



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"Polix" A.D. Berane <i>Prof.dr Marinko Aleksić</i> (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 Polix 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 Polix, 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 1 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</i> - EDIS): 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</i> - ASAP): 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</i> - EDF): 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 Cljena, 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 <i>kompletan postojeći nadzor</i> nad proizvodnjom, skladištenjem i prometom naoružanja i vojne opreme. To uključuje licenciranje, izveznu 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. • Medunarodne 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 djelotvornost 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 nacrt 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 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) Skraćenje 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 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 rizičnih 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 obezbijeđena 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,	○ 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. ○ 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. ○ Proporcionalnost mjera nadzora obezbijeđena 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. ○ 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 (OECD Legal Instruments). 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 (EUR-Lex). 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 repatrirati 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, <u>predlaže se dopuna stava 5 dodavanjem nove tačke kojom bi se propisala mogućnost obavljanja i 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 „Practical Guidance on Free Zones“ 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, <u>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.</u> 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 informacijski 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 informacijski 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

	<i>Takođe, predlaže se razmatranje mogućnosti skraćanja roka za odlučivanje carinskog organa o davanju saglasnosti, uz mogućnost produženja u izuzetnim i opravdanim slučajevima.</i> <i>Pored toga, neophodno je dopuniti član 12 normama koje uređuju proceduru ukidanja već izdate saglasnosti.</i> 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 osigurale 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: <i>„(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.</i> <i>(6) Ukoliko korisnik u ostavljenom roku ne otkloni nepravilnosti,</i>
--	---	--

		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 projektну 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 obavještanja 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 obaveznu 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 obaveznu 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 svaku 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 stimulisanja 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 obavještanje 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 ciljane 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 <i>e</i>-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),	raspolaze 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 onemoguću 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 systemske 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 neravnopravan 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 „<i>ozbiljne ili ponovljene</i>“ 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 „<i>zadovoljavajući</i>“ u tački 3 zamijeni preciznijim terminom „<i>zakonski prihvatljiv</i>“, 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 nacrtu 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 procjenom 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 procjenom 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 repatriira 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 poslebe „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 trgvinšku 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 repatrirati. 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.	