredbe Carinskog zakona, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

Upotreba rodno osjetljivog jezika

Član 4

Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

Značenje izraza

Član 5

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

- 1) **osnivač** je lice koje osniva slobodnu zonu na osnovu ovog zakona;
- 2) **operator** je privredno društvo koje upravlja slobodnom zonom i obezbjeđuje uslove za nesmetano obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni;
- 3) **korisnik** je privredno društvo ili preduzetnik koji obavlja djelatnost u slobodnoj zoni u skladu sa zakonom i kojem carinski organ izdaje saglasnost za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni;
- 4) **agent** je pravno ili fizičko lice koje po osnovu ugovora ili drugog pravnog osnova obavlja radnje u vezi sa robom u slobodnoj zoni u ime ili za račun korisnika ili operatora;
- 5) **špediter** je lice registrovano za obavljanje poslova špedicije u skladu sa posebnim propisima;
- 6) **elektronski sistem upravljanja robom** je informacioni sistem koji omogućava elektronsko evidentiranje, praćenje, kontrolu i upravljanje robom u slobodnoj zoni putem elektronskih alata;
- 7) **pretovar** je utovar ili istovar proizvoda i robe sa jednog prevoznog sredstva na drugo;
- 8) **duvan** podrazumijeva listove obrađenog duvana i drugih prirodnih, prerađenih ili neprerađenih djelova duvana, uključujući ekspandirani i rekonstituisani duvan;
- 9) **duvanski proizvodi** obuhvataju cigarete, cigare, cigarilose, duvan za pušenje (fino rezani duvan za savijanje cigareta i drugi duvan za pušenje), proizvode namijenjene za udisanje

pare bez sagorijevanja, duvan za žvakanje, duvan za šmrkanje (burmut), duvan za oralnu upotrebu, duvan za vodenu lulu, elektronske cigarete i nove duvanske proizvode.

II. OSNIVANJE SLOBODNIH ZONA

Osnivač

Član 6

(1) Slobodnu zonu može osnovati jedno ili više privrednih društava i preduzetnika koji su registrovani u Crnoj Gori.

(2) Osnivači slobodne zone mogu biti i privredna društva koja imaju zaključen ugovor o javno-privatnom partnerstvu.

Nadležnost

Član 7

(1) Slobodna zona se osniva uz saglasnost Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada), na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove koji se odnose na slobodne zone (u daljem tekstu: Ministarstvo).

(2) Odluka o davanju saglasnosti za osnivanje slobodne zone objavljuje se u „Službenom listu Crne Gore“.

Operator

Član 8

(1) Osnivač ili više njih osniva operatora slobodne zone.

(2) Osnivač slobodne zone može biti i operator, ako ispunjava uslove propisane ovim zakonom.

(3) Slobodna zona može imati samo jednog operatora.

(4) Operator može biti osnovan kao društvo sa ograničenom odgovornošću ili kao akcionarsko društvo.

(5) Odgovorno lice i članovi organa upravljanja operatora ne mogu biti lica koja su pravosnažno osuđena za krivična djela koja ih čine nepodobnim za vršenje funkcije.

(6) Osnivač osniva operatora u roku od 30 dana od dobijanja saglasnosti Vlade za osnivanje slobodne zone.

(7) Osnivač i operator solidarno odgovaraju za ispunjavanje obaveza u vezi sa osnivanjem, organizacijom i funkcionisanjem slobodne zone, u skladu sa ovim zakonom, prema državi i carinskom organu.

Promjena operatora slobodne zone

Član 9

(1) Osnivač slobodne zone može promijeniti operatora slobodne zone uz prethodnu saglasnost Vlade.

(2) Zahtjev za davanje saglasnosti iz stava 1 ovog člana podnosi se Ministarstvu, koje, nakon sprovedenog postupka i pribavljenih mišljenja nadležnih organa u skladu sa ovim zakonom, podnosi Vladi predlog odluke.

(3) Novi operator preuzima prava i obaveze operatora prema korisnicima i carinskom organu od dana stupanja na snagu odluke Vlade o davanju saglasnosti za promjenu operatora, osim ako ovom zakonom nije drukčije propisano.

(4) Prethodni operator odgovoran je za obaveze nastale do dana preuzimanja poslova od strane novog operatora, u skladu sa zapisnikom o primopredaji koji se dostavlja carinskom organu.

(5) Bliže uslove, sadržinu zahtjeva i postupak promjene operatora propisuje Ministarstvo.

Korisnik

Član 10

(1) Korisnik slobodne zone je privredno društvo ili preduzetnik koji je registrovan u Crnoj Gori i koji na području slobodne zone obavlja privrednu djelatnost.

(2) Korisnik slobodne zone može biti i operator.

(3) U slučaju iz stava 2 ovog člana, prava i obaveze operatora kao korisnika uređuju se ugovorom sa osnivačem, a ako je operator istovremeno i osnivač, prava i obaveze korisnika proizlaze neposredno iz ovog zakona, podzakonskih akata i saglasnosti carinskog organa.

(4) Korisnik je dužan da prije početka obavljanja djelatnosti od organa uprave nadležnog za poslove carina (u daljem tekstu: carinski organ) pribavi saglasnost za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni.

Uslovi za osnivanje slobodne zone

Član 11

(1) Slobodna zona se osniva ako je ekonomski opravdana i ako su ispunjeni svi uslovi za osnivanje iz čl. 12 do 15 ovog zakona.

(2) Ekonomska opravdanost postoji ako se, na osnovu elaborata o ekonomskoj opravdanosti i drugih priloženih dokaza, može ocijeniti da će poslovanje slobodne zone doprinijeti privlačenju stranih i domaćih ulaganja, povećanju proizvodnje i izvoza, zapošljavanju, uvođenju i primjeni savremenih tehnologija, te ostvarivanju mjera ekonomske politike Vlade.

(3) Uslovi za osnivanje slobodne zone obuhvataju:

- 1) prostorne uslove – definisane granice zone u prostorno planskoj dokumentaciji, obezbijeđen ili planiran pristup javnoj saobraćajnoj infrastrukturi (putevi, željeznica, luka, aerodrom), plan prostornog kapaciteta i mogućnost budućeg proširenja;
- 2) tehničke uslove – dokaz da su ispunjeni uslovi za planiranje i izgradnju objekata i infrastrukture u skladu sa propisima o uređenju prostora i izgradnji objekata;
- 3) bezbjednosne uslove – plan ili koncept fizičko-tehničke zaštite i video-nadzora prostora slobodne zone, sa jasno definisanim kontrolnim tačkama ulaza i izlaza, uz obavezu da se, prije početka rada, obezbijedi sistem koji omogućava carinskom organu neposredan i diskretan pristup video-nadzoru, u skladu sa pravilnikom koji donosi Ministarstvo;
- 4) organizacione uslove – plan i mjere osnivača kojima se obezbjeđuje upravljanje, održavanje i koordinacija izgradnje i funkcionisanja objekata i infrastrukture;
- 5) uslove u pogledu zaštite životne sredine – plan mjera, radnji i aktivnosti osnivača kojim se obezbjeđuje usklađenost sa propisima kojima se uređuje zaštita životne sredine i sprovođenje procjene uticaja na životnu sredinu, u skladu sa posebnim propisima.

(4) U fazi osnivanja slobodne zone dokazuju se pravna, planska i konceptualna pretpostavka za ispunjavanje uslova iz ovog člana, bez obaveze prethodnog fizičkog opremanja ili izgradnje infrastrukture i sistema, koji se uspostavljaju prije početka rada slobodne zone.

Inicijativa za osnivanje slobodne zone

Član 12

(1) Osnivač, ili više njih, podnose Ministarstvu inicijativu za osnivanje slobodne zone.

(2) Inicijativa iz stava 1 ovog člana sadrži nacrt akta o osnivanju iz člana 13 ovog zakona i nacrt elaborata o ekonomskoj opravdanosti za osnivanje slobodne zone.

(3) Ministarstvo može zahtijevati dopunu dokumentacije radi utvrđivanja urednosti i potpunosti zahtjeva, i može dati neobavezujuće preporuke radi usaglašavanja sa ovim zakonom i drugim propisima.

(4) Ministarstvo obavještava osnivača o prihvatljivosti inicijative u roku od 30 dana od dana podnošenja uredne inicijative.

(5) Ako je inicijativa ocijenjena kao prihvatljiva, Ministarstvo određuje rok osnivaču za podnošenje zahtjeva za davanje saglasnosti za osnivanje slobodne zone.

(6) Inicijativa iz stava 1 ovog člana smatra se povučenom ako osnivač ne podnese zahtjev iz stava 5 ovog člana u ostavljenom roku.

Akt o osnivanju slobodne zone

Član 13

(1) Nakon što se inicijativa ocijeni kao prihvatljiva, osnivač donosi odluku o osnivanju slobodne zone koja naročito sadrži:

- 1) naziv i sjedište osnivača;
- 2) naziv i sjedište slobodne zone;
- 3) geografsku lokaciju i prostor koji slobodna zona obuhvata;
- 4) imenovanje operatora slobodne zone;
- 5) sastav organa upravljanja operatora; i
- 6) privredne djelatnosti koje će se obavljati u slobodnoj zoni.

(2) Ako slobodna zona ima više osnivača, njihova međusobna prava, obaveze i način upravljanja uređuju se ugovorom o osnivanju, koji sadrži elemente iz stava 1 ovog člana.

(3) Bliži sadržaj akta o osnivanju slobodne zone propisuje Ministarstvo.

Zahtjev za davanje saglasnosti za osnivanje slobodne zone

Član 14

(1) Osnivač podnosi Ministarstvu zahtjev za davanje saglasnosti za osnivanje slobodne zone.

(2) Uz zahtjev iz stava 1 ovog člana osnivač podnosi:

- 1) odluku, odnosno ugovor o osnivanju slobodne zone;
- 2) elaborat o ekonomskoj opravdanosti osnivanja slobodne zone;
- 3) dokaz o pravu svojine ili drugom pravnom osnovu za korišćenje prostora slobodne zone;
- 4) opis mjera i aktivnosti osnivača kojima se obezbjeđuju propisani uslovi za sprovođenje carinskog nadzora, planiranje i izgradnju infrastrukture, bezbjednost i zaštitu životne sredine.

(3) Ministarstvo po službenoj dužnosti pribavlja:

- 1) izvod iz Centralnog registra privrednih subjekata;
- 2) mišljenja organa državne uprave nadležnog za unutrašnje poslove, Agencije za nacionalnu bezbjednost i organa državne uprave nadležnog za poslove poreza, u pogledu ispunjenosti uslova propisanih zakonima kojima se uređuju unutrašnji poslovi, sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, poslovi nacionalne bezbjednosti i urednost izmirivanja poreskih obaveza;
- 3) dokaz da operator i članovi organa upravljanja operatora nijesu pravosnažno osuđeni za krivična djela koja ih čine nepodobnim za obavljanje funkcije.

(4) Ministarstvo može, prema potrebi, zatražiti mišljenje i drugih nadležnih organa državne uprave.

(5) Bliži sadržaj elaborata o ekonomskoj opravdanosti propisuje Ministarstvo.

Saglasnost Vlade za osnivanje slobodne zone

Član 15

(1) Ako su ispunjeni uslovi iz člana 11 ovog zakona i ako se pribave pozitivna mišljenja nadležnih organa, Ministarstvo podnosi Vladi predlog odluke o davanju saglasnosti za osnivanje slobodne zone.

(2) O predlogu odluke iz stava 1 ovog člana Vlada odlučuje u roku od godinu dana od dana podnošenja zahtjeva.

(3) Odluka o saglasnosti se stavlja van snage ako slobodna zona ne počne sa radom u roku od dvije godine od dana objavljivanja odluke.

(4) Ministarstvo vodi evidenciju o odlukama odnosno ugovorima o osnivanju slobodnih zona.

(5) Evidencija iz stava 4 ovog člana naročito sadrži:

- 1) broj i datum odluke o saglasnosti;
- 2) naziv i sjedište osnivača;
- 3) naziv i sjedište operatora;
- 4) geografsku lokaciju i površinu slobodne zone;
- 5) datum početka rada i podatke o statusnim promjenama;
- 6) datum prestanka rada slobodne zone, ukoliko nastupi.

(6) Bliži sadržaj evidencije, oblik i način vođenja propisuje Ministarstvo.

Promjena podataka osnivača

Član 16

(1) Osnivač je dužan da o svakoj promjeni podataka koji se vode u evidenciji iz člana 15 st. 4 i 5 ovog zakona obavijesti Ministarstvo u roku od 15 dana od dana nastanka promjene, radi ažuriranja evidencije.

(2) Izuzetno od stava 1 ovog člana, osnivači čijim se akcijama trguje na organizovanom tržištu dužni su da obavještavaju Ministarstvo o promjeni vlasničke strukture u obimu većem od 20%.

(3) O promjeni vlasničke strukture u obimu većem od 20% kapitala kod osnivača koji su osnovani kao akcionarska ili društva sa ograničenom odgovornošću, odnosno kod promjene bilo kojeg ortaka, komplementara ili komanditora kod osnivača koji su osnovani kao ortačko ili komanditno društvo, Ministarstvo je dužno da traži mišljenje od organa iz člana 14 stav 3 tač. 2 i 3 ovog zakona.

(4) U slučaju da organi iz člana 14 stav 3 ovog zakona, kao i drugi organi od kojih je zatraženo mišljenje u skladu sa članom 14 stav 4 ovog zakona, dostave negativno mišljenje sa aspekta zakona iz njihove nadležnosti, Vlada može, na predlog Ministarstva, ukinuti saglasnost za osnivanje slobodne zone.

Proširenje slobodne zone

Član 17

(1) Slobodna zona može se proširiti na novi prostor ili površinu ako su ispunjeni uslovi propisani ovim zakonom.

(2) Na postupak proširenja slobodne zone shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona kojima se uređuju inicijativa, uslovi, postupak davanja saglasnosti, kao i početak rada slobodne zone, osim ako ovim zakonom nije drukčije propisano.

(3) Proširenje slobodne zone ne može se odobriti ako nijesu ispunjeni prostorno-planski, bezbjednosni, carinski i drugi uslovi propisani ovim zakonom i posebnim propisima.

(4) Odluku o davanju saglasnosti za proširenje slobodne zone donosi Vlada, na predlog Ministarstva.

III. POČETAK RADA I MJERE CARINSKOG NADZORA U SLOBODNOJ ZONI

Uslovi za početak rada slobodne zone

Član 18

(1) Nakon donošenja odluke Vlade o saglasnosti za osnivanje, slobodna zona počće se radom kada carinski organ donese rješenje o početku rada slobodne zone, nakon što operator obezbijedi ispunjenost mjera carinskog nadzora i drugih operativnih uslova propisanih ovim zakonom.

(2) Mjere carinskog nadzora iz stava 1 ovog člana obuhvataju:

- 1) da je prostor slobodne zone ograđen, jasno obilježen i organizovan tako da je pristup moguć isključivo kroz kontrolisane ulaze i izlaze pod nadzorom carinskog organa;
- 2) da su ulazi, izlazi, objekti i prostor slobodne zone fizički i tehnički obezbijeđeni, osvijetljeni i pokriveni spoljnim i unutrašnjim video-nadzorom;
- 3) da je carinskom organu obezbijeđen neposredan, kontinuiran pristup sistemima video-nadzora i evidencijama, bez mogućnosti uvida trećih lica u vrijeme pristupa;
- 4) da je uspostavljen funkcionalan jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom koji omogućava praćenje, kontrolu i upravljanje robom u realnom vremenu, sa potpunom i trajnom evidencijom svih aktivnosti i promjena vezanih za robu;
- 5) da su opšta pravila poslovanja operatora usvojena i usklađena sa odobrenjem carinskog organa, te da su imenovana odgovorna lica za sprovođenje mjera nadzora.

(3) Operator, korisnici i druga lica koja obavljaju djelatnost u slobodnoj zoni dužni su da u svakom trenutku omoguće sprovođenje carinskog nadzora, uključujući nesmetan pristup prostoru, objektima, sistemima video-nadzora i jedinstvenom elektronskom sistemu upravljanja robom.

(4) Sva roba koja se unosi u slobodnu zonu, skladišti, koristi radi prerade, obrade, aktivnog oplemenjivanja ili uobičajenih oblika rukovanja, kao i roba koja se iznosi iz slobodne zone, mora biti evidentirana u jedinstvenom elektronskom sistemu upravljanja robom.

(5) Korisnici slobodne zone, špediteri i druga lica koja obavljaju djelatnost u slobodnoj zoni dužni su da koriste jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom od dana početka obavljanja djelatnosti u slobodnoj zoni, u skladu sa pravilima poslovanja operatora i uslovima carinskog nadzora.

(6) Domaća i strana lica koja koriste slobodnu zonu, a nijesu korisnici, ili nemaju neposredan pristup jedinstvenom elektronskom sistemu upravljanja robom, dužna su da radi unosa podataka zaključe ugovor o evidentiranju robe sa operatorom ili korisnikom, u skladu sa opštim pravilima poslovanja operatora.

(7) Jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom mora obezbijediti trajnu evidenciju svih unosa, izmjena i pristupa podacima, pri čemu brisanje ili izmjena podataka nije moguća bez ostavljanja vidljivog traga.

(8) Bliže tehničke uslove i standarde za sprovođenje mjera carinskog nadzora propisuje Ministarstvo.

Početak rada slobodne zone

Član 19

(1) Po objavljivanju odluke Vlade o davanju saglasnosti za osnivanje slobodne zone u „Službenom listu Crne Gore“, operator podnosi carinskom organu zahtjev za donošenje rješenja o početku rada slobodne zone.

(2) Carinski organ je dužan da o zahtjevu iz stava 1 ovog člana odluči u roku od 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.

(3) Slobodna zona može početi sa radom danom donošenja rješenja o početku rada slobodne zone.

(4) Carinski organ donosi rješenje o početku rada slobodne zone ako utvrdi da su ispunjeni uslovi za početak rada slobodne zone propisani članom 18 ovog zakona.

(5) Ako carinski organ utvrdi da su prestali uslovi propisani članom 18 ovog zakona, ukinuće rješenje o početku rada slobodne zone.

(6) Bliže uslove, sadržinu zahtjeva, potrebnu dokumentaciju, način sprovođenja kontrole ispunjenosti uslova, kao i postupak donošenja i ukidanja rješenja o početku rada slobodne zone propisuje Ministarstvo.

IV. OBAVLJANJE DJELATNOSTI U SLOBODNOJ ZONI

Djelatnosti u slobodnoj zoni

Član 20

(1) U slobodnoj zoni mogu se obavljati privredne djelatnosti koje su u skladu sa ovim zakonom, posebnim propisima i pravilima poslovanja operatora slobodne zone, i koje, po svojoj prirodi i načinu obavljanja, ne predstavljaju rizik za zdravlje ljudi, životnu sredinu, materijalna dobra i bezbjednost države, na osnovu saglasnosti carinskog organa.

(2) Privredne djelatnosti iz stava 1 ovog člana su:

- 1) proizvodnja robe;
- 2) oplemenjivanje robe;
- 3) skladištenje, pakovanje i pretovar robe;
- 4) trgovina na veliko;
- 5) logističke, špeditorske, transportne i druge djelatnosti neposredno povezane sa robom u slobodnoj zoni;
- 6) inovacione, istraživačko-razvojne i tehnološke djelatnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuju inovacione djelatnosti;
- 7) usluge poslovne podrške orijentisane na međunarodno tržište, uključujući korisničku podršku i kontakt centre, ako su funkcionalno povezane sa djelatnostima iz ovog člana.

(3) U slobodnoj zoni je dozvoljeno pružanje drugih usluga koje su neposredno povezane sa robom u slobodnoj zoni i koje doprinose izvozu, ponovnom izvozu ili carinski kontrolisanoj trgovini, u skladu sa ovim zakonom i posebnim propisima.

(4) Usluge iz stava 3 ovog člana korisnici mogu obavljati trajno, a treća lica povremeno u skladu sa pravilima poslovanja operatora slobodne zone i uz prethodno odobrenje carinskog organa.

(5) Usluge iz stava 3 ovog člana su:

- 1) rad na informaciono-komunikacionim tehnologijama (IT i softverske usluge) koje podržavaju upravljanje robom i postupcima u slobodnoj zoni;
- 2) inženjerske i konsultantske usluge usmjerene na unapređenje poslovanja u slobodnoj zoni;
- 3) servis i održavanje opreme koja se koristi u slobodnoj zoni;
- 4) obrazovne i stručne obuke vezane za djelatnosti u slobodnoj zoni.

(6) U slobodnoj zoni ne mogu se obavljati bankarske i druge finansijske usluge, usluge osiguranja i reosiguranja imovine i lica, niti trgovina na malo.

(7) U slobodnoj zoni zabranjeno je obavljanje djelatnosti proizvodnje, obrade, skladištenja, privremenog smještaja, prometa, pretovara i tranzita duvana i duvanskih proizvoda, u skladu sa ovim zakonom i posebnim propisima.

Uslovi za davanje saglasnosti korisniku

Član 21

(1) Carinski organ, rješenjem, daje saglasnost za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni korisniku koji ispunjava uslove propisane ovim zakonom, i koji podnese dokaz da:

- 1) nema ozbiljnih ili ponovljenih povreda carinskih i poreskih propisa;
- 2) posjeduje sistem vođenja poslovne evidencije i evidencije o prevozu;
- 3) ispunjava uslov finansijske solventnosti;
- 4) ispunjava sigurnosne i zaštitne standarde, uključujući mjere kontrole pristupa, rukovanja robom i bezbjednosti lanca snabdijevanja.

(2) Finansijska solventnost iz stava 1 tačka 3 ovog člana podrazumijeva da podnosilac zahtjeva dokaže finansijsku sposobnost za nesmetano obavljanje djelatnosti, odnosno dostaviti dokaz da:

- 1) nije pokrenut stečaj ili likvidacija;
- 2) uredno izvršava finansijske obaveze; i
- 3) ima kapacitete za stabilno poslovanje.

(3) Radi davanja saglasnosti iz stava 1 ovog člana i sprovođenja kontinuiranog carinskog nadzora nad korisnikom, carinski organ se može obratiti organu državne uprave nadležnom za unutrašnje poslove i organu za nacionalnu bezbjednost za mišljenje u odnosu na zakone kojim se uređuju unutrašnji poslovi, sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, i poslovi nacionalne bezbjednosti.

Postupak davanja saglasnosti za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni

Član 22

(1) Korisnik podnosi zahtjev carinskom organu za dobijanje rješenja o davanju saglasnosti za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni.

(2) Nakon dobijanja rješenja o davanju saglasnosti za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni, korisnik sa operatorom zaključuje ugovor o korišćenju prostora slobodne zone, a kopiju ugovora dostavlja carinskom organu.

(3) Radi obavljanja djelatnosti u slobodnoj zoni, korisnik može, u skladu sa ovim zakonom, drugim propisima i ugovorom zaključenim sa operatorom slobodne zone zakupiti zemljište i objekte u slobodnoj zoni; izgraditi privremene ili trajne objekte; steći pravo svojine nad objektima u slobodnoj zoni, uključujući kupovinu objekata od operatora ili drugog korisnika.

(4) Korišćenje zemljišta i objekata iz stava 3 ovog člana uređuje se ugovorom zaključenim između korisnika i operatora slobodne zone, uz primjenu propisa kojima se uređuju planiranje i izgradnja, imovinsko-pravni odnosi i druga pitanja od značaja za predmetni odnos.

(5) U slučaju promjene operatora, prava i obaveze korisnika po osnovu ugovora iz stava 2 ovog člana ostaju na snazi, a novi operator do isteka roka važenja ugovora preuzima prema korisnicima sva prava i obaveze prethodnog operatora, osim ako se drugačije ne ugovori.

(6) U slučaju da carinski organ u bilo kom momentu utvrdi da su prestali uslovi iz člana 21 ovog zakona, ukida se saglasnost za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni.

(7) Carinski organ je dužan da o zahtjevu iz stava 1 ovog člana odluči u roku od 90 dana od dana podnošenja zahtjeva iz stava 1 ovog člana.

(8) Bliže uslove za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni propisuje Ministarstvo.

V. UPRAVLJANJE SLOBODNOM ZONOM

Upravljanje slobodnom zonom

Član 23

- (1) Slobodnom zonom upravlja operator.
- (2) Operator je dužan da korisnicima omogući obavljanje djelatnosti pod uslovima predviđenim ovim zakonom, aktima slobodne zone i ugovorom, uz poštovanje načela ravnopravnosti.

Aktivnosti upravljanja slobodnom zonom

Član 24

Upravljanje slobodnom zonom obuhvata:

- 1) obezbjeđivanje uslova za nesmetano vršenje carinskog, inspekcijskog i drugog nadzora;
- 2) propisivanje opštih pravila poslovanja i tarife u slobodnoj zoni;
- 3) vođenje evidencije o zaključenim ugovorima sa korisnicima;
- 4) uvođenje elektronskog sistema upravljanja robom na teritoriji slobodne zone;
- 5) propisivanje i obezbjeđivanje unutrašnjeg reda u slobodnoj zoni, uključujući i režim ulaska i izlaska;
- 6) utvrđivanje i sprovođenje mjera zaštite životne sredine saglasno propisima;
- 7) druge poslove utvrđene opštim pravilima poslovanja slobodne zone.

Izveštavanje o radu slobodne zone

Član 25

- (1) Operator slobodne zone je obavezan da po zahtjevu Ministarstva, a najmanje jednom godišnje, do 30. juna tekuće godine za prethodnu godinu, preko Ministarstva dostavi Izveštaj o radu slobodne zone Vladi.
- (2) Sadržaj izveštaja iz stava 1 ovog člana utvrđuje Vlada.

VI. TRETMAN ROBE U SLOBODNOJ ZONI

Tretman roba u slobodnoj zoni

Član 26

- (1) Za robu unijetu u slobodnu zonu koja se koristi za proizvodnju ili se skladišti, ne plaćaju se carinske i druge dažbine.
- (2) Roba iz stava 1 ovog člana može u slobodnoj zoni ostati vremenski neograničeno.
- (3) Odredba iz stava 1 ovog člana primjenjuje se isključivo na stranu robu koja se u slobodnoj zoni skladišti ili upotrebljava radi njene prerade, obrade, aktivnog oplemenjivanja, ili se podvrgava uobičajenim oblicima rukovanja, u skladu sa Carinskim zakonom.

Slobodan spoljnotrgovinski režim

Član 27

- (1) Na unošenje robe iz inostranstva u slobodnu zonu i na njeno iznošenje u inostranstvo, kao i pretovar na teritoriji slobodne zone ne primjenjuju se dozvole ili eventualno druga ograničenja spoljnotrgovinskog režima.
- (2) Odredba stava 1 ovog člana ne primjenjuje se na naoružanje, vojnu opremu, robu dvostruke namjene, opasni otpad, lijekove i medicinska sredstva u skladu sa primjenjivim propisima.

Upućivanje robe iz slobodne zone na ostali dio teritorije Crne Gore

Član 28

(1) Roba iz slobodne zone koja se upućuje na ostali dio teritorije Crne Gore radi stavljanja u slobodan promet podliježe obavezi plaćanja carinskih i drugih dažbina, kao i primjeni restriktivnih mjera ili mjera zaštite predviđenih zakonom.

(2) Vrijednost domaćih sirovina ili domaćih komponenti u robi iz stava 1 ovog člana ne uračunava se u carinsku vrijednost.

(3) Roba iz stava 1 ovog člana mora se prijaviti carinskom organu.

Privremeno unošenje i iznošenje robe

Član 29

(1) Roba se može privremeno unijeti u slobodnu zonu sa ostalog dijela teritorije Crne Gore ili iznijeti iz slobodne zone izvan teritorije Crne Gore, radi oplemenjivanja (prerade, dorade ili obrade), ugradnje, ispitivanja, atestiranja, opravke, marketinških aktivnosti i drugo.

(2) Privremeno unošenje odnosno iznošenje robe, iz stava 1 ovog člana odobrava carinski organ.

(3) Roba koja je privremeno iznijeta iz slobodne zone mora se u slobodnu zonu vratiti ili izvesti u inostranstvo u roku koji odredi carinski organ.

VII. PRESTANAK RADA SLOBODNE ZONE

Uslovi za prestanak rada slobodne zone

Član 30

(1) Ako se u toku rada slobodne zone pokaže da su trajno prestali uslovi za osnivanje slobodne zone propisani članom 11 ovog zakona odnosno uslovi za početak rada iz člana 18 ovog zakona, Vlada može, na predlog Ministarstva, a po pribavljenom mišljenju drugih organa, ukinuti odluku o davanju saglasnosti za osnivanje slobodne zone.

(2) Odluka o ukidanju saglasnosti za osnivanje slobodne zone iz stava 1 ovog člana objavljuje se u „Službenom listu Crne Gore“.

(3) U odluci o ukidanju saglasnosti za osnivanje slobodne zone, Vlada će odrediti rok u kojem će slobodna zona prestati sa radom, a koji ne može biti duži od godinu dana od donošenja te odluke.

(4) Operator je dužan da dostavi Vladi, preko Ministarstva, izvještaj iz člana 25 ovog zakona i podatke o svim preduzetim radnjama radi prestanka rada slobodne zone, u roku od 30 dana od dana prestanka rada slobodne zone.

(5) Operator je dužan da carinskom organu omogući pristup elektronskom sistemu upravljanja robom sa svim podacima u roku od 30 dana od dana prestanka rada slobodne zone.

(6) Carinski organ je dužan da elektronski sistem upravljanja robom sa svim preuzetim podacima, uključujući evidencije i zapise o pristupu (audit log), čuva najmanje 10 godina od dana preuzimanja sistema od operatora, radi mogućih naknadnih provjera, postupaka i istraga, u skladu sa propisima o zaštiti podataka i arhivskom poslovanju.

(7) U roku od šest mjeseci po isteku roka iz stava 3 ovog člana, strana roba u slobodnoj zoni mora biti stavljena u slobodan promet ili vraćena u inostranstvo.

(8) U slučaju prestanka rada slobodne zone, korisnik i druga lica koja obavljaju djelatnost u slobodnoj zoni zadržavaju pravo svojine na stvarima i pravima koje su uvezli, odnosno unijeli u slobodnu zonu i mogu nastaviti sa radom po opštim propisima, van režima slobodne zone.

VIII. NADZOR

Vršenje nadzora

Član 31

- (1) Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši Ministarstvo.
- (2) Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši inspektor za oblast zaštite životne sredine, inspektor zaštite na radu, građevinski inspektor, sanitarni inspektor i tržišni inspektor.
- (3) Inspekcijski nadzor u dijelu sprovođenja carinskog nadzora, evidencije i kontrole robnih tokova u slobodnoj zoni, vrši carinski inspektor, u skladu sa carinskim propisima.

IX. KAZNE NE ODREDBE

Prekršaji osnivača

Član 32

- (1) Novčanom kaznom u iznosu od 5.000 eura do 40.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice – osnivač, ako:
 - 1) ne obavijesti Ministarstvo o svakoj promjeni podataka koji se vode u evidenciji iz člana 15 st. 4 i 5 ovog zakona u roku od 15 dana od nastanka promjene (člana 16 stav 1);
 - 2) ne obavijesti Ministarstvo o promjeni vlasničke strukture u obimu većem od 20% (član 16 stav 2).
- (2) Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 500 eura do 4.000 eura.
- (3) Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 3.000 eura do 10.000 eura.

Prekršaji operatora

Član 33

- (1) Novčanom kaznom u iznosu od 5.000 eura do 40.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice - operator, ako:
 - 1) ne obezbijedi da je prostor slobodne zone ograđen, jasno obilježen i organizovan tako da je pristup moguć isključivo kroz kontrolisane ulaze i izlaze pod nadzorom carinskog organa (član 18 stav 2 tačka 1);
 - 2) ne obezbijedi da su ulazi, izlazi, objekti i prostor slobodne zone fizički i tehnički obezbijeđeni, osvijetljeni i pokriveni spoljnim i unutrašnjim video-nadzorom (član 18 stav 2 tačka 2);
 - 3) ne obezbijedi da carinski organ ima neposredan, kontinuiran pristup sistemima video-nadzora i evidencijama, bez mogućnosti uvida trećih lica u vrijeme pristupa (član 18 stav 2 tačka 3);
 - 4) ne onemogućiti sprovođenje carinskog nadzora u svakom trenutku, uključujući nesmetan pristup prostoru, objektima, sistemima video-nadzora i jedinstvenom elektronskom sistemu upravljanja robom (član 18 stav 3);
 - 5) ne obezbijedi evidentiranje u elektronskom sistemu upravljanja robe sve robe koja se unosi u slobodnu zonu, skladišti, koristi radi prerade, obrade, aktivnog oplemenjivanja ili uobičajenih oblika rukovanja, kao i robe koja se iznosi iz slobodne zone, (član 18 stav 4);
 - 6) slobodna zona započne sa radom prije dobijanja rješenja od carinskog organa (član 19 stav 3);
 - 7) ne obezbijedi uslove za nesmetano vršenje carinskog, inspekcijskog i drugog nadzora (član 24 stav 1 tačka 1);

- 8) ne propiše opšta pravila poslovanja i tarife u slobodnoj zoni (član 24 stav 1 tačka 2);
 - 9) ne vodi evidenciju o zaključenim ugovorima sa korisnicima (član 24 stav 1 tačka 3);
 - 10) ne uvede elektronski sistem upravljanja robom na teritoriji slobodne zone (član 24 stav 1 tačka 4);
 - 11) ne propiše i ne obezbijedi unutrašnji red u slobodnoj zoni, uključujući i režim ulaska i izlaska (član 24 stav 1 tačka 5);
 - 12) ne utvrdi i ne sprovodi mjere zaštite životne sredine saglasno propisima (član 24 stav 1 tačka 6);
 - 13) po zahtjevu Ministarstva, a najmanje jednom godišnje, do 30. juna tekuće godine za prethodnu godinu, ne dostavi, preko Ministarstva, Izvještaj o radu slobodne zone (član 25 stav 1);
 - 14) ne dostavi Vladi, preko Ministarstva, izvještaj iz člana 25 ovog zakona i podatke o svim preduzetim radnjama radi prestanka rada slobodne zone, u roku od 30 dana od dana prestanka rada slobodne zone (član 30 stav 4);
 - 15) ne omogući carinskom organu pristup elektronskom sistemu upravljanja robom sa svim podacima u roku od 30 dana od dana prestanka rada slobodne zone (član 30 stav 5);
- (2) Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 500 eura do 4.000 eura.

Prekršaji korisnika

Član 34

(1) Novčanom kaznom u iznosu od 3.000 do 30.000 eura kazniće se za prekršaj korisnik, agent, špediter i drugo lice koje obavlja djelatnost u slobodnoj zoni, ako:

- 1) obavlja djelatnost bez saglasnosti carinskog organa (član 10 stav 4);
- 2) ne onemogući sprovođenje carinskog nadzora u svakom trenutku, uključujući nesmetan pristup prostoru, objektima, sistemima video-nadzora i jedinstvenom elektronskom sistemu upravljanja robom (član 18 stav 3);
- 3) u jedinstvenom elektronskom sistemu upravljanja robom ne evidentira svu robu koja se unosi u slobodnu zonu, skladišti, koristi radi prerade, obrade, aktivnog oplemenjivanja ili uobičajenih oblika rukovanja, kao i robu koja se iznosi iz slobodne zone (član 18 stav 4);
- 4) ne koristi elektronski sistem upravljanja robom od dana početka obavljanja djelatnosti u slobodnoj zoni, u skladu sa pravilima poslovanja operatora i uslovima carinskog nadzora (član 18 stav 5);
- 5) robu iz slobodne zone stavlja u promet na ostali dio teritorije Crne Gore bez plaćanja carinskih i drugih dažbina ili bez primjene restriktivnih mjera ili mjera zaštite (član 28 stav 1);
- 6) robu iz člana 28 stav 1 ovog zakona ne prijavi carinskom organu (član 28 stav 3);
- 7) privremeno unosi odnosno unosi robu iz člana 29 stav 1 ovog zakona bez odobrenja carinskog organa (član 29 stav 2);
- 8) robu koja je privremeno iznijeta iz slobodne zone ne vrati u slobodnu zonu ili ne izveze u inostranstvo u roku koji je odredio carinski organ (član 29 stav 3);
- 9) stranu robu u slobodnoj zoni ne stavi u slobodan promet ili ne vrati u inostranstvo u roku od šest mjeseci po isteku roka iz člana 30 stav 3 ovog zakona (član 30 stav 7).

(2) Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 500 eura do 4.000 eura.

(3) Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 3.000 eura do 10.000 eura.

X. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Rok za donošenje podzakonskih akata

Član 35

(1) Podzakonski akti za sprovođenje ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

(2) Do donošenja propisa iz stava 1 ovog člana primjenjivaće se propisi donijeti na osnovu Zakona o slobodnim zonama („Službeni list RCG“, broj 42/04 i „Službeni list CG“, br. 11/07, 76/08 i 40/16), ako nijesu u suprotnosti sa ovim zakonom.

Usklađivanje rada postojećih slobodnih zona

Član 36

(1) Slobodne zone osnovane do dana stupanja na snagu ovog zakona nastavljaju sa radom u skladu sa ovim zakonom.

(2) Postojeći operatori slobodnih zona osnovanih do dana stupanja na snagu ovog zakona dužni su da usklade organizaciju, način rada i poslovanje slobodne zone sa odredbama ovog zakona u roku od 18 mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu.

(3) Operator slobodne zone dužan je da uspostavi jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom u skladu sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Usklađivanje rada korisnika

Član 37

(1) Postojeći korisnici slobodnih zona nastavljaju sa radom u skladu sa ovim zakonom.

(2) Postojeći korisnici slobodnih zona dužni su da usklade svoje poslovanje sa odredbama ovog zakona u roku od 18 mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu.

Prestanak važenja

Član 38

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o slobodnim zonama („Službeni list RCG“, broj 42/04 i „Službeni list CG“, br. 11/07, 76/08 i 40/16).

Stupanje na snagu

Član 39

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

* U cilju privremenog zatvaranja pregovaračkog poglavlja 29 – Carinska unija, Predlog zakona o slobodnim zonama ne predstavlja formalno završno mjerilo ali ima značajnu indirektnu ulogu u ispunjavanju obaveza koje se odnose na jačanje kontrole rizika, nadzor robnih tokova i primjenu sistema za praćenje i sljedivost (Track&Trace). Ova veza je prepoznata i u izvještajima Evropske komisije, u kojima se oblast slobodnih zona posmatra u kontekstu borbe protiv nedozvoljene trgovine, naročito duvanskim proizvodima, te jačanja institucionalnih i tehničkih kapaciteta carinske službe.

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o slobodnim zonama sadržan je u odredbi člana 16 stav 5 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom u skladu sa Ustavom uređuju i druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Donošenju novog Zakona o slobodnim zonama pristupilo se sa ciljem suzbijanja nedozvoljene trgovine u slobodnim zonama, unaprjeđenja transparentnosti u radu i jačanja mjera carinske kontrole i nadzora.

Dosadašnja praksa u funkcionisanju slobodnih zona je pokazala da neadekvatna regulacija i nedostatak efikasnih mehanizama kontrole otežavaju ostvarivanje punog potencijala slobodnih zona, izazivaju ozbiljne ekonomske, političke i pravne probleme. Ovakav sistem funkcionisanja slobodnih zona u Crnoj Gori kroz zloupotrebu prava i resursa u dosadašnjoj praksi je otvarao mogućnost za neregularnost u poslovanju tj. korupciju, poreznu evaziju, nefer konkurenciju, nepristrasnost, nedovoljnu kontrolu robe u slobodnim zonama i sl., te je bilo neophodno definisati adekvatne mehanizme za suzbijanje navedenih pojava.

Donošenju novog Zakona o slobodnim zonama se pristupilo i zbog zastarjelosti pojedinih odredbi postojećeg Zakona o slobodnim zonama i usaglašavanja istog sa novim carinskim propisima, kao i zbog nedovoljne definisanosti i razrađenost osnovnih pojmova i procedura, što je u dosadašnjoj praksi često otvaralo mogućnost za vršenje brojnih malverzacija u slobodnim zonama.

III. USKLADENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Pri definisanju nacrtu novog Zakona o slobodnim zonama uzete su u razmatranje OECD preporuke o borbi protiv nedozvoljene trgovine i podsticanje transparentnosti u slobodnim trgovinskim zonama, Praktični vodič za slobodne zone Svjetske carinske organizacije i Revidirana Kjoto konvencija (RKK). Nacrt Zakon o slobodnim zonama je u potpunosti usaglašen sa Carinskim zakonom, koji je definisan u skladu sa Carinskim zakonom EU.

IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

OSNOVNE ODREDBE (članovi 1-5) – datim odredbama utvrđuje se značenje osnovnih pojmova i instituta koji se koriste u Zakonu o slobodnim zonama, kako bi se obezbijedilo jednoznačno tumačenje i pravilna primjena navedenog Zakona u praksi.

Navedenim normama definisani su subjekti koji posluju u slobodnoj zoni (osnivač, operator, korisnik, agent, špediter) i ključnih procesi i aktivnosti koje se mogu odvijati na prostoru slobodne zone (upravljanje robom, pretovar), zatim tehnički okvir kontrole robe, kroz definisanje elektronskog sistema upravljanja robom, kao i regulacija posebne kategorija robe, odnosno precizno razgraničenje pojmova duvan i duvanski proizvodi, što je važno radi carinskog, poreskog i regulatornog nadzora.

Navedenim normama slobodna zona se definiše kao dio carinskog područja na kojem se privredne aktivnosti obavljaju pod posebnim uslovima propisanim ovim Zakonom i drugim primjenljivim propisima. Definicija sadrži teritorijalni koncept zone, kojim se potvrđuje da slobodne zone nijesu izvan jurisdikcije Crne Gore, već su dio njenog teritorijalnog suvereniteta, što znači da na njenom području važe svi pozitivno pravni propisi koji se primjenjuju na ostaloj

teritoriji Crne Gore. Definisanjem navedene odredbe obezbijeđena je uključenost carinskih organa u postupke u slobodnim zonama i primjena svih pozitivno pravnih propisa koji važe na ostaloj teritoriji Crne Gore. Navedena odredba je značajna i sa aspekta suzbijanja razvoja principa "ekstrateritorijalnosti" područja slobodne zone, koji je u dosadašnjoj praksi često rezultirao smanjenim učešćem carinskih organa u praćenju kretanja robe i tereta unutar slobodne zone, kao i relaksiranim carinskim postupcima/kontrolama u njima, otvarajući tako put za povećan rizik od nezakonite trgovine.

OSNIVANJE SLOBODNIH ZONA (članovi 6-17) uređuje se institucionalni okvir za osnivanje i funkcionisanje slobodnih zona, status subjekata koji posluju u slobodnoj zoni, uslovi za osnivanje slobodne zone, inicijativa za osnivanje slobodne zone, akt o osnivanju slobodne zone, zahtjev za davanje saglasnosti za osnivanje zone, saglasnost Vlade za osnivanje slobodne zone, promjene podataka osnivača slobodne zone i proširenje zone.

Članom 6 se definiše krug lica koja mogu biti osnivači slobodne zone, ograničavajući ga na domaća privredna društva i preduzetnike, što predstavlja novinu u odnosu na ranije zakonsko rješenje, kojim je navedena mogućnost bila propisana i za strana pravna i fizička lica. Predviđena je i mogućnost da osnivači slobodne zone mogu biti i privredna društva koja učestvuju u javno-privatnom partnerstvu, čime se omogućava ulaganje privatnog kapitala, uz očuvanje interesa države i usklađenost sa razvojnim politikama.

Članom 7 se uspostavlja isključiva nadležnost Vlade za davanje saglasnosti za osnivanje slobodne zone, na predlog Ministarstva ekonomskog razvoja, čime se obezbjeđuje strateška i politička kontrola nad razvojem slobodnih zona, kao i transparentnost i pravna sigurnost kroz obavezno objavljivanje odluke u „Službenom listu Crne Gore“.

Članom 8 uređuje se pravni status operatora slobodne zone, kao centralnog subjekta za upravljanje i organizaciju slobodne zone. Navedenom normom je propisano da operator može biti osnovan kao društvo sa ograničenom odgovornošću ili kao akcionarsko društvo. Dodatni uslov koji zakon propisuje za operatora je da odgovorno lice i članovi organa upravljanja operatora ne mogu biti lica koja su bila pravosnažno osuđena za krivična djela koja ih čine nepodobnim za vršenje navedene funkcije. Navedenom normom se propisuje vremensko ograničenje od 30 dana za osnivanje operatora, čime se obezbjeđuje pravna i administrativna dinamika i sprječava da slobodne zone ostanu formalno osnovane ali bez upravljačke strukture. Normiranjem ograničavanje broja operatora na jednog sprječava se preklapanje nadležnosti i povećava efikasnost upravljanja.

Članom 9 se propisuje kontrolisana promjena operatora, uz obaveznu saglasnost Vlade i jasno razgraničenje odgovornosti između prethodnog i novog operatora, čime se obezbjeđuje kontinuitet poslovanja slobodne zone i pravna sigurnost korisnika i nadzornih organa.

Članom 10 se definiše status korisnika slobodne zone, njihova registracija i obaveza pribavljanja saglasnosti carinskog organa prije početka rada, čime se omogućava neposredna carinska kontrola nad djelatnostima u zoni i sprječavanju neovlašćenih ili nezakonitih aktivnosti.

Cilj navedenih normi je obezbjeđivanje boljeg pristupa podacima i bolja kontrola lica koja namjeravaju da osnuju zonu, upravljaju njome ili da vrše određene aktivnosti u zoni. Primjenom navedenih normi će se obezbijediti uspostavljanje transparentnog, funkcionalnog i odgovornog sistema upravljanja slobodnim zonama i jasno definisanje i razgraničenje uloge osnivača i operatora. Propisivanjem solidarne odgovornosti osnivača i operatora za obaveze propisane ovim Zakonom podstiče se obostrana odgovornost i sprječava prebacivanje odgovornosti navedenih subjekata, u slučaju propusta ili nepoštovanja zakonskih obaveza i obezbjeđuje se poštovanje zakona i efikasno funkcionisanje zone. Navedenim zakonskim rješenjem privredi se omogućava da koristi prednosti slobodnih zona, a državi da zadrži mehanizme nadzora i odgovornosti.

Odredbama člana 11 propisani su uslovi za osnivanje slobodne zone, koji se sastoje od ekonomske opravdanosti i skupa prostorno-tehničkih, bezbjednosnih, organizacionih i ekoloških zahtjeva, a koji zajedno obezbjeđuju da slobodna zona bude razvojno opravdana, bezbjedna, funkcionalna i pod potpunim institucionalnim nadzorom države.

Osnivanje slobodne zone mora biti ekonomski opravdano, što se dokazuje elaboratom i pratećom dokumentacijom. Ekonomska opravdanost postoji ako se može razumno očekivati da će slobodna zona privući domaća i strana ulaganja, povećati proizvodnju i izvoz, doprinijeti zapošljavanju, omogućiti uvođenje i primjenu savremenih tehnologija i biti u skladu sa mjerama ekonomske politike Vlade. Time se obezbjeđuje da slobodna zona ima stvarni razvojni efekat, a ne samo formalni status. Prostorno-tehnički uslovi obuhvataju: jasno definisane granice slobodne zone u planskoj dokumentaciji, obezbijeđen ili planiran pristup javnoj saobraćajnoj infrastrukturi (putevi, željeznica, luka, aerodrome), plan prostornog kapaciteta i mogućnost budućeg proširenja i dokaz da su obezbijeđeni uslovi za planiranje i izgradnju objekata i infrastrukture u skladu sa propisima, čime se obezbjeđuje da slobodna zona bude prostorno funkcionalna, infrastrukturno dostupna i planski održiva. Bezbjedonosni uslovi obuhvataju: plan ili koncept fizičko-tehničke zaštite slobodne zone, uspostavljanje video-nadzora, jasno definisane ulazno-izlazne kontrolne tačke, obezbjeđivanje neposrednog i diskretnog pristupa carinskog organa sistemu video-nadzora prije početka rada. Ispunjenje navedenih uslova obezbjeđuje se efikasni carinski i bezbjednosni nadzor i sprečavanje zloupotreba u slobodnim zonama. Propisani organizacioni uslovi se odnose se na plan i mjere osnivača za upravljanje slobodnom zonom, održavanje i koordinaciju izgradnje i funkcionisanja objekata i infrastrukture i jasno definisanu ulogu operatora slobodne zone. Cilj je stabilno, profesionalno i odgovorno upravljanje slobodnom zonom. Pod uslovima u pogledu zaštite životne sredine podrazumijeva se: plan mjera, radnji i aktivnosti osnivača, usklađenost sa propisima o zaštiti životne sredine i sprovođenje procjene uticaja na životnu sredinu, kada je to propisano. Ovim se obezbjeđuje održivi razvoj i usklađenost privrednih aktivnosti sa ekološkim standardima.

Odredbama člana 12 unaprijeđena je i detaljnije razrađena inicijativa za osnivanje slobodne zone. Propisane su jasne procedure, definisana je sadržina iste i rokovi za realizaciju. Inicijativu čine nacrt akta o osnivanju i nacrt elaborata ekonomke opravdanosti, a Ministarstvu ekonomskog razvoja je mogu podnijeti osnivač ili više njih. U toku trajanja inicijative zakonom je predviđena obaveza Ministarstva ekonomskog razvoja da osnivaču daje smjernice sa ciljem unaprijeđivanja dokumenata. Faza inicijative ima konsultativno-pripremni karakter, bez obavezujuće pravne snage. Svrha ove odredbe je da se obezbijedi efikasan, vremenski ograničen i pravno siguran postupak osnivanja slobodne zone, uz jasno razgraničenje obaveza Ministarstva ekonomskog razvoja i osnivača, te da se spriječi zadržavanje inicijativa u nedorečenom ili „otvorenom“ statusu bez daljeg postupanja. Prije svega, propisivanjem roka od 30 dana u kojem je Ministarstvo ekonomskog razvoja dužno da se izjasni o prihvatljivosti inicijative postiže se pravna sigurnost osnivača i predvidljivost postupka, jer osnivač u razumnom roku dobija informaciju da li inicijativa ispunjava osnovne zakonske pretpostavke. Ovlašćenjem Ministarstva da odredi rok za podnošenje zahtjeva za davanje saglasnosti obezbjeđuje se dinamika i ozbiljnost postupka, odnosno osigurava se da samo inicijative iza kojih stoji stvarna i spremna investiciona namjera uđu u narednu, formalnu fazu odlučivanja. Time se sprječava da prihvaćene inicijative ostanu neaktivne ili da se koriste isključivo radi rezervisanja lokacije ili sticanja određenih očekivanja bez realne namjere realizacije. Konačno, propisivanjem da se inicijativa smatra povučenom ako osnivač ne podnese zahtjev u ostavljenom roku, zakon uvodi jasnu pravnu posljedicu nepostupanja, čime se štite efikasnost rada uprave, racionalno korišćenje administrativnih resursa i transparentnost postupka, uz očuvanje mogućnosti da osnivač, ukoliko to želi, ponovo podnese novu inicijativu u skladu sa zakonom.

Da bi se formalizovalo pokretanje postupka za osnivanje slobodne zone, Zakon propisuje obavezu osnivača da prethodno definiše akt o osnivanju. Novim zakonskim normama, u okviru člana od 13 do 16, propisan je detaljan sadržaj akta o osnivanju, te su pored podataka o osnivaču, lokaciji i djelatnosti zone, istim obuhvaćeni i podaci o organima upravljanja, čime se obezbjeđuje veća pravna jasnoća i sigurnost. Donošenjem navedenog akta daje se pravni identitet zoni, a osnivač stiče uslov za formalizovanje inicijative za osnivanje slobodne zone u zahtjev za osnivanje iste.

Postupak odlučivanja po zahtjevu predviđa sveobuhvatan nadzor i pribavljanje mišljenja nadležnih organa ne samo u vezi ocjene ekonomske opravdanosti zahtjeva za osnivanje slobodne zone nego i u pogledu bezbjedonosnih provjera kojim se podvrgavaju osnivači i operator slobodne zone. Obaveza vršenja bezbjedonosnih provjera se sprovodi u postupku prije donošenja saglasnosti za osnivanje slobodne zone. Zakon propisuje obavezu Ministarstva ekonomskog razvoja da se prije dobijanja saglasnosti Vlade na osnivanje slobodne zone moraju sprovesti bezbjedonosne provjere za osnivača i operatora, te je Ministarstvo dužno da se radi vršenja navedenih provjera obrati Agenciji za bezbjednost, organu uprave za unutrašnje poslova i poreskim organima. Negativno mišljenje bilo kojeg od navedenih organa blokira davanje saglasnosti, čime se unaprjeđuje intersektorska saradnja u borbi protiv nelegalnih aktivnosti u slobodnim zonama, posebno u oblasti pranja novca, finansiranja terorizma i fiskalne discipline.

Navedenim norma se uvodi kontinuirana obaveza osnivača u pogledu transparentnosti vlasničke strukture, naročito kod značajnih promjena, uz mogućnost ukidanja saglasnosti u slučaju negativnih bezbjedonosnih ili pravnih nalaza. S tim u vezi, sprovođenje bezbjedonosnih provjera se predviđa i u slučaju promjene vlasničke strukture kapitala u obimu većem od 20% kapitala, kod osnivača koji su osnovani kao akcionarska ili društva sa ograničenom odgovornošću, odnosno kod promjene bilo kojeg ortaka, komplementara ili komanditora kod osnivača koji su osnovani kao ortačko ili komanditno društvo. Time se slobodna zona štiti od naknadnih rizika koji mogu nastati promjenom vlasništva ili kontrole.

Članom 17 se uređuje proširenje slobodne zone, uz princip potpune ekvivalencije sa postupkom osnivanja. Na ovaj način se sprečava da se proširenje koristi kao način zaobilazjenja propisanih uslova, te se obezbjeđuje da svako novo prostorno širenje bude podvrgnuto istim prostorno-planskim, bezbjednosnim i carinskim standardima.

U cjelini, ove norme imaju sistemski i preventivni karakter: one omogućavaju razvoj slobodnih zona kao instrumenta ekonomske politike, ali isključivo pod uslovima koji garantuju zakonitost, bezbjednost, transparentnost i održivost, čime se postiže ravnoteža između investicione slobode i zaštite javnog interesa.

POČETAK RADA I MJERE CARINSKOG NADZORA U SLOBODNOJ ZONI (članovi 18-19)

Dosadašnja praksa u funkcionisanju slobodnih zona u Crnoj Gori je pokazala da su mnogi subjekti koji su poslovali u slobodnim zonama koristili neadekvatan nadzor i nedostatak transparentnosti u istim da izvrše nezakonite aktivnosti, te se nametnula potreba za definisanjem većih ovlašćenja carinskim organima u radu slobodnih zona. Navedenim zakonskim rješenjem će se omogućiti sprovođenje sveobuhvatnijeg i efikasnijeg nadzora nad robom i aktivnostima u slobodnim zonama i povećanje transparentnosti u radu.

Članom 18 propisani su uslovi za početak rada slobodne zone. Pored uslova za osnivanje slobodne zone koji su utvrđeni članom 11 Zakona (ekonomska opravdanost, prostorno-tehnički, bezbjednosni, organizacioni i ekološki uslovi), Zakonom su propisane mjere carinskog nadzora, kao poseban, dodatni zahtjev, koji operator mora ispuniti da bi mu carinski organ izdao rješenje o početku rada slobodne zone. Dakle, mjere carinskog nadzora operator je dužan da konkretno i operativno ispuni nakon dobijanja saglasnosti Vlade za osnivanje slobodne zone, a prije početka

rada iste. Propisane mjere carinskog nadzora obuhvataju naročito: 1) fizičko i prostorno obezbjeđenje slobodne zone, kroz ograđivanje, jasno obilježavanje prostora i uspostavljanje kontrolisanih ulaza i izlaza pod nadzorom carinskog organa, 2) tehnički nadzor, uključujući spoljašnji i unutrašnji video-nadzor svih ulaza, izlaza, objekata i prostora, uz obezbijeđen neposredan, kontinuiran i diskretan pristup carinskog organa tim sistemima, 3) informacioni nadzor nad robom, kroz uspostavljanje jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom koji omogućava praćenje, evidentiranje i kontrolu robe u realnom vremenu, sa trajnom i neizbrisivom evidencijom svih radnji, 4) organizacioni aspekt nadzora, kroz usvajanje opštih pravila poslovanja operatora usklađenih sa zahtjevima carinskog organa i imenovanje odgovornih lica za sprovođenje mjera nadzora i 5) obavezu dostupnosti i saradnje, kojom se operator, korisnici, špediteri, agenti i druga lica koja posluju na području slobodne zone obavezuju da u svakom trenutku omoguće carinskom organu nesmetan carinski nadzor i pristup sistemu video-nadzora i elektronskim evidencijama.

Navedenom normom propisuje se i obaveza evidentiranja svih roba u jedinstvenom elektronskom sistemu upravljanja robom koje se unose u slobodnu zonu, skladište, koriste radi prerade, obrade, aktivnog oplemenjivanja ili uobičajenih oblika rukovanja, kao i roba koja se iznosi iz slobodne zone.

Takođe, uvodi se obaveza obezbjeđivanja trajne evidencije svih unosa, izmjena i pristupa podacima, pri čemu su brisanje ili izmjena podataka mogući jedino pod uslovom ostavljanja vidljivog traga. Navedenom normom će se obezbijediti integriteta podataka u jedinstvenom elektronskom sistemu upravljanja robom i spriječiti neovlašćeno brisanje ili prikrivanje podataka. Time se jačaju transparentnost, odgovornost korisnika sistema i pravna sigurnost, kao i mogućnost efikasnog nadzora i kontrole.

Član 19 propisuje ovlašćenje carinskog organa za izdavanje rješenje o početku rada slobodne zone operatoru slobodne zone, kada utvrdi da su mjere carinskog nadzora u potpunosti uspostavljene i funkcionalne, čime se jasno razdvaja faza formalnog osnivanja od faze stvarnog, operativnog početka rada pod punim carinskim nadzorom.

OBAVLJANJE DJELATNOSTI (članovi 20-22)

Član 20 propisuje obavljanje privrednih djelatnosti u slobodnim zonama i detaljno reguliše dozvoljene i nedozvoljene aktivnosti, koje se mogu obavljati na području istih, kao i izuzeća od primjene navedene norme. Navedenim normama se propisuje širok spektar proizvodnih i uslužnih djelatnosti koje se mogu obavljati u slobodnoj zoni, a koje su usmjerene na: proizvodnju robe, oplemenjivanje robe, skladištenje, pakovanje i pretovar robe, trgovinu na veliko, usluge poslovne podrške orijentisane na međunarodno tržište, uključujući korisničku podršku i kontakt centre, inovacione, istraživačko-razvojne i tehnološke djelatnosti, špediterske, transportne i druge usluge vezane za upravljanje i distribuciju robe u zoni.

Taksativno nabrojanje dozvoljenih djelatnosti u slobodnoj zoni znači da se samo one djelatnosti koje su izričito navedene i odobrene mogu obavljati u slobodnoj zoni, čime se uvodi pravna sigurnost i kontrolisani režim rada iste. Takođe, navedenim normama je definisano da je obavljanje svih djelatnosti u slobodnoj zoni uslovljeno odobrenjem carinskog organa, čime se povećava institucionalni nadzor i propisuje se da su u slobodnoj zoni dozvoljene samo one aktivnosti kojim se ne ugrožavaju zdravlje, životna sredina, imovina i bezbjednost države, što predstavlja klauzulu zaštite javnog interesa. Navedenim normama definisan je i dodatni set usluga u slobodnoj zoni, koje nisu klasične proizvodne ni logističke, ali su neposredno vezane za robu i njene tokove i doprinose izvozu, ponovnom izvozu ili carinskoj kontrolisanoj trgovini. Navedene usluge se odnose na: IT i softverske usluge, inženjerske i konsultantske usluge, servis i održavanje opreme i obrazovanje i obuke. Ovo zakonsko rješenje je u potpunosti usaglašeno sa Smjernicama Svjetske carinske organizacije (WCO) o funkcionalnoj integraciji usluga u carinsko

kontrolisane prostore, Preporukama OECD-a o borbi protiv nedozvoljene trgovine i podsticanje transparentnosti u slobodnim trgovinskim zonama i EU praksom. Član 20 pravi jasnu pravnu razliku između korisnika slobodne zone, koji imaju pravo da navedene usluge obavljaju trajno, što proizilazi iz njihovog statusa, i trećih lica u zoni kojima je dozvoljeno da te usluge obavljaju povremeno, što znači, uz prethodno odobrenje i pod nadzorom, kako bi se spriječila zloupotreba ili nekontrolisani pristup. Nacrtom navedenog Zakona jasno se zabranjuje vršenje bankarskih i drugih novčanih poslova, usluge osiguranja i reosiguranja imovine i osoba, finansijske usluge, kao i trgovina na malo u slobodnim zonama, čime se slobodna zona štiti od mogućnosti finansijskih zloupotreba (npr. pranja novca) ili od narušavanja tržišne ravnoteže i nastanka nelojalne konkurencije između lokalnih maloprodajnih subjekata u slobodnoj zoni i izvan nje, u slučaju trgovine na malo. Navedene zabrane imaju preventivni i represivni karakter i imaju za cilj da obezbijede da zone ne budu prostor za sumnjive i rizične aktivnosti.

U cilju suzbijanja nedozvoljene trgovine duvana i duvanskih proizvoda u slobodnim zonama, nacrtom navedenog Zakona se propisuje i apsolutna zabrana proizvodnje, obrade, skladištenja, privremenog smještaja, prometa, pretovara i tranzita duvana i duvanskih proizvoda u slobodnim zonama. Navedenim zakonskim rješenjem država želi da pošalje jasan signal da postoji odlučna namjera da se suzbiju nelegalne aktivnosti u zoni.

Članom 21 propisani su uslovi za davanje saglasnosti korisniku, odnosno uslovi koje korisnik zone treba da ispuni da bi dobio od carinskog organa saglasnosti za vršenje djelatnosti u slobodnoj zoni. Navedeni uslovi se odnose na dokaz da: 1) korisnik nema ozbiljnih ili ponovljenih povreda carinskih i poreskih propisa, 2) da posjeduje sistem vođenja poslovne evidencije i evidencije o prevozu, 3) ispunjava uslov finansijske solventnosti i 4) ispunjava sigurnosne i zaštitne standarde, uključujući mjere kontrole pristupa, rukovanja robom i bezbjednosti lanca snabdijevanja. Zakonom je propisano da operator može zaključiti ugovor sa korisnikom slobodne zone, tek nakon što korisnik ispuni navedene uslove i dobije saglasnost carinskog organa za obavljanje djelatnosti. Takođe, Zakonom je data mogućnost carinskom organu da se može obratiti organu državne uprave nadležnom za unutrašnje poslove i organu za nacionalnu bezbjednost za mišljenje ukoliko procijeni da je neophodno izvršiti provjere korisnika slobodne zone, sa aspekta zakona kojima se uređuju unutrašnji poslovi, sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, i poslovi nacionalne bezbjednosti.

Član 22 normira postupak podnošenja zahtjeva za dobijanje saglasnosti i donošenja rješenja za obavljanje djelatnosti korisnika u slobodnoj zoni. Propisuje obavezu korisnika da nakon dobijanja saglasnosti carinskog organa za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni, zaključi ugovor sa operatorom, što stvara pravnu osnovu za međusobna prava i obaveze, uključujući korišćenje prostora i objekata. Navedenom normom je propisano da korisnici zone mogu koristiti zemljište i objekte u slobodnoj zoni na osnovu ugovora zaključenog sa operatorom, a da radi obavljanja djelatnosti mogu na zakupljenom zemljištu, u skladu sa propisima, izgraditi privremeni ili trajni objekat u svojini ili ga kupiti od operatora ili drugog korisnika. Ova odredba utvrđuje da korisnici slobodne zone nemaju pravo neposrednog raspolaganja zemljištem, već ga koriste na osnovu ugovora o zakupu sa operatorom, čime se osigurava pravna kontrola i odgovornost. Dozvolava korisnicima da grade privremene ili trajne objekte, u skladu s važećim propisima, daje im pravnu osnovu za dugoročne investicije, uz obavezu poštovanja propisa. Navedenom normom se takođe propisuje da carinski organ može ukinuti saglasnost za obavljanje djelatnosti korisniku ako uslovi na osnovu kojih je dobijena saglasnost prestanu da budu ispunjeni, što je pravno sredstvo za kontinuiranu kontrolu zakonitosti i sigurnosti u slobodnoj zoni. Takođe, njome je predviđen rok od 90 dana za donošenje rješenja, što je u skladu sa principom efikasnog upravnog postupka.

UPRAVLJANJE SLOBODNOM ZONOM (članovi 23-25) reguliše se uspostavljanje upravljačkog subjekta, strukture upravljanja i obaveze operatora prema korisnicima slobodne zone.

Član 23 predviđa instituciju operatora kao centralnog pravnog lica odgovornog za upravljanje slobodnom zonom. Njime se propisuje obaveza operatora da korisnicima omogući obavljanje djelatnosti pod uslovima predviđenim ovim zakonom, aktima slobodne zone i ugovorom, uz poštovanje principa ravnopravnosti. Dakle, operator je, pravno gledano, ličnost sa statusom posebnog upravljača, koji istovremeno mora poštovati zakonske obaveze i osigurati fer i ravnopravan tretman svih poslovnih subjekata u zoni.

Član 24 propisuje sadržinu i obim aktivnosti upravljanja zonom, koje se odnose na: obezbjeđivanje uslova za nesmetano vršenje carinskog, inspekcijskog i drugog nadzora, propisivanje opštih pravila poslovanja i tarife u slobodnoj zoni, vođenje evidencije o zaključenim ugovorima sa korisnicima, uvođenje elektronskog sistema upravljanja robom na teritoriji zone, propisivanje i obezbjeđivanje unutrašnjeg reda u slobodnoj zoni, uključujući i režim ulaska i izlaska, utvrđivanje i sprovođenje mjera zaštite životne sredine saglasno propisima i druge poslove utvrđene opštim pravilima poslovanja zone. Ove aktivnosti predstavljaju kompleksnu kombinaciju javno-pravne odgovornosti prema državi i nadzornim organima i privatno-pravne funkcije upravljanja odnosima sa korisnicima i imaju za cilj da se obezbijedi zakonito, bezbjedno i efikasno funkcionisanje zone, u skladu s njenim specifičnim pravnim režimom.

Član 25 propisuje obavezu operatora da dostavlja Vladi, preko Ministarstva ekonomskog razvoja godišnji izvještaj o radu, čime se obezbjeđuje kontinuirani nadzor države nad radom slobodne zone. Rok za dostavljanje navedenog izvještaja pomjeren je novim zakonskim rješenjem sa 31. marta na 30. jun tekuće godine za prethodnu godinu, kako bi bio usklađen sa rokovima za završetak i predaju revidiranih finansijskih izvještaja koji su definisani Zakonom o reviziji. Navedenim rješenjem se obezbjeđuje da izvještaji budu dostavljeni nakon što finansijski podaci budu dostupni, konačni, tačni i provjereni revizijom. Takođe, Zakonom je ostavljena mogućnost izvještavanja i na zahtjev, te se Ministarstvo ekonomskog razvoja može obratiti operatoru i vanredno, mimo navedenog roka, što omogućava državi fleksibilan nadzor u slučaju sumnji ili vanrednih okolnosti (npr. inspekcija, istraga, revizija).

TRETMAN ROBE U SLOBODNOJ ZONI (članovi 26-29) reguliše se specifičan pravni režim koji se primjenjuje unutar slobodnih zona. Članom 26 je propisano uvođenje carinskih i poreskih olakšica za robu koja se koristi u svrhu skladištenja ili prerade u slobodnim zonama, što predstavlja primjenu jednog od osnovnih principa slobodnih zona – oslobađanje od carinskih i drugih fiskalnih obaveza dok se roba ne uputi na domaće tržište. Navedenom normom je propisano da se carinske i poreske olakšice primjenjuju samo na stranu robu koja se u slobodnoj zoni skladišti ili upotrebljava u cilju njene prerade, obrade, aktivnog oplemenjivanja ili se podvrgava uobičajenim oblicima rukovanja, u skladu sa Carinskim zakonom. Ograničenje samo na "stranu robu" i u svrhu njenog unošenja (skladištenje, prerada, oplemenjivanje, rukovanje) osigurava da pogodnosti ne budu zloupotrijebljene, već da se koriste u skladu s Carinskim zakonom i nadzorom carinskih organa. Ova norma je harmonizovana sa carinskim režimima EU (posebno režimom aktivnog oplemenjivanja i carinskog skladištenja), što je važno za pravnu pripremu u procesu evropskih integracija.

Slobodan spoljno-trgovinski režim poslovanja u zoni predstavlja još jednu povoljnost kojom se olakšava poslovanje u slobodnoj zoni i regulisan je članom 27 ovog Zakona. Njime je predviđeno da se na unošenje robe iz inostranstva u slobodnu zonu i na njeno iznošenje u inostranstvo, kao i pretovar na teritoriji slobodne zone, ne primjenjuju dozvole ili eventualno druga ograničenja spoljnotrgovinskog režima, osim za specifične, zakonom regulisane grupe robe, kao što su: naoružanje, vojna oprema, roba dvostruke namjene, opasni otpad, lijekovi i medicinska sredstva u skladu sa primjenjivim propisima. Ograničenja za navedene vrste roba predstavljaju

derogaciju pogodnosti u javnom interesu i bezbjednosti (tzv. zakonita ograničenja prava). Cilj ove norme je da se olakša međunarodna trgovina i poveća konkurentnost slobodnih zona. Odredbama kojim se definišu posebni uslovi poslovanja u slobodnoj zoni se reguliše se i upućivanje robe na domaće tržište. Član 28 propisuje da roba iz slobodne zone koja se radi stavljanja u slobodan promet upućuje na ostali dio teritorije Crne Gore podliježe obavezi plaćanja carinskih i drugih dažbina, kao i primjeni restriktivnih mjera ili mjera zaštite predviđenih primjenjivim propisima, pri čemu se domaće komponente robe ne oporezuju. Cilj navedene norme je da se stimuliše domaća proizvodnja.

Takođe, članom 29 dozvoljeno je privremeno iznošenje robe iz slobodne zone na ostali dio teritorije Crne Gore ili unošenje robe u slobodnu zonu sa ostalog dijela teritorije Crne Gore, radi oplemenjivanja (prerade, dorade ili obrade), ugradnje, ispitivanja, atestiranja, opravke, marketinških aktivnosti itd, uz prethodnu saglasnost carinskog organa. Carinskom organu je takođe dato ovlašćenje da odlučuje o vremenskom trajanju i načinu povratka robe.

Sa aspekta privrede i investitora, primjena navedenih odredbi će imati multiplikativni uticaj na smanjenje troškova poslovanja, povećanje fleksibilnosti, liberalizovan uvoz i izvoz, podsticanje proizvodnje i prerade i usklađenost sa EU standardima. Sa aspekta države, primjena navedenih normi će dovesti do povećanja nadzora i transparentnosti, stimulisanja domaće privrede i obezbjeđivanja kontrolisane liberalizacije, kojom država zadržati pravo da kontroliše spoljno-trgovinski promet nad osjetljivom robom.

PRESTANAK RADA ZONE (član 30)

Član 30 propisuje uspostavljanje jasnog i pravno uređenog mehanizma za prestanak rada slobodne zone. Za razliku od starog zakona, koji je prestanak rada vezivao za opšti i nedovoljno precizan standard „trajnog prestanka uslova za osnivanje“, novi zakon jasno i taksativno povezuje razloge prestanka rada sa konkretnim zakonskim odredbama o uslovima za osnivanje i početak rada slobodne zone, čime se bitno jača pravna sigurnost i smanjuje prostor za diskreciono odlučivanje. Cilj ove norme je da obezbijedi zakonit, kontrolisan i transparentan prestanak rada slobodne zone, uz istovremenu zaštitu fiskalnih interesa države, pravne sigurnosti korisnika i efikasan nadzor nad robnim tokovima. Norma jasno definiše uslove i proceduru ukidanja saglasnosti, ograničava rok za prestanak rada zone, te sprječava neizvjesnost i zloupotrebe koje bi mogle nastati u slučaju neuređenog ili naglog prestanka rada. Istovremeno, cilj je da se uspostavi puna odgovornost operatora kroz obavezu izvještavanja i obezbjeđivanja pristupa elektronskom sistemu upravljanja robom, čime se omogućava kontinuitet carinskog nadzora i naknadna kontrola zakonitosti poslovanja i kretanja robe. Dugoročno čuvanje podataka od strane carinskog organa služi jačanju institucionalne kontrole, prevenciji nezakonitosti i zaštiti javnog interesa. Norma takođe ima za cilj da uredi status strane robe nakon prestanka rada slobodne zone, propisujući jasan rok i način njenog carinskog tretmana, čime se obezbjeđuje fiskalna disciplina i usklađenost sa carinskim propisima. Konačno, norma štiti imovinska prava korisnika, garantujući zadržavanje prava svojine i mogućnost nastavka obavljanja djelatnosti po opštim propisima, van režima slobodne zone, čime se obezbjeđuje kontinuitet poslovanja i zaštita legitimnih ekonomskih interesa.

NADZOR (član 31) - Novo zakonsko rješenje donosi jasniju i precizniju podjelu nadležnosti tako što izričito definiše koje inspekcije vrše nadzor, čime se povećava pravna sigurnost i izbjegava preklapanje ovlašćenja. Razdvajanjem upravnog i inspeksijskog nadzora postiže se veća efikasnost i stručnost u primjeni zakona, a sistem nadzora se usklađuje sa savremenim principima upravnog prava. i zakonom o inspeksijskom nadzoru.

KAZNE NE ODREDBE (članovi 32 -34) značajno je unaprijeđena kaznena politika u slobodnim zonama. Nacrtom Zakona o slobodnim zonama pooštrene su mjere kaznene politike u slobodnim

zonama. Prekršajne mjere su detaljnije i preciznije razrađene, razdvojena je odgovornosti osnivača, operatora i korisnika slobodne zone, čime se proširuje odgovornost u odnosu na staro zakonsko rješenje i po prvi put se uvodi odgovornost osnivača slobodne zone. Nacrtom navedenog Zakona propisano je 15 različitih prekršaja operatora, koji uključuju različite aspekte: tehničke, bezbjednosne, upravljačke i ekološke aspekte, 10 prekršaja za korisnike i 2 za osnivače slobodne zone. Uveden je raspon većih minimuma i maksimuma novčanih kazni, čime se nadležnim organima daje veći prostor za proporcionalno kažnjavanje u zavisnosti od težine prekršaja.

PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE (članovi 35- 39) regulišu se usklađivanje rada postojećih slobodnih zona i rada postojećih korisnika, donošenje podzakonskih akata, prestanak važenja i stupanje na snagu ovog Zakona. Imajući u vidu da se uvođenjem novog zakonskog okvira mijenjaju uslovi pod kojima slobodne zone posluju, bilo je neophodno definisati norme kojim će se omogućiti da postojeće zone ne izgube automatski status.

Članom 35 predviđa se obaveza donošenja podzakonskih akata za sprovođenje ovog zakona u roku od 6 mjeseca od dana njegovog stupanja na snagu, dok je članom 36 regulisano je usklađivanje rada postojećih slobodnih zona sa novim zakonom i propisana je obaveza za postojeće operatore slobodnih zona da usklade organizaciju, način rada i poslovanje slobodne zone sa odredbama ovog zakona, u roku od 18 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Takođe, navedenom normom uvodi se obaveza za operatora slobodne zone da uspostavi jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom u skladu sa ovim zakonom, u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Cilj navedenog zakonskog rješenja je obezbjeđivanje principa pravne sigurnosti i zaštite stečenih prava i izbjegavanje pravnog vakuma ili pravna nesigurnosti, koja bi nastala trenutnim ukidanjem postojećih statusa.

Članom 37, za postojeće korisnike slobodnih zona propisana je obaveza usklađivanja poslovanja sa novim zakonom i ostavljen im je rok od 18 mjeseci od dana stupanja zakona na snagu u kojem mogu izvršiti navedeno usklađivanje; dok se članovima 38 i 39 propisuje prestanak važenja i stupanje na snagu zakona. Cilj navedenih odredbi je obezbjeđivanje pravnog kontinuiteta i prilagođavanje postojećih pravnih subjekata novom zakonskom rješenju.

V. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE OVOG ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore.

VI. RAZLOZI ZA DONOŠENJE OVOG ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Ovaj zakon je potrebno donijeti po hitnom postupku, u skladu sa članom 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore, imajući u vidu potrebu ispunjavanja međunarodnih obaveza koje je Crna Gora preuzela u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji, a posebno u cilju privremenog zatvaranja pregovaračkog poglavlja 29 – Carinska unija. Iako Predlog zakona o slobodnim zonama ne predstavlja formalno završno mjerilo u okviru tog pregovaračkog poglavlja, isti ima značajnu indirektnu ulogu u ispunjavanju obaveza koje se odnose na jačanje kontrole rizika, nadzor robnih tokova i primjenu sistema za praćenje i sljedivost (Track&Trace). Ova veza je prepoznata i u izvještajima Evropske komisije, u kojima se oblast slobodnih zona posmatra u kontekstu borbe protiv nedozvoljene trgovine, naročito duvanskim proizvodima, te jačanja institucionalnih i tehničkih kapaciteta carinske službe. Dodatno, unaprjeđenje normativnog okvira za slobodne zone proizilazi i iz strateških i međunarodnih obaveza Crne Gore. U skladu sa ciljevima Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028, Smjernicama za pristupanje OECD Preporuci o suzbijanju nedozvoljene trgovine, preporukama Svjetske carinske organizacije sadržanim u Praktičnom vodiču o slobodnim zonama, kao i obavezama koje proizilaze iz Okvirne konvencije o kontroli duvana (FCTC) i Protokola za eliminaciju nezakonite trgovine duvanskim proizvodima, Predlogom zakona se uspostavljaju zakonske mjere koje omogućavaju

unapređenje kontrole, praćenja i upravljanja slobodnim zonama, uz povećanje transparentnosti i odgovornosti svih učesnika u sistemu. Time će se stvoriti uslovi za privremeno zatvaranje poglavlja 29, što predstavlja značajan korak u ukupnom procesu pristupanja.

Usvajanje ovog zakona po hitnom postupku neophodno je kako bi se pokazala institucionalna spremnost i politička volja za pravovremeno ispunjavanje obaveza u procesu pristupanja EU, kao i posvećenost jačanju regulatornog okvira, uz krajnji cilj očuvanja stabilnosti i otpornosti finansijskog sistema Crne Gore.



Crna Gora

Ministarstvo ekonomskog razvoja

Adresa: Rimski trg 46
81000 Podgorica Crna Gora
tel: + 382 20 482 312
www.gov.me/mek

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ JAVNOJ RASPRAVI O NACRTU ZAKONA O SLOBODNIM ZONAMA

Vrijeme trajanja javne rasprave: od 17. juna 2024. godine do 7. jula 2025. godine.

Javna rasprava u navedenom roku sprovedena je dostavljanjem primjedbi, predloga i sugestija zainteresovane javnosti u elektronskom obliku.

Donošenje Zakona o slobodnim zonama jedna je od prioriternih aktivnosti Ministarstva ekonomskog razvoja koja je utvrđena Akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2024-2028. godine.

Prioritetni cilj izrade ovog zakonskog rješenja je borba protiv nedozvoljene trgovine u slobodnim zonama, povećanje transparentnosti i unaprjeđenje standarda poslovanja, što dalje omogućava rast visokokvalitetnih investicija koje doprinose održivom ekonomskom rastu i jačanju konkurentnosti privrede.

U tom cilju, Ministarstvo ekonomskog razvoja je u skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Službeni list Crne Gore", br. 041/18 od 28.06.2018) 6.11.2024. godine objavilo dva javna poziva, 1) Javni poziv nevladinim organizacijama (NVO) za predlaganje predstavnika/ce u radnom tijelu za izradu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnim zonama i 2) Javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti za pripremu predloga navedenog Zakona.

Nakon završetka navedenih procedura, Ministarstvo ekonomskog razvoja, 17. decembra 2024. godine formiralo je Radnu grupu za izradu Predloga zakona o izmjeni i dopuni Zakona o slobodnim zonama (Rješenje broj: 010-053/24-42288/3), koju su činili predstavnici nadležnih resora državne uprave, NVO, privatnog sektora, predstavnici Britanske Ambasade u Podgorici.

Saglasno Uredbi, Ministarstvo je dana 17. juna 2024. godine objavilo poziv za javnu raspravu o Nacrtu zakona o slobodnim zonama koja je trajala 20 dana od dana objavljivanja javnog poziva na internet stranici Ministarstva ekonomskog razvoja (www.gov.me/mek).

Slijedi tabelarni prikaz pristiglih primjedbi, predloga i sugestija zainteresovane javnosti na Nacrt zakona o slobodnim zonama sa odgovorima predlagača:

R. br.	Institucija /organizacija	Primjedba/predlog/sugestija na Nacrt zakona o slobodnim zonama	Odgovor obrađivača
1.	HI "Poliex" A.D. Berane Prof.dr Marinko Aleksić (e-mail od 4. jula 2025)	Primjedba/sugestija. U okviru novog Zakona o slobodnim zonama, predlaže se da se omogući da se krug fabrike namjenske industrije (npr. HI Poliex AD u Beranama) može proglasiti slobodnom zonom, uz zadržavanje svih važećih bezbjednosnih procedura i kontrole koje se odnose na promet vojne opreme i robe dvostruke namjene. Ovaj režim bi imao isključivo ekonomski karakter, usmjeren na stvaranje konkurentnijeg ambijenta za proizvodnju i izvoz. Obrazloženje: Glavni cilj Cilj je da Crna Gora iskoristi potencijal svog članstva u NATO i evropskih integracija, podrži razvoj domaće odbrambene industrije i otvori prostor za nova ulaganja, posebno u sjevernom regionu. Slobodne zone predstavljaju instrument za podsticanje izvoza, zapošljavanja i transfera tehnologije što su oblasti u kojima Crna Gora trenutno zaostaje. Ovaj predlog nudi balans između ekonomskog interesa i poštovanja svih međunarodnih bezbjednosnih normi. Nova realnost u Evropi i potrebe tržišta U savremenim geopolitičkim i bezbjednosnim uslovima, evropske zemlje intenzivno jačaju svoju odbrambenu industriju, prepoznajući je ne samo kao stub nacionalne bezbjednosti, već i kao snažan pokretač ekonomskog razvoja. Evropska unija i NATO od 2022. godine intenzivno pozivaju na povećanje industrijske proizvodnje u sektoru odbrane, naročito kada je riječ o municiji i osnovnim komponentama za potrebe članica, ali i saveznika. Evropska komisija je kroz instrumente poput EDIRPA (<i>The European Defence Industry</i>	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena Obrazloženje Predlog kompanije Poliex, kojim se traži da se u Nacrt zakona izričito unese mogućnost da se fabrike namjenske industrije koje proizvode robu pod režimom kontrole (vojna oprema i roba dvostruke namjene) mogu proglasiti slobodnom zonom zahtijeva posebno i pažljivo razmatranje u kontekstu ukupnog zakonodavnog, bezbjednosnog i međunarodnog okvira. Naime, član 14 Nacrta zakona već predviđa da se slobodna zona može uspostaviti „<i>ako je to ekonomski opravdano i ako su ispunjeni svi potrebni fizički i tehnički preduslovi, uključujući prostorne, infrastrukturne, bezbjednosne i organizacione uslove</i>“, pri čemu nijedna industrijska djelatnost nije unaprijed isključena iz mogućnosti ulaska u režim slobodne zone. Međutim, imajući u vidu specifičnu prirodu proizvodnje vojne opreme i robe dvostruke namjene, koja podliježe strožem režimu nadzora i kontrole u skladu sa zakonima o bezbjednosti, prometu, izvozu i međunarodnim obavezama Crne Gore, svaka fabrika namjenske industrije mora poslovati pod stalnim i punim nadzorom nadležnih državnih organa. Shodno tome, eventualna primjena odredbi ovog zakona na proizvodne kapacitete ovog tipa zahtijevala bi pojedinačnu pravnu i bezbjednosnu procjenu, kako bi se osigurala potpuna usklađenost sa posebnim propisima i pravilima o zaštiti tržišne konkurencije. Time se štiti ravnoteža između ekonomskog interesa i javne bezbjednosti, u duhu nacionalnih i međunarodnih obaveza.

	<i>Reinforcement through common Procurement Act at a glance</i>) i ASAP (<i>Act in Support of Ammunition Production</i>) direktno otvorila vrata za finansijsku podršku industriji koja može da zadovolji hitne potrebe kontinenta za kapacitetima proizvodnje 1 snabdijevanja. Litvanija, Poljska, Češka i druge zemlje regiona su već uveliko uključile fabrike namjenske industrije u režim slobodnih zona. Na primjer: • U Litvaniji, kompanije koje proizvode vojne komponente posluju u sklopu slobodnih ekonomskih zona (<i>Free Economic Zones — FEZ</i>), gdje imaju poreznu olakšicu i pristup infrastrukturi uz nadzor Ministarstva odbrane i unutrašnjih poslova. • U Poljskoj, vojna industrija je uključena u Specijalne ekonomske zone (<i>Specjalne Strefy Ekonomiczne</i>), uz dodatne mehanizme bezbjednosne kontrole, dok olakšice važe za sve proizvođače koji izvoze preko 70% proizvodnje. • Češka nudi slične stimulacije za fabrike koje zadovolje bezbjednosne i izvozne kriterijume, a istovremeno zapošljavaju lokalnu radnu snagu i ulažu u razvoj. Evropski trend jasno ukazuje da odbrambena industrija nije tretirana kao sektor koji treba isključiti iz ekonomskih olakšica - naprotiv, ona je viđena kao strateški motor razvoja, uz strogu kontrolu izvoza i prometa. Propuštene prilike i neiskorišćeni potencijal u Crnoj Gori Od ulaska u NATO 2017. godine, Crna Gora nije sistemski podržala razvoj svoje male, ali potencijalno značajne, odbrambene industrije. Ne postoji poseban zakon o proizvodnji naoružanja i vojne opreme (iako je trenutno u izradi), niti su stvoreni podsticajni mehanizmi koji bi omogućili veći broj investicija.	
--	---	--

	Trenutno u Crnoj Gori posluje mali broj kompanija koje se mogu smatrati dijelom namjenske industrije. Naša kompanija Poliex iz Berana izvozi oko 95% svoje proizvodnje pod strogim nadzorom ministarstava nadležnih za izdavanje dozvola. Kompleks fabrike je pod stalnim video nadzorom, fizički obezbijeđen, i zatvoren za neovlašćene ulaze. Uprkos svemu navedenom, postoji negativna percepcija da bi uključivanje fabrike poput Poliexa u režim slobodne zone predstavljalo bezbjednosni rizik. <i>Međutim, režim slobodne zone ne utiče na dozvole za proizvodnju, izvoz, niti kontrole kretanja robe, jer ti aspekti ostaju pod ingerencijom postojećih zakona i nadležnih institucija.</i> Predlog i sugestija na izmjenu Zakona Predlaže se da se u član zakona koji uređuje uslove za proglašenje slobodne zone, <u>doda odredba kojom se omogućava da se prostor zatvorenog industrijskog kompleksa koji proizvodi robu pod režimom kontrole (uključujući vojnu opremu i robu dvostruke namjene), može proglasiti slobodnom zonom radi ostvarivanja ekonomskih olakšica, uz obavezu:</u> • <u>da je promet pod strogom državnom kontrolom,</u> • <u>da postoje tehnički uslovi za nadzor i bezbjednost,</u> • <u>da se poštuju svi zakoni koji uređuju kontrolu izvoza, uvoza i proizvodnje vojne opreme.</u> Ova mjera ne mijenja bezbjednosni režim, ali omogućava da se izvoznim kompanijama omogući konkurentniji položaj na međunarodnom tržištu. Zašto je ovo važno za Crnu Goru Ovakav pristup donosi višestruku korist: • Razvoj sjevera Crne Gore; • Privlačenje stranih investitora;	
--	--	--

- Povećanje izvoza;
- Jačanje ekonomskog smisla članstva u NATO.

Sjeverni region kao manje ekonomski razvijen, sa velikom stopom nezaposlenosti i negativnim trendom odseljavanja stanovništva treba staviti u fokus ekonomskog i infrastrukturnog razvoja. Generisanje novih radnih mjesta za sve nivoe obrazovanja je prilika koja se ne smije propustiti. Otvaranje slobodne zone u regionu opštine Berane značajno može uticati i na privlačenje stranih investicija, gdje već postoji interesovanje za izgradnju novih proizvodnih pogona vojne opreme. Potrebno je izgraditi povoljan i stabilan režim poslovanja koji će značajno uticati na povećanje izvoza. Kompanije koje izvoze većinu svojih proizvoda najviše profitiraju od oslobađanja od PDV-a, carina i drugih fiskalnih nameta u okviru slobodnih zona. Na taj način njihov položaj na međunarodnom tržištu postaje stabilniji i konkurentniji. Osim toga, stvaraju se uslovi za jačanje ekonomske pozicije Crne Gore u NATO-u koja do sada nije kapitalizovana kroz industrijski razvoj.

Zaključak

U aktuelnim globalnim okolnostima, Crna Gora ne smije propustiti priliku da ne ojača sopstvene kapacitete kako odbrambene, tako i privredne. Mogućnost da se jedan visoko regulisani proizvođač uključi u režim slobodne zone, uz poštovanje svih bezbjednosnih standarda, nije prijetnja već prilika.

Obrazloženje Nacrta zakona već prepoznaje potrebu za ulaganjem u infrastrukturu i mehanizme nadzora u slobodnim zonama. To je znak da je država spremna da jača kontrolu, ali da ne smije sputavati razvoj.

Zakon o slobodnim zonama i budući Zakon o proizvodnji naoružanja i vojne opreme moraju biti usklađeni. Ovo je trenutak da Crna Gora pokaže da može biti ozbiljan partner u

	evropskoj industriji odbrane, i da zna kako da poveže ekonomiju, bezbjednost i razvoj u korist svojih građana. PRILOZI: EU politike za stimulisanje odbrambene industrije Suočena s iscrpljivanjem zaliha naoružanja usljed pomoći Ukrajini i spoznajom o vlastitoj ranjivosti, Evropska unija je preduzela korake ka stvaranju "odbrambene unije" Ključni stubovi ove nove politike su: • Evropska odbrambena industrijska strategija (<i>European Defence Industrial Strategy - EDIS</i>): Predstavljena u martu 2024. godine, ova strategija postavlja viziju za snažnu i otpornu evropsku odbrambenu tehnološku i industrijsku bazu (EDTIB). Cilj je da se do 2030. godine najmanje 40% odbrambene opreme nabavlja zajednički unutar EU, te da vrijednost unutarevropske trgovine u sektoru odbrane dostigne najmanje 35% ukupne vrijednosti odbrambenog tržišta Unije. Strategija takođe predviđa i uspostavljanje "Strukture za evropski program naoružanja" (SEAP) kako bi se olakšala saradnja država članica. • Akt za podršku proizvodnji municije (<i>Act in Support of Ammunition Production - ASAP</i>): Sa budžetom od 500 miliona eura, ovaj Instrument, usvojen u julu 2023. godine, ima za cilj hitno povećanje proizvodnih kapaciteta artiljerijske municije i raketa u Evropi. Kroz finansijsku podršku kompanijama, EU direktno interveniše kako bi se prevazišla uska grla u proizvodnji i ubrzala isporuka Ukrajini, kao i popunjavanje zaliha država članica. • Evropski odbrambeni fond (<i>European Defence Fund - EDF</i>): Sa budžetom od skoro 8 milijardi eura za period 2021-2027, EDF finansira prekogranične, kolaborativne projekte istraživanja i razvoja u oblasti odbrane. Cilj je podsticanje inovacija i stvaranje novih, interoperabilnih odbrambenih tehnologija unutar Unije.	
--	---	--

- Instrument za jačanje evropske odbrambene industrije kroz zajedničku nabavku (EDIRPA): Ovaj instrument podstiče države članice da zajednički nabavljaju najkritičniju odbrambenu opremu, čime se postiže bolja Cijena, veća interoperabilnost i jača industrijska baza.

Od država članica EU i onih koje žele da pristupe (poput Crne Gore) traži se da povećaju svoje budžete za odbranu, da aktivno učestvuju u zajedničkim nabavkama i projektima, te da svoje nacionalne odbrambene planove usklade sa ciljevima Unije. Za zemlje kandidate, ovo podrazumijeva postepeno usklađivanje sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom i aktivno učešće u EU inicijativama koje su im otvorene.

Od vlada EU članica i zemalja koje žele da pristupe Uniji se traži:

- Povećana ulaganja u odbranu;
- Zajedničke nabavke i projekti;
- Jačanje domaće odbrambene industrije;
- Usklađivanje sa EU politikama;
- Razvijanje evropske strateške kulture

Evropska unija države kandidate i članice podstiče da značajno povećaju svoje odbrambene budžete, sa ciljem da se dostigne i pređe prag od 2% BDP-a, u skladu sa NATO smjernicama. Očekuje se aktivno učešće u zajedničkim EU inicijativama za nabavku i razvoj vojne opreme, kao što su aktivnosti pod okriljem Evropskog odbrambenog fonda i EDIP-a. Osim toga, države članice treba da rade na jačanju svojih odbrambenih industrijskih baza podržavajući posebno inovacije, transfer tehnologije i kapacitete za proizvodnju. Zemlje kandidati, kao što je Crna Gora, moraju se uskladiti sa Zajedničkom vanjskom i bezbjednosnom politikom EU, uključujući uvođenje sankcija i učešće u misijama upravljanja krizama. Saradnja u ovoj oblasti značajno doprinosi razvoju

zajedničkog razumijevanja i pristupa bezbjednosnim izazovima pa samim tim učvršćuje EU perspektivu Crne Gore.

Od NATO zemalja zahtijeva se da jačaju ulogu odbrambene proizvodnje kroz:

- Povećana izdvajanja za odbranu;
- Plan akcije za odbrambenu proizvodnju (DPAP);
- Popunjavanje zaliha;
- Dugoročne ugovore o Poboljšanje interoperabilnosti;
- Razvoj tehnoloških kapaciteta

Kao i EU, NATO zahtijeva od svojih članica da troše najmanje 2% BDP-a na odbranu, a od ove godine i cijelih 5%, pri čemu se preporučuje da najmanje 20% tog iznosa ide na nabavku nove opreme, istraživanje i razvoj. Plan akcije za odbrambenu proizvodnju ima za cilj ubrzavanje zajedničkih nabavki, rješavanje izazova odbrambene industrije kroz povećanje proizvodnih kapaciteta i poboljšanje interoperabilnosti. Zemlje članice NATO-a moraju popuniti svoje iscrpljene zalihe vojne opreme, posebno municije koja je ustupljena Ukrajini. Saradnja država članica u okviru NATO-a podstiče se sklapanjem dugoročnih ugovora sa kompanijama iz odbrambene industrije da bi se osigurala stabilnost, predvidljivost u proizvodnji i blagovremeno obnavljanje zaliha vojne opreme. Oprema i proizvodi, kodifikovani i kompatibilni sa NATO standardima (preduslov koji Polix ispunjava) je ključna za efikasnost i unapređenje kolektivne odbrane članica alijanse. Pravci razvoja u vojnoj industriji usmjereni su ka ulaganjima u nove tehnologije kao što su dronovi, vještačka inteligencija i sajber bezbjednost. Crna Gora ima priliku da iskoristi svoje članstvo u EU i NATO i da značajno unaprijedi proizvodnju vojne opreme kroz podsticanje i jačanje kapaciteta proizvodnje i uvođenje i transfer novih savremenih tehnologija.

Argumenti u prilog prihvatanja predloga:

- Ekonomska efikasnost

Oslobađanje od carina i PDV-a na uvoz sirovina i komponenti, kao i potencijalne poreske olakšice na izvoznu dobit, direktno bi uticale na smanjenje troškova poslovanja i povećanje profitabilnosti. To bi omogućilo fabrici da investira u modernizaciju, istraživanje i razvoj, te poveća proizvodne kapacitete.

- **Povećanje konkurentnosti**

Niži troškovi proizvodnje čine crnogorske proizvode konkurentnijim na svjetskom tržištu, što je ključno za industriju koja je izrazito izvezno orijentisana.

- **Privlačenje investicija**

Omogućavanje ovakvog modela poslovanja može privući strane investicije u odbrambenu industriju Crne Gore, što bi doprinijelo transferu tehnologije i znanja.

- **Podrška nacionalnoj i regionalnoj bezbjednosti**

Jačanje domaće odbrambene industrije direktno doprinosi jačanju odbrambenih sposobnosti Crne Gore i NATO saveza, kao i podršci odbrambenim naporima Ukrajine.

- **Fleksibilnost u osnivanju**

Nacrt zakona ne ograničava specifične industrije koje mogu poslovati u slobodnoj zoni. Njegova opšta formulacija ostavlja prostor za interpretaciju i primjenu na različite sektore. Koncept „Industrijske zone u zoni” nije nov u međunarodnoj praksi.

- **Potpuna kontrola očuvana**

Ključna pretpostavka je da bi se zadržao *kompletan postojeći nadzor* nad proizvodnjom, skladištenjem i prometom naoružanja i vojne opreme. To uključuje licenciranje, izvoznu kontrolu, kontrolu krajnjeg korisnika, fizičku zaštitu i sve ostale regulative koje proizlaze iz međunarodnih obaveza Crne Gore (UN, EU, NATO). Carinske i bezbjednosne službe bi i dalje imale pun pristup i ovlašćenja.

		• Već ustanovljen i predviđen način kontrole i nadzora Nacrt Zakona o slobodnim zonama predviđa da se vojna oprema, roba dvostruke namjene i naoružanje mogu unijeti u slobodnu zonu i iz nje iznositi pod posebnim pravnim režimom. Metode kontrole i nadzora u velikoj mjeri su već uspostavljene i funkcionišu, pa bi se uz minimalne napore lako mogli proširiti i na sami proces proizvodnje u slobodnoj zoni. Izazovi: • Percepcija rizika Postoji percepcija da bi smještanje odbrambene Industrije u slobodnu zonu moglo povećati bezbjednosne rizike ili otežati nadzor. Međutim, ovo se može demantovati jasnim definisanjem i sprovođenjem protokola. • Složenost regulative Spoj stroge regulative odbrambene industrije sa specifičnim režimom slobodne zone zahtijeva izuzetno precizno definisanje procedura i nadzora kako bi se izbjegle zloupotrebe. • Međunarodne obaveze Crna Gora mora osigurati da ovakav aranžman ne narušava njene međunarodne obaveze u vezi sa kontrolom oružja i ne širi proliferaciju. • Administrativni kapaciteti Potrebno je osigurati dovoljne administrativne kapacitete carinskih i bezbjednosnih službi za efikasan nadzor ovakvog specifičnog korisnika slobodne zone.	
2.	Privredna komora Crne Gore,	Komentar/sugestija: Prema ocjeni privrede, Nacrt zakona predstavlja pozitivan iskorak ka unapređenju pravnog okvira koji reguliše ovu	1. Status stranih privrednih subjekata Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena.

Podgorica (putem pošte 7. jula 2025)	oblast. Međutim, uočen je niz sistemskih nedostataka koji bi mogli ograničiti njegovu djelotvornu primjenu i umanjiti atraktivnost slobodnih zona kao instrumenta za privlačenje investicija i podsticanje privrednog razvoja. Prvo, pojedine odredbe zakona imaju potencijalno diskriminatoran karakter prema stranim privrednim subjektima, budući da pravo na sticanje statusa korisnika slobodne zone uslovljavaju registracijom u Crnoj Gori. Takvo rješenje onemogućava nerezidentnim privrednim subjektima neposredno učešće u poslovanju u slobodnim zonama, što nije u skladu sa međunarodnim standardima i praksom koja podstiče otvorenost i konkurentnost ekonomskog prostora. Drugo, Nacrt zakona propisuje apsolutnu zabranu obavljanja svih djelatnosti koje se odnose na duvan i duvanske proizvode, uključujući skladištenje, tranzit i obradu. Ovakvo rješenje nije u skladu sa načelom proporcionalnosti, imajući u vidu da je moguće ostvariti cilj zakonodavca (sprječavanje zloupotreba) i kroz uvođenje pojačanih mehanizama kontrole, nadzora i licenciranja bez potrebe za potpunim normativnim isključivanjem pojedinih privrednih djelatnosti iz režima slobodne zone. Treće, Nacrt zakona je proceduralno opterećujući, jer propisuje nesrazmjerno duge rokove za upravno odlučivanje – npr. do 12 mjeseci za davanje saglasnosti na osnivanje slobodne zone, odnosno 60 dana za donošenje rješenja o početku njenog rada. Takvi rokovi nijesu u skladu sa zahtjevima savremenog poslovanja, a mogu dovesti do prolongiranja investicionih procesa, administrativnih zastoja i smanjenog interesa investitora. Četvrto, Nacrt zakona ne sadrži odredbe kojima bi se podstaklo poslovanje u slobodnim zonama, niti predviđa posebne fiskalne, administrativne ili druge pogodnosti koje bi mogle stimulirati razvoj inovativnih, izvozno orijentisanih ili turističkih zona, u skladu s uporednopravnom praksom u zemljama članicama EU i OECD.	Nacrt zakona (član 11) predviđa da korisnik slobodne zone može biti samo privredno društvo ili preduzetnik registrovan u Crnoj Gori. Time se obezbjeđuje: • Efikasan nadzor nad poštovanjem propisa – lokalna registracija omogućava organima (Uprava carina, Poreska uprava, ANB, Uprava policije, FOJ) neposredan uvid u vlasničku strukturu i finansijske tokove, uz primjenu mjera sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma u realnom vremenu. • Minimalan administrativni teret – osnivanje d.o.o. traje nekoliko dana, minimalni kapital je 1 €, društvo može imati jednog osnivača i jednog zaposlenog, valuta je euro, a devizni poslovi su liberalizovani. Ovaj uslov zbog toga ne predstavlja stvarnu poslovnu barijeru niti smanjuje konkurentnost stranih investitora. 2. Zabrana djelatnosti vezanih za duvan i duvanske proizvode Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Član 5 stav 7 nacrta propisuje potpunu zabranu proizvodnje, obrade, skladištenja, prometa i tranzita duvana i duvanskih proizvoda u slobodnim zonama. Razlozi za ovo su brojni: • Visok rizik od krijumčarenja duvana i duvanskih proizvoda iz slobodnih zona u Crnoj Gori potvrđen je izvještajima Evropske komisije o napretku Crne Gore, Europol-a i Frontex-a – slobodne zone u Crnoj Gori prepoznate su kao tačke najvećeg rizika za međunarodno krijumčarenje duvana u Jugoistočnoj Evropi. • Tekući krivični postupci – Specijalno državno tužilaštvo vodi više istraga i više sudskih postupaka za krijumčarenje i pranje novca na međunarodnom nivou upravo kroz duvanske tokove u zonama.
---	---	---

	Peto, u zakonodavnom tekstu u potpunosti izostaju mehanizmi zaštite stečenih prava korisnika slobodne zone, u slučaju izmjene propisa, ukidanja saglasnosti ili prestanka rada zone. Izostanak tranzicionih normi ili garantovanih pravnih lijekova (npr. naknade štete, roka za izlazak iz zone, prava na izjašnjenje) može značajno ugroziti pravnu sigurnost subjekata koji su prethodno uložili sredstva i preuzeli dugoročne obaveze. Imajući u vidu navedeno, predlaže se da se zakon dodatno unaprijedi kroz: 1) Uskladivanje sa međunarodnim standardima otvorenosti prema stranim subjektima; 2) Zadržavanje proporcionalnosti u regulisanju rizičnih djelatnosti kroz nadzor, a ne zabranu; 3) Skraćivanje upravnih rokova i uvođenje digitalizovanih procedura; 4) Normativno uvođenje stimulativnih mjera za poslovanje u slobodnim zonama; 5) Propisivanje garancija pravne zaštite postojećih korisnika u slučaju izmjene režima. Na kraju, treba voditi računa o tome da tekst Nacrta zakona bude usklađen sa važećim Zakonom o koncesijama, posebno u dijelu koji se odnosi na obavljanje djelatnosti u slobodnim zonama koje uključuju upravljanje ili korišćenje javnih dobara. Pored toga, mora se voditi računa o zaštiti tržišne konkurencije, u skladu sa Zakonom o zaštiti konkurencije. Normativna rješenja koja predviđaju povlašćen položaj određenih operatora, ili koja isključuju pojedine kategorije privrednih subjekata bez jasnog i proporcionalnog razloga, mogu dovesti do narušavanja ravnopravnosti tržišnih učesnika. Stoga je potrebno da se predvide garancije koje onemogućavaju netransparentno favorizovanje i	• Pretežnji javni interes – zaštita zdravlja stanovništva, fiskalnih prihoda budžeta i reputacije zemlje u EU integracijama zahtijeva mjeru potpune zabrane. Dosadašnja iskustva pokazuju da modeli „pojačanog nadzora“ bez zabrane nijesu dovoljni, jer raspoloživi kapaciteti kontrole nijesu proporcionalni obimu rizika. 3. Rokovi upravnih postupaka Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. • Vlada donosi saglasnost za osnivanje zone najkasnije u roku od 12 mjeseci (član 17). • Carinski organ izdaje rješenje o početku rada zone u roku od 60 dana (član 20). Rokovi predstavljaju krajnje granice neophodne za sprovođenje bezbjednosnih i finansijskih provjera od strane nadležnih organa. U narednom periodu, podzakonski akti koje će donijeti nadležni organi preciznije će definisati obaveze osnivača i operatora u svakoj fazi uspostavljanja zona. Cilj je da se odluke donose odmah po ispunjavanju svih uslova, bez čekanja krajnjih rokova propisanih zakonom. Intencija je da se u standardnim predmetima odluke donose znatno prije isteka zakonskih rokova, dok će propisani rokovi služiti kao krajnje ograničenje, posebno u slučajevima koji podrazumijevaju dodatne provjere u pogledu bezbjednosnih procjena. 4. Dodatne stimulativne mjere Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Slobodne zone već uživaju ključne podsticaje: • Oslobođanje od PDV-a i carine na robu koja se unosi, skladišti ili prerađuje u zoni (član 26).
--	---	---

		diskriminatorne prakse, u skladu sa pravilima o državnoj pomoći i fer tržišnoj utakmici. Slijede konkretni komentari PKCG na Nacrt zakona:	• Širok spektar dozvoljenih djelatnosti – industrijska prerada, ICT, logistika, turizam, istraživanje i razvoj (član 5). Aktuelna revizija zakona primarno je usmjerena na jačanje carinskog nadzora i transparentnost (npr. obavezni video-nadzor iz člana 7 i elektronsko praćenje robe iz člana 8). Uvođenje novih poreskih olakšica zahtijevalo bi šire izmjene fiskalnih propisa, što prelazi okvire ovog normativnog ciklusa. 5. Zaštita stečenih prava, koncesije i konkurencija Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. • Stečena prava – pri ukidanju saglasnosti Vlada određuje rok za prestanak rada zone od najviše godinu dana (član 32 stav 3). Po isteku tog roka, korisnici imaju još šest mjeseci da stranu robu stave u slobodan promet ili vrate u inostranstvo (član 32 stav 6). Ukupno do 18 mjeseci tranzicije potpuno štiti legitimna očekivanja i investicije korisnika. Eventualna naknada štete ostvaruje se po opštim obligacionim propisima pred nadležnim sudom. • Koncesioni režim – ako djelatnost u zoni uključuje korišćenje javnog dobra, paralelno se primjenjuje Zakon o koncesijama; nacrt ga ne derogira već dopunjava. • Zaštita konkurencije i državna pomoć – kriterijumi pristupa zoni su javni i jednaki za sve operatore. Svaka selektivna pogodnost podliježe kontroli Komisije za kontrolu državne pomoći i EU pravilima, što eliminiše rizik netransparentnog favorizovanja.
2.1.		Predlog br. 1 – definisanje novog člana Nacrta zakona – Načela: <i>Predlaže se definisanje novog člana zakona koji bi sadržao osnovna načela primjene Zakona o slobodnim zonama, sa ciljem obezbjeđenja veće pravne sigurnosti, usklađenosti sa</i>	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje 1. Postojeći normativni okvir već obezbjeđuje načela zakonitosti, proporcionalnosti i jednakog tretmana.

	<i>međunarodnim standardima i dosljedne primjene zakona u praksi.</i> Predloženi tekst novog člana: "Načela Član 3 Pri sprovođenju odredbi ovog zakona i podzakonskih propisa donesenih na njegovoj osnovi, nadležni organi, operatori i korisnici slobodnih zona dužni su da postupaju u skladu sa sljedećim načelima: 1) Načelo zakonitosti i pravne sigurnosti – Slobodna zona posluje u skladu sa zakonom, a korisnicima i operatorima mora biti obezbijedena predvidivost i pravna sigurnost u ostvarivanju prava i izvršavanju obaveza; 2) Načelo proporcionalnosti i srazmjernosti – Mjere nadzora i kontrole moraju biti srazmjerne riziku i ne smiju nepotrebno otežavati zakonito poslovanje korisnika i operatora; 3) Načelo jednakog tretmana – Domaći i strani subjekti imaju jednak pravni položaj prilikom pristupa slobodnim zonama i obavljanja dozvoljenih djelatnosti, osim ako posebnim propisima nije drugačije određeno u cilju zaštite javnog interesa; 4) Načelo transparentnosti i efikasnosti – Postupci u vezi s osnivanjem, radom i nadzorom nad slobodnim zonama moraju biti transparentni, zasnovani na jasnim kriterijumima i sprovedeni u razumnim rokovima; 5) Načelo održivog razvoja i zaštite interesa države – Aktivnosti u slobodnoj zoni treba da doprinose održivom ekonomskom razvoju, zapošljavanju,	- o Nacrt zakona se u članu 6 (pozivanje na Carinski zakon) i članu 30 (primjena drugih propisa) izričito oslanja na opšti pravni poredak, uključujući Ustav, Zakon o upravnom postupku i Zakon o inspekcijskom nadzoru, propise Kojima su uređeni platni promet, finansijske usluge, promet roba i usluga, radno-pravne odnose, zapošljavanje i rad stranih državljana, imovinsko-pravne odnose, kreditne odnose, planiranje prostora i izgradnju objekta, energetiku u kojima su načela zakonitosti, srazmjernosti, transparentnosti i nediskriminacije već temeljno uređena. - o Kako je u gornjem obrazloženju objašnjeno, predlagač je stava da u slobodnim zonama mogu poslovati samo subjekti nad Kojima crnogorski organi imaju direktnu kontrolu. U tom svijetlu, načelo jednakog tretmana sadržano je u članu 25, koji operatoru propisuje obavezu da djeluje prema „principu ravnopravnosti“ u odnosu na sve korisnike. - o Proporcionalnost mjera nadzora obezbijedena je kroz član 7: tehnički i bezbjednosni zahtjevi utvrđeni su na osnovu procjene rizika, dok će dalji sadržaj nadzora detaljno propisati podzakonski akt koji je već u pripremi i biće usvojen neposredno nakon što zakon stupi na snagu (član 7 stav 6). 2. Uvođenje posebnog člana o načelima dovelo bi do normativnog ponavljanja. - o Sistematsko rješenje kod izrade zakona bilo je da se izbjegne dupliranje pravila koje su već obuhvaćena horizontalnim propisima. Uvođenje opštih načela unutar svakog sektorskog zakona nije praksa crnogorskog zakonodavstva, jer se smjernice tumačenja obezbjeđuju opštim pravnim aktima i ustavnim poretom.
--	---	---

	transferu tehnologija i bezbjednosti, uz poštovanje ekoloških i fiskalnih standarda; 6) Načelo digitalizacije i interoperabilnosti – Upravljanje slobodnim zonama zasniva se na savremenim informacionim sistemima koji omogućavaju digitalno vođenje evidencija i nadzor u skladu sa međunarodnim standardima. Obrazloženje predloga br. 1: Uvođenje člana o načelima ima višestruku pravnu i praktičnu vrijednost. Normativno definisana načela olakšavaju tumačenje zakona, obezbjeđuju konzistentnost njegove primjene i sprječavaju arbitrarnost u odlučivanju nadležnih organa. Pored toga, ovakav pristup je u skladu sa praksom Evropske unije i međunarodnim preporukama koje naglašavaju važnost načela proporcionalnosti, transparentnosti i jednakog tretmana u regulaciji slobodnih zona.	○ Dodatni član bi proširio tekst bez stvarnog normativnog efekta, budući da svaka konkretna obaveza (npr. digitalizovani nadzor, transparentni rokovi, zabrane radi javnog interesa) već proizlazi iz materijalnih odredbi nacrtu zakona (čl. 7, 8, 11–20, 24–29). 3. Međunarodni standardi su već inkorporirani u sadržinu zakona. ○ Načelo digitalizacije i interoperabilnosti adresirano je čl. 8 (elektronski sistem upravljanja robom) koji propisuje obavezan online pristup carine svim podacima u realnom vremenu. ○ Načelo održivog razvoja ugrađeno je u član 14: elaborat ekonomske opravdanosti mora dokazati efekat na zapošljavanje, transfer tehnologija i privredni rast. ○ Načelo transparentnosti postupljenja osigurano je obavezom objavljivanja Vladine odluke o saglasnosti (član 13) i vođenja javne evidencije akata (član 17 stav 7). 4. Moguće pravne posljedice sugerisanog teksta ○ Formulacije poput „dužni su da postupaju u skladu sa načelima...” bez preciznog mehanizma mjerenja proporcionalnosti ili rokova mogle bi u praksi stvoriti pravnu nesigurnost – upravo suprotno cilju predlagača. ○ Sudska i upravna praksa u Crnoj Gori tumači načela kroz konkretne normativne odredbe; dupliranje ih ne čini pravno „jačim”, već može otvoriti dileme o njihovom faktičkom dometu. S obzirom na navedeno, predlagač smatra da bi uvođenje posebnog člana o načelima dovelo do normativnog preklapanja i eventualno otežalo primjenu zakona, dok su sva bitna načela već sadržana u
--	--	---

			važećem ustavno-pravnom i sektorskom okviru, te ih nije potrebno dodatno regulisati u tekstu nacrtu zakona.
2.2.		Predlog br. 2 u odnosu na član 3 u vezi sa članom 11 Nacrta zakona: <i>Predlaže se usklađivanje odredbi iz člana 3 stav 1 tačka 3 i člana 11 stav 1 Nacrta zakona, tako što će se jasno propisati da korisnik slobodne zone može biti i strano pravno lice koje nije registrovano u Crnoj Gori, a koje obavlja djelatnost u skladu sa zakonom.</i> Obrazloženje predloga br. 2: Naime, član 3 stipulira ko je korisnik slobodne zone, ali ne precizira ograničenje u pogledu njegove registracije u Crnoj Gori, dok član 11 sadrži restriktivnu formulaciju kojom status korisnika priznaje isključivo privrednim društvima i preduzetnicima registrovanim u Crnoj Gori. Ovakva neusklađenost stvara pravnu nesigurnost, a još značajnije, predstavlja regresiju u odnosu na trenutno važeći zakon, koji je eksplicitno omogućavao da korisnik bude i strano pravno ili fizičko lice. Onemogućavanje stranih pravnih lica da budu korisnici slobodne zone značajno umanjuje atraktivnost crnogorskih slobodnih zona za strane investitore, jer šalje poruku regulatorne rigidnosti u odnosu na međunarodno poslovanje. Time se neposredno slabi osnovna svrha slobodnih zona, koja se ogleda u stvaranju stimulativnog i predvidivog okruženja za podsticanje prekogranične trgovine, priliv stranog kapitala, transfer znanja i tehnologija, kao i povezivanje domaće privrede sa globalnim tržišnim tokovima. Slobodne zone su u svojoj suštini zamišljene kao instrument za liberalizaciju i internacionalizaciju ekonomije, a ne kao zatvoreni sistemi rezervisani isključivo za domaće subjekte. Ovako postavljeno zakonsko rješenje odstupa i od savremenih međunarodnih standarda i najboljih uporednopravnih praksi. Stav je Svjetske carinske	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Član 3 opisno definiše ko je „korisnik“ slobodne zone, dok član 11 precizira uslove i propisuje kvalifikovani uslov – da korisnik mora biti privredno društvo ili preduzetnik registrovan u Crnoj Gori. Time član 11 samo konkretizuje opšti pojam iz člana 3, pa normativna nedosljednost ne postoji. Dalje, Svjetska carinska organizacija (WCO) u <i>Practical Guidance on Free Zones</i> naglašava da država mora imati potpunu jurisdikciju nad licima koja posluju u zoni, uključujući mogućnost neposrednog uvida u evidencije i finansijske tokove wcoomd.org. Obavezna registracija u Crnoj Gori upravo to omogućava – Uprava carina, Poreska uprava, ANB, FOJ i Uprava policije imaju direktan pristup matičnim i bankarskim podacima bez potrebe za međunarodnim zamolnicama. Dosadašnji predmeti Specijalnog državnog tužilaštva pokazuju da je nadzor nad složenim of-šor strukturama znatno otežan. Lokalna registracija značajno smanjuje taj rizik i omogućava efikasnije sprovođenje Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. OECD-ova <i>Recommendation on Countering Illicit Trade – Enhancing Transparency in Free Trade Zones</i> poziva države da zahtijevaju jasnu identifikaciju krajnjeg vlasnika roba i vođenje evidencija koje su dostupne nadležnim organima (<i>OECD Legal Instruments</i>). Najefikasniji mehanizam za to je da subjekt bude upisan u domaći registar privrednih društava. Takođe, u EU Carinskom zakoniku deklaracije za specijalne procedure može podnositi samo lice s važećim EORI brojem (<i>Economic Operator Registration and Identification</i>); ne-rezidenti ga dobijaju tek kada otvore poslovnu jedinicu ili predstavništvo u Uniji (<i>EUR-Lex</i>). Cilj je, kao i u Crnoj Gori, osigurati potpunu fiskalnu i bezbjednosnu kontrolu.

	organizacije (WCO) da pristup slobodnim zonama treba da bude otvoren i za domaće i za strane subjekte, pod jednakim i transparentnim uslovima, uz odgovarajući carinski i bezbjednosni nadzor¹. Slično tome, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) poziva države da omoguće učešće u slobodnim zonama kako domaćim, tako i stranim licima, uz propisane obaveze provjere, vođenja evidencija i saradnje sa nadležnim organima². Revidirana Kjoto konvencija, kao međunarodni standard carinskog zakonodavstva, u Prilogu D koji se odnosi na slobodne zone propisuje da robu u slobodnu zonu može unositi bilo koje lice, kao i da nacionalno zakonodavstvo uređuje uslove pod kojima to lice posluje, bez uvođenja diskriminatornih ograničenja. Čak ni evropsko zakonodavstvo, konkretno Carinski zakonik EU³, ne predviđa restrikcije po osnovu nacionalne registracije, već se fokusira isključivo na ispunjavanje carinskih i bezbjednosnih uslova za subjekte koji posluju u zoni. Imajući u vidu navedeno, zaključujemo da bi zadržavanje uslova iz člana 11 predstavljalo nepotrebnu i štetnu prepreku za međunarodnu konkurentnost slobodnih zona u Crnoj Gori, posebno u kontekstu aktuelnih trendova u međunarodnoj trgovini i regionalne borbe za privlačenje stranih investitora. Umjesto restrikcija, regulatorni okvir bi trebalo da se fokusira na propisivanje dodatnih uslova za nerezidente, gdje je to opravdano, ali uz očuvanje otvorenosti zona, što je ujedno i standard savremene prakse. U tom smislu, predlaže se da se član 11 izmijeni na način da korisnik slobodne zone može biti i strano pravno lice koje nije	Važno je ponovo istaći da osnivanje d.o.o. u Crnoj Gori traje nekoliko dana, minimalni kapital je 1 €, a strano lice može biti jedini osnivač i direktor. Stoga, stav je da uslov registracije zarad obavljanja djelatnosti u SZ ne predstavlja stvarnu biznis-barijeru niti smanjuje konkurentnost investitora. Revidirana Kjoto konvencija i WCO vodič omogućavaju državama da propišu dodatne uslove za operatore slobodnih zona; otvoren pristup zonama je preporuka, a ne obaveza. Ključni zahtjev je efektivan nadzor, što član 11 upravo postiže. Strani osnivač zadržava potpunu kontrolu nad lokalnom kćerkom-firmom, uživa sve carinske i poreske pogodnosti zone i može nesmetano repatriirati dobit zahvaljujući liberalnom deviznom režimu. Domaći i strani subjekti podliježu istom režimu nadzora – razlika je samo u tome što su svi „vidljivi“ u domaćem registru. U zaključku, predlagač smatra da zadržavanje odredbe člana 11 ni na koji način ne uskraćuje prava stranih investitora, ali državi garantuje povišen stepen nadzora, naročito u odnosu na dosadašnju praksu, kao i brže sprovođenje mjera protiv pranja novca i krijumčarenja, u skladu sa WCO i OECD smjernicama. Predlog za brisanje uslova registracije otvorio bi ozbiljne bezbjednosne i fiskalne rizike, dok bi korist za investitore bila zanemarljiva – osnivanje lokalnog društva je brzo, jeftino i pravno jednostavno. Zato se primjedba odbija kao neosnovana.
--	--	---

¹ *Practical Guidance on Free Zones*, WCO, 2020. Dostupno na:

<https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/practical-guidance-on-free-zones.aspx>.

² *Recommendation of the Council on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade Zones*, OECD, 2019. Dostupno na:

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0454>.

³ Uredba br. 952/2013. Dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32013R0952>.

	registrovano u Crnoj Gori, uz eventualno preciziranje dodatnih uslova za takva lica. Time bi se otklonila postojeća normativna kontradiktornost sa članom 3, ali i a osnovnim ciljevima ovog zakona, te uskladilo rješenje sa međunarodnim obavezama, najboljim praksama i realnim potrebama privrede.	
2.3.	Predlog br. 3 u odnosu na član 5 Nacrta zakona – Privredne djelatnosti u slobodnoj zoni: <i>Predlaže se da se odredba člana 5 stav 7, kojom se propisuje apsolutna zabrana proizvodnje, obrade, skladištenja, privremenog smještaja, prometa, pretovara i tranzita duvana i duvanskih proizvoda u slobodnoj zoni, izmijeni na način da se umjesto potpune zabrane uvede mogućnost obavljanja ovih djelatnosti pod posebnim uslovima, uz obaveznu primjenu strožih mjera nadzora, pooštrenih carinskih procedura i dodatnih bezbjednosnih standarda, u skladu sa međunarodnim praksama i preporukama relevantnih organizacija.</i> Takođe, predlaže se dopuna stava 5 dodavanjem nove tačke kojom bi se propisala mogućnost obavljanja i <u>drugih aktivnosti koje su funkcionalno povezane sa privrednim djelatnostima u slobodnoj zoni, a koje nijesu taksativno navedene u postojećim tačkama</u>. Na taj način bi se omogućilo obavljanje inovativnih, pratećih i specijalizovanih djelatnosti koje doprinose efikasnosti i konkurentnosti poslovanja u zoni, kao što su, na primjer, logističke optimizacije, digitalna rješenja za upravljanje lancima snabdijevanja, napredne analitike i slične aktivnosti koje u savremenim slobodnim zonama čine značajan dio operativnog okruženja. Ova dopuna bi obezbijedila potrebnu fleksibilnost u primjeni zakona, bez narušavanja nadzorne funkcije carinskih organa, i doprinijela usklađivanju sa praksom u zemljama članicama OECD i EU, u kojima se poslovne funkcije u slobodnim zonama ne svode isključivo na proizvodno-logističke, već obuhvataju i šire uslužno-inovativne domene.	Ocjena primjedbe - Zabrana duvanskih aktivnosti – primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. - Fleksibilniji spisak privrednih djelatnosti – primjedba je djelimično prihvaćena. Obazloženje A. Zabrana prometa, proizvodnje, smještaja i tranzita duvana i duvanskih proizvoda Dosadašnja situacija nedvosmisleno navodi na zaključak da dozvoljenost prometa, proizvodnje, smještaja i tranzita duvanskih proizvoda kroz slobodne zone u Crnoj Gori nosi sa sobom objektivno visok nivo rizika. Tako je na primjer Evropska komisija u Izvještaju o napretku za 2024. ističe da „Crna Gora mora uložiti dodatne napore u suzbijanje krijumčarenja cigareta, naročito u slobodnoj zoni Luke Bar“ (European External Action Service). Evropski parlament je 2023. pozdravio vladinu odluku o zabrani skladištenja duvana u Baru, ali je ponovo „pozvao na dodatne mjere u slobodnoj zoni Luke Bar“ (European Parliament). Što se tiče međunarodnih instrumenata, OECD-ova Preporuka o transparentnosti u slobodnim zonama navodi duvan među robom najvišeg rizika i insistira da države pooštre režim ili zabrane kad nadzorni kapaciteti nijesu dovoljni (OECD Legal Instruments), a u istom svijetlu WCO „<i>Practical Guidance on Free Zones</i>“ naglašava da se najveće zloupotrebe FTZ-ova odnose upravo na cigarete te da je „teritorijalnost carine presudna“ (wcoomd.org), što se upravo pokušava postići ovim zakonskim rješenjem.

	Izostavljanje ovih aktivnosti iz zakonskog okvira nosi rizik da se iste tumače kao pravno nedozvoljene, iako predstavljaju nužan prateći element savremenog industrijskog, logističkog i digitalnog poslovanja. Imajući u vidu dinamičnost tržišta i evoluciju poslovnih modela, važno je da zakon ne postavi taksativnu i zatvorenu listu djelatnosti (<i>numerus clausus</i>), već da omogući normativnu osnovu za uključivanje i drugih funkcionalno povezanih aktivnosti koje su usklađene sa ciljevima slobodnih zona. Obrazloženje predloga br. 3: Iako je jasno da se duvanski proizvodi ubrajaju u robu visokog rizika sa stanovišta suzbijanja nedozvoljene trgovine, iskustvo i praksa privrede u Crnoj Gori, posebno privrednih subjekata koji posluju u okviru Luke Bar i povezanih špediterskih i logističkih operatera, pokazuju da je i u odnosu na ovu robu moguće uspostaviti efikasan i zakonit režim prometa, naročito u segmentima tranzita i skladištenja u zatvorenim i plombiranim kontejnerima pod pojačanim nadzorom carinskih i bezbjednosnih organa. Potpuno isključivanje duvana i duvanskih proizvoda iz dozvoljenih aktivnosti u slobodnim zonama može proizvesti ozbiljne negativne ekonomske posljedice, kako po konkurentnost Luke Bar u odnosu na regionalne luke, tako i po obim ukupnog prometa, prihod logističkog sektora i broj zaposlenih. Ovakvo rješenje dodatno otežava pozicioniranje Crne Gore kao pouzdanog i konkurentnog transportnog čvorišta, te umanjuje investicioni potencijal slobodnih zona. Ovdje je potrebno primijeniti pravni test proporcionalnosti, pa zabrana kao regulatorna mjera treba biti krajnje sredstvo, a ne početni pristup. Umjesto toga, zakonodavni okvir može se unaprijediti uvođenjem strožih mehanizama kontrole, obavezne digitalne evidencije, pojačanog carinskog nadzora i licenciranja korisnika koji žele da obavljaju ove djelatnosti, čime bi se istovremeno očuvala svrha regulacije i omogućili legitimni poslovni tokovi.	Test proporcionalnosti Predlagač smatra da bi alternativni predlog za izmjenu ovog člana (licenciranje + pojačani nadzor) zahtijevao implementiranje stalnih (24/7) timova Uprave carina, Uprave policije i ANB-a, nabavku visoko specijalizovane opreme za skeniranje i digitalni monitoring kontejnera. Na ovaj način bi godišnji fiskalni trošak vjerovatno i premašio potencijalne prihode ekonomije od legalnog tranzita duvana i duvanskih proizvoda. Zdravstveni i fiskalni efekti krijumčarenih cigareta (neplaćanje akciza, uticaj na javno zdravlje, reputacioni trošak u procesu EU integracija) daleko nadmašuju eventualnu dobit logističkog sektora. Uporedna praksa manjeg tržišta Više mediteranskih luka sa ograničenim kapacitetom nadzora (npr. Korzika, Malta) primjenjuje ili potpunu zabranu ili izrazito restriktivan režim za duvan. Time se smanjuje reputacioni rizik i izbjegavaju „efekti magneta“ za kriminalne mreže. U zaključku, predlagač ističe da s obzirom na kumulativni bezbjednosni, fiskalni i reputacioni rizik, potpuna zabrana ostaje jedina razmjerno efikasna i finansijski održiva mjera. B. Proširenje liste dozvoljenih djelatnosti – djelimično prihvaćeno Savremene slobodne zone uključuju naprednu logistiku, digitalnu analitiku, „supply-chain as a service“, laboratorije za R&D, repair-&-return centre i slično. Uskraćivanje pravnog osnova za takve usluge moglo bi dovesti do neatraktivnosti zone za visokotehnološke investitore. S tim u vezi, član 5 stav 5 biće dopunjen novom tačkom: <i>„5. inovativne, prateće i visokospecijalizovane djelatnosti koje su funkcionalno povezane sa privrednim djelatnostima u slobodnoj zoni.“</i>
--	---	--

	Ovakav pristup podržan je i kroz međunarodne preporuke. Primjera radi, WCO je izričita u tome da su slobodne zone rizične upravo kada nadzor nije dovoljno jasan i sveobuhvatan, dok se rješenje ne vidi u zabrani djelatnosti, već u snažnijem uključivanju carinskih i nadzornih organa, digitalizaciji tokova robe i uvođenju elektronskih sistema za upravljanje i praćenje. Takođe, u pogledu strukture privrednih djelatnosti dozvoljenih u slobodnoj zoni, predlaže se da se postojeći spisak iz člana 5 stav 5 dopuni novom tačkom kojom bi se omogućilo obavljanje i drugih aktivnosti koje su funkcionalno povezane s osnovnim privrednim djelatnostima u zoni, a koje nijesu taksativno obuhvaćene postojećim normama. Time bi se otvorio prostor za obavljanje inovativnih, pratećih i visokospecijalizovanih djelatnosti, kao što su napredna logistička rješenja, digitalne usluge u lancu snabdijevanja, procesna optimizacija i druge podržavajuće funkcije, koje čine suštinski dio savremenih poslovnih modela u slobodnim zonama.	
2.4.	Primjedba br. 4 u odnosu na član 8 Nacrta zakona – Elektronski sistem upravljanja robom: <u>Predlaže se izmjena člana 8 na način da se uloga operatora slobodne zone redefiniše tako da ne uključuje obavezu samostalnog uspostavljanja i održavanja elektronskog sistema upravljanja robom.</u> Umjesto toga, zakon bi trebalo da ustanovi obavezu uspostavljanja centralizovanog informacionog sistema u nadležnosti države, kojim bi upravljao nadležni organ, a u koji bi se svi operatori i korisnici slobodne zone bili dužni tehnički integrisati. Na taj način bi se osigurala standardizacija podataka, pravna i tehnička interoperabilnost između zona, i jednak pristup nadzornim organima, što je od presudnog značaja za efikasan carinski nadzor, borbu protiv nezakonitih tokova robe i očuvanje integriteta zone.	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Član 8 je zasnovan na već postojećem modelu carinskog nadzora: Uprava carina upravlja CIS-om u koji se, u realnom vremenu, slivaju svi podaci iz specijalnih carinskih režima. Nacrt zakona zato obavezuje operatora zone da uspostavi i finansira elektronski sistem upravljanja robom koji se tehnički povezuje sa CIS-om. Takvo rješenje omogućava nadzor nad prometom robe u realnom vremenu, a da pritom ne izlaže budžet višegodišnjem i višemilionskom trošku razvoja centralizovane platforme od nule. Operator, koji u zoni djeluje kao „suveren“ i ostvaruje direktnu ekonomsku korist od koncesije, snosi trošak izrade i održavanja elektronskog sistema upravljanja robom, što je srazmjerno prenosu dijela javnih ovlašćenja na ova lica.

	Istovremeno, predlaže se da se zadrži postojeći režim prema kojem svaki korisnik (skladištar) vodi evidenciju o robi u okviru svog skladišta, ali da se ta evidencija tehnički integriše u državni sistem, uz omogućen direktan i nesmetan pristup nadležnim carinskim organima isključivo u nadzorne svrhe. Ovo bi osiguralo balans između efikasnog nadzora i zaštite poslovne autonomije i poslovnih tajni korisnika, sprječavajući da operatori, koji su često u poslovnom odnosu konkurencije sa korisnicima, imaju uvid u komercijalne i logističke podatke drugih subjekata. Obrazloženje primjedbe br. 4: Odredba člana 8 stav 2 kojom se obavezuje operator da samostalno obezbijedi elektronski sistem upravljanja robom može proizvesti negativne posljedice po transparentnost, standardizaciju i pravnu sigurnost u poslovanju slobodnih zona. Naime, ovakvo rješenje može dovesti do fragmentacije sistema, gdje bi svaki operator razvio vlastiti informacioni sistem, različit po strukturi, bezbjednosnim standardima i nivou funkcionalnosti, što bi: - otežalo nadzor, kontrolu i interoperabilnost između zona; - stvorilo neujednačenu praksu u pogledu evidencije i dostupnosti podataka nadležnim organima; - narušilo povjerljivost poslovnih podataka između korisnika zone i operatora, ukoliko bi operator imao uvid u podatke o robi u skladištima drugih korisnika, čime bi mogla biti ugrožena zaštita poslovnih tajni; - stvorilo dodatna finansijska i tehnička opterećenja za operatore, što može negativno uticati na konkurentnost i investicionu atraktivnost zone. Međunarodni standardi WCO i OECD, kao i Kjoto konvencija, jasno ukazuju na potrebu da nadzor nad robom u slobodnim	Pri izradi nacrtu UC je definisala jedinstveni paket podataka koje svaki elektronski sistem upravljanja robom mora da bilježi; taj paket biće propisan podzakonskim aktom i već je usklađen sa WCO „Practical Guidance on Free Zones” i OECD preporukama. Ideja je da sistem ne bilježi komercijalno osjetljive stavke upravo da bi se spriječilo da operator dobije tržišno osjetljive podatke svojih korisnika, pa time ni konkurentski odnos operator–korisnik nije ugrožen. Centralizovani državni sistem, kakav predlaže Komora, tražio bi najmanje tri do pet godina razvoja, testiranja i faznog uvođenja, tokom kojih bi zone morale raditi ili kao do sad (što predstavlja bezbjednosni rizik) ili u privremenim rješenjima, a fiskalni teret bi premašio prihode od naknada. U praksi zemalja EU slične veličine, poput Malte ili Kipra, državni organ ostaje vlasnik centralne baze, ali operator finansira i vodi lokalni podsistem koji se sinhronizuje s carinskim serverom; Crna Gora preuzima upravo taj provjereni model. WCO i OECD standardi nigdje ne zahtijevaju da softver vodi isključivo država, već da carina ima neograničen on-line uvid u podatke – što član 8 u potpunosti garantuje. U takvom okviru, odgovornost je jasno raspodijeljena: država određuje pravila, operator ih implementira o svom trošku, a UC u svakom trenutku vidi podatke. Zbog toga, a imajući u vidu složenost i troškovnost alternativnog rješenja, predlog za centralizovani informacioni sistem odbija se kao neosnovan, dok član 8 ostaje optimalno i fiskalno održivo rješenje koje u potpunosti štiti javni interes efikasnog i transparentnog carinskog nadzora.
--	---	--

	zonama mora biti pod kontrolom državnih organa, putem centralizovanih i transparentnih informacionih sistema koje razvijaju i održavaju upravo ti organi. U tom smislu, zakon bi trebalo da predvidi da je nadležni organ odgovoran za razvoj i održavanje državnog informacionog sistema za praćenje prometa robe u zonama, dok bi operator imao obavezu tehničke integracije i redovnog unosa podataka. Ukoliko se i zadrži sadašnje rješenje po kojem je operator dužan da uspostavi sistem, neophodno je da se podzakonskim aktom precizno uredi vrsta i obim podrške koju nadležni državni organi pružaju operatoru, kako u tehničkom, tako i u bezbjednosnom i organizacionom smislu, kako bi sistem ispunjavao funkciju državnog nadzora i bio u skladu sa principima zaštite podataka i jednakih pravila za sve učesnike.	
2.5.	Primjedba br. 5 u vezi sa članom 10 stav 7 – Operator: <i>Potrebno je dopuniti član 10 stav 7 u kojem se propisuje da osnivač može promijeniti operatora uz prethodnu saglasnost Vlade, tako što će se jasno utvrditi rok u kojem je Vlada dužna da postupi po zahtjevu za davanje saglasnosti, kako bi se osigurala pravna sigurnost i predvidivost postupka.</i> Obrazloženje primjedbe br. 5: Iako je članom 10 stav 7 jasno definisana obaveza pribavljanja saglasnosti Vlade Crne Gore u cilju promjene operatora, zabrinjava to što Nacrt zakona ne propisuje rok u kojem je Vlada dužna da odluči po ovom zahtjevu. Nepostojanje roka za odlučivanje predstavlja ozbiljan pravni i poslovni rizik, jer otvara prostor za neodređeno trajanje administrativnog postupka, što direktno utiče na pravnu sigurnost i predvidivost poslovanja u slobodnim zonama. Ako se ne propiše vremenski okvir za davanje saglasnosti, privredni subjekti i investitori mogu se suočiti sa rizikom prolongiranih ili neizvjesnih procedura, što može izazvati prekid upravljačke funkcije u zoni, povlačenje investicija ili	Primjedba je opravdana i djelimično prihvaćena. Obrazloženje Za razliku od postupka osnivanja slobodne zone – gdje je rok od godinu dana nužan zbog opsežnih ekonomskih i bezbjednosnih provjera projekta od nule – promjena operatora se zasniva na postojećoj, već operativnoj zoni, poznatim osnivačima (koji mogu osnovati novo privredno društvo čija je intencija da postane operator, ili jedan od osnivača postaje operator), te u skladu sa ovim i znatno manjem obimu provjere (finansijska sposobnost, kontinuitet tehničke opremljenosti, bezbjednosna podobnost odgovornih lica). Stoga se predlaže da se posle člana 10 stav 7 doda novi stav 8 koji glasi: „Vlada odlučuje po zahtjevu za davanje saglasnosti za promjenu operatora najkasnije u roku od 90 dana od dana prijema uredne dokumentacije. “Rok od tri mjeseca omogućava punu provjeru dostavljenih podataka, a istovremeno pruža investitorima

	obustavu određenih poslovnih procesa. S obzirom na to da slobodne zone predstavljaju specijalne poslovne režime sa velikim značajem za nacionalnu ekonomiju, ovakve proceduralne praznine mogu imati nesrazmjerno velike negativne efekte. U praksi država koje razvijaju konkurentne režime specijalnih ekonomskih zona, poput Poljske i Litvanije, upravni postupci koji se odnose na status operatora, korisnika i druge ključne aktere precizno su vremenski normirani, uz jasno definisane rokove za odlučivanje nadležnih organa, čime se onemogućava administrativna pasivnost ili nedjelovanje. Na ovaj način se obezbjeđuje visok stepen pravne sigurnosti i predvidivosti postupka, što predstavlja jedan od ključnih faktora za stvaranje povoljnog investicionog ambijenta. Ovakav pristup je i u potpunosti u skladu sa principima sadržanim u pravnoj tekovini Evropske unije, naročito kada je riječ o zahtjevima za efikasno upravljanje i pravovremeno donošenje odluka u postupcima koji imaju direktan uticaj na prava i obaveze privrednih subjekata. Takođe, Revidirana Kjoto konvencija naglašava važnost brzog i predvidivog postupanja carinskih i drugih nadležnih organa u specijalnim režimima kao što su slobodne zone, jer je upravo efikasnost upravnih procedura temelj njihove funkcionalnosti i međunarodne atraktivnosti.	jasnu vremensku predvidivost, uporedivu s praksom specijalnih ekonomskih zona u EU (npr. Poljska 60–90 dana; Litvanija 90 dana).
2.6.	Primjedba br. 6 u vezi sa članom 11 Nacrta zakona – Korisnik: <i>Predlaže se izmjena člana 11 na način da se omogući da korisnik slobodne zone može biti i strano pravno lice, koje nije registrovano u Crnoj Gori, ukoliko ispunjava uslove propisane zakonom.</i> Obrazloženje primjedbe br. 6: Predložena formulacija iz člana 11 Nacrta zakona, kako je ranije navedeno, predstavlja neopravdano sužavanje u odnosu na trenutno važeći zakon o slobodnim zonama, koji u	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Predlog teksta člana 11 propisuje da korisnik slobodne zone mora biti privredno društvo ili preduzetnik registrovan u Crnoj Gori, što nije ograničenje pristupa stranim investitorima, već tehnički uslov transparentnosti i potpunog nadzora. Strano pravno lice može za svega nekoliko dana osnovati d.o.o. u Crnoj Gori s minimalnim kapitalom od 1 €, biti jedini osnivač i direktor, upisati se u registar i odmah steći status korisnika, pa u praksi ne gubi nijedno pravo niti usporava investicioni ciklus. Obavezna lokalna registracija

	članu 4 jasno propisuje da korisnik zone može biti i strano pravno ili fizičko lice. Time se smanjuje dostupnost slobodnih zona međunarodnim privrednim subjektima, što je suprotno savremenim regulatornim principima i ekonomskoj logici postojanja slobodnih zona. Ukoliko postoji potreba za dodatnim nadzorom nad poslovanjem nerezidentnih lica u slobodnoj zoni, isti se može obezbijediti kroz uvođenje posebnih uslova i procedura, bez pribjegavanja mjeri njihovog potpunog isključivanja iz pravnog režima zone. U tom smislu, zakonodavac može razmotriti mehanizme kao što su obaveza imenovanja ovlašćenog zastupnika sa prebivalištem u Crnoj Gori, polaganje garantnog depozita, uspostavljanje posebnog režima evidencije ili dodatne carinske kontrole za nerezidente. Takva rješenja bi omogućila efikasnu institucionalnu kontrolu i zaštitu fiskalnih i bezbjednosnih interesa države, uz očuvanje osnovnog načela otvorenosti slobodnih zona za strane subjekte.	obezbjeduje Upravi carina, Poreskoj upravi, ANB-u i Finansijsko-obavještajnoj jedinici neposredan uvid u vlasničku strukturu i finansijske tokove, bez oslanjanja na međunarodne zamolnice, što je presudno za sprječavanje pranja novca i krijumčarenja. Svjetska carinska organizacija u „<i>Practical Guidance on Free Zones</i>“ naglašava da država mora imati punu jurisdikciju nad licima koja posluju u zoni, a OECD u Preporuci o transparentnosti slobodnih zona ističe da se identitet krajnjeg vlasnika mora moći provjeriti kroz nacionalne registre; najefikasniji način da se to postigne upravo je upis subjekta u domaći registar. U EU carinskom zakoniku deklaracije u specijalnim procedurama podnosi samo lice s važećim EORI brojem, a nerezident ga dobija tek kad otvori poslovnu jedinicu u Uniji, što je funkcionalno istovjetno crnogorskom rješenju. Predložene alternative – poput ovlašćenog zastupnika, depozita ili posebnog režima evidencije – ne pružaju carini istu brzinu i dubinu nadzora kao direktan pristup registarskim i bankarskim podacima lokalnog društva, niti osiguravaju jednaku odgovornost pred domaćim sudovima. Pored toga, dosadašnji predmeti Specijalnog državnog tužilaštva pokazuju da je praćenje složenih of-šor struktura tehnički i vremenski zahtjevno; lokalna registracija značajno smanjuje taj rizik i omogućava efikasnije sprovođenje Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. S obzirom na to da stranim investitorima ostaje jednostavna, jeftina i brza mogućnost osnivanja kćerke-firme u Crnoj Gori, postojeća odredba ni na koji način ne umanjuje otvorenost zone, dok državi garantuje visok stepen nadzora, fiskalne discipline i bezbjednosti. Zato se predlog za brisanje uslova registracije odbija kao neosnovan.
2.7.	Predlog br. 7 u vezi sa članom 12 Nacrta zakona – Obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni: <i>Predlaže se preciziranje kriterijuma iz člana 12 stav 1, kako bi se izbjegla pravna nesigurnost i omogućila predvidiva i objektivna primjena zakona.</i>	Primjedba je opravdana i djelimično prihvaćena. Obrazloženje Kod definisanja uslova za sticanje statusa korisnika zakonodavac se vodio standardima koji se već primjenjuju za ovlašćene privredne subjekte iz carinskih propisa. Čl. 25–26 Carinskog zakona i čl. 24–40 Uredbe o bližem načinu sprovođenja carinskih postupaka i carinskih formalnosti sadrže detaljno razrađene kriterijume kao što su uredno

Takođe, predlaže se razmatranje mogućnosti skraćanja roka za odlučivanje carinskog organa o davanju saglasnosti, uz mogućnost produženja u izuzetnim i opravdanim slučajevima.

Pored toga, neophodno je dopuniti član 12 normama koje uređuju proceduru ukidanja već izdate saglasnosti.

Obrazloženje predloga br. 7:

Odredbe člana 12 stav 1 sadrže niz pojmova koji nijesu jasno definisani, što može dovesti do različitih tumačenja i neujednačene upravne prakse. Izrazi poput „ozbiljnih ili ponovljenih povreda carinskih i poreskih propisa“, „zadovoljavajući sistem vođenja poslovne evidencije i evidencije o prevozu“, „ispunjava uslov finansijske solventnosti“ i „ispunjava sigurnosne i zaštitne standarde“ ostavljaju širok prostor za diskreciono odlučivanje, čime se ugrožava pravna sigurnost i predvidivost postupka za privredne subjekte koji žele da posluju u slobodnoj zoni. U cilju otklanjanja pravne neizvjesnosti, preporučuje se da se zakon ili podzakonski akt (naročito pravilnik koji se pominje u tekstu Nacrta zakona) dopuni preciznim kriterijumima i parametrima za ocjenu ispunjenosti navedenih uslova.

Takođe, rok od 90 dana za odlučivanje po zahtjevu za izdavanje saglasnosti je suviše dug u kontekstu savremenih logističkih i investicionih tokova, gdje vremenska efikasnost predstavlja ključni faktor konkurentnosti. Praksa razvijenih jurisdikcija koje upravljaju specijalnim ekonomskim zonama ukazuje na to da su upravo kratki, zakonski definisani rokovi za odlučivanje i mehanizmi procesne discipline među glavnim elementima atraktivnosti poslovnog ambijenta. Iz tog razloga predlaže se razmatranje mogućnosti skraćanja roka.

Pored toga, tekst Nacrta ne sadrži odgovarajuće procesne garancije u pogledu ukidanja već izdate saglasnosti. Naime, formulacija prema kojoj carinski organ može ukinuti saglasnost „u bilo kom momentu“ ukoliko prestanu da postoje propisani uslovi nije praćena procedurom koja bi štitila pravo korisnika na izjašnjenje i pravnu zaštitu. U cilju usklađivanja

poštovanje carinskih i poreskih propisa u prethodnom periodu, postojanje zadovoljavajućeg načina vođenja poslovne, odnosno evidencije o prevozu; kriterijume finansijskoj solventnosti. Ideja je da se zbog povišenih bezbjednosnih rizika ovi stroži kriterijumi primijene na korisnike slobodne zone.

Uprava carina će ove kriterijume primjenjivati prilikom odlučivanja o svakom zahtjevu, što će biti dodatno operacionalizovano pravilnikom koji je u izradi. Na taj način opšti izrazi iz člana 12 – „ozbiljne ili ponovljene povrede“, „zadovoljavajući sistem evidencija“, „finansijska solventnost“ i „sigurnosni standardi“ – dobijaju mjerljive i već u praksi provjerene parametre, čime se uklanja prostor za diskreciono odlučivanje.

Rok od devedeset dana zadržava se kao gornja granica jer složena provjera više državnih organa, uključujući bezbjednosno mišljenje ANB-a i finansijsko-poreske provjere objektivno zahtijeva duži rok. Međutim, svakako je namjera da se u standardnim predmetima odluka očekuje daleko ranije od maksimalnog roka, dok će mogućnost produženja do tri mjeseca ostati ograničena na slučajeve kada podnosilac sam traži dopunu ili se pojave sporna bezbjednosna pitanja.

Prihvata se stav Komore da je potrebno preciznije definisati način ukidanja saglasnosti za obavljanje djelatnosti iz člana 12 stav 5.

Da bi se osigurala procesne garancije i proces uskladio sa načelom aktivne pomoći stranci i pravom na izjašnjenje iz Zakona o upravnom postupku (čl. 8 st. 2 i čl. 14 st. 1–2), predlagač prihvata da se u član 12 unese dvostepena procedura prije ukidanja već izdate saglasnosti. Predlaže se da se stav 5 preformuliše, a novi stav 6 doda, tako da tekst glasi:

*„(5) Ako carinski organ utvrdi da korisnik više ne ispunjava uslove iz st. 1 i 2 ovog člana, donijeće rješenje kojim korisnika upozorava na utvrđene nepravilnosti i nalaže mu da ih otkloni u roku koji ne može biti kraći od 30 dana od dana dostavljanja rješenja.
(6) Ukoliko korisnik u ostavljenom roku ne otkloni nepravilnosti,*

		s osnovnim principima upravnog postupka, predlaže se da se propišu mehanizmi koji obavezuju nadležni organ da prethodno obavijesti korisnika o utvrđenim nepravilnostima, da mu omogući razuman rok za njihovo otklanjanje, te da korisniku bude omogućeno da se izjasni i, po potrebi, koristi pravna sredstva prije donošenja konačne odluke. Na taj način bi se obezbijedila proporcionalnost mjere ukidanja saglasnosti, kao i veća pravna izvjesnost i zaštita legitimnih interesa korisnika zone.	carinski organ donijeće rješenje kojim ukida saglasnost za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni."
2.8.		Predlog br. 8 u vezi sa članom 15 Nacrta zakona – Inicijativa za osnivanje slobodne zone: <i>Potrebno je dopuniti i precizirati proceduru koja se odnosi na slučaj kada osnivač ne može da implementira smjernice Ministarstva u roku od šest mjeseci, kako bi se izbjegla pravna nesigurnost i omogućilo fleksibilno, ali transparentno upravljanje procesom osnivanja slobodne zone.</i> Obrazloženje predloga br. 8: Član 15 Nacrta zakona propisuje da se inicijativa za osnivanje slobodne zone smatra povučenom ukoliko osnivač ne podnese zahtjev za davanje saglasnosti u roku od šest mjeseci. Međutim, istovremeno se predviđa da Ministarstvo može u toku tog perioda davati smjernice radi unaprjeđenja dokumentacije. Ovakve formulacije potencijalno stvaraju pravnu i proceduranu nejasnoću, jer nije jasno u kojem roku i formi Ministarstvo daje smjernice, da li se osnivaču ostavlja prostor za dodatni rok ukoliko smjernice zahtijevaju suštinsku doradu dokumentacije, da li se rok automatski produžava kada Ministarstvo aktivno učestvuje u procesu (npr. ako smjernice stignu u petom mjesecu), kao i da li postoji mogućnost opravdanog produženja roka u složenijim slučajevima. U praksi, može doći do situacije da osnivač, iako ima namjeru i kapacitete da osnuje zonu, objektivno ne uspije da implementira sve smjernice Ministarstva u predviđenom	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Član 15 namjerno zadržava rok od šest mjeseci kao okvirnu granicu za podnošenje zahtjeva za saglasnost kako bi postupak osnivanja slobodne zone ostao dinamičan, a i da se u isto vrijeme administrativni kapaciteti ne blokiraju (radom na inicijativi koja bi trajala neograničeno). Ta faza postupka – kao i pod ranije važećim zakonom – zamišljena je da ostane otvorena za predloge i izmjne. Tokom tih šest mjeseci podnosilac inicijative i Ministarstvo zajednički razjašnjavaju sve ekonomske, planske, infrastrukturne, bezbjednosne i ostale aspekte, prije nego što projekat preraste u formalni upravni predmet. Rok stoga nije prekluzivan: ako se inicijativa po proteku roka smatra povučenom, isti subjekat može u bilo kom trenutku pokrenuti novu inicijativu uz dopunjenu dokumentaciju, bez ikakvih sankcija ili ograničenja. Tako se postiže ravnoteža između administrativne efikasnosti i slobode investitora da projektom ideju razvija tempom koji diktiraju tržišne i tehničke okolnosti.

	roku, što automatski povlači njegovo pravo na nastavak procedure. Ovo je suprotno načelima predvidljivosti i pravne sigurnosti, koja su od izuzetnog značaja za privredne subjekte koji ulažu resurse u izradu elaborata i projektne dokumentacije. Preporučuje se da zakon predvidi: - mogućnost obrazloženog zahtjeva za produženje roka, - obavezu Ministarstva da jasno i pisanim putem dostavlja smjernice sa naznačenim rokovima, - proceduru obavješćivanja osnivača o isteku roka i mogućnost izjašnjenja prije formalnog povlačenja inicijative. Ovakva dopuna bi doprinijela većoj pravnoj sigurnosti, podstakla zainteresovane subjekte da pokreću inicijative i unaprijedila transparentnost postupka, što je u interesu razvoja slobodnih zona i privrede u cjelini.	
2.9.	Predlog br. 9 u vezi sa članom 17 – Zahtjev za davanje saglasnosti za osnivanje zone: <i>Potrebno je izmijeniti član 17 stav 4, kojim je propisano da Vlada odlučuje o zahtjevu za osnivanje slobodne zone u roku od godinu dana, i umjesto toga predvidjeti razumniji rok.</i> Obrazloženje predloga br. 9: Rok od 12 mjeseci za odlučivanje o zahtjevu za osnivanje slobodne zone, propisan članom 17 stav 4 Nacrta zakona, predstavlja pretjerano dug vremenski okvir, koji nije u skladu sa standardima savremenog upravnog postupanja i potrebama investicionih i razvojnih procesa. U savremenom regulatornom okruženju, ključni zahtjevi investitora uključuju pravovremenost, administrativnu efikasnost i pravnu izvjesnost. Produžen postupak odobravanja, posebno u trajanju do godinu dana, može negativno uticati na	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Rok od godinu dana iz člana 17 stav 4 postavljen je kao najduža granica upravo zato da postupak osnivanja slobodne zone pokrije sve složene i među-resorne provjere koje država mora sprovesti prije konačnog odobrenja. U istom vremenskom okviru Vlada dobija mišljenja Ministarstva finansija, Uprave carina, Ministarstva prostornog planiranja, ANB-a, Agencije za zaštitu životne sredine, kao i saglasnost lokalne samouprave kada je potrebno usklađivanje sa važećim planskim aktima. Tokom tih provjera ocjenjuje se infrastrukturna spremnost lokacije, usklađenost sa višim planskim dokumentima, bezbjednosni rizici, fiskalne implikacije i uticaj zone na prostorni i ekonomski razvoj šireg područja. Jedna negativna ili nedorečena analiza može ugroziti cijeli projekat i izložiti državu

	investicione odluke, odložiti početak implementacije projekata i stvoriti percepciju institucionalne neefikasnosti. U kontekstu predmetne procedure, naročito treba imati u vidu da se u prethodnoj fazi – inicijativi za osnivanje zone (član 15) – već podnose nacrti ključnih dokumenata (elaborat o ekonomskoj opravdanosti i akt o osnivanju), uz mogućnost dostavljanja smjernica od strane Ministarstva. Time se najveći dio analitičkog i tehničkog rada već obavlja prije podnošenja formalnog zahtjeva za osnivanje slobodne zone. Iz tog razloga, dalji rok od 12 mjeseci za odlučivanje o istom pitanju (osnivanju zone) nije opravdan ni s upravnog ni sa funkcionalnog aspekta. S tim u vezi, predlaže se da se rok za odlučivanje o zahtjevu skрати, uz mogućnost njegovog izuzetnog produženja u složenim slučajevima. Time bi se unaprijedila efikasnost postupka, podigao stepen institucionalne odgovornosti i doprinijelo usklađivanju sa načelima dobrog upravljanja.	međunarodnom sporu ili fiskalnom gubitku, te je realno očekivati da cjelovita procjena nerijetko traje više mjeseci. Treba naglasiti da je rok od godinu dana krajnji limit: u slučaju da su svi uslovi i analize kompletirani ranije, Vlada može donijeti odluku znatno prije isteka roka. Takva fleksibilnost već postoji u praksi i podstiče investitore da što kvalitetnije pripreme dokumentaciju kako bi skratili vrijeme odlučivanja. U ranijoj fazi inicijative (član 15) Ministarstvo daje smjernice, ali tek formalni zahtjev pokreće obavezu proceduru pribavljanja saglasnosti svih navedenih organa. U uporednoj praksi specijalnih ekonomskih zona, naročito u manjim državama članicama EU, formalna faza odobravanja nerijetko prelazi šest mjeseci upravo zbog uključivanja niza resora i obaveznog usklađivanja sa prostornim planovima i propisima o državnoj pomoći. Crna Gora zadržava maksimum od godinu dana da bi osigurala kvalitetnu međuresornu provjeru bez dodatnog rizika propuštanja bitnih elemenata analize; istovremeno ostavlja mogućnost da odluka bude donijeta ranije kada je projekat spreman. Zbog navedenih razloga smatramo da skraćivanje roka nije opravdano, a postojeća formulacija zakona već pruža investitorima jasnu krajnju granicu i motiviše ih da blagovremeno dopune dokumentaciju kako bi se odluka donijela prije maksimalnog roka.
2.10.	Predlog br. 10 u vezi sa članom 20 – Početak rada zone: <i>Potrebno je izmijeniti odredbu kojom je propisano da carinski organ donosi rješenje o početku rada slobodne zone u roku od 60 dana, tako da se predvidi kraći rok.</i> Obrazloženje predloga br. 10: Odredba sadržana u članu 20 Nacrta zakona, kojom je propisano da carinski organ donosi rješenje o početku rada slobodne zone u roku od 60 dana od dana podnošenja zahtjeva, postavlja vremenski okvir koji je neadekvatan u odnosu na stepen već sprovedene pripreme i prethodne kontrole. U ovoj fazi postupka, operator podnosi zahtjev	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Rok od šezdeset dana iz člana 20 predstavlja krajnju, a ne obavezu dužinu postupka gdje Uprava carina može, kada su svi uslovi očigledno ispunjeni, izdati rješenje i ranije. U praksi je posljednja faza prije početka rada zone više od puke administrativne verifikacije: ona obuhvata završni fizički pregled infrastrukture (terminal, ograda, video-nadzor, kontrolni punktovi, uslovi za rad carinske službe), testiranje funkcionalnosti elektronskog sistema upravljanja robom i njegove veze sa centralnim carinskim serverom, te sinhronizaciju sa IT platformom Uprave carina. Sve te provjere

	nakon što su ispunjeni svi tehnički, infrastrukturni i bezbjednosni uslovi predviđeni zakonom. S obzirom na to da carinski organ već ima institucionalnu ulogu u prethodnim fazama postupka, uključujući verifikaciju ispunjenosti uslova za početak rada zone, ne postoji objektivna potreba za dodatnim rokom od 60 dana da bi se donijelo rješenje koje je pretežno verifikacionog, a ne diskrecionog karaktera. U poslovnom i investicionom smislu, prolongiranje početka rada zone, nakon što su svi uslovi ispunjeni, stvara nepotrebne troškove, organizacione zastoje i otežava dinamiku implementacije projekata, posebno u slučajevima kada su već zaključeni ugovori sa partnerima, logističkim operaterima i korisnicima zone. U cilju povećanja efikasnosti, pravne sigurnosti i jačanja povjerenja u institucionalne kapacitete države, predlaže se da se rok za donošenje rješenja o početku rada razumno skрати, uz zadržavanje svih nadzornih i verifikacionih mehanizama carinskog organa. Takvo rješenje bi bilo u skladu sa savremenim regulatornim standardima i načelima dobrog upravljanja, bez ugrožavanja interesa zakonitog nadzora.	izvode se na licu mjesta, i zahtijevaju odgovarajuću raspoloživost službi i opreme. Uporedna praksa država članica EU koje imaju sličan model (npr. Litvanija i Poljska) takođe predviđa rok od jednog do dva mjeseca između podnošenja zahtjeva i formalnog starta zone upravo zato što je potrebno faktički testirati sve bezbjednosne protokole prije nego što se omogući status povlašćenog carinskog područja. U protivnom, preskakanje ili skraćivanje kontrolnih koraka može dovesti do ozbiljnih propusta koje je kasnije teško ili nemoguće ispraviti, a država bi preuzela nepotreban rizik povrede carinskih, fiskalnih i bezbjednosnih interesa. Naglašavamo da se odluka u jednostavnim slučajevima, kada operator dostavi urednu dokumentaciju i infrastruktura prođe test bez primjedbi, izdaje mnogo prije isteka roka; zadržavanje krajnjeg limita od šezdeset dana omogućava Upravi carina da u složenijim projektima, gdje se otkrije potreba za manjim doradama sistema ili obuke osoblja, ima dovoljno vremena da provjeru dovede do kraja bez prekidanja investicionog ciklusa. Time se čuva ravnoteža između brzine postupanja i potpunosti nadzora, što je ključni zahtjev dobrog upravljanja i međunarodnih carinskih standarda, pa skraćivanje zakonskog roka nije opravdano.
2.11.	Predlog br. 11 u vezi sa članom 26 – Tretman roba u slobodnoj zoni: <i>Predlaže se preciziranje člana 26, tako što će se već u prvom stavu jasno naznačiti da se oslobađanje od carinskih i drugih dažbina odnosi isključivo na stranu robu, u skladu sa važećim carinskim režimima.</i> <i>Takođe, umjesto izraza „vremenski neograničeno“, predlaže se upotreba formulacije koja izražava trajanje pod režimom carinskog nadzora.</i> Obrazloženje predloga br. 11: Iako su osnovna rješenja iz člana 26 u skladu s opštim pravilima o tretmanu robe u slobodnim zonama, pojedine	Primjedba je opravdana i djelimično prihvaćena. Obrazloženje Član 26 u sadašnjem obliku koristi generički pojam „roba“, što bi se moglo tumačiti tako da se oslobađanja od carinskih i drugih dažbina primjenjuju i na domaću robu, iako se u praksi carinski benefiti odnose isključivo na stranu robu unesenu u slobodnu zonu pod posebnim postupcima. Kako bi se otklonila svaka mogućnost pogrešnog tumačenja, prvi stav člana 26 biće preciziran tako da jasno naznači da se oslobađanja primjenjuju samo na stranu robu u skladu sa Carinskim zakonom i pratećim podzakonskim aktima. Izraz „vremenski neograničeno“ nije pogrešan sa stanovišta carinskog prava (strana roba zaista može ostati u slobodnoj zoni bez

	formulacije mogu izazvati pravnu i praktičnu nepreciznost. U prvom stavu se koristi generički izraz „roba“, što može dovesti do pogrešnog tumačenja da se režim oslobađanja odnosi i na domaću robu. Međutim, u carinskom smislu, benefiti oslobađanja od dažbina i vremenskog zadržavanja pod nadzorom odnose se isključivo na stranu robu u skladu sa posebnim postupcima. Takođe, izraz „vremenski neograničeno“ ne odražava u potpunosti pravnu realnost: iako roba može ostati u zoni bez vremenskog ograničenja u formalnom smislu, njen boravak je uslovljen trajanjem carinskog postupka i redovnim ispunjavanjem svih uslova koji proizlaze iz važećih propisa i carinskog nadzora.	konkretnog roka), ali je tačno da njen boravak traje samo dok su ispunjeni uslovi carinskog nadzora. Stoga prihvatamo da se termin zamijeni formulacijom koja eksplicitno vezuje trajanje za nadzorni režim, kako bi norma bila preciznija i usklađena sa terminologijom posebnih postupaka. Predlaže se da se član stav 1 izmijeni na sledeći način: <i>„Strana roba unijeta u slobodnu zonu oslobađa se plaćanja carinskih i drugih dažbina, dok god se nalazi pod carinskim nadzorom u skladu sa ovim zakonom i propisima kojima se uređuju posebni carinski postupci.“</i>
2.12.	Predlog br. 12 – definisanje novog člana koji uređuje institucionalni okvir za podsticanje poslovanja u slobodnim zonama: <i><u>Predlaže se dopuna Nacrta zakona u vidu posebnog člana (ili članova) koji bi predvidio mogućnost uvođenja i sprovođenja posebnih mjera podrške i stimulacije poslovanja u slobodnim zonama, uključujući, ali ne ograničavajući se na poreske, finansijske, carinske, infrastrukturne, sektorske i administrativne podsticaje. Precizniji oblici, uslovi i kriterijumi za korišćenje ovih mjera mogli bi se naknadno urediti podzakonskim aktima.</u></i> Obrazloženje predloga br. 12: Nacrt zakona, iako sistemski uređuje režim osnivanja i funkcionisanja slobodnih zona, ne sadrži odredbe koje bi otvorile mogućnost stimulanja određenih djelatnosti, investicija ili razvojnih modela unutar slobodnih zona. Ovo je u suprotnosti sa praksom brojnih evropskih i vanevropskih jurisdikcija koje koriste slobodne zone kao razvojni alat i dodatno ih ciljano pozicioniraju kroz fiskalne i nefiskalne podsticaje.	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Namjera aktuelnih izmjena Zakona o slobodnim zonama jeste da preciznije urede carinski nadzor, poboljšaju tehnički i bezbjednosni nadzor te uklone identifikovane zloupotrebe, a ne da proširuju fiskalni okvir države posebnim stimulansima. Postojeći sistem podsticaja za investicije već je, između ostalog, uređen Zakonom o stranim investicijama, Zakonom o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija, Zakonom o regionalnom razvoju, Zakonom o kontroli državne pomoći, poreskim propisima i programima Ministarstva ekonomskog razvoja; ti i mnogi drugi propisi važe i za projekte unutar slobodnih zona, tako da investitorima ne nedostaje pravni osnov za korišćenje podsticaja, samo se aktivno primjenjuju kroz sektorske i regionalne mjere. Uvođenje novih posebnih olakšica u ovaj zakon tražilo bi kompletnu fiskalnu analizu, usklađivanje sa pravilima o državnoj pomoći i obaveštavanje Evropske komisije, što prelazi domet namjeravanih intervencija u ovom propisu, te bi moglo odložiti njegovo stupanje na snagu. Zbog toga se dodatni „institucionalni okvir za podsticaje“ ne uvodi u tekst, a Vlada, ako procijeni da razvojna politika zahtijeva ciljano oslobađanja, već

	Uporedna praksa pokazuje da su ekonomske zone najefikasnije kada su integrisane u širu strategiju industrijskog, digitalnog, logističkog, turističkog ili infrastrukturnog razvoja. Na primjer: - Poljska je implementirala sistem tzv. specijalnih ekonomskih zona sa poreskim olakšicama za proizvodna ulaganja u nerazvijenim regijama; - Bugarska i Hrvatska razvile su turističke slobodne zone u kojima se određene usluge i investicije podstiču kroz povlastice, zemljišne olakšice i ubrzane procedure; - Litvanija i Estonija imaju digitalne i IT slobodne zone sa režimima koji stimulišu e-usluge i istraživačko-razvojne djelatnosti. Izostavljanje odredbi koje omogućavaju takvu vrstu podsticaja u crnogorskom zakonodavnom okviru moglo bi ograničiti razvojni potencijal slobodnih zona, posebno u smislu privlačenja direktnih stranih investicija i omogućavanja teritorijalne specijalizacije u skladu sa razvojnim potencijalima pojedinih regiona. Propisivanjem odgovarajuće norme kojom se omogućava definisanje mjera podsticaja stvara se pravni osnov za dodatno aktiviranje potencijala slobodnih zona, u funkciji šire ekonomske politike i uravnoteženog regionalnog razvoja. Ova norma bi imala okvirni karakter, ali bi otvorila mogućnost da Vlada u budućnosti, saglasno potrebama i razvojnim prioritetima, donosi podzakonske akte koji bi precizno uredili: - vrste dozvoljenih podsticaja (npr. poreske olakšice, subvencije, infrastruktura), - uslove koje korisnici moraju ispuniti da bi ih koristili, - sektore u kojima se podsticaji mogu koristiti (npr. IT, turizam, logistika, visoka tehnologija),	raspolaže mehanizmima da ih propiše kroz posebne sektorske programe i uredbe bez proširivanja obima ovog zakona.
--	--	---

		- geografska ograničenja (npr. za zone u manje razvijenim opštinama).	
2.13.	Predlog br. 13 – Definisanje novog člana koji uređuje pitanje zaštite stečenih prava korisnika slobodne zone u slučaju ukidanja zone ili izmjene regulatornog režima <i>Predlaže se uvođenje novog člana kojim bi se jasno normirala zaštita stečenih prava korisnika slobodne zone u slučaju izmjene propisa, ukidanja saglasnosti ili prestanka rada zone.</i> Obrazloženje predloga br. 13: Nacrt zakona ne sadrži odredbe koje bi garantovale pravnu zaštitu korisnicima zone u slučaju ukidanja statusa slobodne zone ili značajnih izmjena regulatornog režima. Imajući u vidu da korisnici u zonama često realizuju višegodišnje projekte koji uključuju infrastrukturna ulaganja, ugovorne obaveze i strateško planiranje, njihova pozicija mora biti zaštićena u slučaju promjene uslova pod kojima su inicijalno investirali. U nedostatku takvih normi, postoji rizik da se već realizovana ulaganja dovedu u pitanje, što stvara visok stepen pravne nesigurnosti i šalje negativan signal potencijalnim investitorima. U evropskoj i međunarodnoj praksi uobičajeno je normiranje zaštitnih mehanizama koji mogu uključivati: - obavezu tranzicionog perioda prije ukidanja zone (npr. 12 ili 24 mjeseca), - mogućnost korisnika da nastave poslovanje po ranijem režimu u određenom vremenskom okviru (tzv. <i>grandfathering</i> klauzule), - pravo na naknadu štete ukoliko se ukidanje zone vrši bez opravdanog razloga ili bez davanja razumnog roka za prilagođavanje. Uporedna praksa ukazuje na to da je očuvanje pravne izvjesnosti jedan od ključnih faktora u privlačenju ozbiljnih ulaganja u slobodne zone. Time se obezbjeđuje i usklađenost	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Glavni razlog za donošenje novog Zakona o slobodnim zonama jeste otklanjanje ozbiljnih bezbjednosnih rizika koji su, kroz dokumentovane slučajeve međunarodnih istražnih tijela i domaćih krivičnih postupaka, povezani sa zloupotrebama posebnog režima zona. Brojni međunarodni faktori u više su navrata označili crnogorske slobodne zone kao tačke povišenog rizika za organizovani transnacionalni kriminal, pranje novca i utaju fiskalnih dažbina. U takvim okolnostima pretežniji javni interes države je da omogući brzu, efikasnu i, po potrebi, hitnu intervenciju kako bi se spriječile dalje zloupotrebe. Već postojeći član 32 ovog nacrta osigurava zaštitu legitimnih ulaganja: kada Vlada ukine saglasnost za osnivanje slobodne zone, ovaj član propisuje rok do godinu dana za prestanak rada, a po isteku tog roka ostavlja dodatnih šest mjeseci da se strana roba stavi u slobodan promet ili vrati u inostranstvo. Time se svim korisnicima obezbjeđuje tranzicioni period koji ukupno može trajati do osamnaest mjeseci, što je u regionalnoj praksi najduži predviđeni rok za prilagođavanje. Naknada eventualne štete uređuje se opštim obligacionim propisima i sudskom zaštitom, pa su privredni subjekti zaštićeni na isti način kao u svakom drugom ugovornom odnosu. Uvođenje „grandfathering“ klauzula koje bi omogućile višegodišnje zadržavanje povlašćenog režima ili garantovanu naknadu bez obzira na uzrok ukidanja zone ukrštalo bi se s ciljem zakona – efikasnim suzbijanjem organizovanog kriminala – i suzilo manevarski prostor države da brzo reaguje kada je javna bezbjednost ugrožena. Međunarodni standardi WCO-a i EU propisa o državnoj pomoći podstiču upravo ovakav balans: proporcionalna zaštita legitimnih ulaganja, ali uz pravo i dužnost države da odmah obustavi režim koji pogoduje kriminalnim strukturama.	

		s osnovnim načelima pravne sigurnosti, povjerenja u pravo i legitimnih očekivanja subjekata koji posluju u skladu sa važećim zakonodavstvom. Stoga, integrisanje ovakve norme u Nacrt zakona predstavlja važan pokazatelj investitorima da se poslovanje u slobodnim zonama odvija u stabilnom, predvidivom i zaštićenom pravnom okruženju.	Dalje, poruka koju zakon šalje potencijalnim investitorima nije da su uslovi poslovanja nestabilni, već da je država odlučna da, kroz „zatezanje“ regulatornog okvira, stalni carinski nadzor i strožu primjenu propisa, obezbijedi fer i predvidivu poslovnu sredinu oslobođenu kriminalnih aktivnosti. Investitori motivisani legalnim poslovanjem imaju upravo takav interes: stabilnost koja počiva na vladavini prava i efikasnoj zaštiti fiskalnog i bezbjednosnog poretka. Uzimajući u obzir postojeću tranzicionu zaštitu iz člana 32, opšte mehanizme sudske zaštite i potrebu da država zadrži mogućnost brze reakcije u slučaju teških zloupotreba, predlog za poseban „novi član o zaštiti stečenih prava“ nije prihvaćen. Time se očuvava ključni javni interes – efikasna borba protiv transnacionalnog kriminala – uz istovremeno poštovanje legitimnih očekivanja korisnika koji imaju dovoljno vremena i pravnih instrumenata da prilagode poslovanje ili potražuju naknadu po opštim pravilima obligacionog prava.
3. 3.1.	NVO "Akcija za socijalnu pravdu" Podgorica (e-mail od 7.jula 2025)	Primjedba/predlog/sugestija 1: <u>Cjelishodno je razmotriti da se u članu 4 definiše poseban stav kojim će se propisati da slobodne zone predstavljaju ograđena i označena područja.</u> Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1: Članom 4 Nacrta zakona o slobodnim zonama propisano je, pored ostalog, da slobodna zona predstavlja dio carinskog područja Crne Gore na kome se obavljaju privredne djelatnosti. Imajući u vidu da se radi o carinskom području na kojem važe posebni uslovi u odnosu na ostalu carinsku teritoriju države, to cijenimo cjelishodnim da se zakonski dodatno normira da slobodna zona predstavlja carinsko područje koje je ograđeno i/ili označeno. U vezi sa prednjim ukazujemo da su i uporedne prakse na fonu upućenog predloga.	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Član 4 služi isključivo definisanju pravne prirode slobodne zone – ona je dio carinskog područja Crne Gore na kojem važe posebni carinski uslovi. Tehnički i bezbjednosni zahtjevi, uključujući obaveznu ogradu, kontrolne punktove, video-nadzor i označavanje granica zone, već su sistematski uređeni članom 7 i biće detaljno razrađeni pravilnikom koji donosi Uprava carina. U tom podzakonskom aktu propisuju se specifikacije ograde, minimalne udaljenosti brisanog prostora, standard oznaka i način obezbjeđenja svih ulaza i izlaza – rješenje koje pruža potpunu fleksibilnost da se zahtjevi prilagode različitim vrstama zona (luka, logistički centar, vazдушna luka), a da se istovremeno osigura jedinstven nivo bezbjednosti. Takođe, obaveza da slobodna zona bude fizički ograđena već je eksplicitno propisana i važećim Carinskim zakonom u članu 165 stav 2, a isto pravilo razrađuje i član 40 Uredbe o bližem načinu sprovođenja carinskih postupaka i carinskih formalnosti. Predlagač smatra da bi uvođenje dodatne formulacije u član 4 stvaralo normativno ponavljanje i potencijalno ograničilo

			prilagođavanje tehničkih standarda specifičnosti svake lokacije. Uporedna praksa država članica EU takođe tehničke zahtjeve smješta u posebne odjeljke ili podzakonske akte, dok se u definicionom članu zadržava samo pravni opis zone. Stoga se predlog ne usvaja, jer se traženi sadržaj već obuhvata članom 7 i pripadajućim pravilnikom, kao i Carinskim zakonom i Uredbom, a sistemska struktura zakona ostaje jasna i dosljedna.
3.2.		Primjedba/predlog/sugestija 2: <u>U članu 5 stav 4 preformulisati.</u> Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2: Nacrtom zakona o slobodnim zonama članom 5 stavom 4 je propisano: „Usluge iz stava 3 korisnici mogu obavljati trajno, a treća lica povremeno“. Prethodno je stavom 3 člana 5 propisano: „U slobodnoj zoni je dozvoljeno pružanje drugih usluga koje su neposredno povezane sa robom u slobodnoj zoni i koje doprinose izvozu, ponovnom izvozu ili carinski kontrolisanoj trgovini“. Fakultativnost zakonske odredbe ne doprinosi pravnoj sigurnosti, a ukoliko se želi naznačiti jasno razdvajanje korisnika i trećih lica i njihove bolje carinske kontrole, cijenimo dovoljnim da se stav propiše samo u odnosu na treća lica, a na način da će „usluge iz stava 3 treća lica obavljati povremeno“.	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Stav 4 člana 5 namjerno pravi jasnu razliku između statusa korisnika slobodne zone i trećih lica. Korisnik je lice koje već posjeduje saglasnost carinskog organa i trajno posluje u zoni; zato mu se omogućava da usluge povezane s robom pruža kontinuirano, bez dodatnog administrativnog zahtjeva. Treće lice nema status korisnika ni stalnu infrastrukturu u zoni, već dolazi <i>ad hoc</i> radi pojedinačne operacije/manipulacije/intervencije, zbog čega carinski organ mora svaki put provjeriti svrhu i obim ulaska. Iz tog razloga zakon navodi da treća lica usluge obavljaju povremeno. Ukoliko bi se iz stava izostavio dio koji se odnosi na korisnike, otvorila bi se dilema da li korisnik, uprkos trajnoj prisutnosti i odobrenom statusu, smije pružati takve usluge neograničeno ili mora svaki put dodatno tražiti dozvolu. Upravo bi takva neodređenost smanjila pravnu sigurnost i nepotrebno opteretila carinsku administraciju. Postojeća formulacija dosljedno slijedi koncept diferencirane kontrole: trajni režim za subjekte pod stalnim nadzorom i povremeni režim za subjekte koji u zonu ulaze samo radi određene radnje. Stoga predložena preformulacija, koja bi izostavila jasno navođenje prava korisnika, ne bi poboljšala već bi zakomplikovala primjenu propisa, pa se primjedba odbija.
3.3.		Primjedba/predlog/sugestija 3: <u>U članu 5 stav 7 iza riječi „proizvodnje“ dodati riječ i zarez „unošenja“, zatim iza riječi „tranzita“ dodati riječi „svih vrsta“.</u>	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Član 5 stav 7 već zabranjuje „proizvodnju, obradu, skladištenje, privremeni smještaj, promet, pretovar i tranzit duvana i duvanskih

	<u>a nakon riječi „proizvoda“ na kraju stava dodati riječi „i sa njima povezanih proizvoda.“</u> Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 3: Članom 5 stavom 7 Nacrta zakona o slobodnim zonama propisano je sljedeće: „U slobodnoj zoni su zabranjene djelatnosti proizvodnje, obrade, skladištenja, privremenog smještaja, prometa, pretovara i tranzita duvana i duvanskih proizvoda.“ Cijenimo cjelishodnim da se stav dopuni sa riječima „svih vrsta“ tako da glasi: „U slobodnoj zoni su zabranjene djelatnosti unošenja, proizvodnje, obrade, skladištenja, privremenog smještaja, prometa, pretovara i tranzita svih vrsta duvana i duvanskih proizvoda i sa njima povezanih proizvoda.“ Prednja dopuna se predlaže iz razloga potpune preciznosti, a da se ne ostavi ni minimum prostora da se u praksi potencijalno zaobilazi zakonska norma. Prednje posebno imajući u vidu ogromne razmjere nedozvoljenog prometa duvanskih proizvoda u Luci Bar tokom proteklih nekoliko decenija, te je realno očekivati da će se pokušati da uspostavljeni kanali nelegalnog prometa duvanskih proizvoda ne budu prekinuti.	proizvoda“. Izrazi „duvan“ i „duvanski proizvodi“, su već definisani u članu 3 i obuhvataju kombinovane definicije iz Zakona o duvanu, Zakonu o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda, te Zakona o akcizama, što su sve propisi u kojima se pominju sve vrste duvana i duvanskih proizvoda. Dodavanje sintagme „svih vrsta“ stoga ne mijenja obim zabrane, već unosi pleonazam, dok izraz „sa njima povezani proizvodi“ pravno je neodređen (npr. da li bi obuhvatio filtere, mašine za motanje, ambalažu ili čak nikotinske vrećice koje ne sadrže duvan) i otvorio bi prostor za sporna tumačenja. Riječ „unošenje“ takođe nije potrebna: prema Carinskom zakonu i Uredbi o carinskim formalnostima, radnja unošenja robe u zonu već je sastavni dio ciklusa skladištenja ili privremenog smještaja pod carinskim nadzorom; zato je dovoljna formulacija koja zabranjuje skladištenje i privremeni smještaj. Proširivanje teksta dodatnim pojmovima rizikuje da se norma pretjerano optereti sinonimima i postane složenija za egzaktnu primjenu, bez ikakvog realnog povećanja zaštite.
3.4.	Primjedba/predlog/sugestija 4: <u>U članu 5 iza stava 7 definisati novi stav kojim će se propisati zabrana unošenja i skladištenja ostalih akciznih roba, a ne samo onih u vezi sa duvanskim proizvodima.</u> Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 4: Rješenje se predlaže u cilju sprječavanja zloupotreba sa prometom ne samo duvana i duvanskih proizvoda, već i ostalih akciznih roba, poput kafe ili alkohola. Sprječavanjem unošenja i skladištenja akciznih roba doprinijeti će se ne samo smanjenju zloupotreba, već i osnažiti ugled Države Crne Gore, naročito u međunarodnim krugovima, a koja će time demonstrirati jasnu političku spremnost da onemogući sve oblike zloupotreba i nelegalnih poslovanja.	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Potpuna zabrana unošenja i skladištenja svih akciznih proizvoda u slobodnoj zoni bila bi nerazmjerno restriktivna i suprotna principu procjene rizika koji primjenjuju Svjetska carinska organizacija i Carinski zakonik Evropske unije. Dok su zloupotrebe u tranzitu duvana u Crnoj Gori višestruko dokumentovane i ocijenjene kao najviši bezbjednosni i fiskalni rizik, za ostale akcizne robe – alkoholna pića, kafa, mineralna ulja – ne postoje uporedni indikatori sistemske zloupotrebe u slobodnim zonama. Te robe ulaze u zonu pod istim garancijskim režimom kao i na ostatku carinskog područja, uz obavezno podnošenje deklaracije i polaganje akciznog obezbjeđenja, što omogućava fiskalno i carinsko potraživanje u slučaju prekoračenja propisanih rokova ili neregularnosti.

			Uvođenjem blanket-zabrane ukinut bi se legitiman logistički i proizvodni tok za čitav niz industrija bez dokazive koristi u pogledu suzbijanja kriminala. Takva mjera bi obeshrabrila investicije u zone, posebno u lučke i hladnjačarske kapacitete, i stavila Crnu Goru u neravno pravedan položaj naspram susjednih luka u regionu koje dozvoljavaju redovan promet alkoholnih i drugih akciznih proizvoda pod standardnim carinskim nadzorom. Specifična zabrana duvana uvedena je kao izuzetna, ciljano usmjerena mjera, pa njeno proširivanje na svu akciznu robu ne bi pratilo dokumentovani rizik i dovelo bi do nesrazmjernog ograničavanja legalne trgovine.
3.5.		Primjedba/predlog/sugestija 5: <u>U članu 7 iza stava 4 treba definisati novi stav kojim će biti propisano da je operator dužan da na polugodišnjem nivou trajno elektronski pohranjuje kompletan video zapis iz prethodnog polugodišnjeg video nadzora slobodne zone.</u> Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 5: Rješenje se predlaže u cilju osnaživanja kontrolnih mehanizama sa ciljem ne samo preventivnog uticaja na sprječavanje potencijalnih zloupotreba (svijest učesnika u slobodnoj zoni da se video snimci pohranjuju trajno), već i utvrđivanja zloupotreba koje se dogode na terenu. Ovo je naročito bitno kada se imaju u vidu razmjere nelegalnog poslovanja tokom više decenija u slobodnoj zoni Luke Bar i vrlo negativnog imidža kojeg je u vezi sa tim Država stekla u međunarodnim krugovima, te je opravdano zakonski regulisati ova pitanja, a ne ostaviti da se podzakonskim aktima ona ili regulišu, ili ne regulišu.	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Član 7 već obavezuje operatora da uspostavi video-nadzor u skladu s tehničkim smjernicama koje, radi fleksibilnosti i brzog prilagođavanja tehnološkom razvoju, upućuje na podzakonski pravilnik Uprave carina. U pravilniku će biti propisan minimalni period čuvanja snimaka – usklađen sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i evropskim standardima proporcionalnosti – te obaveza trajne arhive samo za segmente koje carinski ili bezbjednosni organ označi relevantnim za istragu. Zakonsko nametanje „trajnog“ pohranjivanja cjelokupnog materijala svakih šest mjeseci bilo bi neproporcionalno: tehnički skupi sistemi za pohranjivanje morali bi se širiti bez ograničenja, a smještanje i obrada podataka građana i zaposlenih ulazilo bi u koliziju s načelom ograničenja roka čuvanja (čl. 3 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti). Dodatno, stalna masovna zadržavanja snimaka nisu praksa ni u slobodnim zonama EU; standard je čuvanje 30-90 dana, uz obavezno arhiviranje samo spornih perioda po nalogu organa nadzora. Predloženo rješenje stoga bi preopteretilo operatore, a državi ne bi donijelo realnu dodatnu korist, jer organi već imaju pravo da odmah kopiraju ili zapečate snimke relevantne za postupak. Sveobuhvatna efikasnost nadzora ostvaruje se kroz kombinaciju direktnog pristupa carine

			video nadzoru i obaveze ciljane arhive, a ne kroz neselektivnu „vječnu“ pohranu, pa se predlog odbija.
3.6.		Primjedba/predlog/sugestija 6: <u>U članu 8 iza stava 1 treba definisati novi stav kojim će biti propisano da se podaci evidentirani u elektronskom sistemu upravljanja robom čuvaju trajno.</u> Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 6: Rješenje se predlaže u cilju osnaživanja kontrolnih mehanizama sa ciljem ne samo preventivnog uticaja, već i utvrđivanja potencijalnih zloupotreba.	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Rokovi za čuvanje podataka iz elektronskog sistema upravljanja robom biće uređeni pravilnikom koji donosi Uprava carina, u skladu sa članom 8 stav 6 Nacrta zakona. Prilikom određivanja rokova pravilnik će se osloniti na postojeće okvire – između ostalog član 51 Carinskog zakona i propise o zaštiti podataka – tako da se obezbijedi dovoljno dug period za carinske, poreske i krivične postupke, a izbjegne neproporcionalno i neselektivno trajno čuvanje svih zapisa.
3.7.		Primjedba/predlog/sugestija 7: <u>U članu 10 u stavu 5 iza riječi „funkcije“ staviti zarez i dodati riječi „ili je pokrenut krivični postupak protiv njih.“</u> Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 7: Član 10 stav 5 Nacrta zakona o slobodnim zonama glasi: „Odgovorno lice i članovi organa upravljanja operatora ne mogu biti lica koja su bila pravosnažno osuđena za krivična djela koja ih čine nepodobnim za vršenje funkcije.“ Predlaže se dopuna stava tako da se propiše da se ograničenje odnosi i na lica protiv kojih je pokrenut krivični postupak iz istih razloga.	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Član 10 stav 5 ograničava upravljačke pozicije u operatoru na lica koja nisu pravosnažno osuđena za krivična djela koja ih čine nepodobnim za obavljanje funkcije. Time se poštuje ustavno načelo presumpcije nevinosti: krivični postupak koji je tek pokrenut ne znači da je lice krivo, niti proizvodi pravni efekat gubitka poslovne ili upravljačke podobnosti. Uvođenje zabrane već u fazi pokretanja postupka bilo bi suprotno članu 35 Ustava Crne Gore, koji jamči da se niko ne smatra krivim dok pravosnažnom presudom krivica nije utvrđena. Pitanje bezbjednosne pouzdanosti kandidata za ove funkcije već se rješava kroz obaveznu provjeru koju, na zahtjev Uprave carina, sprovodi Agencija za nacionalnu bezbjednost: negativno bezbjednosno mišljenje onemogućava imenovanje, a ta provjera obuhvata i podatke o pokrenutim krivičnim postupcima. Na taj način država zadržava preventivni mehanizam, a da pritom ne derogira ustavna prava lica protiv kojih je istraga u toku. Zbog navedenog, dopuna kojom bi se zabrana proširila na lica protiv kojih je pokrenut krivični postupak nije prihvaćena, jer bi narušila

			ustavne garancije i prešla granicu nužno potrebne mjere za zaštitu javnog interesa.
3.8.		Primjedba/predlog/sugestija 8: <u>U članu 12 stavu 1 tački 2 riječi „ozbiljnih ili ponovljenih“ brisati, a u tački 3 riječ „zadovoljavajući“ promijeniti u „zakonski prihvatljiv“.</u> Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 8: Nacrtom zakona o slobodnim zonama članom 12 stavom 1 tačkama 2 i 3 propisano je sljedeće: „Saglasnost za obavljanje djelatnosti u slobodnoj zoni će se dati korisniku koji: 2) nema ozbiljnih ili ponovljenih povreda carinskih i poreskih propisa; 3) posjeduje zadovoljavajući sistem vođenja poslovne evidencije i evidencije o prevozu.“ Predlaže se brisanje riječi „ozbiljnih ili ponovljenih“ u tački 2, a iz razloga što se na ovaj način otvara prostor za proizvoljna tumačenja u praksi „ozbiljnih“ povreda carinskih i poreskih propisa, ili „ponovljenih“ povreda carinskih i poreskih propisa, već se predlaže da se saglasnost može dati samo korisniku koji nema povreda carinskih i poreskih propisa. Takođe se u tački 3 predlaže da ona glasi da korisnik treba da posjeduje zakonski prihvatljiv sistem vođenja poslovne evidencije i evidencije o prevozu, umjesto „zadovoljavajući“, jer to otvara prostor u praksi za proizvoljna tumačenja.	Primjedba je djelimično prihvaćena. Obrazloženje Terminologija u članu 12 stav 2 tačka 1 preuzeta je iz režima ovlašćenog privrednog subjekta iz čl. 24–40 Uredbe o bližem načinu sprovođenja carinskih postupaka i carinskih formalnosti: korisnik ne smije imati „ozbiljne ili ponovljene“ povrede carinskih i poreskih propisa. Time se uvodi procjena rizika – sitni administrativni propusti (npr. zakašnjela prijava) ne diskvalifikuju privredni subjekat, dok ozbiljna prekršajna ili krivična djela, kao i kontinuirano nepoštovanje propisa, automatski onemogućavaju dobijanje saglasnosti. Potpuno brisanje kvalifikativa dovelo bi do neproporcionalno strogog režima u kojem bi i minorna jednokratna greška trajno blokirala pristup slobodnoj zoni, što nije praksa nijedne države članice EU niti preporuka Svjetske carinske organizacije. Zbog toga se predlog za brisanje riječi „ozbiljnih ili ponovljenih“ ne prihvata. Međutim, prihvata se da se izraz „zadovoljavajući“ u tački 3 zamijeni preciznijim terminom „zakonski prihvatljiv“, čime se jasnije upućuje na kriterijume definisane Carinskim zakonom Uredbom. Tako se smanjuje prostor za proizvoljna tumačenja i jasno se stavlja do znanja da sistem evidencija mora ispunjavati standarde propisane zakonom i pravilnikom Uprave carina. Predlaže se da se tačka 3 preformuliše na način: <i>„3) posjeduje zakonski prihvatljiv sistem vođenja poslovne evidencije i evidencije o prevozu;“</i>
3.9.		Primjedba/predlog/sugestija 9: <u>U članu 12 stavu 2 iza riječi „organ“ dodati riječ „će“, a poslije riječi „se“ brisati riječ „može“, tako da stav glasi: „Radi davanja saglasnosti iz stava 1 ovog člana i kontinuiranog nadzora nad korisnikom carinski organ će se obratiti organu uprave</u>	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Član 12 stav 2 namjerno je formulisan da uvede diskreciono ovlašćenje carinskog organa da, na osnovu procjene rizika, zatraži bezbjednosno mišljenje Uprave policije i/ili Agencije za nacionalnu

	<u>nadležnom za unutrašnje poslove i/ili Agenciji za nacionalnu bezbjednost za mišljenje sa aspekta zakona kojima se uređuju unutrašnji poslovi i sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, poslovi nacionalne bezbjednosti.</u> Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 9: Nacrtom zakona o slobodnim zonama članom 12 stavom 2 propisano je sljedeće: „Radi davanja saglasnosti iz stava 1 ovog člana i kontinuiranog nadzora nad korisnikom carinski organ se može obratiti organu uprave nadležnom za unutrašnje poslove i/ili Agenciji za nacionalnu bezbjednost za mišljenje sa aspekta zakona kojima se uređuju unutrašnji poslovi i sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, poslovi nacionalne bezbjednosti.” Ovako postavljen član je fakultativnog osnova i ne podrazumijeva obavezu carinskog organa za traženje mišljenja. Stoga se predlaže brisanje riječi „može” kako bi norma bila imperativnog karaktera i obavezivala carinski organ da uvijek zatraži mišljenje od organa za unutrašnje poslove ili nacionalne bezbjednosti, a iz razloga značaja provjere korisnika u slobodnoj zoni.	bezbjednost prije davanja saglasnosti korisniku ili tokom kasnijeg nadzora. Obaveza da se mišljenje traži u apsolutno svakom slučaju dovela bi do administrativnog opterećenja i usporila postupak: slobodne zone, posebno u logističkim kompleksima poput Luke Bar, imaju desetine korisnika, od kojih je velik broj niskokorizičnih (npr. firme koje se bave prostim skladištenjem inercione robe). Imperativna formulacija bila bi nesrazmjerna preporukama Svjetske carinske organizacije i EU o primjeni kontrola „vođenih rizikom”, prema kojima se najstrože provjere usmjeravaju na subjekte i transakcije s višim rizikom, dok se za ostale koristi pojednostavljena procedura. Time se istovremeno čuvaju fiskalni i bezbjednosni interesi i obezbjeđuje fluidnost legalne trgovine. U praksi to znači da se mišljenje policije ili ANB-a obavezno traži kad postoji bezbjednosni indikator (raniji prekršaji, vlasnička struktura u rizičnoj jurisdikciji, nesaglasnost finansijskih pokazatelja), ali se ne traži za nisko-rizične subjekte (npr. one koji već imaju status ovlašćenih subjekata ili druge međunarodno priznate autorizacije). Takav pristup je i u skladu sa načelom ekonomičnosti iz Zakona o upravnom postupku, jer sprječava gomilanje nepotrebnih radnji koje bi usporile početak rada i povećale troškove poslovanja bez stvarnog porasta bezbjednosti.
3.10.	Primjedba/predlog/sugestija 10: <u>U članu 15 poslije stava 2 definisati poseban stav kojim će se propisati da je ministarstvo obavezno da na svojoj stranici objavi nacrt elaborata ekonomske opravdanosti.</u> Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 10: Rješenje se predlaže u cilju postizanja veće transparentnosti u pogledu osnivanja slobodnih zona.	Primjedba je opravdana i djelimično prihvaćena. Obrazloženje Transparentnost u odlučivanju o osnivanju slobodnih zona povećava povjerenje javnosti i investitora. Istovremeno, elaborat ekonomske opravdanosti često sadrži poslovne tajne (projekcije cijena, ugovorne odnose, tehnološka rješenja) koje su zaštićene članom 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Potpuno javno objavljivanje cijelog elaborata, bez prethodne anonimizacije, dovelo bi do kolizije s tim propisom. Kako bi se pomirio interes javnosti za ključne ekonomske podatke i obaveza zaštite povjerljivih informacija, Ministarstvo će objavljivati sažetak Elaborata – dovoljno detaljan da prikaže vrijednost projekta (planirane investicije, procijenjeni broj radnih mjesta, fiskalne

			efekte, okvirne rokove), ali bez dijelova označenih kao poslovna tajna. Stoga, član 17 će se dopuniti na sledeći način: Poslije stava 5 dodaju se novi stavovi 6 i 7, a dosadašnji stavovi 6 i 7 postaju stavovi 8 i 9: <i>„(6) Ministarstvo objavljuje na svojoj internet stranici sažetak nacрта elaborata ekonomske opravdanosti iz stava 2 ovog člana u roku od osam dana od dana kada se inicijativa prihvati.</i> <i>(7) Sažetak sadrži osnovne makroekonomske pokazatelje projekta, uključujući planirani obim investicija, procijenjeni broj radnih mjesta, očekivane fiskalne efekte i okvirne rokove realizacije.”</i>
3.11.		Primjedba/predlog/sugestija 11: <u>U članu 15 stavu 5 tačka će se zamijeniti zarezom i dodati riječi „koji ne može biti duži od 60 dana“.</u> Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 11: Nacrtom zakona o slobodnim zonama članom 15 stavom 5 propisano je sljedeće: „Ako Ministarstvo ocijeni da je inicijativa prihvatljiva odrediće rok osnivaču za podnošenje zahtjeva za davanje saglasnosti na osnivanje slobodne zone.“. Predlaže se dopuna stava tako da rok bude maksimalno 60 dana, a u cilju izbjegavanja situacija u praksi da se rokovi mogu proizvoljno određivati.	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Član 15 stav 5 veže rok za podnošenje formalnog zahtjeva uz složenost svake pojedine inicijative: nekim projektima je dovoljno tridesetak dana da finalizuju dokumentaciju, dok drugi zahtijevaju dopune prostorno-planskih akata, pribavljanje infrastrukturnih uslova ili izradu studija uticaja na životnu sredinu. Fiksni limit od 60 dana doveo bi do toga da složeniji, ali ekonomski korisni projekti moraju ponovo pokretati inicijativu, iako su već uložili značajne resurse i uspostavili komunikaciju s Ministarstvom. Istovremeno, opšti rok od šest mjeseci iz stava 2 ostaje gornja granica; Ministarstvo rok određuje unutar tog okvira, imajući u vidu koliko smjernica treba ugraditi. Na taj način osnivač dobija rok srazmjeran obimu dorada, a administracija zadržava fleksibilnost da uskladi proceduralne korake bez nepotrebnog ponavljanja postupka. Zato se predlog da se rok ograniči na najviše 60 dana odbija kao restriktivan i neprilagođen raznolikosti projekata.
3.12.		Primjedba/predlog/sugestija 12: <u>U članu 17 stav 2 tačku 2 dopuniti sa riječima „s procjenom očekivane dobiti“.</u>	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje

		Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 12: Nacrtom zakona o slobodnim zonama članom 17 stavom 2 tačkom 2 propisano je sljedeće: „Uz zahtjev iz stava 1 ovog člana podnose se: 2) elaborat o ekonomskoj opravdanosti za osnivanje slobodne zone.“ Predlaže se dopuna ove tačke sa riječima „s procenom očekivane dobiti“, a u cilju jasnije zakonske formulacije i potvrde da osnivanje slobodne zone treba da donese dobit.	Elaborat o ekonomskoj opravdanosti (a što će biti propisano pravilnikom koji priprema Ministarstvo), obuhvata finansijske projekcije. Dodavanje formulacije „s procenom očekivane dobiti“ u tekst zakona stoga ne bi unijelo novu obavezu, već bi ponovilo dio sadržaja koji je već normiran podzakonskim aktom i uobičajen u svakoj finansijskoj studiji izvodljivosti. Pored toga, ne sadrže sve slobodne zone investicioni model temeljen isključivo na profitnoj marži operatora; pojedine (npr. logističke i lučke) primarno pružaju šire makroekonomske koristi poput povećanja izvoza, zapošljavanja ili multiplikativnih efekata na lokalnu privredu. Zakonsko isticanje „dobiti“ kao jedine kvantifikovane stavke moglo bi stvoriti pogrešan utisak da zone bez kratkoročne profitne projekcije nijesu ekonomski opravdane, iako nose stratešku vrijednost za državnu infrastrukturu i lanc e snabdijevanja.
3.13.		Primjedba/predlog/sugestija 13: <u>U članu 17 stavu 4 potrebno je preispitati optimalnost dužine roka od godinu dana u kojem vlada može odlučiti o zahtjevu za otvaranje slobodne zone.</u> Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 13: Nacrtom zakona o slobodnim zonama članom 17 stavom 4 propisano je da o zahtjevu za otvaranjem slobodne zone vlada odlučuje najkasnije u roku od godinu dana. Cijenimo optimalnim da se razmotri skraćenje ovog roka, jer se čini da je godina dana dug rok za odlučivanje o otvaranju slobodne zone.	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Već je u odgovoru Privrednoj komori (primjedba br.9) detaljno pojašnjeno da rok od godinu dana predstavlja krajnji, a ne obavezni rok, te da je potreban zbog među-resorne provjere bezbjednosnih, finansijskih, planskih i ekoloških uslova. U praksi, kad je dokumentacija potpuna, Vlada može odlučiti znatno prije isteka tog roka, pa njegovo skraćivanje nije opravdano.
3.14.		Primjedba/predlog/sugestija 14: <u>U članu 21 poslije stava 1 potrebno je propisati novi stav kojim će se definisati obaveza da vlada izvještaj o poslovanju slobodnih zona dostavlja Skupštini Crne Gore do kraja aprila tekuće godine za prethodnu godinu.</u>	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Nadzor nad slobodnim zonama već je višeslojan: godišnji izvještaj se upućuje Ministarstvu, pa ga razmatra Vlada; Uprava carina vodi kontinuiranu fiskalnu i bezbjednosnu kontrolu; Državna revizorska institucija i Uprava za sprečavanje pranja novca imaju pravo uvida; a svaki poslanik ili skupštinski odbor može, na osnovu Poslovnika, zatražiti poseban izvještaj ili kontrolno saslušanje. U takvom okviru

		Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 14: Rješenje se predlaže u cilju jače kontrolne uloge nad radom slobodnih zona.	dodatna obaveza da se izvještaj automatski dostavlja Skupštini do 30. aprila ne bi bitno ojačala kontrolu, već bi duplirala postojeće procedure. Predlagač smatra da postojeći mehanizmi pružaju dovoljnu transparentnost i omogućuju Skupštini da interveniše kad god ocijeni da je to potrebno, pa dopuna nije neophodna.
4. 4.1.	"Petro šped" d.o.o. Bar Bogdan Ljutica, vlasnik firme (e-mail od 7.jula 2025)	"Petro šped" d.o.o. obavlja špeditorske poslove za dvije ino-companije, koje se bave kupoprodajom roba Pocinkovani lim u rolnana i granit u blokovima. Ovi poslovi preko Slobodne zone Bar, traju već duži niz godina, i sve funkcionise u najboljem redu, što se može provjeriti sa glavnim operaterom AD Luka Bar i Upravom carina CG - Carinarnica Bar. Primjedbe se odnose na: Član br. 5 Privredne djelatnosti u slobodnoj zoni Između ostalog stav br. 7. špeditorske, transportne i druge usluge vezano za upravljanje i distribuciju robe u zoni <i>Pitanje: Da li će i špeditorske kuće morati da regulišu, korisničku licencu u slobodnoj zoni?</i> <i>Konstatacija: Kako špeditorske kuće obavljaju samo uslužnu djelatnost posredovanja, smatram da to nije potrebno.</i>	Obrazloženje Član 5 stav 3 nacrta dozvoljava „špeditorske, transportne i druge usluge neposredno povezane s robom u slobodnoj zoni“, dok stav 4 razlikuje dvije situacije: korisnik zone može navedene usluge pružati trajno, a treće lice povremeno. Špeditorske kuće koje nemaju skladište u zoni, ne preuzimaju robu u svoje ime i dolaze isključivo radi podnošenja carinskih deklaracija ili organizovanja transporta smatraju se trećim licima; za takve povremene ulaske nije potrebna korisnička licenca. Dovoljno je da se špediter evidentira kod operatora kao ovlašćeni zastupnik konkretnog korisnika robe i da poštuje režim ulaska i video-nadzora. Licenca korisnika postaje obavezna samo ako špediter namjerava trajno da posluje unutar zone, ima kancelariju ili skladište/skladišni prostor, ili preuzima robu na svoje ime (npr. konsignacioni lager). U tom slučaju špeditorska firma ulazi u status korisnika i podliježe uslovima iz člana 12 (ekonomska i bezbjednosna provjera). U samom Vašem pitanju, naveli ste da se ova djelatnost obavlja godinama, što znači trajno, te prema tome postoji obaveza sticanja statusa korisnika.
4.2.		Član br. 8 Elektronski sistem upravljanja S obzirom da u Slobodnoj zoni Luka Bar, postoje dvije kompanije AD Luka Bar i Port of Adria Bar, <i>Pitanje: Kako će jedinstveni sistem funkcionisati u ove dvije kompanije, a glavni operater je AD Luka Bar?</i> <i>Konstatacija/predlog: Kao nekada, treba da se osnuje državna firma Slobodna zona Bar i u tom slučaju ove dvije postojeće</i>	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Po nacrtu zakona svaka slobodna zona može imati samo jednog operatora. U slobodnoj zoni Luka Bar taj status već ima AD Luka Bar; ostale kompanije u zoni su korisnici. Ovaj režim je trenutno primjenjiv. AD Luka Bar, kao jedini operator, uspostavlja i održava jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom kojim se povezuje

		<i>kompanije u okviru Slobodne zone Bar, ne bi imale problem da se uključe u jedinstveni informacijski sistem</i>	na carinski server. Definisanje osnovnog seta podataka koji treba da sadrži sistem je pokrenula Uprava carina.
4.3.		Član 11 Korisnik Korisnik slobodne zone je privredno društvo ili preduzetnik koji je registrovan u Crnoj Gori na području zone obavlja privrednu djelatnost. Smatramo opravdanim ukoliko registracija firme u Crnoj Gori, postoji za kompanije koje u Slobodnoj zoni obavljaju djelatnosti proizvodnje, prerade pod carinskim nadzorom i slično, ali za poslove proste kupoprodaje robe iz Slobodne zone, cijenimo da je izlišno i nepotrebno. Ovaj postupak registracije firme korisnika će samo iznjedrati nove troškove za firmu korisnika licence, što može za posljedicu imati da će mnoge kompanije napustiti Slobodnu zonu Luka Bar, što ne bi bilo dobro za ukupnu privredu CG.	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Već je u odgovoru Privrednoj komori (primjedba br. 2) pojašnjeno da obaveza registracije u Crnoj Gori nije biznis-barijera nego osnovni uslov transparentnosti i nadzora. Osnivanje d.o.o. traje nekoliko dana, minimalni kapital je 1 €, stranac može biti jedini osnivač i direktor, a dobit se slobodno repatrira zahvaljujući liberalnom deviznom režimu. Time trošak ostaje simboličan, dok Carinska uprava, Poreska uprava i ANB dobijaju neposredan pristup registarskim i bankarskim podacima bez međunarodnih zamolnica. Za kompanije koje u zoni rade samo poslove „proste kupoprodaje“ robe nema obaveze da postanu korisnik zone: one mogu angažovati ovlašćenog špeditera ili drugog registrovanog korisnika da u njihovo ime preuzme i isporuči robu. Licenca korisnika obavezna je tek kada privredno društvo želi trajno obavljati djelatnost u zoni, imati kancelariju ili samostalno voditi carinske evidencije.
5. 5.1.	“Zenšped” d.o.o. Vasilije Zenović, generalni director (e-mail od 7.jula 2025)	1. U članu 5 pomenutog zakona kao privredne djelatnosti koje se mogu obavljati u SZ navedeni su špediterski poslovi za distribuciju robe u zoni, a saglasnost za obavljanje djelatnosti carinski organ izdaje korisnicima zone shodno članu 12. <i>Pitanje: Da li sve špedicije moraju biti korisnici slobodne zone kako bi mogle da obavljaju svoju djelatnost koja je uslužna i obavlja se za treće lice ili se odnosi na špediterske kuće koje zastupaju kompanije koje se bave kurirskim pošiljkama (TEMU, Aliexpres, Amazon...) i/ili špedicije koje imaju svoja skladišta u kojima vrše skladištenje/ pretovar roba sa svojom mehanizacijom i ljudskim resursima ne koristeći usluge operatera ili korisnika (Luka Bar, Port of Adria),</i>	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena – važeći tekst već jasno razlikuje špedicije koje posluju povremeno od onih koje žele trajno raditi u zoni. Obrazloženje Član 5 stav 3 dozvoljava „špediterske, transportne i druge usluge neposredno povezane s robom u slobodnoj zoni“, a stav 4 precizira da korisnik može takve usluge pružati trajno, dok treće lice – uključujući špeditere koji dolaze samo radi carinskog posredovanja – obavlja uslugu povremeno. Špediter koji nema skladište, mehanizaciju ni stalne zaposlene u zoni i samo zastupa klijente pri carinjenju tretira se kao treće lice. On ulazi uz ovlašćenje korisnika ili operatera, evidentira se kod operatera i poštuje režim video-nadzora, ali ne mora postati korisnik zone niti tražiti saglasnost iz člana 12.

		<i>Mišljenje: Špedicije koje koriste usluge korisnika slobodne zone prilikom manipulacija u istoj ne moraju biti korisnici zone kao što je to i do sada bio slučaj. Navedeno su usmenim putem potvrdili iz Luke Bar i Carinarnice Bar, što je takođe navedeno u članu 8 stav 3 gdje se pored korisnika zone navode špediteri kao zaseban faktor.</i>	Špediter koji želi trajno prisustvo – sopstveno skladište, pretovar, mehanizaciju, kancelariju – praktično postaje poslovni subjekt sa stalnom infrastrukturom u zoni. U tom slučaju podnosi zahtjev za status korisnika i prolazi proceduru iz člana 12.
5.2.	2.	U članu 11 se navodi da je korisnik zone privredno društvo ili preduzetnik koji je registrovan u Crnoj Gori i koji na području zone obavlja privrednu djelatnost što je novina u odnosu na postojeći zakon i biznis barijera za dovođenje stranih kompanija koje bi u zoni obavljale trgovinsku djelatnost. <i>Konstatacija: Saglasni smo da kompanije koje se bave izradom ili preradom robe na području slobodne zone treba da budu registrovane u Crnoj Gori, ali takođe smatramo da za firme koje se bave isključivo trgovinom nije isto nije neophodno i da će navedeni član (ukoliko bude usvojen) znatno otežati poziciju naše luke prilikom dovođenja novih poslova kao i da će uticati na poslove koji se trenutno obavljaju. Ova promjena bi iziskivala rast troškova u vidu registracije firme, angažovanja zaposlenih, otvaranja računa u bankama i slično. Registracija firmi u državi u kojoj se slobodna zona nalazi nije praksa ni u jednoj značajnijoj luci u Evropi.</i> <i>Pitanje: Da li će, u slučaju da navedeni član ostane ne promijenjen, strane firme koje se bave prodajom robe (bez dorade) iz slobodne zone morati da vrše transakcije preko crnogorski banaka?</i>	Primjedba nije opravdana i nije prihvaćena. Obrazloženje Već je u odgovorima Privrednoj komori (primjedba br. 2) i Akciji za socijalnu pravdu (primjedba br. 6) obrazloženo da se obaveza registracije u Crnoj Gori uvodi zbog pune transparentnosti i nadzora nad vlasničkom strukturom i finansijskim tokovima, a ne kao barijera za trgovinu. Osnivanje društva sa ograničenom odgovornošću traje nekoliko dana, minimalni kapital je jedan euro, devizni režim je liberalan i dobit se može slobodno repatriirati. Time stvarni trošak i administrativni teret ostaju simbolični u odnosu na tržišne benefite zone. Strane kompanije koje ne žele otvarati podružnicu mogu robu staviti pod režim neke već registrovane firme-korisnika i angažovati špeditera; za puku preprodaju roba nisu obavezne da stiču status korisnika. Što se tiče bankarskih transakcija: ako strana firma osnuje crnogorsko društvo, ono otvara račun u jednoj od banaka koje posluju u Crnoj Gori, ali plaćanja za izvoz i uvoz može vršiti u devizama, direktno prema inostranim partnerima, bez ograničenja odobrenih deviznim propisima. Dakle, ne postoji obaveza da se promet odvija isključivo „preko“ crnogorskih banaka u smislu zabrane međunarodnog transfera sredstava; jedini uslov je da tok novca bude vidljiv organima nadležnim za sprječavanje pranja novca i fiskalni nadzor.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo ekonomskog razvoja

NAZIV PROPISA

Zakon o slobodnim zonama

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?

a) Glavni problem:

Glavni problem koji se obrađuje odnosi se na nedovoljno pouzdan i nedovoljno transparentan sistem funkcionisanja slobodnih zona u Crnoj Gori, posebno u dijelu kontrole kretanja robe i nadzora nad robnim tokovima. Neadekvatna regulacija i nedostatak efikasnih mehanizama kontrole otežavaju ostvarivanje punog potencijala slobodnih zona i povećavaju rizik od zloupotreba, uključujući nezakonitu trgovinu, poresku evaziju i narušavanje tržišne konkurencije. Uvažavajući preporuke OECD-a u vezi sa suzbijanjem nedozvoljene trgovine i jačanjem transparentnosti u zonama slobodne trgovine, Vlada Crne Gore je usvojila informaciju o inicijativi za pristupanje OECD preporuci¹, kojom je prepoznata potreba razmatranja usklađivanja domaćeg okvira za uspostavljanje i razvoj slobodnih zona sa relevantnim međunarodnim standardima. Takođe, Svjetska carinska organizacija u Praktičnom vodiču o slobodnim zonama ukazuje da nedovoljna primjena carinskih propisa i slaba kontrola kretanja robe predstavljaju ključne rizike za zloupotrebe u slobodnim zonama. U cilju adresiranja navedenih rizika, Predlogom zakona o slobodnim zonama propisuju se mjere za jačanje carinskog nadzora, uključujući obavezne tehničke i informacione mehanizme kontrole (naročito jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom i video-nadzor).

U skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Službeni list CG”, br. 41/18), Ministarstvo ekonomskog razvoja je pokrenulo javnu raspravu o Nacrtu zakona o slobodnim zonama², čime je obezbijeđeno učešće zainteresovane javnosti u razmatranju predloženih normativnih rješenja.

b) Obim problema:

Obim problema netransparentnog i nedovoljno pouzdanog sistema funkcionisanja slobodnih zona odnosi se prvenstveno na neadekvatno definisan zakonodavni i institucionalni okvir, što dovodi do ograničenog nadzora nad poslovanjem i robnim tokovima, kao i do neujednačene primjene važećih propisa. Takvo stanje može dovesti do narušavanja tržišne konkurencije, povećanih fiskalnih rizika i smanjenog povjerenja investitora, čime se umanjuju razvojni efekti slobodnih zona.

c) Značaj problema:

Problemi u funkcionisanju slobodnih zona imaju direktan uticaj na ekonomski razvoj i investicionu klimu u Crnoj Gori. Imajući u vidu potrebu za većim obimom kapitalnih ulaganja i jačanjem izvozne i proizvodne baze, slobodne zone predstavljaju važan razvojni instrument, čiji potencijal trenutno nije u

¹ „Preporuka Savjeta o borbi protiv nedozvoljene trgovine: podsticanje transparentnosti u slobodnim trgovinskim zonama” <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0454>

² <https://www.gov.me/clanak/javna-rasprava-o-tekstu-nacrta-zakona-o-slobodnim-zonama>

potpunosti iskorišćen zbog nedovoljno razvijenog normativnog okvira i slabih mehanizama kontrole. Preporuke OECD-a u oblasti suzbijanja nedozvoljene trgovine ukazuju na značaj jačanja transparentnosti i pravne sigurnosti u slobodnim zonama, dok Svjetska carinska organizacija u Praktičnom vodiču o slobodnim zonama naglašava ključnu ulogu carinskih organa u nadzoru robnih tokova, kao preduslov konkurentnosti i dugoročne održivosti slobodnih zona.

- **Koji su uzroci problema?**

- a) **Nedovoljna usklađenost sa međunarodnim standardima poslovanja slobodnih zona (SZ):**

Postojeći okvir za funkcionisanje slobodnih zona u Crnoj Gori nije u potpunosti usklađen sa savremenim međunarodnim standardima upravljanja i nadzora, što se odražava na pravnu sigurnost i predvidivost poslovanja. Neujednačena primjena pravnih i administrativnih procedura može predstavljati prepreku za potencijalne investitore. Preporuke OECD-a ukazuju na potrebu unapređenja regulatornog okvira i uspostavljanja jasnih i transparentnih pravila za poslovanje u slobodnim zonama.

- b) **Rizik od nedozvoljene trgovine u slobodnim zonama:**

Nedovoljno razvijeni mehanizmi kontrole u slobodnim zonama mogu povećati rizik od nezakonitih aktivnosti, uključujući nedozvoljenu trgovinu i poresku evaziju. Takvi rizici negativno utiču na integritet sistema slobodnih zona i umanjuju njihovu atraktivnost za investitore koji zahtijevaju stabilan i pouzdan poslovni ambijent.

- c) **Neadekvatan carinski nadzor i kontrola kretanja robe:**

Ograničena primjena carinskih propisa i nedovoljna kontrola robnih tokova unutar slobodnih zona predstavljaju jedan od ključnih uzroka identifikovanih problema. Međunarodna praksa, uključujući preporuke Svjetske carinske organizacije, naglašava značaj aktivne uloge carinskih organa u planiranju i sprovođenju adekvatnih carinskih postupaka i kontrola, kao preduslova za bezbjedno i konkurentno funkcionisanje slobodnih zona.

- d) **Nedostatak transparentnosti u radu slobodnih zona:**

Nedovoljna transparentnost u postupcima osnivanja, upravljanja i poslovanja slobodnih zona može dovesti do nesigurnosti i smanjenog povjerenja investitora. Nejasno definisane procedure i ograničen nadzor nad sprovođenjem projekata otežavaju uspostavljanje stabilnog i predvidivog investicionog okruženja.

- e) **Ograničena primjena savremenih tehnoloških rješenja:**

Postojeći sistem ne predviđa obaveznu i integrisanu primjenu savremenih informacionih i tehnoloških rješenja za praćenje poslovanja i kretanja robe u slobodnim zonama. Izostanak elektronskih sistema evidencije i nadzora umanjuje efikasnost kontrole i povećava mogućnost nepravilnosti u radu slobodnih zona.

- **Koje su posljedice problema?**

Posljedice nepouzdanog i nedovoljno transparentnog sistema funkcionisanja slobodnih zona su višestruke i imaju dugoročne razvojne implikacije:

- a) **Ograničen privredni rast i razvoj:**

Nedovoljna pravna sigurnost i transparentnost u poslovanju slobodnih zona negativno utiču na povjerenje domaćih i stranih investitora, koji zahtijevaju stabilan, predvidiv i jasno uređen poslovni ambijent. U odsustvu jasnih pravila i efikasnih kontrolnih mehanizama, investicione odluke se preusmjeravaju ka tržištima sa povoljnijim i sigurnijim regulatornim okvirom.

- b) **Smanjena konkurentnost na regionalnom i globalnom tržištu:**

Neefikasno upravljanje i slab operativni kapacitet slobodnih zona umanjuju mogućnost Crne Gore da iskoristi prednosti koje slobodne zone nude u međunarodnoj trgovini i investicionim tokovima, u poređenju sa državama koje imaju razvijenije i bolje regulisane sisteme.

- c) **Povećani fiskalni i ekonomski rizici:**

Nedostatak dosljedne primjene propisa i efikasnog nadzora u slobodnim zonama može povećati fiskalne rizike za državu, posebno u dijelu poreske discipline i suzbijanja nezakonitih aktivnosti, čime se umanjuju potencijalni pozitivni efekti slobodnih zona na javne finansije.

d) Administrativne prepreke u poslovanju slobodnih zona:

Nedovoljno razrađen normativni okvir i neujednačena institucionalna praksa stvaraju administrativne prepreke za privredne subjekte koji posluju u slobodnim zonama. Nejasne procedure, sporost administrativnih procesa i ograničena međuinstitucionalna koordinacija povećavaju troškove poslovanja i smanjuju efikasnost rada.

e) Ograničen doprinos zapošljavanju:

Iako slobodne zone imaju potencijal da doprinesu otvaranju novih radnih mjesta, postojeći sistem ograničava dinamiku osnivanja novih zona i proširenja postojećih, što se negativno odražava na ukupni efekat slobodnih zona na tržište rada.

f) Povećan rizik od nepravilnosti i nezakonitih aktivnosti:

Nedovoljno razvijen sistem nadzora i transparentnosti može povećati rizik od nepravilnosti u poslovanju, uključujući koruptivne prakse i nezakonite tokove robe i kapitala, što dodatno narušava integritet sistema slobodnih zona i povjerenje relevantnih aktera.

- **Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?**

a) Nadležni organi državne uprave:

Organi nadležni za regulisanje, koordinaciju i nadzor nad slobodnim zonama, uključujući Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Upravu carina, Poresku upravu i druge nadležne institucije, suočavaju se sa ograničenjima u pogledu jasno definisanih nadležnosti, mehanizama kontrole i međuinstitucionalne koordinacije. Takvo stanje otežava dosljednu primjenu propisa i efikasan nadzor nad funkcionisanjem slobodnih zona.

b) Privredni subjekti i preduzetnici u slobodnim zonama:

Privredni subjekti koji posluju u slobodnim zonama pogođeni su nejasnim procedurama, administrativnim opterećenjima i nedovoljnom predvidivošću regulatornog okvira. Nedostatak transparentnosti i pravne sigurnosti može povećati troškove poslovanja i ograničiti mogućnosti dugoročnog planiranja i rasta.

c) Investitori:

Domaći i strani investitori suočeni su sa neizvjesnošću u pogledu primjene propisa, nivoa transparentnosti i stabilnosti institucionalnog okvira u slobodnim zonama. Takve okolnosti mogu umanjiti atraktivnost slobodnih zona kao investicionog instrumenta i uticati na donošenje investicionih odluka.

d) Udruženja i organizacije civilnog sektora:

Organizacije civilnog društva koje se bave pitanjima transparentnosti, dobrog upravljanja, zaštite radnih prava i borbe protiv korupcije pogođene su ograničenim mogućnostima praćenja i zagovaranja sistemskih unapređenja u oblasti funkcionisanja slobodnih zona, usljed nedovoljno jasnog i transparentnog regulatornog okvira.

e) Građani:

Građani su indirektno pogođeni kroz potencijalno slabiji doprinos slobodnih zona zapošljavanju, privrednom rastu i ukupnoj konkurentnosti ekonomije, što može imati šire socio-ekonomske implikacije.

Najizraženiji direktni uticaj odnosi se na organe državne uprave i nadležne institucije, jer neprecizan i nedovoljno razrađen regulatorni okvir otežava efikasno sprovođenje nadzornih i upravljačkih funkcija.

Posredni, ali dugoročno značajni uticaji odnose se na investitore i privredne subjekte, koji se suočavaju sa povećanim regulatornim rizikom, smanjenom konkurentnošću i ograničenim razvojnim potencijalom.

Sekundarni uticaji pogađaju građane i organizacije civilnog društva, prvenstveno kroz slabije razvojne efekte slobodnih zona, ograničene mogućnosti zapošljavanja i usporen ukupni ekonomski rast.

- **Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?**

Postojeći Zakon o slobodnim zonama u Crnoj Gori, iako je u određenoj mjeri bio usklađen sa međunarodnim praksama u trenutku donošenja, nije obezbijedio dovoljno jasan, sveobuhvatan i

operativan regulatorni okvir za savremeno funkcionisanje slobodnih zona. Posebno, važeća zakonska rješenja nijesu u dovoljnoj mjeri prepoznala slobodne zone kao instrument strateškog ekonomskog razvoja, niti su uspostavila efikasne mehanizme nadzora, transparentnosti i upravljanja koji bi omogućili ostvarivanje njihovog punog ekonomskog potencijala.

U takvom okviru ("status quo" opcija), slobodne zone ne mogu biti sistemski integrisane u nacionalnu ekonomsku politiku kao alat za privlačenje investicija, jačanje izvoza i otvaranje novih radnih mjesta, što je ograničilo njihove razvojne efekte.

a) Nedostaci postojećeg regulatornog okvira slobodnih zona i potreba za njegovim unapređenjem

Nedovoljna efikasnost postojećeg regulatornog okvira ogleda se u činjenici da važeći Zakon o slobodnim zonama nije dovoljno precizno i detaljno uređio ključna pitanja, uključujući postupke osnivanja i početka rada slobodnih zona, uslove poslovanja, sistem upravljanja, obaveze izvještavanja, kao i postupke prestanka rada slobodnih zona. Ovakva normativna nedorečenost otežavala je dosljednu primjenu propisa i stvarala prostor za različita tumačenja u praksi.

Pored toga, postojeći zakon nije predviđao adekvatne i savremene mehanizme carinskog nadzora, što je ograničavalo mogućnost efikasne kontrole kretanja robe i povećavalo rizik od nepravilnosti u poslovanju slobodnih zona. Takođe, kaznena politika za prekršaje osnivača, operatora i korisnika slobodnih zona nije bila dovoljno diferencirana i odvraćajuća, u skladu sa savremenim standardima.

b) Neusklađenost sa savremenim međunarodnim normama i tržišnim trendovima

Postojeći zakonodavni okvir nije bio u potpunosti usklađen sa savremenim međunarodnim normama, naročito u dijelu koji se odnosi na upravljanje robama visokog rizika, uključujući duvanske proizvode. Međunarodne organizacije, poput Svjetske carinske organizacije, naglašavaju potrebu za pojačanom kontrolom, transparentnošću i jasno definisanim zabranama u slobodnim zonama, kako bi se smanjio rizik od nezakonite trgovine.

Važeći propisi nijesu obezbjeđivali dovoljno jasne zabrane, tehničke uslove niti organizacione mehanizme za efikasan nadzor nad ovim kategorijama robe, čime je postojala potreba za normativnim unapređenjem u skladu sa međunarodnim standardima i praksom.

c) Nedostatak efikasne kontrole i transparentnosti

Postojeći zakon nije uspostavio integrisan sistem kontrole i transparentnosti poslovanja u slobodnim zonama. Uloga carinskih organa u nadzoru nad robnim tokovima nije bila dovoljno jasno normirana, dok su postojeći mehanizmi praćenja poslovanja bili ograničeni u pogledu obima, tehnologije i dostupnosti podataka u realnom vremenu.

Bez primjene savremenih informacionih i nadzornih sistema, kao i bez jasno definisane međuinstitucionalne saradnje, nije bilo moguće obezbijediti visok nivo transparentnosti i pravovremene kontrole, što je povećavalo operativne i regulatorne rizike u funkcionisanju slobodnih zona.

d) Tržišni trendovi u slobodnim zonama

Savremeni trendovi u razvoju slobodnih zona³ ukazuju na sve veći značaj digitalizacije, automatizacije nadzora i primjene standarda održivosti i transparentnosti. Postojeći regulatorni okvir u Crnoj Gori nije bio dovoljno fleksibilan da odgovori na ove trendove, niti je omogućavao primjenu naprednih modela upravljanja i kontrole koji se koriste u međunarodnoj praksi.

U tom smislu, bilo je neophodno unaprijediti zakonodavni okvir kako bi se omogućila primjena savremenih standarda, uključujući jačanje bezbjednosnih provjera, digitalno praćenje robnih tokova i jasnije razgraničenje odgovornosti svih učesnika u slobodnim zonama.

e) Slaba primjena zakona i nedostatak adekvatnog nadzora

Pored normativnih nedostataka, jedan od ključnih razloga zašto problem nije bio riješen kroz postojeći regulatorni okvir jeste nedovoljna efikasnost primjene važećih propisa. Ograničeni institucionalni kapaciteti, nedostatak tehničkih alata i neujednačena praksa nadzora otežavali su

³ Slobodne zone, prema smjernicama SCO-a, trebaju biti mjesta koja omogućavaju zdrav ekonomski razvoj kroz efikasne carinske procedure, smanjenje administrativnih prepreka i transparentnost u poslovanju.

dosljednu kontrolu poslovanja u slobodnim zonama.

U takvim okolnostima, postojala je potreba za uspostavljanjem jasnijeg i operativnijeg zakonskog okvira, koji bi omogućio primjenu savremenih nadzornih tehnologija, unaprijedio koordinaciju nadležnih organa i obezbijedio veću pravnu sigurnost svim učesnicima.

f) Zašto Vlada mora da interveniše?

Prioritetni cilj Predloga zakona o slobodnim zonama jeste suzbijanje nedozvoljene trgovine u slobodnim zonama, povećanje transparentnosti i unapređenje standarda poslovanja, čime se stvaraju uslovi za privlačenje kvalitetnih investicija koje doprinose održivom ekonomskom rastu i jačanju konkurentnosti privrede. Zakonom se obezbjeđuje da slobodne zone posluju u skladu sa međunarodnim standardima, uz jasno definisane obaveze osnivača, operatora i korisnika, kao i efikasne mehanizme nadzora nad robnim tokovima.

Iako Predlog zakona o slobodnim zonama ne predstavlja formalno završno mjerilo u okviru pregovaračkog poglavlja 29 - Carinska unija, on ima značajnu indirektnu ulogu u ispunjavanju obaveza koje se odnose na jačanje kontrole rizika, nadzor robnih tokova i primjenu sistema za praćenje i sljedivost (*Track&Trace*). Ova veza je prepoznata i u izvještajima Evropske komisije, u kojima se oblast slobodnih zona posmatra u kontekstu borbe protiv nedozvoljene trgovine, naročito duvanskim proizvodima, te jačanja institucionalnih i tehničkih kapaciteta carinske službe.

Intervencija Vlade je neophodna radi uspostavljanja snažnijeg sistema carinskog nadzora, kroz primjenu savremenih tehnoloških rješenja za praćenje i kontrolu kretanja robe, unapređenje sistema analize rizika i jačanje saradnje sa nacionalnim i međunarodnim nadležnim organima, u cilju sprečavanja nezakonite trgovine i drugih oblika zloupotreba u slobodnim zonama. Istovremeno, Zakonom se predviđa pooštavanje kaznene politike za prekršaje osnivača, operatora i korisnika slobodnih zona, čime se jača preventivna i odvraćajuća funkcija nadzora.

Potreba za intervencijom Vlade proizilazi i iz strateških i međunarodnih obaveza Crne Gore. U skladu sa ciljevima Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028, Smjernicama za pristupanje OECD Preporuci o suzbijanju nedozvoljene trgovine, preporukama Svjetske carinske organizacije sadržanim u Praktičnom vodiču o slobodnim zonama, kao i obavezama koje proizilaze iz Okvirne konvencije o kontroli duvana (FCTC) i Protokola za eliminaciju nezakonite trgovine duvanskim proizvodima, Predlogom zakona se uspostavlja zakonske mjere koje omogućavaju unapređenje kontrole, praćenja i upravljanja slobodnim zonama, uz povećanje transparentnosti i odgovornosti svih učesnika u sistemu.

Donošenjem novog zakonskog okvira omogućava se detaljnije i preciznije uređenje uslova za osnivanje, početak rada, poslovanje, izvještavanje i prestanak rada slobodnih zona, uz uvođenje jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, obaveznog video-nadzora i drugih mjera carinskog nadzora. Na taj način se smanjuju rizici od ilegalnih aktivnosti, jača pravna sigurnost, povećava povjerenje investitora i unapređuje ukupna konkurentnost crnogorske privrede.

g) Razlozi za intervenciju Vlade sadržani su u sljedećem:

- **Potreba za usaglašavanjem sa OECD preporukama:** OECD preporuke naglašavaju potrebu za unapređenjem transparentnosti u slobodnim zonama kao ključnog dijela širih napora za suzbijanje nedozvoljene trgovine. Ove preporuke obuhvataju sprječavanje nezakonitih aktivnosti u slobodnim zonama, jačanje carinskog nadzora, usklađivanje zakonodavnog okvira sa međunarodnim standardima i uspostavljanje jasnih pravila upravljanja slobodnim zonama.

U tom kontekstu, neophodno je da se zakonodavni okvir Crne Gore uskladi sa navedenim preporukama OECD-a, kako bi se obezbijedila efikasna kontrola robnih tokova, smanjio prostor za korupciju i ilegalne aktivnosti, te unaprijedila transparentnost i odgovornost u poslovanju slobodnih zona. Primjena ovih preporuka predstavlja osnov za održiv razvoj slobodnih zona i jačanje imidža Crne Gore kao sigurne i konkurentne poslovne destinacije.

- **Povećanje konkurentnosti Crne Gore na međunarodnoj sceni:** Radi jačanja privlačnosti Crne Gore za strane investicije, neophodno je uspostaviti siguran, predvidiv i transparentan pravni okvir koji omogućava efikasno poslovanje slobodnih zona. Novi zakonski okvir omogućava korišćenje različitih modela upravljanja, uključujući javno-privatno partnerstvo, čime se unapređuje konkurentnost slobodnih zona i obezbjeđuje njihov održivi razvoj. Privlačenje stranih investicija u slobodne zone, uz primjenu savremenih menadžerskih i tehnoloških rješenja, doprinosi povećanju izvoza, razvoju proizvodnje i stvaranju novih radnih

mjesta, što ima direktan pozitivan uticaj na ukupni privredni rast.

- **Slobodne zone kao pokretači ekonomskog rasta i investicija:** Slobodne zone predstavljaju značajan instrument ekonomskog razvoja, jer kroz poreske i carinske olakšice i smanjena administrativna opterećenja mogu privući domaće i strane investitore. Razvoj proizvodnih i logističkih djelatnosti u slobodnim zonama omogućava transfer znanja i tehnologija, diversifikaciju privrede i smanjenje zavisnosti od pojedinih sektora.

Iako slobodne zone imaju veliki razvojni potencijal, njihov dosadašnji razvoj u Crnoj Gori bio je ograničen zbog neadekvatnog normativnog okvira i nedostatka jasne strateške orijentacije. To je dovelo do slabije iskorišćenosti postojećih kapaciteta, smanjene atraktivnosti za investitore i propuštanja prilika za brži infrastrukturni i privredni razvoj.

Uporedna praksa pokazuje da u državama članicama EU posluje oko 80 slobodnih zona, koje ostvaruju značajan obim trgovine, prihoda i investicija, naročito u oblasti izvozne proizvodnje i logistike. Ovi primjeri potvrđuju da slobodne zone, uz adekvatan regulatorni okvir, mogu imati snažan razvojni efekat, što dodatno opravdava potrebu za intervencijom Vlade Crne Gore.

- **Sprječavanje i smanjenje korupcije:** Reformisanjem zakonodavnog okvira i uvođenjem jasnih pravila, pojačanog carinskog nadzora i savremenih sistema praćenja, smanjuje se prostor za korupciju i druge oblike zloupotreba u slobodnim zonama. Time se jača integritet sistema i povjerenje svih učesnika u zakonitost poslovanja.
- **Uvećanje budžetskih prihoda:** Efikasnije funkcionisanje slobodnih zona, uz suzbijanje sive ekonomije i nezakonite trgovine, može imati pozitivan fiskalni efekat kroz povećanje poreskih i carinskih prihoda. Ovi prihodi predstavljaju važan izvor finansiranja javnih politika i infrastrukturnog razvoja.
- **Zajednički interes svih sektora:** Reforma sistema slobodnih zona ima širi društveni značaj, jer koristi ne ostvaruju samo privredni subjekti, već i država i građani, kroz nova radna mjesta, povećane investicije, stabilniji privredni rast i unaprijeđeno poslovno okruženje.

Ukoliko bi se zadržalo postojeće stanje bez izmjene zakonodavnog okvira ("status quo" opcija), problemi identifikovani u analizi bi se dodatno produbljivali. Nastavio bi da postoji visok stepen regulatorne neusklađenosti sa međunarodnim standardima (OECD, EU), što bi povećalo reputacioni rizik države i otežalo integracione procese. Bez jasnih mehanizama nadzora i transparentnosti, ostao bi značajan prostor za korupciju, zloupotrebe i nedozvoljenu trgovinu, posebno u oblastima visokog rizika.

Investiciona aktivnost u slobodnim zonama bi stagnirala ili opadala, jer bi investitori nastavili da percipiraju ambijent kao nepredvidiv i nedovoljno uređen. Time bi bili ograničeni potencijalni budžetski prihodi, a ekonomske koristi od slobodnih zona ostale ispod svojih mogućnosti. Zbog nedovoljno jasnih pravila i slabijih kontrolnih mehanizama, ne bi došlo ni do unapređenja poslovne konkurentnosti, niti bi se generisao veći doprinos smanjenju nezaposlenosti.

Bez intervencije Vlade Crne Gore, postojeći problemi bi se nastavili i intenzivirali, što bi dugoročno negativno uticalo na održivi ekonomski razvoj, međunarodni kredibilitet, investicionu atraktivnost i ukupnu funkcionalnost sistema slobodnih zona.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?

Ciljevi koji se postižu donošenjem Zakona o slobodnim zonama usmjereni su na unapređenje transparentnosti i zakonitosti poslovanja, suzbijanje nedozvoljene trgovine, jačanje carinskog nadzora, kao i na stvaranje stabilnog i predvidivog okvira za privlačenje investicija, povećanje proizvodnje i jačanje konkurentnosti privrede. Ciljevi su definisani tako da budu mjerljivi, ostvarljivi i vremenski određeni, u skladu sa rješenjima sadržanim u Zakonu.

Neki od ciljeva uključuju:

- a) **Suzbijanje nedozvoljene trgovine i unapređenje transparentnosti poslovanja:** Primarni cilj je uspostavljanje efikasnog sistema nadzora i kontrole u slobodnim zonama radi smanjenja rizika od nezakonitih aktivnosti, uključujući krijumčarenje, poresku evaziju i druge zloupotrebe. Ovaj cilj ostvaruje se kroz obavezno uvođenje jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, sveobuhvatan video-nadzor teritorije slobodne zone i jačanje uloge carinskog organa u realnom vremenu. Poseban segment ovog cilja predstavlja potpuna eliminacija visokorizičnih aktivnosti, kroz zakonsku zabranu proizvodnje, obrade, skladištenja, prometa, pretovara i tranzita duvana i duvanskih proizvoda u slobodnim zonama. Cilj je da se od početka primjene Zakona obezbijedi potpuno zakonito i transparentno poslovanje slobodnih zona.
- b) **Privlačenje investicija i povećanje proizvodne i izvozno orijentisane aktivnosti:** Drugi cilj odnosi se na stvaranje povoljnog, pravno sigurnog i predvidivog ambijenta za domaće i strane investitore. Jasno definisane procedure za osnivanje slobodnih zona, početak rada, poslovanje i izvještavanje, kao i stabilan sistem nadzora, treba da doprinesu povećanju broja investicija, razvoju proizvodnih i logističkih djelatnosti i rastu zaposlenosti u slobodnim zonama. Očekuje se da slobodne zone postanu snažniji instrument privrednog razvoja, posebno u segmentima proizvodnje, prerade i izvoza.
- c) **Jačanje konkurentnosti Crne Gore u međunarodnom okruženju:** Treći cilj usmjeren je na unapređenje konkurentnosti Crne Gore kao investicione i poslovne destinacije. To podrazumijeva jačanje reputacije slobodnih zona kao sigurnih i pouzdanih ekonomskih prostora, usklađenih sa međunarodnim standardima i najboljim praksama. Ostvarenje ovog cilja pratiće se kroz rast izvoza iz slobodnih zona, povećanje broja aktivnih korisnika i poboljšanje relevantnih pokazatelja u međunarodnim izvještajima i analizama konkurentnosti, uključujući izvore kao što su podaci Uprave carina, izvještaji međunarodnih organizacija WEF⁴ i relevantni indikatori OECD-a i drugih međunarodnih institucija.
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Ciljevi definisani Predlogom zakona o slobodnim zonama usklađeni su sa ključnim prioritetima Vlade Crne Gore utvrđenim u važećim strateškim, planskim i međunarodnim dokumentima, kojima se definišu opšti pravci ekonomskog razvoja, jačanja vladavine prava, borbe protiv korupcije i unapređenja poslovnog ambijenta.

Usklađenost se posebno ogleda u sljedećem:

- **Strategiju za borbu protiv korupcije 2024-2028:** Ciljevi Predloga zakona direktno su u skladu sa ciljevima Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028, koja naglašava potrebu za jačanjem institucionalnog nadzora, povećanjem transparentnosti i smanjenjem prostora za zloupotrebe u oblastima sa povećanim rizikom od korupcije. Slobodne zone su u strateškim dokumentima prepoznate kao područje u kojem je neophodno unaprijediti regulatorni okvir, nadzor i odgovornost učesnika, što se ovim Zakonom sistemski adresira;
- **Preporuke OECD-a o suzbijanju nelegalne trgovine u slobodnim zonama:** Ciljevi Zakona u potpunosti su usklađeni sa preporukama OECD-a koje se odnose na jačanje transparentnosti, unapređenje carinskog nadzora i smanjenje rizika od nedozvoljene trgovine u slobodnim zonama. Predložena zakonska rješenja doprinose uspostavljanju jasnih pravila upravljanja slobodnim zonama, efikasnijoj kontroli robnih tokova i jačanju institucionalnih kapaciteta, što predstavlja jedan od ključnih prioriteta javne politike u ovoj oblasti;
- **Izmijenjenu Kjoto konvenciju (RKK)⁵:** Ciljevi Predloga zakona usklađeni su sa principima Izmijenjene Kjoto konvencije, koja promovise pojednostavljene, efikasne i transparentne carinske

⁴ Na osnovu *Global Competitiveness Report* Svjetskog ekonomskog foruma (WEF) za 2019. godinu, Crna Gora se nalazi na 73. mjestu od 141 zemlje. Ovaj izvještaj pruža vrijedne informacije o konkurentnosti zemalja i može poslužiti kao osnova za identifikaciju oblasti koje treba unaprijediti kako bi se poboljšala pozicija zemlje na globalnoj sceni. Od 2020. godine konkurentnost zemalja procenjuje *IMD Business School* kroz svoj *World Competitiveness Ranking*. Prema izvještaju *IMD World Competitiveness Ranking* za 2024. godinu, koji obuhvata 67 zemalja, Singapur je zauzeo prvo mjesto sa indeksom konkurentnosti vrijednim 100. Nažalost, precizne pozicije Crne Gore, nisu dostupne na sajtu: <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking>.

⁵ *Izmijenjena Kjoto konvencija - RKK* predstavlja najznačajniji međunarodni sporazum koji ima cilj da pojednostavi i prilagodi carinske procedure usklađivanjem principa transparentnosti i predvidljivosti carinskih politika, standardizacije i simplifikacije deklarisanja proizvoda i drugih dokumenata, pojednostavljenja procedura za rukovodiocima zona, maksimalnog korišćenja informacionih tehnologija, koordinisanje aktivnosti i intervencija sa vladinim institucijama (Shadikhodjaev, 2011).

procedure, zasnovane na analizi rizika i upotrebi savremenih informacionih tehnologija. Usklađivanje sa RKC doprinosi unapređenju poslovne klime, smanjenju administrativnih barijera i jačanju konkurentnosti, kao i boljoj integraciji Crne Gore u međunarodne trgovinske tokove;

- **Pregovaračko poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava:** Ciljevi Zakona doprinose jačanju vladavine prava kroz uspostavljanje predvidivog i transparentnog pravnog okvira, jačanje nadzornih mehanizama i smanjenje rizika od korupcije i zloupotreba. Time se daje doprinos ispunjavanju obaveza Crne Gore u okviru pregovaračkog poglavlja 23, koje zahtijeva jačanje institucionalnih kapaciteta, pravne sigurnosti i integriteta Sistema;
- **Pregovaračko poglavlje 29 - Carinska unija:** Ciljevi Predloga zakona o slobodnim zonama doprinose jačanju carinskog nadzora kroz unapređenje upravljanja rizicima, kontrolu robnih tokova i primjenu savremenih mehanizama nadzora u slobodnim zonama. Time se jača institucionalna spremnost i kapacitet carinske službe za suzbijanje nedozvoljene trgovine, u skladu sa obavezama Crne Gore u okviru pregovaračkog poglavlja 29.
- **Carinski zakon („Službeni list Crne Gore“, br. 086/22) i pravna koherentnost sistema:** Predlog zakona o slobodnim zonama usklađuje se sa važećim Carinskim zakonom („Službeni list Crne Gore“, br. 086/22), čime se obezbjeđuje pravna koherentnost carinskog i ekonomskog sistema, zaštita fiskalnih interesa države i efikasan nadzor nad robnim tokovima. Ovakvo usklađivanje je neophodno radi dosljedne primjene carinskih procedura, usklađenosti sa pravnom tekovinom EU i stvaranja stabilnog i predvidivog investicionog okruženja, uz izbjegavanje pravne nesigurnosti i regulatornih konflikata.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati „status quo“ opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa) ?
- Obrazložiti preferiranu opciju?

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati „status quo“ opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa) ?

- a) **Opcija Status Quo („Bez djelovanja“):** Opcija status quo podrazumijeva nastavak trenutne situacije bez promjena u zakonodavnom okviru slobodnih zona. Ako bi se Vlada odlučila za ovu opciju, problem nedozvoljene trgovine, neadekvatne transparentnosti i neusklađenosti sa međunarodnim standardima bi se vjerovatno nastavilo pogoršavati. Zatečeno stanje bi moglo dovesti do daljeg povećanja nelegalnih aktivnosti unutar slobodnih zona, što bi omelo rast visokokvalitetnih investicija, smanjilo konkurentnost crnogorske privrede i usložnilo borbu protiv korupcije. Takođe, međunarodne organizacije poput OECD-a i Svjetske carinske organizacije insistiraju na usklađivanju sa njihovim preporukama, što bi moglo izazvati negativne reperkusije na međunarodni imidž Crne Gore u oblasti borbe protiv korupcije i suzbijanja nelegalne trgovine.

***Postizanje ciljeva:** Ova opcija ne omogućava postizanje zadatih ciljeva jer ne preduzimanje mjera neće donijeti unapređenja u borbi protiv nelegalne trgovine niti povećati transparentnost u slobodnim zonama.*

- b) **Alternativna - Neregulatorna opcija (Jačanje institucionalnih kapaciteta i edukacija (bez izmjena propisa):** Ova opcija podrazumijeva unapređenje znanja i kapaciteta nadležnih organa kroz obuke, interne procedure i jačanje međuinstitucionalne saradnje, bez izmjena važećeg zakonodavstva.

Iako bi ova opcija mogla doprinijeti boljem razumijevanju rizika i unapređenju operativnog rada nadležnih institucija, njen efekat bio bi ograničen zbog nepostojanja jasnog i obavezujućeg pravnog osnova za primjenu savremenih mehanizama nadzora (elektronski sistemi, video-

nadzor, zabrane visokorizičnih aktivnosti).

Postizanje ciljeva: *Djelimično - opcija može imati pomoćni karakter, ali nije dovoljna za rješavanje sistemskih problema.*

- c) **Regulatorne opcije (Donošenje novog Zakona o slobodnim zonama):** Donošenje novog Zakona o slobodnim zonama predstavlja najcjelovitiju i najefikasniju opciju za ostvarivanje definisanih ciljeva. Ova opcija podrazumijeva unapređenje normativnog okvira, uvođenje strožijih mjera nadzora i kontrole, jačanje mehanizama za borbu protiv nelegalne trgovine i unapređenje transparentnosti u poslovanju.

Zakonom bi se definisali jasni uslovi za poslovanje unutar slobodnih zona, uključujući obavezne inspekcije, postupke za smanjenje korupcije i transparentnost u poslovanju. Takođe, uvođenjem pooštrenih kazni za prekršaje i usklađivanjem sa međunarodnim standardima (OECD i SCO), Crna Gora bi se pozicionirala kao konkurentno tržište za strane investitore.

Postizanje ciljeva: *Ova opcija u najvećoj mjeri omogućava ostvarivanje svih definisanih ciljeva javne politike.*

• **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Preferirana opcija je donošenje novog Zakona o slobodnim zonama, kao jedina opcija koja omogućava cjelovito, održivo i dugoročno rješavanje identifikovanih problema u funkcionisanju slobodnih zona u Crnoj Gori. Status quo opcija ne pruža nikakve instrumente za unapređenje transparentnosti, suzbijanje nedozvoljene trgovine i jačanje institucionalnih kapaciteta, dok neregulatorne mjere, iako korisne, ne mogu zamijeniti sistemska rješenja koja zahtijevaju jasan pravni osnov i obavezujuće mehanizme nadzora. Samo regulatorna intervencija može obezbijediti stabilan, predvidiv i međunarodno usklađen okvir.

Donošenjem novog Zakona stvaraju se uslovi za *efikasniji carinski nadzor i kontrolu robnih tokova*, kroz uvođenje jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, obaveznog video-nadzora, precizno definisanih obaveza osnivača, operatora i korisnika, kao i diferencirane i odvrćajuće kaznene politike. Ovi mehanizmi nijesu mogući bez jasnih zakonskih rješenja, te neregulatorne mjere same po sebi ne mogu obezbijediti željeni nivo transparentnosti, kontrole i sigurnosti poslovanja.

Predložena opcija je u potpunosti usklađena sa međunarodnim standardima i preporukama OECD-a, Svjetske carinske organizacije i drugim relevantnim instrumentima, čime se jača ugled Crne Gore kao države koja aktivno suzbija nedozvoljenu trgovinu i unapređuje vladavinu prava. Normativno usklađivanje omogućava Crnoj Gori bolji međunarodni kredibilitet, što je od posebnog značaja u kontekstu procesa pristupanja EU i ispunjavanja obaveza iz pregovaračkih poglavlja 23 i 29.

Očekuje se da primjena novog zakonodavnog okvira dovede do *povećanja investicione atraktivnosti*, razvoja proizvodnih i izvoznih kapaciteta unutar slobodnih zona, rasta zaposlenosti i jačanja ukupne konkurentnosti crnogorske privrede. Jasno definisani uslovi za poslovanje i stabilan sistem nadzora smanjuju regulatorni rizik, povećavaju povjerenje investitora i stvaraju predvidiv ambijent neophodan za dugoročne poslovne odluke.

Uvažavajući sve navedeno, regulatorna intervencija predstavlja *najracionalniju, najefikasniju i jedinu održivu opciju* za ostvarenje ciljeva javne politike, jačanje institucionalnog kapaciteta, suzbijanje nezakonitih aktivnosti i punu valorizaciju razvojnih potencijala slobodnih zona u Crnoj Gori.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne?
 - Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)?
 - Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti?
 - Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija?
 - Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera?
-
- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i

negativne uticaje, direktne i indirektne?

Predloženi Zakon o slobodnim zonama imaće širok spektar uticaja na privredu, institucije, investitore i građane. Uticaji su pretežno pozitivni, ali postoje i određeni kratkoročni troškovi i prilagođavanja koja treba uzeti u obzir.

1. Uticaj na privredne subjekte, posebno MSP (direktan uticaj)

Pozitivni uticaji

- Jasniji i stabilniji pravni okvir smanjiće pravnu nesigurnost i omogućiti MSP da planiraju dugoročno.
- Smanjenje administrativnih prepreka i usklađivanje sa međunarodnim standardima olakšaće pristup tržištu i poslovanje.
- Smanjenje nelegalne konkurencije kroz pooštreni nadzor stvoriće fer tržišne uslove za legitimna MSP.
- Povećanje investicija i izvozne aktivnosti podstaći će rast proizvodnje i otvaranje novih poslovnih linija.

Negativni uticaji

- Početni troškovi prilagođavanja (edukacija, administrativna usklađivanja, tehničke procedure).
- Veći regulatorni zahtjevi mogu kratkoročno opteretiti mikro i mala preduzeća.

Indirektni uticaji

- Rast ukupne konkurentnosti podstaći će inovacije i unapređenje kvaliteta proizvoda i usluga.
- Jačanje tržišta može dovesti do izlaska neefikasnih privrednih subjekata, ali uz dugoročno jaču strukturu privrede.

2. Uticaj na investitore (direktan uticaj)

Pozitivni uticaji

- Povećana pravna sigurnost i transparentnost čine slobodne zone atraktivnijim za ulaganja.
- Jasni uslovi poslovanja i nadzora smanjuju regulatorni rizik i povećavaju povjerenje u sistem.
- Očekivani rast broja firmi 10–15% godišnje proširiće investicione mogućnosti.

Negativni uticaji

Investitori koji su se oslanjali na nedostatak kontrole suočiće se sa strožijim nadzorom i sankcijama.

Indirektni uticaji

Diversifikacija investicija i ulazak ozbiljnih međunarodnih kompanija ojačaće reputaciju Crne Gore kao investicione destinacije.

3. Uticaj na državne organe i institucije (direktan uticaj)

Pozitivni uticaji

- Veći institucionalni kapacitet za borbu protiv nezakonite trgovine i sive ekonomije.
- Bolja usklađenost sa OECD, WCO i EU standardima jača međunarodni položaj Crne Gore.
- Povećanje fiskalnih prihoda kroz suzbijanje nelegalnih aktivnosti i rast registrovanih firmi.

Negativni uticaji

- Povećani početni troškovi i potrebe za obukama (carina, inspekcije, upravljanje novim sistemima).
- Potreba za jačim tehničkim kapacitetima (elektronski sistemi, video-nadzor).

Indirektni uticaji

Jačanje međuinstitucionalne saradnje i bolja koordinacija između carine, poreskih organa, MER-a i drugih institucija.

4. Uticaj na građane (indirektan uticaj)

Pozitivni uticaji

- Veća zaposlenost usljed rasta investicija i otvaranja novih firmi.
- Pобоljšan kvalitet proizvoda i usluga usljed jače konkurencije.
- Viši životni standard zbog ukupnog rasta privredne aktivnosti.
- Jačanje vladavine prava i suzbijanje kriminalnih aktivnosti doprinosi bezbjednosti i povjerenju u institucije.

Negativni uticaji

Kratkoročni troškovi prilagođavanja za zaposlene u preduzećima koja uvode nove procedure i obuke.

5. Uticaj na tržište i konkurenciju (indirektan, ali snažan uticaj)

Pozitivni uticaji

- Povećana tržišna konkurencija kroz ulazak novih firmi (projekcija 10–15% rasta godišnje).
- Smanjenje sive ekonomije stvara pravednije tržišne uslove.
- Pобоljšanje reputacije Crne Gore u međunarodnim indeksima konkurentnosti (WEF, OECD, EK izvještaji).

Negativni uticaji

Neefikasna preduzeća, koja su ranije poslovala u okruženju bez nadzora, mogu izgubiti tržišne pozicije.

6. Ukupan efekat

Sveukupno, rješenja u novom Zakonu o slobodnim zonama imaju pretežno pozitivan, dugoročno održiv uticaj na:

- privredu,
- MSP,
- investitore,
- institucije,
- građane,
- tržišnu konkurenciju i pravnu sigurnost.

Negativni uticaji su ograničeni na kratkoročne troškove prilagođavanja, dok dugoročne koristi višestruko nadmašuju početne izazove.

- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)?**

Primjena novog Zakona o slobodnim zonama iznosi određene troškove za privredne subjekte, posebno mala i srednja preduzeća (MSP), kao i za građane u segmentu administrativnog prilagođavanja i edukacije. Iako su ti troškovi uglavnom kratkoročnog karaktera, važno ih je precizno identifikovati.

1. Troškovi za privredu i MSP (direktni troškovi)

a) Troškovi prilagođavanja novim procedurama

- MSP i drugi privredni subjekti suočiće se sa troškovima uvođenja novih administrativnih procedura, uključujući vođenje evidencija, ispunjavanje propisanih obrazaca i učestvovanje u obaveznim nadzornim postupcima.
- U početnoj fazi, privredni subjekti mogu imati troškove revidiranja internih procedura kako bi se uskladili sa novim zakonom.

b) Troškovi edukacije i obuka zaposlenih

- Preduzeća će morati da obučavaju zaposlene za rad u skladu sa novim pravilima, naročito u

dijelu elektronskog sistema upravljanja robom.

- Ovi troškovi uključuju vrijeme, resurse i eventualnu potrebu za angažovanjem stručnih lica ili dodatnih IT usluga.

c) Troškovi tehničkog i IT prilagođavanja

- Preduzeća koja posluju u slobodnim zonama mogu imati troškove nabavke softverskih rješenja, integracije sa elektronskim sistemom nadzora i eventualne prilagodbe poslovnih aplikacija.
- MSP koja nemaju razvijene digitalne kapacitete suočavaju se s nešto većim početnim troškovima.

d) Troškovi u vezi s učestvovanjem u nadzoru

- Pojedini subjekti imaju dodatne troškove u vezi sa inspekcijskim kontrolama, carinskim pregledima, tehničkim provjerama i eventualnim usklađivanjem sa zahtjevima video-nadzora.

2. Troškovi za privredu i MSP (indirektni troškovi)

- a) **Privremeno povećanje regulatornog opterećenja:** U prvim fazama primjene Zakona može doći do privremenog povećanja administrativnog opterećenja, što može uticati na produktivnost MSP.
- b) **Troškovi usklađivanja sa modelima javno-privatnog partnerstva (JPP):** Preduzeća koja učestvuju u JPP modelima mogu imati troškove prilagođavanja ugovornih odnosa, tehničke dokumentacije i poslovnih planova.
- c) **Troškovi poslovanja za subjekte koji su ranije koristili regulatorne praznine:** Subjekti koji su profitirali od manjka nadzora mogu imati povećane troškove zbog pooštrene kontrole i uklanjanja neformalnih praksi.

3. Troškovi za građane (direktni i indirektni)

- a) **Administrativno prilagođavanje:** Građani koji rade u sektoru slobodnih zona (uključujući MSP zaposlenike) mogu imati troškove vremena i resursa za učešće u obukama i usklađivanje sa novim procedurama.
- b) **Troškovi edukacije:** Povećana potreba za stručnim obukama može predstavljati dodatni vremenski i finansijski trošak za pojedine radnike i preduzetnike.
- c) **Mogući posredni troškovi u cijeni usluga:** U nekim slučajevima, početni troškovi privrednih subjekata mogu se reflektovati u kratkoročnom povećanju cijena pojedinih usluga, mada se očekuje da ovaj efekat bude ograničen i privremen.

4. Ukupna ocjena troškova

U cjelini, procjenjuje se da su troškovi:

- kratkoročni,
- administrativno-tehničke prirode,
- značajno manji od dugoročnih koristi koje donosi transparentniji, sigurniji i investiciono atraktivniji sistem slobodnih zona.

Posebno se naglašava da MSP, iako snose određene inicijalne obaveze, dugoročno ostvaruju koristi kroz:

- smanjenje nelegalne konkurencije,
- povećanje investicija,
- stabilniji poslovni ambijent,
- lakši pristup tržištu.

• Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti?

Pozitivne posljedice donošenja novog Zakona o slobodnim zonama u potpunosti opravdavaju troškove koje će njegova primjena stvoriti, kako za privredu i investitore, tako i za državu i građane. Troškovi koji nastaju su pretežno kratkoročnog i tranzicionog karaktera, dok su koristi dugoročne,

sistemske i značajno veće u obimu i kvalitetu.

Prvo, novi zakon obezbjeđuje povećanu transparentnost, jači carinski nadzor i efikasno suzbijanje nezakonite trgovine, što direktno doprinosi smanjenju sive ekonomije i zaštiti fiskalnih prihoda države. Očekivano povećanje zakonske usklađenosti i smanjenje nelegalnih tokova robe predstavlja korist koja višestruko nadmašuje inicijalne administrativne i tehničke troškove implementacije.

Drugo, stvaranje stabilnog, predvidivog i međunarodno usklađenog pravnog okvira povećava investicionu privlačnost Crne Gore. Rast broja firmi u slobodnim zonama, projektovan na 10–15% godišnje u naredne 3–5 godina, zajedno sa rastom izvozne aktivnosti i diversifikacijom privrede, generisaće značajan ekonomski zamajac, nove prihode i nova radna mjesta. Ovakvi dugoročni razvojni efekti višestruko prevazilaze početne troškove privrednih subjekata za usklađivanje sa novim pravilima.

Treće, posebne koristi ostvaruju mala i srednja preduzeća, budući da zakon smanjuje prostor za nelegalnu konkurenciju, povećava tržišnu predvidivost i smanjuje regulatorni rizik. Time se MSP jačaju kao ključni pokretač rasta i inovacija, uz bolju mogućnost planiranja i ulaganja, što dugoročno doprinosi stabilnosti čitavog ekonomskog sistema.

Četvrto, pozitivni efekti se prenose i na građane: povećanje zaposlenosti, viši kvalitet usluga, stabilniji ekonomski ambijent i veća zaštita tržišta od nelegalnih aktivnosti. Indirektne koristi – poput jačanja vladavine prava, povećanja povjerenja investitora i međunarodne reputacije države – dugoročno nadmašuju sve tranzicione troškove.

Zaključno, društveni i ekonomski benefiti u vidu rasta investicija, jačanja konkurentnosti, smanjenja nelegalnih aktivnosti i stabilnog fiskalnog efekta, višestruko nadmašuju troškove implementacije propisa. Zbog toga se može nedvosmisleno konstatovati da su pozitivne posljedice donošenja Zakona značajno veće od troškova koje će on proizvesti.

- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija?**

Predlog Zakona o slobodnim zonama u značajnoj mjeri podržava stvaranje novih privrednih subjekata i unapređenje tržišne konkurencije. Jasno definisan, stabilan i predvidiv regulatorni okvir eliminiše neizvjesnosti koje su do sada ograničavale ulazak novih učesnika na tržište. Time se stvaraju povoljniji uslovi za osnivanje i razvoj preduzeća, naročito u sektorima vezanim za proizvodnju, logistiku i izvozno orijentisane djelatnosti.

Propis uvodi mehanizme koji povećavaju transparentnost, pravnu sigurnost i jednakost uslova poslovanja, čime se smanjuje prostor za nelegalnu konkurenciju i nelojalne prakse koje su ranije stimulisale ulazak legitimnih privrednih subjekata. Pooštreni nadzor, elektronsko upravljanje robom i jasne obaveze učesnika u slobodnim zonama doprinose tržištu u kojem svi akteri posluju pod istim pravilima, uz smanjene rizike i veći nivo zaštite investicija.

Posebno se očekuje da će novi zakon, uz unaprijeđene procedure osnivanja i rada slobodnih zona i mogućnost primjene modela javno-privatnog partnerstva, podstaći rast broja preduzeća koja ulaze na tržište. Kvantitativne procjene ukazuju da bi broj novih privrednih subjekata u slobodnim zonama mogao rasti po stopi od 10–15% godišnje u periodu od 3 do 5 godina nakon početka primjene zakona. Ovaj rast predstavlja direktan efekat stvaranja sigurnijeg, atraktivnijeg i međunarodno usklađenog poslovnog okruženja.

Unapređenjem konkurentnosti, smanjenjem sive ekonomije, podsticanjem inovacija i omogućavanjem jednakih uslova poslovanja za sve subjekte, propis jasno doprinosi razvoju dinamičnog i konkurentnog tržišta, što je jedan od ključnih ciljeva ekonomske politike i RIA metodologije.

- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera?**

Primjena novog Zakona o slobodnim zonama nosi određene tranzicione obaveze za privredne subjekte, naročito za mala i srednja preduzeća, ali istovremeno dugoročno smanjuje ključne biznis barijere i unapređuje uslove poslovanja.

Administrativna opterećenja

U početnoj fazi primjene, privredni subjekti će morati da se prilagode novim procedurama i obavezama koje zakon uvodi. To se prije svega odnosi na:

- usklađivanje poslovnih procesa sa jedinstvenim elektronskim sistemom upravljanja robom,

- primjenu novih obrazaca, evidencija i pravila izvještavanja,
- obuku zaposlenih za rad sa novim procedurama i digitalnim alatima,
- učešće u nadzornim aktivnostima carinskih i drugih nadležnih organa.

Ovi zahtjevi mogu u prve dvije do tri godine predstavljati dodatni administrativni teret, posebno za MSP sa ograničenim tehničkim kapacitetima. Ipak, riječ je o obavezama koje su vremenski ograničene i čiji se intenzitet smanjuje nakon potpune implementacije novih rješenja.

Biznis barijere

Iako se u početku može očekivati povećanje regulatornih zahtjeva, zakon dugoročno smanjuje barijere koje su do sada ograničavale ulazak i razvoj preduzeća u slobodnim zonama. Najvažniji efekti odnose se na:

- jasniji i predvidiviji pravni okvir,
- smanjenje pravne nesigurnosti i neujednačene primjene propisa,
- smanjenje prostora za nelegalnu konkurenciju kroz efikasniji nadzor,
- bolje usklađivanje sa međunarodnim standardima, što smanjuje regulatorni rizik za investitore,
- digitalizaciju procedura, koja kasnije donosi manji administrativni teret i bržu komunikaciju sa nadležnim organima.

Na ovaj način, privredni subjekti se u početku suočavaju sa obavezama prilagođavanja, ali zakon istovremeno uklanja brojne strukturne prepreke koje su ranije usporavale razvoj, posebno MSP.

Ukupna procjena

U cjelini, može se zaključiti da zakon kratkoročno povećava administrativne obaveze, ali dugoročno doprinosi stvaranju jednostavnijeg, uređenijeg i konkurentnijeg poslovnog okruženja. Time se smanjuju regulatorni rizici, povećava stabilnost tržišta i podstiče ulazak novih privrednih subjekata, što je jedan od ključnih ciljeva ove reforme.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?

Za sprovođenje novog Zakona o slobodnim zonama biće potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore. Sredstva su prije svega namijenjena za početnu fazu implementacije,

koja obuhvata:

- administrativne aktivnosti i koordinaciju implementacije,
- obuku zaposlenih u nadležnim organima,
- razvoj, uspostavljanje i prilagođavanje informacionog sistema za upravljanje robom,
- unapređenje tehničke opreme i nadzornih kapaciteta carine i drugih nadležnih organa.

Procjenjuje se da će početni troškovi iznositi približno 0,01–0,02 miliona eura u 2026. godini, uz očekivani pad izdataka u narednim godinama, na oko 0,005 miliona eura u 2027. i 0,003 miliona eura u 2028. Troškovi su ograničeni u vremenu i dominantno vezani za fazu uspostavljanja sistema.

• **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno ili tokom određenog perioda?**

Obezbjedenje finansijskih sredstava nije u potpunosti jednokratno, već je dominantno vezano za ograničeni vremenski period početne implementacije, prije svega prve tri godine primjene zakona. Najveći dio troškova nastaje u *prvoj godini primjene (2026)*, kada se sprovode ključne aktivnosti uspostavljanja sistema (obuke, tehnička prilagođavanja, razvoj i integracija informacionih rješenja).

U narednim godinama, obim potrebnih sredstava se *postepeno smanjuje*, budući da se inicijalne aktivnosti završavaju, a sistem prelazi u fazu redovnog funkcionisanja. Dalji troškovi mogu se pokrivati kroz redovne budžetske pozicije nadležnih organa (carina, resorno ministarstvo, inspekcije), bez značajnijih dodatnih fiskalnih izdataka.

• **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze?**

Implementacijom novog Zakona o slobodnim zonama *ne nastaju nove formalne međunarodne finansijske obaveze* u smislu kreditnih zaduženja, članarina ili drugih direktnih finansijskih plaćanja prema međunarodnim organizacijama.

Međunarodna dimenzija ovog propisa ogleda se prije svega u usklađivanju sa preporukama OECD-a, Svjetske carinske organizacije, Izmijenjenom Kjoto konvencijom i obavezama u okviru procesa pristupanja EU, što jača kredibilitet Crne Gore u borbi protiv nedozvoljene trgovine i jačanju carinskog nadzora. Ovakvo usklađivanje može posredno doprinijeti povoljnijem tretmanu države od strane međunarodnih partnera i lakšem pristupu međunarodnim fondovima, ali ne stvara direktne nove finansijske obaveze.

• **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbjeđena u budžetu za tekuću godinu, odnosno planirana u budžetu za narednu?**

Za tekuću fiskalnu godinu, u kojoj se priprema nacrt propisa i sprovodi RIA, nije bilo potrebno obezbjeđivanje dodatnih sredstava, budući da su aktivnosti pripreme zakona realizovane korišćenjem postojećih administrativnih kapaciteta nadležnih organa.

Za narednu fiskalnu godinu u kojoj će zakon početi da se primjenjuje (2026), biće potrebno planirati sredstva u budžetu Crne Gore, prije svega za: obuke zaposlenih, razvoj i prilagođavanje informacionih sistema, tehničko opremanje i jačanje nadzornih kapaciteta.

Dio ovih troškova može se pokriti i kroz postojeće ili planirane programe međunarodne tehničke pomoći i EU fondove.

• **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?**

Usvajanjem Zakona predviđeno je donošenje određenog broja podzakonskih akata (pravilnika, uputstava, tehničkih specifikacija) kojima će se detaljnije urediti: način funkcionisanja jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, standardi video-nadzora i drugih tehničkih mjera, postupci izvještavanja, nadzora i kontrole u slobodnim zonama.

Ovi akti sami po sebi ne stvaraju nove, značajne finansijske obaveze iznad već procijenjenih, već operacionalizuju zakonske odredbe i konkretizuju već planirane troškove (IT sistemi, obuke, nadzor). Finansijske implikacije podzakonskih akata obuhvaćene su u ukupnoj procjeni fiskalnog uticaja propisa.

• **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**

Da. Implementacija zakona očekivano ima **pozitivan neto fiskalni efekat** u srednjem roku. Na

osnovu procjena, projektuje se da bi dodatni fiskalni prihodi mogli iznositi približno:

- 0,1–0,5 miliona eura u 2026. godini,
- 0,5–1 milion eura u 2027. godini,
- 1–2 miliona eura u 2028. godini.

Ovi prihodi proizilaze iz:

- smanjenja nedozvoljene trgovine i sive ekonomije,
- povećanja zakonski prijavljenih aktivnosti u slobodnim zonama,
- rasta investicija i obima prometa,
- bolje naplate poreza, taksi i drugih fiskalnih prihoda.

Istovremeno, rashodi za implementaciju su relativno niski i opadaju tokom vremena, što ukazuje da je **neto efekat na budžet pozitivan**.

- **Obrazložiti metodologiju korišćenu pri obračunu izdataka i prihoda**

Procjena fiskalnog uticaja zasniva se na:

- **pristupu inkrementalne analize**, kojim se upoređuju budući prihodi i rashodi u uslovima primjene novog zakona sa situacijom zadržavanja važećeg stanja (status quo scenarij);
- **srednjoročnoj projekciji (tri godine)**, uzimajući 2026. kao prvu godinu primjene, a 2027. i 2028. kao period stabilizacije i očekivanog rasta prihoda;
- korišćenju **raspona (intervala)** umjesto fiksnih iznosa, uzimajući u obzir neizvjesnost u pogledu dinamike investicija, obima aktivnosti u slobodnim zonama i intenziteta suzbijanja sive ekonomije;
- **ekspertskoj procjeni** zasnovanoj na iskustvima uporedne prakse, dostupnim podacima o prometu i potencijalu zona, kao i na procjeni efekata pooštrene kontrole i zabrane visokorizičnih aktivnosti.

Ovaj pristup omogućava konzervativnu procjenu prihoda i rashoda, uz uvažavanje činjenice da precizna kvantifikacija u ovoj fazi nije u potpunosti moguća.

- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu fiskalnih izdataka/prihoda?**

Da. U procesu procjene fiskalnog uticaja postojala su **određena ograničenja** koja utiču na preciznost obračuna, i to prvenstveno:

- nedostatak detaljnih, dugoročnih serija podataka o prometu i strukturi aktivnosti u slobodnim zonama,
- otežana procjena obima sive ekonomije i nedozvoljene trgovine koja će biti suzbijena novim mjerama,
- neizvjesnost u pogledu dinamike investicionih odluka i reakcija tržišta na novi, stroži režim nadzora,
- ograničena mogućnost preciznog odvajanja efekata novog zakona od šireg makroekonomskog i investicionog okruženja.

Zbog toga su projekcije date u vidu **raspona vrijednosti**, uz jasno isticanje da se radi o okvirnim, ali fiskalno konzervativnim procjenama, koje će se moći precizirati nakon početka primjene i prvih godina izvještavanja.

- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**

U skladu sa važećom procedurom, Predlog zakona je dostavljen Ministarstvu finansija na mišljenje. Ministarstvo finansija je dalo sugestije u dijelu: procjene fiskalne održivosti, dinamike obezbjeđenja budžetskih sredstava, preciznijeg definisanja odredbi koje mogu imati fiskalne implikacije.

U narednom periodu, u saradnji sa Ministarstvom finansija, biće praćena dinamika obezbjeđivanja potrebnih sredstava kako bi se obezbijedila efikasna i pravovremena primjena zakona.

- **Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.**

U skladu sa mišljenjem Ministarstva finansija, planirano je da se u narednom trogodišnjem periodu prati obezbjeđenje minimalnih potrebnih budžetskih sredstava za ove aktivnosti, kako bi se osigurala nesmetana i efikasna implementacija zakona, bez stvaranja neodrživog fiskalnog opterećenja.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni? Obrazložiti.**

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako?**

U procesu izrade Zakona o slobodnim zonama korišćena je eksterna ekspertiza međunarodnih organizacija i stručnjaka sa relevantnim iskustvom u oblasti borbe protiv nedozvoljene trgovine, carinskih procedura i upravljanja slobodnim zonama.

Međunarodni eksperti i partnerske institucije dali su značajan doprinos u fazi pripreme nacrt propisa, posebno u dijelu:

- analize režima postupanja sa duvanskim i drugim visokorizičnim proizvodima u slobodnim zonama,
- definisanja obima zabrana i uslova pod kojima bi se eventualno mogao dozvoliti ograničeni pretovar pod strogim nadzorom,
- utvrđivanja tehničkih i pravnih zahtjeva za jedinstveni elektronski sistem upravljanja robom,
- jačanja mehanizama nadzora i institucionalne kontrole,
- određivanja obaveze dugoročnog čuvanja podataka i predaje kompletne elektronske dokumentacije carinskim organima po prestanku rada zone.

Ekspertska podrška posebno je bila usmjerena na usklađivanje zakona sa najboljim međunarodnim praksama i standardima OECD-a, Svjetske carinske organizacije (WCO) i drugih relevantnih međunarodnih tijela. Mišljenja međunarodnih stručnjaka razmatrana su u svim fazama izrade teksta, a dio preporuka u potpunosti je uključen u konačna rješenja, čime su dodatno ojačani integritet propisa, transparentnost i kontrolni mehanizmi.

- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);**

U procesu izrade Zakona o slobodnim zonama, Ministarstvo ekonomskog razvoja sprovelo je konsultacije sa relevantnim grupama zainteresovanih strana u skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija⁶. Konsultacije su sprovedene u više faza, korišćenjem različitih metoda, sa ciljem obezbjeđivanja transparentnosti, inkluzivnosti i kvaliteta predloženih rješenja.

Cilj konsultacija bio je da se obezbijedi transparentnost postupka, uključenost relevantnih aktera i kvalitetno sagledavanje ekonomskih, fiskalnih, društvenih i drugih implikacija predloženih zakonskih rješenja.

Konsultovane grupe zainteresovanih strana i metode konsultacija

1) Nevladine organizacije (NVO)

Nevladine organizacije su uključene u ranoj fazi izrade zakona putem javnog poziva za

⁶ „Službeni list Crne Gore“, br. 041/18 od 28.06.2018.

predlaganje predstavnika/ce u radno tijelo za izradu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnim zonama⁷. Na osnovu pristiglih prijedloga, Ministarstvo je objavilo obavještenje o listi predloženih predstavnika NVO za članstvo u radnoj grupi⁸, čime je omogućen njihov direktan doprinos radu na nacrtu zakona, naročito u dijelu koji se odnosi na transparentnost, nadzor i zaštitu javnog interesa.

2) Zainteresovana javnost:

Konsultacije sa zainteresovanom javnošću sprovedene su putem javnog poziva za dostavljanje komentara, prijedloga i sugestija povodom pripreme Predloga zakona⁹. Ovim putem omogućeno je učešće građana, privrednih subjekata, stručne javnosti i drugih zainteresovanih aktera. Rezultati konsultacija objedinjeni su u Izvještaju o obavljenom konsultovanju zainteresovane javnosti¹⁰, u kojem su sistematizovani svi pristigli komentari i navedeno na koji način su razmotreni u daljem radu na tekstu zakona.

3) Radna grupa za izradu zakona

Nakon sprovedenih konsultacija, Ministarstvo ekonomskog razvoja formiralo je radnu grupu za izradu Predloga zakona o slobodnim zonama, Rješenjem broj 010-053/24-4288/3 od 17.12.2024. godine¹¹. Radna grupa je održala ukupno devetnaest (19) sastanaka, na kojima su detaljno razmatrani predlozi i komentari pristigli tokom konsultacija, kao i sugestije relevantnih domaćih i međunarodnih aktera.

4) Javna rasprava

U skladu sa važećim propisima, Ministarstvo ekonomskog razvoja sprovelo je javnu raspravu o tekstu Nacrta zakona o slobodnim zonama, koja je objavljena 17.06.2025. godine¹². Tokom javne rasprave, zainteresovani subjekti imali su mogućnost da dostave pisane komentare i učestvuju u razmatranju predloženih rješenja. Nakon završetka javne rasprave, sačinjen je Izvještaj sa javne rasprave, objavljen 22.07.2025. godine¹³, u kojem su prikazani svi pristigli komentari, kao i obrazloženje razloga za njihovo prihvatanje ili neprihvatanje.

5) Uticaj konsultacija na konačno rješenje

Komentari i prijedlozi zainteresovanih strana značajno su uticali na unapređenje kvaliteta predloženih zakonskih rješenja. Dio prijedloga je uvažen i integrisan u tekst Zakona, naročito u segmentima koji se odnose na jačanje nadzora, transparentnost poslovanja slobodnih zona i usklađivanje sa međunarodnim standardima. Prijedlozi koji nijesu prihvaćeni obrazloženi su u odgovarajućim izvještajima, uglavnom iz razloga fiskalne održivosti, pravne koherentnosti ili nesaglasnosti sa ciljevima javne politike.

- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti**

1) **Američka privredna komora u Crnoj Gori**, u svojim komentarima se osvrnula na unošenje i skladištenje akciznih roba u slobodne zone. Preporučeno je da se u Zakon unese *zabrana unošenja i skladištenja akciznih roba, uključujući duvanske proizvode, kafu, naftne derivate i druge proizvode koji su oslobođeni plaćanja akciza, poreza i carina*, a koji su namijenjeni prodaji u slobodnim carinskim prodavnicama, bilo unutar zemlje ili u inostranstvu. Naime,

⁷ Javni poziv NVO za predlaganje predstavnika u radnom tijelu, objavljen 06.11.2024, Ministarstvo ekonomskog razvoja – <https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-nevladinim-organizacijama-nvo-za-predlaganje-predstavnika-ce-u-radnom-tijelu-za-izradu-predloga-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnim-zonama>.

⁸ Obavještenje o listi predloženih predstavnika NVO, objavljeno 02.12.2024 – <https://www.gov.me/clanak/listu-predstavnika-nvo-predlozenih-za-radnu-grupu-za-izradu-nacrta-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnim-zonama>.

⁹ Javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti, objavljen 06.11.2024 – <https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-konsultovanje-zainteresovane-javnosti-povodom-pripreme-predloga-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnim-zonama>.

¹⁰ Izvještaj o konsultovanju zainteresovane javnosti, objavljen 28.11.2024 – <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-obavljenom-konsultovanju-zainteresovane-javnosti-6>.

¹¹ Rješenje o formiranju radne grupe, broj 010-053/24-4288/3 od 17.12.2024.

¹² Javna rasprava o Nacrtu zakona o slobodnim zonama, objavljena 17.06.2025 – <https://www.gov.me/clanak/javna-rasprava-o-tekstu-nacrta-zakona-o-slobodnim-zonama>.

¹³ Izvještaj sa javne rasprave, objavljen 22.07.2025 – <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-sa-javne-rasprave-na-nacrt-zakona-o-slobodnim-zonama>.

Američka privredna komora ukazala je na ozbiljne zloupotrebe u vezi s trgovinom akciznim proizvodima, posebno cigaretama, koje su putem slobodne zone Bar dospjele na crno tržište EU, izazivajući velike ekonomske gubitke i narušavanje međunarodnog ugleda Crne Gore. Krijumčarenje cigareta, alkohola, kafe i naftnih derivata preko slobodne zone povezano je s organizovanim kriminalom i korupcijom. Ministarstvo ekonomskog razvoja razmatra uvođenje zabrane unosa i skladištenja akciznih roba u slobodne zone, što bi pomoglo u suzbijanju krijumčarenja, zaštiti međunarodnog ugleda i smanjenju ekonomskih gubitaka, a prijedlog će biti razmatran u kasnijoj fazi odlučivanja.

- 2) **NVO MANS**, predložila je izmjene Zakona o slobodnim zonama koje se fokusiraju na poboljšanje nadzora, transparentnosti vlasništva, regulaciju virtualne imovine, jačanje međuinstitucionalne saradnje i strože kazne za pranje novca. Preporuke, podržane od strane međunarodnih organizacija poput FATF-a i WCO, naglašavaju potrebu za jačim mehanizmima kontrole i smanjenjem rizika od finansijskog kriminala. Neki prijedlozi su već prihvaćeni, dok će preostali, uključujući strože kazne i zabranu gotovinskog poslovanja, biti dalje razmatrani kroz konsultacije u narednom periodu.
- 3) Tokom procesa konsultacija o donošenju novog Zakona o slobodnim zonama i implementaciji JPP modela, razmatrani su i **prijedlozi i sugestije privrednika**. Jedan od važnijih komentara bio je naglasak na potrebu za modernizacijom pravnog okvira kako bi se omogućila implementacija javno-privatnog partnerstva (JPP) u slobodnim zonama. Predloženo je da se kroz izmjene zakona stvore stimulativni uslovi za privlačenje privatnih investicija, posebno u sektorima kao što su infrastruktura, energetska efikasnost, digitalizacija, i namjenska industrija. Takođe, bilo je i prijedloga za uvođenje specijalnih poreskih olakšica za tehnološke slobodne zone, s ciljem jačanja ICT sektora u Crnoj Gori. Međutim, prijedlozi o prekomjernom oslobođanju od poreza u širem sektoru nisu prihvaćeni zbog fiskalnih posljedica po budžet države.
- 4) **Sekretarijat za zakonodavstvo** je u toku konsultativnog procesa dostavio niz primjedbi i sugestija normativno-tehničke i sadržinske prirode, usmjerenih na unapređenje pravne preciznosti, jasnoće normi i usklađenosti teksta Zakona sa pravilima zakonodavne tehnike i važećim sistemskim propisima. Ministarstvo ekonomskog razvoja je uvažilo najveći broj dostavljenih sugestija, te je pripremljena inovirana verzija Zakona o slobodnim zonama u skladu sa komentarima Sekretarijata za zakonodavstvo, zaključcima sa internih stručnih konsultacija.
- 5) **Međunarodni eksperti i partnerske institucije** su takođe dali značajan doprinos procesu izrade i unapređenja teksta Zakona o slobodnim zonama. Kroz kontinuiranu saradnju sa međunarodnim partnerima, posebno u oblasti borbe protiv fiskalnog kriminala i nelegalne trgovine, dostavljeni su stručni komentari koji su se odnosili na režim postupanja sa duvanskim proizvodima u slobodnim zonama, obim zabrana, uslove pod kojima bi se eventualno mogao dozvoliti ograničeni pretovar pod strogo kontrolisanim uslovima, kao i na pitanja dugoročnog čuvanja podataka iz elektronskih sistema upravljanja robom nakon prestanka rada slobodne zone. Ovi komentari su razmatrani sa aspekta usklađenosti sa međunarodnim standardima, bezbjednosnih procjena i domaćeg pravnog okvira. Posebna pažnja posvećena je prijedlozima koji se odnose na jačanje nadzora, obavezu predaje kompletne elektronske dokumentacije carinskim organima i osiguranje dostupnosti podataka u dugom vremenskom periodu, radi omogućavanja naknadnih kontrola i istraga. Navedeni doprinosi međunarodnih eksperata značajno su unaprijedili kvalitet normativnih rješenja i dodatno ojačali usklađenost Zakona sa najboljim međunarodnim praksama.

Posebno je uvažena sugestija da se, u slučaju prestanka rada slobodne zone, jasno propiše obaveza operatora da izvrši predaju svih podataka iz elektronskog sistema upravljanja robom, kao i obaveza carinskog organa da te podatke čuva u propisanom roku od najmanje 10 godina, čime se dodatno jačaju mehanizmi transparentnosti, institucionalnog nadzora i naknadne provjere.

7. Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?

- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**

Potencijalne prepreke odnose se prije svega na:

- Ograničene administrativne i tehničke kapacitete Posebno u početnoj fazi, može doći do poteškoća u uspostavljanju i punoj upotrebi jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, kao i primjeni novih mjera carinskog nadzora, zbog potrebe za dodatnom obukom kadra i tehničkim prilagođavanjem.
- Privremeno smanjen interes pojedinih investitora Povećani regulatorni zahtjevi i jači nadzor mogu kratkoročno uticati na dio investitora koji preferiraju manje regulisana okruženja, iako dugoročno novi okvir povećava pravnu sigurnost i atraktivnost zona.
- Moguća nedovoljna međuinstitucionalna koordinacija Rizik postoji ukoliko saradnja između Ministarstva ekonomskog razvoja, Uprave carina, Ministarstva finansija, Poreske uprave, MUP-a, ANB-a i drugih organa ne bude dovoljno intenzivna i operativna, što bi moglo usporiti sprovođenje zakona i umanjiti efekat nadzora.

- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**

Tokom primjene zakona sprovodiće se skup mjera usmjerenih na efikasnu implementaciju i ostvarivanje ciljeva:

- Fazno uvođenje jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom Sistem će se uspostavljati i optimizovati u prvoj godini primjene, uz tehničku podršku i stalno unapređenje funkcionalnosti.
- Uspostavljanje i održavanje video-nadzora u svim slobodnim zonama Potpuna pokrivenost zone video-nadzorom i kontrolisanim pristupom biće ključna mjera za smanjenje rizika od nezakonitih aktivnosti.
- Sistematske bezbjednosne, carinske i poreske provjere osnivača, operatora i korisnika Uključiće provjeru fiskalne urednosti, carinske usklađenosti, vlasničke strukture i bezbjednosnih rizika.
- Kontinuirane obuke i jačanje kapaciteta nadležnih organa Poseban akcenat biće na službenicima Uprave carina, Ministarstva ekonomskog razvoja, Poreske uprave, MUP-a i drugih nadležnih institucija.
- Jačanje međuinstitucionalne saradnje Kroz razmjenu podataka, zajedničke kontrole, usklađene procedure i redovne koordinacione sastanke.
- Informisanje privrede i investitora Kroz ciljne informacione i promotivne aktivnosti, radi jasnog predstavljanja uslova poslovanja i mogućnosti u slobodnim zonama.

Takođe, mjere koje će biti preduzete odnose se i na donošenje i usvajanje posebnih podzakonskih akata kojim se na cjelovit način uređuje oblast slobodnih zona i uspostavlja novi normativni okvir koji je usklađen sa važećim zakonodavstvom, kao što su:

- *Odluka o sadržini akata o osnivanju, elaborata o ekonomskoj opravdanosti i izvještaja o radu slobodne zone, kojom će se detaljno propisati sadržaj navedenih dokumenata.*
- *Pravilnik o uslovima za sprovođenje carinskog nadzora nad slobodnim zonama, kojim će se urediti način vršenja carinskog nadzora, prava i obaveze carinskih organa, obaveze operatora i korisnika, postupak sticanja statusa korisnika, izdavanje rješenja o početku rada zone, vođenje evidencije o robi i druga pitanja od značaja za funkcionisanje slobodnih zona.*
- *Pravilnik o vođenju evidencije akata o osnivanju slobodnih zona, kojim će se propisati sadržaj i način vođenja evidencije o aktima o osnivanju, ugovorima, izvještajima o radu i svim promjenama u vezi sa slobodnim zonama.*

- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**

Praćenje i evaluacija sprovođenja Zakona o slobodnim zonama vršiće se kroz skup mjerljivih indikatora koji omogućavaju objektivno sagledavanje stepena ostvarenja ciljeva javne politike, u skladu

sa RIA metodologijom. Indikatori su definisani tako da obuhvate institucionalne, ekonomske, fiskalne, društvene i operativne aspekte primjene Zakona.

Ključni indikatori praćenja i evaluacije

Oblast	Indikator	Početna vrijednost (2024)	Ciljna vrijednost (2029)	Izvor podataka	Učestalost praćenja
Regulatorna primjena	Broj slobodnih zona koje posluju u skladu sa novim zakonom	0	100% registrovanih zona	Ministarstvo ekonomskog razvoja	Godišnje
Carinski nadzor	Procenat robe evidentirane u jedinstvenom elektronskom sistemu	Djelimično / neujednačeno	100%	Uprava carina / operatori	Kontinuirano
Transparentnost	Broj godišnjih izvještaja operatora dostavljenih u propisanom roku	N/A	100%	Ministarstvo ekonomskog razvoja	Godišnje
Borba protiv nelegalnosti	Broj utvrđenih ozbiljnih povreda carinskih propisa u slobodnim zonama	Referentna vrijednost	Smanjenje $\geq$ 30%	Uprava carina	Godišnje
Bezbjednost	Broj zona sa punim video-nadzorom i kontrolisanim pristupom	Djelimično	100%	Uprava carina / operatori	Godišnje
Ekonomski efekti	Broj novih investicija u slobodnim zonama	Referentna vrijednost	Rast $\geq$ 20%	Ministarstvo ekonomskog razvoja / Agencija za investicije	Godišnje
Zapošljavanje	Broj zaposlenih u slobodnim zonama	Referentna vrijednost	Rast $\geq$ 10%	MONSTAT / operatori	Godišnje
Fiskalni efekti	Rast fiskalnih prihoda povezanih sa poslovanjem zona	Referentna vrijednost	Stabilan rast (trend)	Ministarstvo finansija / PU	Godišnje
Institucionalni kapaciteti	Broj obučanih službenika nadležnih organa	Ograničen	$\geq$ 200 službenika	MER / MF / Uprava carina	Godišnje
Međuinstitucionalna saradnja	Broj zajedničkih nadzornih aktivnosti i kontrole	Niska	Rast $\geq$ 50%	MER / Uprava carina	Godišnje

Način sprovođenja evaluacije

Evaluacija stepena ispunjenja ciljeva vršiće se:

- kroz godišnju analizu izvještaja operatora slobodnih zona,
- analizom podataka iz jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom,
- izvještajima Uprave carina o nadzoru i utvrđenim nepravilnostima,
- analitičkim pregledima Ministarstva ekonomskog razvoja i Ministarstva finansija.

Prva sveobuhvatna evaluacija planirana je nakon dvije godine od početka pune primjene Zakona, dok će se nakon tri godine sprovesti srednjoročna evaluacija sa mogućnošću predlaganja izmjena i dopuna propisa, ukoliko se ukaže potreba.

Korišćenje rezultata evaluacije

Rezultati praćenja i evaluacije koristeće se za:

- unapređenje podzakonskih akata i procedura,
- jačanje institucionalnih kapaciteta,
- prilagođavanje nadzornih mehanizama,

- unapređenje investicionog i bezbjednosnog okvira slobodnih zona.

• **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa biće nadležni:

- **Ministarstvo ekonomskog razvoja**, u dijelu ispunjenosti uslova za osnivanje i rad slobodnih zona, nadzora nad radom operatora, vođenja propisanih evidencija i kontrole izvještavanja, u skladu sa propisima kojima se uređuje inspekcijski nadzor;
- **Uprava carina**, u dijelu sprovođenja **stalnog carinskog nadzora**, evidencije i kontrole robnih tokova u slobodnim zonama, uključujući nadzor nad primjenom mjera carinskog nadzora iz člana 18 Zakona, kao i nad funkcionisanjem jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom i sistema video-nadzora;
- **Drugi nadležni organi državne uprave i inspekcije**, u dijelu koji se odnosi na zaštitu životne sredine, zaštitu na radu, građevinarstvo, sanitarni i tržišni nadzor i druga pitanja iz njihove nadležnosti, u skladu sa posebnim propisima.

Ključni alati i mehanizmi nadzora uključuju:

- sprovođenje mjera carinskog nadzora propisanih članom 18 Zakona (kontrolisani ulazi i izlazi, fizičko i tehničko obezbjeđenje zone, spoljašnji i unutrašnji video-nadzor, neposredan i kontinuiran pristup carinskog organa nadzornim sistemima);
- obaveznu primjenu jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, koji omogućava praćenje, evidentiranje i kontrolu robnih tokova u realnom vremenu, uz trajnu i neizmjenjivu evidenciju svih aktivnosti;
- redovne i vanredne inspekcijske i carinske kontrole;
- obavezno godišnje izvještavanje operatora slobodnih zona;
- primjenu kaznenih mjera i novčanih kazni propisanih Zakonom o slobodnim zonama.

Ovakav model nadzora obezbjeđuje punu primjenu zakona u praksi, visoki stepen transparentnosti u radu slobodnih zona, kao i efikasno sprečavanje zloupotreba, nedozvoljene trgovine i drugih nezakonitih aktivnosti.

Rizici i prepreke za sprovođenje i nadzor

a) Potencijalni rizici

Nedostatak administrativnih i tehničkih kapaciteta

U početnoj fazi primjene Zakona mogu se javiti poteškoće u punoj i efikasnoj uspostavi i korišćenju jedinstvenog elektronskog sistema upravljanja robom, kao i u sprovođenju novih mjera carinskog nadzora, usljed ograničenih administrativnih i tehničkih kapaciteta, naročito u dijelu obučenosti kadra. Ovaj rizik se ublažava planiranim faznim uvođenjem sistema, sprovođenjem ciljane obuke zaposlenih u nadležnim institucijama, kao i kroz angažovanje stručne tehničke podrške u periodu implementacije.

Smanjen interes privatnih investitora

Globalna ekonomska kretanja i povećani regulatorni zahtjevi mogu privremeno uticati na interesovanje investitora za ulaganja u slobodne zone. Međutim, ovaj rizik je ublažen činjenicom da novi Zakon uspostavlja stabilan, transparentan i predvidiv pravni okvir, koji dugoročno povećava pravnu sigurnost i atraktivnost slobodnih zona. Dodatno, rizik se adresira kroz administrativno pojednostavljenje procedura, jasno definisane uslove poslovanja i aktivne promotivne i informativne aktivnosti u saradnji sa institucijama nadležnim za investicije.

Nedovoljna koordinacija nadzornih organa

Postoji rizik da nedovoljna koordinacija između carinskih, inspekcijskih i drugih nadležnih organa može otežati dosljednu primjenu propisa i efikasan nadzor u slobodnim zonama. Ovaj rizik se ublažava jasno definisanim nadležnostima u Zakonu, uvođenjem digitalnih alata za razmjenu podataka, kao i jačanjem međuinstitucionalne saradnje kroz zajedničke procedure, razmjenu informacija i koordinisane kontrole.

b) Prepoznavanje i prevazilaženje prepreka

Jačanje međuinstitucionalne saradnje

Efikasna primjena Zakona zasniva se na koordinisanom djelovanju Ministarstva ekonomskog razvoja, Ministarstva finansija, Uprave carina, Poreske uprave, Ministarstva unutrašnjih poslova, Agencije za nacionalnu bezbjednost i drugih nadležnih organa. Uspostavljanjem jasnih procedura saradnje, razmjene podataka i koordinacije nadzornih aktivnosti obezbjeđuje se jedinstven i dosljedan pristup sprovođenju Zakona.

Unapređenje investicionog ambijenta

Novi Zakon predstavlja regulatornu osnovu za stvaranje stabilnog i predvidivog investicionog okruženja u slobodnim zonama. Njegova primjena omogućava dugoročno planiranje investicija, korišćenje modela javno-privatnog partnerstva i razvoj projekata sa visokom dodatnom vrijednošću, uz očuvanje fiskalne discipline i javnog interesa.

Kontinuirana obuka i jačanje kapaciteta

Kontinuirana edukacija i stručno osposobljavanje zaposlenih u nadležnim institucijama, kao i korisnika i operatora slobodnih zona, predstavlja ključni mehanizam za prevazilaženje identifikovanih rizika. Planirane obuke, tehnička podrška i razmjena dobre prakse doprinijeće dosljednoj primjeni Zakona, jačanju nadzora i dugoročnoj održivosti sistema slobodnih zona.

Podgorica, 17.12.2025. godine

MINISTAR

Nik Gjeloshaj



Crna Gora
Vlada Crne Gore
Generalni sekretarijat

Crna Gora MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA PODGORICA				
Primljeno 18. 12. 2025				
Org. jed.	Jed. za izvrš.	Reg. broj	Prilog	Uputnost
06-323/25-6361/11				

Broj: 02-323/25-1913/ 2

18. decembar 2025. godine

MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA
Gospodin Nik Gjelošhaj, ministar

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o slobodnim zonama

Uvaženi gospodine Gjelošhaj,

U vezi s dopisom Ministarstva ekonomskog razvoja, br. 06-323/25-6361/9 od 16. 12. 2025. godine, u kom ste dostavili *Predlog zakona o slobodnim zonama*, i nakon uvida u tekst predmetnog dokumenta, konstatujemo da **nemamo primjedbi** na predmetni dokument s aspekta nadležnosti Generalnog sekretarijata Vlade, u dijelu spriječavanja proliferacije strateških dokumenata.

S uvažavanjem,

GENERALNI SEKRETAR VLADE

Dragoljub Nikolić





Crna Gora
Ministarstvo evropskih poslova

Adresa: Bulevar Ivana Crnojevića 157
81 000 Podgorica, Crna Gora
Tel: +382 20 481 301
www.gov.me/mep

Br: 04/4-907/25-4167/2

18. decembar 2025.

Za: MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA
ministru Niku Gjelošhaju
Veza: Dopis br: 06-323/25-6361/8

Crna Gora
MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA
PODGORICA

Primljeno: 19.12.2025				
Org. jed.	Udio u izd.	Rečnik bro.	Prilog	Vrijednost
06-323/25-6361/12				

Predmet: Mišljenje o usklađenosti Predloga zakona o slobodnim zonama s pravnom tekovinom EU

Poštovani,

Dopisom broj 06-323/25-6361/8 od 17. decembra 2025. godine tražili ste mišljenje o usklađenosti **Predloga zakona o slobodnim zonama s pravnom tekovinom Evropske unije.**

Nakon upoznavanja sa sadržinom predloga propisa, a u skladu sa nadležnostima definisanim članom 40 stav 1 alineja 2 Poslovnika Vlade Crne Gore („Sl. list CG“, br. 03/12, 31/15, 48/17, 62/18, 121/23, 58/24 i 43/25) Ministarstvo evropskih poslova je saglasno sa navodima u obrascu usklađenosti predloga propisa s pravnom tekovinom Evropske unije.

S poštovanjem,

Maida Gorčević
MINISTARKA EVROPSKIH POSLOVA



Prilog:

- Izjava i tabela usklađenosti Predloga zakona o slobodnim zonama s pravnom tekovinom EU

Dostavljeno:

- Ministarstvu ekonomskog razvoja;
- a/a

**IZJAVA O USKLAĐENOSTI NACRTA/PREDLOGA PROPISA CRNE GORE S PRAVNOM
TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE**

Identifikacioni broj izjave		MER-IU/PZ/25/10
1. Naziv nacrt/predloga propisa		
- na crnogorskom jeziku	Predlog zakona o slobodnim zonama	
- na engleskom jeziku	Proposal for the Law on Free Zones	
2. Podaci o obrađivaču propisa		
a) Organ državne uprave koji priprema propis		
Organ državne uprave	Ministarstvo ekonomskog razvoja	
- Sektor/odsjek	Direktorat za razvoj industrije i zanatstva	
- odgovorno lice (ime, prezime, telefon, e-mail)	Nik Gjelošaj, ministar, tel. 020/482-301	
- kontakt osoba (ime, prezime, telefon, e-mail)	Renata Milutinović, v.d. generalne direktorice, renata.milutinovic@mek.gov.me, 020/482-310	
b) Pravno lice s javnim ovlaštenjem za pripremu i sprovođenje propisa		
- Naziv pravnog lica		
- odgovorno lice (ime, prezime, telefon, e-mail)		
- kontakt osoba (ime, prezime, telefon, e-mail)		
3. Organi državne uprave koji primjenjuju/sprovođe propis		
- Organ državne uprave	Ministarstvo ekonomskog razvoja, Carinski organ i drugi nadležni organi državne uprave i inspekcije - u dijelu koji se odnosi na oblast zaštita životne sredine, zaštita na radu, građevinarstvo, sanitarni nadzor, tržišna inspekcija i dr., shodno posebnim propisima.	
4. Usklađenost nacrt/predloga propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i njenih država članica, s jedne strane i Crne Gore, s druge strane (SSP)		
a) Odredbe SSPa s kojima se usklađuje propis		
Sporazum ne sadrži odredbu koja se odnosi na normativni sadržaj predloga propisa.		
b) Stepen ispunjenosti obaveza koje proizilaze iz navedenih odredbi SSPa		
☐	ispunjava u potpunosti	
☐	djelimično ispunjava	
☐	ne ispunjava	
c) Razlozi za djelimično ispunjenje, odnosno neispunjenje obaveza koje proizilaze iz navedenih odredbi SSPa		
5. Veza nacrt/predloga propisa s Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (PPCG)		
- PPCG za period	2025-2026	
- Poglavlje, potpoglavlje		
- Rok za donošenje propisa		
- Napomena	Predlog zakona o slobodnim zonama nije predviđen Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji	
6. Usklađenost nacrt/predloga propisa s pravnom tekovinom Evropske unije		
a) Usklađenost s primarnim izvorima prava Evropske unije		
Ne postoji odredba primarnih izvora prava EU s kojim bi se predlog propisa mogao uporediti radi dobijanja stepena njegove usklađenosti.		
b) Usklađenost sa sekundarnim izvorima prava Evropske unije		
Ne postoji odredba sekundarnih izvora prava EU s kojim bi se predlog propisa mogao uporediti radi dobijanja stepena njegove usklađenosti.		
c) Usklađenost s ostalim izvorima prava Evropske unije		
Ne postoji izvor prava EU s kojim bi se predlog propisa mogao uporediti radi dobijanja stepena njegove usklađenosti.		

njegove usklađenosti.

6.1. Razlozi za djelimičnu usklađenost ili neusklađenost nacrt/predloga propisa Crne Gore s pravnom tekovinom Evropske unije i rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti

/

7. Ukoliko ne postoje odgovarajući propisi Evropske unije s kojima je potrebno obezbijediti usklađenost konstatovati tu činjenicu

Ne postoje odgovarajući propisi Evropske unije s kojim bi se moglo izvršiti usklađivanje

8. Navesti pravne akte Savjeta Evrope i ostale izvore međunarodnog prava korišćene pri izradi nacrt/predloga propisa

Ne postoje ostali izvori međunarodnog prava sa kojim bi se propis mogao uporediti.

9. Navesti da li su navedeni izvori prava Evropske unije, Savjeta Evrope i ostali izvori međunarodnog prava prevedeni na crnogorski jezik (prevode dostaviti u prilogu)

/

10. Navesti da li je nacrt/predlog propisa iz tačke 1 Izjave o usklađenosti preveden na engleski jezik (prevod dostaviti u prilogu)

Predlog zakona o slobodnim zonama nije preveden na engleski jezik.

11. Učešće konsultanata u izradi nacrt/predloga propisa i njihovo mišljenje o usklađenosti

Predlog zakona o slobodnim zonama rezultat je rada interresorne radne grupe, koju je formiralo Ministarstvo ekonomskog razvoja, a u čiji sastav su bili uključeni predstavnici svih nadležnih resora državne uprave, privatnog i civilnog sektora. Za izradu nacrt navedenog Zakona Radna grupa je imala na raspolaganju tehničku pomoć koja je bila obezbijedena od strane Ambasade Velike Britanije u Crnoj Gori.

Potpis / ministar ekonomskog razvoja

Nik Gjelosha

Potpis / ministar evropskih poslova

Malda Gorčević

Datum: 16.12.2025. godine

Datum:

TABELA USKLAĐENOSTI

Identifikacioni broj (IB) nacrt/predloga propisa	1.1. Identifikacioni broj izjave o usklađenosti i datum utvrđivanja nacrt/predloga propisa na Vladi			
PZ/25/10	MER-IU/PZ/25/10			
Izvor prava Evropske unije i CELEX oznaka	/			
Nacrt/predloga propisa Crne Gore				
Na engleskom jeziku	Na engleskom jeziku			
Prilog o slobodnim zonama	Proposal for the Law on Free Zones			
Usklađenost nacrt/predloga propisa s izvorima prava Evropske unije				
	b)	c)	d)	e)
a) i tekst odredbe izvora prava Evropske unije (član, stav, tačka)	Odredba i tekst odredbe nacrt/predloga propisa Crne Gore (član, stav, tačka)	Usklađenost odredbe nacrt/predloga propisa Crne Gore s odredbom izvora prava Evropske unije	Razlog za djelimičnu usklađenost ili neusklađenost	Rok za postizanje potpune usklađenosti



Crna Gora

Ministarstvo pravde

Crna Gora
MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA
PODGORICA

Primljeno	19.12.2025			
Org. jed.	Ust. i zak. prav.	Rechn. broj	Prilog	Uz. dokument
06-323/25-6361/14				

Adresa: Vuka Karadžića 3,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 407 501
fax: +382 20 407 515
www.gov.me/mpa

Broj: 01-040/25-13590/5

19. decembar 2025. godine

MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA

G-din Nik Gjelošhaj, ministar

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o slobodnim zonama

Veza: Vaš akt broj 06-323/25-6361/1 od 16. decembra 2025. godine

Uvaženi,

Ministarstvo pravde razmotrilo je inovirani tekst Predloga zakona o slobodnim zonama, koji je dostavljen elektronskim putem 19. decembra 2025. godine.

S tim u vezi, obavještavamo Vas da u okviru nadležnosti ovog ministarstva, koje se odnose na uređenje postupka pred sudovima, kao i u pogledu odredaba Predloga zakona koje regulišu pitanje sankcija i prekršajnog postupka, nemamo primjedbi, budući da su u neposrednoj komunikaciji sa predstavnicima predlagača, sugestije Ministarstva pravde uvrštene u tekst Predloga zakona.

S poštovanjem,



MINISTAR
mr Bojan Božović

Dostavljeno:

- naslovu
- a/a
- u spise predmeta



Crna Gora
Sekretarijat za zakonodavstvo

Adresa: Vuka Karadžića br. 3
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 231-535
fax: +382 20 231-592
www.szz.me.gov

Broj: 03-040/25-1040/2

Za: Ministarstvo ekonomskog razvoja
Gospodinu Niku Gjelošaju, ministru

19. decembra 2025. godine

Crna Gora
MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA
PODGORICA

Primljeno: 22.12.2025				
Org. jed.	Det. r. i. s. p. u. p.	Det. r. i. s. p. u. p.	Det. r. i. s. p. u. p.	Det. r. i. s. p. u. p.
06	- 323	25	- 6367	105

Veza: Broj: 06-323/25-6361/7 od 16. decembra 2025. godine

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o slobodnim zonama

Poštovani gospodine Gjelošaju,

Na **PREDLOG ZAKONA O SLOBODNIM ZONAMA** (dostavljen 17. decembra 2025. godine), iz okvira nadležnosti ovog Sekretarijata, nemamo primjedbi.

Napominjemo da u odnosu na Predlog zakona treba pribaviti mišljenja nadležnih organa, i to:

- Ministarstva finansija u odnosu na cijeli tekst Predloga zakona, imajući u vidu prirodu pitanja koja su predmet uređivanja ovog zakona;

- Ministarstva javne uprave u odnosu na odredbe čl. 6 do 17 Predloga zakona koje se odnose na postupak osnivanja slobodne zone, član 18 Predloga zakona kojim se propisuje uspostavljanje elektronskog sistema upravljanja robom, čl. 30 i 31 Predloga zakona kojim se propisuje prestanak rada slobodne zone i nadzor nad sprovođenjem ovog zakona;

- Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine u vezi člana 22 stav 4 Predloga zakona kojim se propisuje korišćenje zemljišta i objekata u slobodnoj zoni;

- Ministarstva pravde u vezi čl. 32 do 34 Predloga zakona kojim se propisuju prekršajne kazne za osnivača, operatora i korisnika.



V. P. SEKRETARA
Nikola Marković



Crna Gora
AGENCIJA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Crna Gora
MINISTARSTVO EKONOMSKOG
RAZVOJA
PODGORICA

22.12.2025
06-323/15-6361/18

Broj: 03-D-3919/2

Podgorica, 19.12. 2025. godine

Ministarstvo ekonomskog razvoja

Podgorica
Rimski trg 46

PREDMET: Mišljenje na Predlog zakona

Poštovani,

Shodnom dostavljenom Predlogu zakona o slobodnim zonama, Agencija za zaštitu životne sredine daje sljedeće mišljenje:

Uvidom u dostavljeni Predlog zakona, Agencija za zaštitu životne sredine konstatuje da se predmetne radnje i aktivnosti na koje se odnosi Predlog zakona, obavljaju unutar i na površinama koje su predhodno izgrađene, i već opredijeljene posebnim planovima, te sa tim u vezi nema dodatnog narušavanja biodiverziteta.

Takođe, Agencija za zaštitu životne sredine smatra da su nadležnosti i obaveze Agencije u smislu Predloga ovog zakona definisane članom 11 stav 4, članom 14 stav 4, članom 20 stav 1 predmetnog predloga zakona.

Imajući u vidu predhodno navedeno, Agencija za zaštitu životne sredine nema dodatnih komentara ni predloga na Predlog zakona, pa na isti daje pozitivno mišljenje za njegovo usvajanje.

S poštovanjem,

dr Milan Gazdić
DIREKTOR



AGENCIJA ZA ZAŠTITU
ŽIVOTNE SREDINE
CRNE GORE

IV Proleterske 19
81000 Podgorica, Crna Gora
tel.: +382 20 446 500
email: epamontenegro@gmail.com
www.epa.org.me



Crna Gora
Ministarstvo javne uprave

Adresa: Rimski Trg br 45
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 482 131
fax: +382 241 790
www.mju.gov.me

Br: 01-040/25-5391/4

22. 12. 2025. godine

Za: Ministarstvo ekonomskog razvoja
gospodin Nik Gjelošhaj, ministar

Crna Gora
MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA
PODGORICA

Primljeno		22.12.2025	
Org. ad	Ad. na pr	Preth. sig	Pr. sig
06-323/25-6361/19			

Veza: akt broj: 01-040/25-5391/3 od 22.12.2025. godine

Predmet: Mišljenje na inovirani Predlog zakona o slobodnim zonama

Poštovani gospodine Gjelošhaj,

Povodom Vašeg akta, broj 06-323/25-6361/17 od 22.12.2025. godine, kojim se obraćate zahtjevom za mišljenje na inovirani Predlog zakona o slobodnim zonama, sa aspekta nadležnosti Ministarstva javne uprave ukazujemo sljedeće:

Zakonom o upravnom postupku ("Sl. list CG", br. 56/214, 20/215, 40/216 i 37/217), propisano je da se ovaj zakon primjenjuje u svim upravnim stvarima, a da odredbe posebnih zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila upravnog postupka ne mogu biti u suprotnosti sa načelima i ciljem ovog zakona, niti umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ovim zakonom. Kod navedenog, budući da je Zakon o upravnom postupku pravilo i obaveza u svim upravnim stvarima, u odnosu na Nacrt Zakona o slobodnim zonama, ukazujemo:

Odredbom člana 22 Predloga zakona propisano je, da Carinski organ je dužan da o zahtjevu iz stava 1 ovog člana odluči u roku od 90 dana od dana podnošenja zahtjeva iz stava 1 ovog člana. Odredbama člana 114 Zakona o upravnom postupku propisano je, rok za donošenje i dostavljanje rješenja u upravnom postupku je 30 dana od dana pokretanja postupka, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano. U vezi sa navedenim, cijeneći opravdanim da se određena pitanja urede na drugačiji način u odnosu na postupanja javnopravnih organa, u skladu sa odredbama Zakona o upravnom postupku, mišljenja smo da je potrebno preispitati odredbu člana 22 Predloga zakona, imajući u vidu da je rok za postupanje po zahtjevu znatno duži od roka propisanog sistemskim zakonom, te da se ne smije umanjiti nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ovim zakonom.

Takođe, u skladu sa članom 52 Zakona o državnoj upravi ("Službeni list CG", br. 78/18, 70/21 i 52/22), a na osnovu dostavljenog izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi, utvrđeno je da je u pripremi Predloga zakona o slobodnim zonama, Ministarstvo ekonomskog razvoja sprovelo postupak javne rasprave.



S poštovanjem,
MINISTAR

mr Marash Dukaj

Dostavljeno: - naslovu
- arhivi
- a/a

Kontakt osoba: Nedeljko Vuk
Samostalni savjetnik II
tel: 068 863 934
e-mail: nedjeljko.vuk@mju.gov.me

M D



Crna Gora
Ministarstvo prostornog planiranja
urbanizma i državne imovine

Adresa: IV proletarske brigade broj 19
Crna Gora 81000 Podgorica, Crna Gora
MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA
PODGORICA
tel: +382 20 446 200
fax: +382 20 446 339

Broj: 01-323/25-16250/1
Podgorica, 22.12.2025. godine

Primio:	22.12.2025
Org. broj:	
Prilog	Vrijednost
06-323/25-6361/20	

MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA
Nik Gjelošhaj, ministar

PODGORICA

Poštovani,

Aktom broj 06-323/25-6361 od 19. decembra 2025. godine, dostavili ste ovom ministarstvu
Predlog zakona o slobodnim zonama, na mišljenje.

S tim u vezi, predlažemo:

1. U članu 2 stav 2 poslije riječi: "na kojem postoje" dodati riječi: "prostorno planski i drugi".
2. U članu 11 stav 3 tačku 1 razdvojiti u dvije tačke, i u jednoj tački umjesto termina "prostornog-tehnički uslovi" koristiti termin "prostorni uslovi".

U drugoj tački uputiti na obezbjeđenje dokaza da su ispunjeni uslovi u skladu sa propisima o uređenju prostora i izgradnji objekata.

MINISTAR

Slaven Radunović

SAGLASNA:

Marija Izgarević Pavičević, državna sekretarka

ODOBRILA:

Nevena Jovović, v.d. generalne direktorice
Direktorata za planiranje prostora



Crna Gora
Ministarstvo pomorstva

Adresa: Rimski trg 46,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 482 209

01-011/25-2122/2

Podgorica, 23.12.2025. godine

MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJ

- n/r Niku Gjelošhaju, ministru -

Podgorica
Crna Gora
MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA
PODGORICA

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o slobodnim zonama

Primijeno:	23.12.2025				
Org. jed.	Org. jed. 2	Org. jed. 3	Org. jed. 4	Org. jed. 5	Org. jed. 6
06-323/25-6361/22					

Poštovani,

Postupajući po Vašem dopisu broj 06-323/25-6361/10 od 18. decembra 2025. godine, kojim je Ministarstvu pomorstva dostavljen Predlog zakona o slobodnim zonama radi davanja mišljenja, obavještavamo Vas da je predmetni tekst razmotren sa aspekta nadležnosti ovog ministarstva.

Nakon izvršene analize, konstatujemo da nemamo komentara niti dodatnih sugestija na dostavljeni Predlog zakona, te dajemo pozitivno mišljenje na isti.

S poštovanjem,



Pavle Tripković
DRŽAVNI SEKRETAR

Dostavljeno:

- Ministarstvu ekonomskog razvoja
- a/a



CRNA GORA
AGENCIJA ZA NACIONALNU BEZBJEDNOST

Broj 10-233/25-10511

Podgorica, 23.12. 2025.

CRNA GORA
MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA
N/r Ministru
G-dinu, Niku Deljošaju

Veza: Vaš br. 06-323/25-6361/5 od 16.12.2025.godine

Crna Gora
MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA
PODGORICA

Primljeno:		25.12.2025	
Org. jed.	Služba	Red. br.	Urednost
06-323		15-6361/5	

Poštovani,

Shodno Vašem aktu broj gornji, koji se odnosi na izjašnjenje na Predlog Zakona o slobodnim zonama, Agencija za nacionalnu bezbjednost ukazuje na sljedeće.

Prije svega, želimo da izrazimo zahvalnost na korektnoj i sadržajnoj komunikaciji sa predstavnicima Ministarstva ekonomskog razvoja prilikom koncipiranja normi predloga ovog zakona.

Takođe, pozdravljamo činjenicu da ste uvažili sugestiju Agencije za nacionalnu bezbjednost kada je riječ o odredbi člana 21 stav 3 Predloga zakona.

U odnosu na navedenu normu, kao i na odredbu člana 14 stav 3 i člana 27 Predloga zakona konstatujemo da su koncipirane u skladu sa pozitivnopravnim propisima, te da u datom obliku mogu biti proslijeđene u proceduru.

DIREKTOR ANB



Ivica Janović