



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br.2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

Br: 05-02-10/2-01-041/25-41719/2

Podgorica, 08.12.2025.godine

Za: MINISTARSTVO FINANSIJA, DIREKTORAT ZA PORESKI I CARINSKI SISTEM, Stanka Dragojevića 2, Podgorica

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama Zakona o carinskoj službi

Veza: Vaš akt br. 10/2-01-041/25-41719/1 od 28.11.2025. godine

Poštovani,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama Zakona o carinskoj službi*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izveštaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Naime, donošenjem Zakona o izmjenama Zakona o carinskoj službi stvoriće se uslovi za dosljedniju primjenu principa transparentnosti i odgovornosti u radu carinske službe, što će doprinijeti jačanju institucionalnog integriteta i efikasnijem sprovođenju zakonskih normi. Takođe, jedan od ključnih razloga za donošenje ovog zakona jeste izvršenje obaveze koja propizilazi iz Reformske agende Crne Gore 2024-2027. Reformsku agendu za Instrument EU za reforme i rast je usvojila Vlada Crne Gore na sjednici od 26.09.2024. godine, u okviru podoblasti 1.1. Poslovno okruženje, reforme 1.1.5. Reforma inspeksijskih službi-unapređenje integriteta, efikasnosti i performansi inspeksijskih službi i smanjenje neformalne ekonomije, definisan je korak 1 - „Unapređenje integriteta u inspeksijskim službama. Obavezna godišnja prijava imovine i izjava o sukobu interesa za inspektore uvedena i podložna provjerama Agencije za sprječavanje korupcije”.

U Izveštaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa u dijelu procjene fiskalnog uticaja, navedeno je da za implementaciju ovog Zakona nisu potrebna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore. Takođe, navedeno je da sprovođenjem Zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze, dok će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore kroz dobijanje sredstava u iznosu od cca. 2,3 miliona eura iz Reformske agende.

Shodno navedenom, sa aspekta državnog budžeta nemamo primjedbi na Predlog zakona o izmjenama Zakona o carinskoj službi.

S poštovanjem,



MINISTAR
Novica Vuković

ZAKON O IZMJENAMA ZAKONA O CARINSKOJ SLUŽBI

Član 1

U Zakonu o carinskoj službi („Službeni list CG“, broj 3/16 i 80/17) u članu 55 stav 1 riječi: „tač. 6, 7 i 8 ovog zakona“ zamjenjuju se riječima: „tač. 3 do 12 ovog zakona“.

Član 2

Član 62 mijenja se i glasi:

„U Upravi carina, zbog složenosti i specifičnosti u vršenju poslova, posebnih obaveza i odgovornosti, koje proizilaze iz prirode obavljanja poslova, status ovlašćenog carinskog službenika imaju:

- 1) direktor Uprave carina;
- 2) pomoćnik direktora;
- 3) upravnik carinarnice;
- 4) načelnik odjeljenja, odsjeka i službe;
- 5) šef ispostave;
- 6) pomoćnik šefa ispostave;
- 7) samostalni carinski inspektor I, II i III;
- 8) viši carinski inspektor I, II i III;
- 9) carinik viši saradnik I, II i III;
- 10) carinik;
- 11) samostalni carinik;
- 12) mlađi carinik.“

Član 3

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

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmjenama Zakona o carinskoj službi sadržan je u članu 16 stav 1 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru.

II. RAZLOZI DA DONOŠENJE ZAKONA

Zakonom o carinskoj službi ("Službeni list CG", br. 3/16 i 80/17) uređuju se poslovi i ovlašćenja carinske službe, ovlašćenja i odgovornosti carinskih službenika, organizacija carinske službe i druga pitanja od značaja za rad carinske službe. Ovim zakonom načelno su propisani uslovi za dosljednu primjenu carinskih propisa i utvrđena ovlašćenja i odgovornost Uprave carina. Obzirom da je zakon donijet 2016. godine, isti ima visok nivo usaglašenosti sa carinskim zakonodavstvom Evropske unije. Međutim, dosadašnji zakon nije obuhvatao sve kategorije službenika koji u praksi obavljaju poslove sa visokim stepenom odgovornosti i rizika, što je stvaralo pravnu prazninu u pogledu obaveze prijave imovine. Uvođenjem obaveze podnošenja izvještaja o imovini i prihodima za širi krug ovlašćenih službenika, jača se integritet carinske službe i povjerenje javnosti u njen rad.

Predlog zakona o izmjenama Zakona o carinskoj službi ima za cilj unapređenje transparentnosti, odgovornosti i profesionalnih standarda u radu carinske službe, kroz preciznije definisanje obaveza ovlašćenih carinskih službenika u vezi sa prijavom imovine i prihoda.

Izmjene su usklađene sa principima borbe protiv korupcije i obezbjeđivanja odgovornosti javnih službenika, u skladu sa međunarodnim standardima i preporukama relevantnih tijela.

Usvajanjem ovog zakona stvoriće se uslovi za dosljedniju primjenu principa transparentnosti i odgovornosti u radu carinske službe, što će doprinijeti jačanju institucionalnog integriteta i efikasnijem sprovođenju zakonskih normi.

Obzirom na strateško opredjeljenje Crne Gore ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji, te činjenicu da je u procesu pristupnih pregovora preuzela niz obaveza, ovim Predlogom zakona ostvaruje se značajan iskorak ka unapređenju rada carinske službe. Ovaj Predlog zakona precizno definiše prava, obaveze i odgovornosti carinskih službenika, čime se stvaraju institucionalni i pravni preduslovi za dosljednu primjenu pravne tekovine Evropske unije u oblasti carinskog sistema.

Cilj ovog zakonodavnog rješenja jeste da Uprava carina obezbijedi uslove za pravilnu, jedinstvenu i efikasnu primjenu carinskih propisa, u skladu sa najboljom praksom carinskih administracija država članica Evropske unije.

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

U skladu sa Reformskom agendom Crne Gore za Instrument EU za reforme i rast, koju je Vlada Crne Gore usvojila na sjednici održanoj 26. septembra 2024. godine, u okviru podoblasti 1.1. – Poslovno okruženje, reforme 1.1.5. – Reforma inspeksijskih službi, definisan je prvi korak ka unapređenju integriteta, efikasnosti i performansi inspeksijskih službi, kao i smanjenju neformalne ekonomije. Konkretno, uvedena je obaveza godišnje prijave imovine i podnošenja izjave o sukobu interesa za inspektore, uz obaveznu provjeru od strane Agencije za sprječavanje korupcije.

Međutim, u okviru iste agende, kao i kroz preporuke Evropske komisije, ukazano je na potrebu da se navedena obaveza proširi i na sva zvanja ovlašćenih carinskih službenika, kroz izmjene Zakona o carinskoj službi.

Donošenjem predloženih izmjena Zakona, podiže se nivo transparentnosti u radu carinske službe, dok se integritet službenika usklađuje sa međunarodnim standardima i najboljom praksom. Uprava carina ima obavezu da obezbijedi sve neophodne preduslove kako bi se, od dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, pravna tekovina u oblasti carinskog sistema primjenjivala pravilno, jedinstveno i u skladu sa praksom carinskih administracija država članica EU.

Prilagođavanje uslovima djelovanja u okviru Evropske unije podrazumijeva preuzimanje dodatnih obaveza, uključujući direktnu primjenu evropskih carinskih propisa iz Poglavlja 29 pravne tekovine EU – Carinska unija.

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije predstavlja ključni međunarodni dokument koji definiše obaveze u pravcu jačanja integriteta i borbe protiv svih oblika korupcije. Ona propisuje standarde ponašanja državnih službenika, uključujući obavezu prijave imovine i prihoda, kao i prijavu sukoba interesa – što se odnosi i na carinske službenike.

Posebno je važno istaći obavezu Uprave carina da usvoji i primijeni alate i smjernice Svjetske carinske organizacije, čiji je punopravni član od 2006. godine. Predložene izmjene proizilaze iz Preporuka za razvoj integriteta Svjetske carinske organizacije iz 2021. godine, koje su zasnovane na Aruša deklaraciji kao temelju za izgradnju integriteta u carinskim službama.

Dodatno, preporuke OECD-a o integritetu u javnoj službi promovišu sistematsko prijavljivanje imovine i prihoda kao efikasan mehanizam za prevenciju korupcije, te predstavljaju standard koji je neophodno usvojiti u procesu reforme i modernizacije javne uprave.

Predložene izmjene imaju za cilj:

- jačanje pravne sigurnosti,
- otklanjanje postojećih nedorečenosti,
- unapređenje sistema kontrole imovine i prihoda službenika,
- jačanje profesionalnih i etičkih standarda u radu Uprave carina.

Usvajanjem predloženih rješenja, zakon će biti usklađen sa međunarodnim standardima i preporukama EU, čime će se stvoriti preduslovi za realizaciju aktivnosti definisanih Reformskom agendom. Time se propisuje obaveza podnošenja izvještaja o imovini i prihodima svih ovlašćenih carinskih službenika, uključujući podatke o imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika, kao i djece ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu.

Ovim se značajno podiže nivo integriteta zaposlenih u Upravi carina, čime se direktno doprinosi kvalitetu i efikasnosti rada carinske službe, u skladu sa savremenim standardima koje primjenjuju carinske administracije država članica Evropske unije.

IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Predlog zakona o izmjenama Zakona o carinskoj službi sadrži izmjene i dopunu sljedećih članova:

Član 1 precizira obavezu podnošenja izvještaja o imovini i prihodima za sve ovlašćene službenike iz člana 62 stav 1 tač. 3 do 12, uključujući i podatke o članovima domaćinstva, čime se proširuje obuhvat kontrole i nadzora.

Član 2 definiše status ovlašćenih carinskih službenika, jasno navodeći sve funkcije koje podliježu posebnim obavezama, čime se eliminišu nejasnoće u tumačenju zakona.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

MINISTARSTVO FINANSIJA

NAZIV PROPISA

PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA ZAKONA O CARINSKOJ SLUŽBI

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?

Donošenje Zakon o izmjenama Zakona o carinskoj službi, stvorice se uslovi za dosljedniju primjenu principa transparentnosti i odgovornosti u radu carinske službe, što će doprinijeti jačanju institucionalnog integriteta i efikasnijem sprovođenju zakonskih normi.

Jedan od ključnih razloga za donošenje ovog zakona jeste izvršenje obaveze koja propizilazi iz Reformske agende Crne Gore 2024-2027. Reformsku agendu za Instrument EU za reforme i rast je usvojila Vlada Crne Gore na sjednici od 26.09.2024. godine, u okviru podoblasti 1.1. Poslovno okruženje, reforme 1.1.5. Reforma inspekcijskih službi-unapređenje integriteta, efikasnosti i performansi inspekcijskih službi i smanjenje neformalne ekonomije, definisan je korak 1 – „Unapređenje integriteta u inspekcijskim službama. Obavezna godišnja prijava imovine i izjava o sukobu interesa za inspektore uvedena i podložna provjerama Agencije za sprječavanje korupcije“.

Predloženim rješenjima će se uvažiti obaveze iz Reformske agende i izvršiti usklađivanje ovog propisa sa propisima EU, posebno u ovom dijelu. Predloženim izmjenama stvorice se preduslovi za realizaciju aktivnosti koje su postavljene u okviru Reformske agende tačka 1.1.5.1 definisana je aktivnost „Unapređenje integriteta u inspekcijskim službama. Uvedena obavezna godišnja prijava imovine i izjave o sukobu interesa za inspektore koja je podložna provjerama Agencije za sprečavanje korupcije“ čime će Uprava carina u potpunosti izvršiti obavezu u ovom dijelu propisujući obavezu podnošenja izvještaja o svojoj imovini i prihodima, kao i imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika i djece ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu, svih ovlašćenih carinskih službenika. Predloženim rješenjima stvorice se preduslovi za standardizovano spovođenje pravne tekovine posebno vezano za poglavlje 29 Carinska unija kao i drugim poglavljima koja imaju dodirne tačke sa istim. Posebno će se ovim predloženim rješenjima podići nivo integriteta zaposlenih u UC kojima je utvrđena obaveza, a samim tim i nivo kvaliteta i rada carinske službe u skladu sa utvrđenim standardima koje poštuju savremene carinske službe.

- Koji su uzroci problema?

Uzroci problema ogledaju se prije svega što u skladu sa članom 55 Zakona o carinskoj službi kojim se tretira evidencija i izvještaji o imovini i prihodima treba predvidjeti i obavezu koju imaju ovlašćeni carinski službenici iz člana 62 ovog zakona u pogledu podnošenja izvještaja o imovini i prihodima, uz napomenu da kroz izmjene zakona treba predvidjeti navedenu obavezu za sva zvanja ovlašćenih službenika, što trenutno nije slučaj.

U skladu sa važećim članom 62 Zakona o carinskoj službi ("Službeni list Crne Gore", br.3/16 i 80/17), zbog složenosti i specifičnosti u vršenju poslova, posebnih obaveza i odgovornosti, koje proizilaze iz prirode obavljanja poslova, status ovlašćenog carinskog službenika imaju:

1) direktor Uprave carina;

- 2) pomoćnik direktora;
- 3) upravnik carinarnice;
- 4) načelnik odjeljenja, odsjeka i službe;
- 5) šef ispostave;
- 6) pomoćnik šefa ispostave;
- 7) carinski inspektor;
- 8) carinik-viši saradnik i carinik saradnik.

Članom 55 Zakona o carinskoj službi propisano je da je ovlašćeni carinski službenik iz člana 62 stav 1 tač. 6, 7 i 8 ovog zakona (pomoćnik šefa, carinski inspektor, carinik-viši saradnik i carinik saradnik) dužan da podnese izvještaj o svojoj imovini i prihodima, kao i imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika i djece ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu, u skladu sa zakonom.

Kada je riječ o starješini organa (direktoru) i visoko-rukovodnom carinskom kadru (pomoćnik direktora), a koji su shodno Zakonu o carinskoj službi, kao *lex specialis*, predviđeni u kategoriji ovlašćenih carinskih službenika, izuzeti su ovim predlogom zakona o izmjenama, s obzorom da je direktoru Uprave carina i pomoćnicima direktora, obaveza podnošenja godišnjih izvještaja o imovini i prihodima predviđena je Zakonom o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, broj 54/24).

Kako je navedeno u Reformskoj agendi i preporukama Evropske komisije potrebno je da se u skladu sa članom 55 Zakona o carinskoj službi kojim se tretira evidencija i izvještaji o imovini i prihodima predvidjeti i obavezu koju imaju ovlašćeni carinski službenici iz člana 62 ovog zakona, u pogledu podnošenja izvještaja o imovini i prihodima, te da kroz izmjene navedenog zakona predvidjeti navedenu obavezu za sva zvanja ovlašćenih službenika, što do sada važećim zakonskim rješenjem nije bio slučaj, pa je isto zahtijevalo određene izmjene kako bi se ova obaveza utvrdila svim ovlašćenim carinskim službenicima.

- Koje su posljedice problema?

Posljedice problema su nepotpuna zakonska obaveza prijave imovine i prihoda se ogleda kroz to da samo dio ovlašćenih carinskih službenika je obuhvaćen obavezom prijave, što stvara pravnu prazninu i nejednak tretman unutar službe. Takođe, smanjen nivo transparentnosti i integriteta na način da postoji nedovoljna kontrola nad imovinom i prihodima svih ovlašćenih službenika povećava rizik od korupcije i zloupotrebe službenog položaja.

Pored navedenog, postoji neusklađenost sa Reformskom agendom i EU standardima na način da ograničena primjena obaveze prijave imovine onemogućava punu realizaciju aktivnosti iz tačke 1.1.5.1 Reformske agende, što može negativno uticati na proces evropskih integracija.

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

Subjekti koji su oštećeni su prije svega Uprava carina, na način što nedovoljna zakonska pokrivenost svih ovlašćenih službenika otežava sprovođenje unutrašnje kontrole, revizije i praćenja integriteta zaposlenih, a što u krajnjem dovodi do smanjene efikasnosti u borbi protiv korupcije i neformalnih praksi i slabija institucionalna reputacija.

Zatim, ovlašćeni carinski službenici koji nijesu obuhvaćeni članom 55 iz razloga nejednakog tretmana u odnosu na kolege koji imaju obavezu prijave imovine i prihoda, a što u krajnjem dovodi do pravne nesigurnost, neujednačene odgovornosti, potencijalne reputacione štete zbog nedostatka

transparentnosti.

Takođe, Agencija za sprječavanje korupcije iz razloga ograničenog obuhvata podataka o imovini i prihodima svih relevantnih službenika, a što dovodi do smanjena mogućnost za sveobuhvatnu provjeru i praćenje sukoba interesa u carinskoj službi.

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

Problem bi evoluirao bez promjene propisa na način što bi se:

1. Mogao povećati rizik od korupcije

Neobuhvaćenost svih ovlašćenih službenika obavezom prijave imovine ostavlja prostor za prikrivanje sukoba interesa i nelegalnog sticanja imovine. Pored toga, nedostatak transparentnosti slabi mehanizme prevencije i kontrole.

2. Slabio institucionalni integritet

Uprava carina bi nastavila da funkcioniše sa neujednačenim standardima odgovornosti među službenicima.

3. Postojala neusklađenost sa EU standardima

Neispunjavanje obaveza iz Reformske agende i preporuka Evropske komisije može negativno uticati na ocjenu napretka Crne Gore u procesu evropskih integracija, posebno u poglavljima 23, 24 i 29.

4. Povećala pravna nesigurnost i operativna neefikasnost

Nejasno definisani statusi službenika otežavaju sprovođenje zakona, kontrolu i reviziju.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**

Cilj donošenja ovog zakona je da se kroz navedene izmjene doprinose jačanju integriteta i transparentnosti rada ekspertsko-rukovodnog carinskog kadra: upravnika carinarnica; načelnika odjeljenja, odsjeka i službi; šefova ispostava i pomoćnika šefova ispostava obzirom da zbog složenosti poslova kojim rukovode, obima odgovornosti i uticaja na sprovođenje carinskog postupanja, opravdano je da budu eksplicitno obuhvaćeni zakonom. Njihova uloga u planiranju, orgnizovanju i nadzorom nad radom nosi sa sobom visok stepen odgovornosti i rizika od korupcije, pa je predviđeno da i oni podnose izvještaje o imovini i prihodima. Na ovaj se način obezbjeđuje viši nivo integriteta i transparentnosti i jača sistem kontrole unutar službe.

Nadalje, predložene izmjene imaju za cilj jačanje pravne sigurnosti i uklanjanje postojećih nedorečenosti, unapredjenje sistema kontrole imovine i prihoda službenika, jačanje profesionalnog i etičkog standarda u Upravi carina, i usklađivanje sa međunarodnim standardima i preporukama.

Ovakav predlog je u potpunosti usklađen sa Zakon o sprečavanju korupcije u kome je predviđena obaveza prijavljivanja prihoda i imovine za direktore organa državne uprave i njihove pomoćnike u članu 25 stav 1, dok je istim članom u stavu 7 Zakona propisano da obavezu podnošenja izvještaja i postupku provjere podataka iz izvještaja podliježu državni službenici u skladu sa posebnim zakonima, a što je konkretno slučaj sa carinskim službenicima čija su zvanja i ovlašćenja propisana Zakonom o carinskoj

službi.

Predloženim rješenjima će se uvažiti obaveze iz Reformske agende i izvršiti usklađivanje ovog propisa sa propisima EU, posebno u ovom dijelu. Predloženim izmjenama stvorit će se preduslovi za realizaciju aktivnosti koje su postavljene u okviru Reformske agende tačka 1.1.5.1 definisana je aktivnost "Unapređenje integriteta u inspekcijskim službama. Uvedena obavezna godišnja prijava imovine i izjave o konfliktu interesa za inspektore koja je podložna provjerama Agencije za sprečavanje korupcije" čime će Uprava carina u potpunosti izvršiti obavezu u ovom dijelu propisujući obavezu podnošenja izvještaja o svojoj imovini i prihodima, kao i imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika i djece ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu, svih ovlašćenih carinskih službenika. Predloženim rješenjima stvorit će se preduslovi za standardizovano spovođenje pravne tekovine posebno vezano za poglavlje 29 Carinska unija kao i drugim poglavljima koja imaju dodirne tačke sa istim. Posebno će se ovim predloženim rješenjima podići nivo integriteta zaposlenih u UC kojima je utvrđena obaveza, a samim tim i nivo kvaliteta i rada carinske službe u skladu sa utvrđenim standardima koje poštuju savremene carinske službe.

Takođe, Konvencija Ujedinjeni nacija protiv korupcije poredstavlja strateški dokument koji propisuju obaveze u pravcu jačanja integriteta i borbi protiv svih vidova korupcije.

Osnov za izmjene Zakona o carinskoj službi, kojima se uređuje obaveza prijave imovine i prihoda ovlašćenih carinskih službenika, kao i imovine i prihoda njihovih bračnih i vanbračnih supružnika i djece ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu, zasnivaju se na odredbama Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, koje pružaju međunarodni okvir za jačanje integriteta i transparentnosti u radu carinskih službenika, i to:

- član 5 »Politika sprečavanja korupcije«, koji predviđa obavezu država država da uspostave i sprovede djelotvornu politiku protiv korupcije kojom se unapređuju načela integriteta, transparentnosti i odgovornosti u javnom sektoru. Ova odredba daje osnov za uvođenje sistemskih mjera koje jačaju profesionalni i etički okvir carinske službe,

- član 7 »Javni sektor«, kojim se uspostavljaju principi zapošljavanja, obuke napredovanja i rotacije službenika sa ciljem smanjenja rizika od korupcije i povećanje profesionalnih standarda. Ovim je postavljen međunarodni okvir za definisanje kriterijuma ponašanja, stručnosti i etičkog ponašanja carinskih službenika, i

- član 8 »Kodeks ponašanja javnih funkcionera«, kojim se naglašava obaveza države da promoviše integritet, poštenja i odgovornost javnih funkcionera, posebno stav 5 ovog člana koji propisuje da države treba da uspostave mjere i sisteme prijave imovine, interesa, poklona i drugih koristi radi sprječavanja sukoba interesa.

Radna grupa se takodje u svom radu rukovodila i smjernicama i alatima Svjetske carinske organizacije, čiji je Uprava carina član od 2006.godine. Sve su smjernice SCO donešene u skladu sa Revidiranom Aruška deklaracijom o dobrom upravljanju i integritetu u carini, kao osnovom za razvoj integriteta u carinskim službama.

Osnov za prijavu imovine carinskih službenika i jačanje integriteta jasno je postavljen u ovom međunarodnom dokumentu, i to u:

- Tački 1 "Vodjstvo i posvećenost",
- Tački 6 "Revizija i istraga",
- Tački 7 "Kodeks ponašanja", i

- Tački 8 "Upravljanje ljudskim resursima".

Ove odredbe čine međunarodnu osnovu za nacionalne propise o obavezi prijave imovine i sukoba interesa kod carinskih službenika.

- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Usklađenost ovih ciljeva se vrši sa strateškim dokumentima i to sa Reformskom agendom Crne Gore 2024-2027 i Strategijom za borbu protiv korupcije 2024-2028. godine.

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).**

Zadržavanje postojećeg zakonskog okvira, bez proširenja obaveze prijave imovine na sve ovlašćene carinske službenike, dovelo bi do neispunjavanja obaveza iz Reformske agende. Na taj način bi imali pravnu nesigurnost i neujednačenog tretmana službenika. Takođe, ima li povećan rizik od korupcije i slabljenje institucionalnog integriteta.

Donošenjem izmjena Zakona o carinskoj službi, kroz izmjenu članova 55 i 62 radi proširenja obaveze prijave imovine i prihoda na sva zvanja ovlašćenih službenika, uz precizno definisanje statusa službenika, postićemo usklađivanje sa Reformskom agendom i EU standardima. Na taj način imamo jačanje integriteta, transparentnosti i profesionalnih standarda, kao i unapređenje unutrašnje kontrole i borbe protiv korupcije.

- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Kao što je već navedeno, u Zakonu o izmjenama Zakona o carinskoj službi postiže se unapređenje regulatornog okvira, kao i mogućnost dobijanja sredstava u iznosu od cca. 2,3 miliona eura iz Reformske agende.

Kako je navedeno u Reformskoj agendi i preporukama Evropske komisije potrebno je da, u skladu sa članom 55 Zakona o carinskoj službi kojim se tretira evidencija i izvještaji o imovini i prihodima treba predvidjeti i obavezu koju imaju ovlašćeni carinski službenici iz člana 62 ovog zakona u pogledu podnošenja izvještaja o imovini i prihodima, te da kroz izmjene navedenog zakona treba predvidjeti navedenu obavezu za sva zvanja ovlašćenih službenika, što do sada važećim zakonskim rješenjem nije bio slučaj, pa je isto zahtijevalo određene izmjene kako bi se ova obaveza utvrdila svim ovlašćenim carinskim službenicima.

Takođe, posebno ističemo da postojeći član 62 nije u potpunosti odražavao organizacionu strukturu Uprave carina. Novim tekstom, predloženim izmjenama, jasno se definiše status ovlašćenih carinskih službenika iz kategorije ekspertske-carinskog kadra i izvršnog carinskog kadra i to: samostalni carinski inspektor I, II i III, viši carinski inspektor I, II i III, carinik viši saradnik I, II i III, carinik, samostalni carinik i mlađji carinik.

Naime, zvanja iz člana 59 Zakona: samostalni carinski inspektor I, II i III, viši carinski inspektor I, II i III i carinik-viši saradnik I, II i III obavljaju poslove iz osnovne djelatnosti carinske službe u nadležnosti carinarnice, poslove suzbijanja krijumčarenja, carinskih istraga, obavještajnog rada, revizije, naknadne i unutrašnje kontrole. Takođe zvanja: samostalni carinik, carinik i mlađi carinik iz člana 60 Zakona obavljaju poslove iz osnovne djelatnosti carinske službe u nadležnosti carinarnice, poslova suzbijanja krijumčarenja i obavještajnog rada.

Posebno ističemo da zvanja ekspertko carinskog kadra i izvršno carinskog kadra i to: samostalni carinski savjetnik I, II i III, viši carinski savjetnik I, II i III, carinski savjetnik I, II i III, samostalni carinski referent, carinski referent i mlađi carinski referent nemaju status ovlašćenog carinskog službenika, jer ne obavljaju jednako složene poslove kao i poslove sa istim nivoom odgovornosti u odnosu na ovlašćene carinske službenike.

U skladu sa navedenim, radna grupa izvršila je analizu i izvela zaključak da je kao prioritetno pitanje adekvatno rješavanje definisanja normi članova 55 i 62 postojećeg zakona kako bi se nakon usvajanja istih na kvalitetniji način riješilo pitanje ovlašćenih carinskih službenika koji imaju obavezu prijave imovine i prihoda, imovine i prihoda njihovih bračnih i vanbračnih supružnika i djece ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu.

Shodno svemu navedenom, Ministarstvo finansija kao resorno ministarstvo se odlučilo za opciju donošenja izmjena i Zakona o carinskoj službi.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne

Subjekti	Direktni uticaji	Indirektni uticaji
Ovlašćeni carinski službenici	Obaveza prijave imovine i prihoda; veća odgovornost i transparentnost	Jačanje profesionalnog standarda i povjerenja u službu
Uprava carina	Unapređenje sistema kontrole i integriteta; jasnije definisanje zvanja	Veća institucionalna reputacija i usklađenost sa EU
Agencija za sprječavanje korupcije	Proširen obuhvat nadzora i provjere podataka	Bolja koordinacija sa carinskom službom
Građani i privreda	Nema direktnih troškova;	Povećano povjerenje u rad

	bolja pravna sigurnost	carinske službe
Vlada Crne Gore / EU partneri	Ispunjavanje obaveza iz Reformske agende	Napredak u procesu evropskih integracija

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

Predložene izmjene Zakona o carinskoj službi neće izazvati nikakve direktne ni indirektne troškove za građane i privredu, uključujući mikro, mala i srednja preduzeća (MSP). Naime, predmet propisa odnosi se isključivo na unutrašnju organizaciju i obaveze ovlašćenih carinskih službenika u pogledu prijave imovine i prihoda. Građani i privreda nijesu subjekti na koje se primjenjuju nove obaveze, niti se mijenjaju carinski postupci, takse, naknade ili administrativne procedure koje bi uticale na njihovo poslovanje. Mala i srednja preduzeća neće imati dodatne obaveze, niti će snositi troškove u vezi sa sprovođenjem ovog propisa. Takođe, ne uvode se nove procedure, obrasci ili zahtjevi koji bi zahtijevali angažovanje pravne, računovodstvene ili druge stručne pomoći od strane privrednih subjekata.

- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
Implementacija Zakona neće izazvati troškove.

- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**
Predložene izmjene Zakona o carinskoj službi ne podržavaju direktno stvaranje novih privrednih subjekata niti utiču na tržišnu konkurenciju, jer se odnose isključivo na unutrašnje obaveze carinskih službenika u vezi sa prijavom imovine i prihoda.

Iako propis ne cilja direktno ekonomske aktere, može imati pozitivan indirektan uticaj na poslovno okruženje kroz:

- Jačanje integriteta carinske službe doprinosi pravnoj sigurnosti i predvidivosti u poslovanju.
- Smanjenje rizika od korupcije u carinskim postupcima može olakšati ulazak novih preduzeća na tržište.
- Povećano povjerenje u institucije podstiče konkurenciju i investicije, posebno kod stranih investitora koji traže transparentne uslove poslovanja.

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

Predložene izmjene Zakona o carinskoj službi neće izazvati nikakve direktne ni indirektne troškove za građane i privredu, uključujući mikro, mala i srednja preduzeća (MSP).

Naime, predmet propisa odnosi se isključivo na unutrašnju organizaciju i obaveze ovlašćenih carinskih službenika u pogledu prijave imovine i prihoda.

Građani i privreda nijesu subjekti na koje se primjenjuju nove obaveze, niti se mijenjaju carinski postupci, takse, naknade ili administrativne procedure koje bi uticale na njihovo poslovanje.

Mala i srednja preduzeća neće imati dodatne obaveze, niti će snositi troškove u vezi sa sprovođenjem ovog propisa.

Ne uvode se nove procedure, obrasci ili zahtjevi koji bi zahtijevali angažovanje pravne, računovodstvene ili druge stručne pomoći od strane privrednih subjekata.

- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**

Implementacija Zakona neće izazvati troškove.

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

Predložene izmjene Zakona o carinskoj službi ne podržavaju direktno stvaranje novih privrednih subjekata niti utiču na tržišnu konkurenciju, jer se odnose isključivo na unutrašnje obaveze carinskih službenika u vezi sa prijavom imovine i prihoda.

Iako propis ne cilja direktno ekonomske aktere, može imati pozitivan indirektan uticaj na poslovno okruženje kroz:

- Jačanje integriteta carinske službe doprinosi pravnoj sigurnosti i predvidivosti u poslovanju.
- Smanjenje rizika od korupcije u carinskim postupcima može olakšati ulazak novih preduzeća na tržište.
- Povećano povjerenje u institucije podstiče konkurenciju i investicije, posebno kod stranih investitora koji traže transparentne uslove poslovanja.

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

Predložene izmjene Zakona o carinskoj službi ne uvode nove administrativne obaveze niti biznis barijere za građane, privredu ili mala i srednja preduzeća. Administrativna opterećenja se odnose isključivo na interne obaveze carinskih službenika.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju**

propisa i u kom iznosu?

Implementacija propisa ne zahtijeva izdvajanje sredstava iz budžeta Crne Gore.

- **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.**

Kako je i gore navedeno, implementacija propisa ne zahtijeva izdvajanje sredstava iz budžeta Crne Gore.

- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.**

Implementacija propisa neće uticati na stvaranje međunarodnih obaveza. Implementacijom propisa Crna Gora stiče mogućnost dobijanje sredstava u iznosu od cca. 2,3 miliona eura iz Reformsake agende.

- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**

Implementacija propisa ne zahtijeva izdvajanje sredstava iz budžeta Crne Gore.

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

Usvajanjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih akata.

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

Implementacijom propisa će se ostvariti prihod za budžet Crne Gore kroz dobijanje sredstava u iznosu od cca. 2,3 miliona eura iz Reformsake agende.

- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**

Propis neće uzrokovati finansijske izdatke/prihode.

- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.**

Propis ne uzrokuje finansijske izdatke/prihode.

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

Ministarstvo finansija je Predlagač propisa.

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

Predstavnici Ministarstva finansija su bili članovi Radne grupe i tokom rada su uvažili sve sugestije koje su članovi Radne grupe imali na tekst propisa, odnosno saglasni su sa usaglašenim tekstom propisa na nivou RG. Takođe, Uprava carina je pripremila Analizu odredbi Zakona o carinskoj službi ("Sl.list CG", broj 03/16 i 80/17), kojima se uređuje obaveza prijave imovine i prihoda ovlašćenih carinskih službenika, i imovine i prihoda njihovih bračnih i vanbračnih supružnika i djece ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu, a koja je bila ključna za izmjenu ovog Zakona.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška 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.**

Uprava carina je pripremila Analizu odredbi Zakona o carinskoj službi ("Sl.list CG", broj 03/16 i 80/17), kojima se uređuje obaveza prijave imovine i prihoda ovlašćenih carinskih službenika, i imovine i prihoda njihovih bračnih i vanbračnih supružnika i djece ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu, i dostavila resornom ministarstvu inicijativu za izmjenu Zakona o carinskoj službi. Ministarstvo finansija je formiralo radnu grupu koju čine predstavnici ovog ministarstva i Uprave carina, sa zadatkom da pripremi izmjene Zakona o carinskoj službi, shodno dostavljenoj Analizi.

7. Monitoring i evaluacija

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

Ne predviđaju se problemi u primjeni navedenog propisa.

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

Potrebno je obezbijediti efikasan nadzor, kako bi se primjenjivale odredbe Zakona i obezbijedilo nesmetana implementacija Zakona.

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

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenost ciljeva su:

1. Broj ovlašćenih carinskih službenika koji su obuhvaćeni obavezom prijave imovine i prihoda prije i nakon izmjena zakona, kroz povećanje procenta pokrivenosti u odnosu na ukupni broj ovlašćenih službenika.
2. Broj podnijetih izvještaja o imovini i prihodima, kroz godišnji broj izvještaja podnijetih Agenciji za sprječavanje korupcije od strane carinskih službenika.
3. Broj provjera i postupaka koje sprovodi ASK, kroz broj izvršenih provjera podataka iz izvještaja o imovini i prihodima i broj utvrđenih nepravilnosti, sukoba interesa ili nesrazmjere u imovini.
4. Interna kontrola i revizija u Upravi carina, kroz broj sprovedenih internih kontrola i revizija u vezi sa prijavom imovine i broj preporuka i korektivnih mjera koje proizilaze iz tih kontrola.
5. Napredak u ispunjavanju Reformske agende i EU obaveza kroz formalna ocjena Evropske komisije o ispunjenosti tačke 1.1.5.1 Reformske agende.

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

Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa biće zaduženo Ministarstvo finansija u saradnji sa Upravom carina.

Datum i mjesto

27. 11. 2025. godine
Podgorica



Starješina