

## Анализа ризика корупције у прописима у области царина

### 1. Сажетак

Правни оквир за функционисање царине је изузетно екстензиван и хетероген, због чега су веома значајна тумачења и објашњења која припремају и доносе царински органи. Основни закон у овој области - Царински закон је у великој мери усаглашен са релевантним прописима Европске уније и актима Светске царинске организације.

На основу спроведене анализе може се закључити да је највећи број проблема са којима се Управа царина сусреће у свом раду везан за организациона и техничка питања. Поред осталог, уочено је да је неопходно што пре донети Закон о царинској служби, којим би требало предвидети и примену мера које ће бити значајне за превенцију корупције и јачање интегритета царинске службе.

С обзиром на то да се царинење у робном саобраћају сматра најризицијом облашћу у функционисању царинског система, предмет ове анализе су четири процеса везана за ову област:

1. Тумачење царинских прописа – могућност да се *расписима* Управе царина разрађују законске или подзаконске одредбе царинских прописа, односно допуњују утврђени услови из царинских прописа;
2. Управљање ризиком и спровођење контроле – проблем односа система анализе ризика и насумичних царинских контрола;
3. Неизвесност трајања и исхода царинске процедуре - проблем другостепеног поступка;
4. Примена контролних механизма и спровођење унутрашње контроле.

Поједине одредбе прописа који уређују поменуте процесе су непрецизне, неусаглашене са другим одредбама и садрже одређене ризике корупције. Конкретно, за проблем тумачења царинских прописа релевантни су чланови 252. и 255. ранијег Царинског закона, који су још увек на снази. С друге стране, за однос система анализе ризика и насумичних царинских контрола релевантни су члан 9. Уредбе о царински дозвољеном поступању с робом и члан 22. Царинског закона. На крају, за проблем трајања и исхода царинске процедуре значајан је члан 12. Царинског закона.

Препоруке за отклањање уочених ризика у поменутим процесима су:

1. Прецизније уредити питања доношења инструктивних аката за примену царинских прописа, врсте ових аката, начина и услова за њихово доношење, облика и обима овлашћења доносиоца акта, као и надзора над њиховим доношењем.
2. Прецизно уредити однос између царинске контроле засноване на примени метода случајног узорка (насумичне контроле) и царинске контроле засноване на спроведеној анализи ризика. Прописати обавезу навођења да ли је контрола спроведена на основу анализе ризика или применом метода случајног узорка у акту донетом поводом те контроле.
3. Прописати деволутивно дејство жалбе против одлука царинских органа које се односе на примену царинских прописа и предвидети надлежност Министарства финансија у другом степену.

4. Донети закон којим ће бити уређен положај царинске службе, укључујући ту и детаљно прописивање додатних контролних механизма, надлежности и овлашћења организационе јединице у Управи царина задужене за унутрашњу контролу.

## 2. Контекст

Царина представља дажбину која се наплаћује на робу страног порекла, приликом увоза на царинско подручје, или извоза са тог подручја. Имајући у виду наведено, као и чињеницу да се царинска обавеза обрачунава у складу са важећом царинском тарифом коју сноси увозник, јасно је да мотив умањења износа обавезе представља стални ризик за настанак корупције који прати пословну делатност увоза робе и њеног пласмана на домаће тржиште.

Систем царине представља један од система који се сматра веома изложеним коруптивном понашању, уз системе политичких странака, полиције и здравства. Према истраживању јавног мњења, које је у фебруару 2016. спровео Центар за либерално демократске студије, царина се у погледу перцепције корупције налази на другом месту, са 40% испитаника који сматрају да је у овом сектору корупција *веома раширена*.<sup>1</sup> Иако се може уочити извесни напредак, узрокован изменом појединих прописа и модернизацијом службе, јасно је да је неопходно предузети још низ активности како би се интезитет ризика корупције у овом систему значајније умањио.

## 3. Правни оквир

У царинске прописе спадају закони и други прописи који се односе на увоз, извоз, кретање, или смештај робе, за чије су спровођење и правилну примену надлежни царински органи, као и сви прописи које доносе царински органи у оквиру својих законских овлашћења.<sup>2</sup> Прецизније, овим прописима уређују се питања царине, царинске обавезе, царинске робе, царинског надзора, царинског подручја, царинске тарифе и других царинских инструмената. Поред царинских служби, значајну улогу у примени ових прописа имају и други државни органи – полиција, пореска администрација, инспекцијске службе, итд.

Царински прописи се могу поделити у следеће целине:

1) Међународни уговори и акти, међу којима су најзначајније конвенције из система Светске царинске организације: Конвенција о стварању Савета за царинску сарадњу, Конвенција о хармонизованом систему назива и шифарских ознака робе, Царинска конвенција о АТА карнетима за привремени увоз робе и Конвенција о привременом увозу (Истамбулска конвенција). С друге стране, под окриљем Уједињених нација донето је више конвенција, од којих највећи практични значај има Царинска конвенција о међународном превозу робе на основу карнета ТИР. На крају, у ову групу аката спадају и међународни споразуми о слободној трговини – Споразум о слободној трговини у централној Европи (*CEFTA*) са прилозима и протоколима, Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском унијом (ССП), као и одређени билатерални споразуми о царинској сарадњи и узајамној помоћи.

2) Царински закон и подзаконски акти донети на основу овлашћења из овог закона, међу којима су: Уредба о царински дозвољеном поступању с робом, Уредба о условима и начину примене мера за заштиту права интелектуалне својине на граници, Уредба о врсти, количини и вредности робе на коју се не плаћају увозне дажбине, роковима, условима и поступку за остваривање права на ослобађање од плаћања увозних дажбина, Уредба о ближим критеријумима за оцену економске оправданости одређивања подручја слободне зоне, Уредба о увозу моторних возила, Правилник о облику, садржини, начину подношења и попуњавања декларације и других образаца у царинском поступку, Правилник о одређивању царинских органа за царинење одређених врста робе или спровођење одређених поступака и Правилник о начину узимања узорка робе од стране царинског органа.

<sup>1</sup> [Истраживање Центра за либерално демократске студије.](http://www.clds.rs/newsite/aktivnosti_projekti_u_toku_SELDI_konferencija_maj_2016.html)

[http://www.clds.rs/newsite/aktivnosti\\_projekti\\_u\\_toku\\_SELDI\\_konferencija\\_maj\\_2016.html](http://www.clds.rs/newsite/aktivnosti_projekti_u_toku_SELDI_konferencija_maj_2016.html), мај 2016. године

<sup>2</sup> Закон о потврђивању Протокола о изменама и допунама Међународне конвенције о упрошћавању и усклађивању царинских поступака – Ревидирана Кјото конвенција (“Сл.гласник РС-Међународни уговори”, бр. 70/2007), Додатак 2, Глава 2

Поред поменутих прописа значајни су и Закон о царинској тарифи, Уредба о усклађивању номенклатуре царинске тарифе, као и важеће одредбе ранијег Царинског закона, односно акти донети на основу овлашћења из тог закона који нису у супротности са важећим законом. Додатно, посебно место имају инструктивни акти које доноси Управа царина.

Имајући у виду наведено, може се закључити да је правни оквир за функционисање царине изузетно екстензиван и хетероген, због чега су веома значајна тумачења царинских органа.

#### **4. Кратак опис редовног царинског поступка**

Редован поступак обухвата подношење, прихватање, проверу царинских декларација и пуштање робе. Поступак започиње подношењем царинске декларације, која представља изјаву, или радњу која се даје у прописаној форми и на прописан начин. Поред основног облика, постоји и сажета декларација, која се подноси електронским путем. Царински орган може захтевати да се уз декларацију приложе превозне исправе, или исправе у вези са претходним царинским поступком.

Уз царинску декларацију прилаже се прописана пратећа документација, која зависи од врсте промета (стављање у слободан промет, привремени увоз, активно оплемењивање). Царинску документацију чине фактура, односно друге рачуноводствене исправе којима се доказује трансакциона вредност робе, исправе којима се доказује порекло (ако је релевантно са аспекта преференцијалних услова, или других изузетака у односу на општи царински режим), као и друге исправе у вези са утврђивањем података и околности релевантних за пуштање декларисане робе.

Царински надзор почиње од тренутка уноса робе у царинско подручје и траје колико је потребно да се утврди њен царински статус. До окончања царинског поступка роба се складишти у одговарајућем царинском складишту.

Декларант је лице које подноси декларацију у своје име, односно лице у чије име се подноси декларација.

##### **а) Прихватање декларације**

По пријему декларације, царински орган испитује њену формалну исправност (прописани образац, нужни подаци, потпис овлашћеног лица и приложена документација). Декларације послате електронским путем обрађују се тек по допремању робе царинском органу. Ако нису испуњени прописани услови исправности, декларација се враћа, са напоменом о утврђеној неправилности. С друге стране, уколико су ти услови испуњени, врши се програмска контрола података у *Информационом систему царинске службе (ИСЦС)*- декларација добија регистарски број, односно стиче статус *УН*. У супротном, она добија статус *ВР* (враћена декларација). Ако се уочени формални недостаци не отклоне, декларација се одбацује. С друге стране, уколико царинска декларација испуњава формалне услове исправности, она се прихвата кроз ИСЦС, и добија статус *ПГ*.

##### **б) Критеријуми контроле**

Царински службеник који је прихватио декларацију на основу програмских података уписује шифру напомене за даљи поступак – да ли постоји обавеза контроле декларације, односно степен контроле одређен критеријумима анализе ризика. Анализа се врши имајући у виду врсту робе обухваћену декларацијом, њену вредност, порекло, сврставање по царинској тарифи, постојање индикатора ризичности, захтева за ослобођење од плаћања увозних дажбина, односно других елемената неопходних за окончање поступка. Уколико се царински службеник који је прихватио декларацију слаже са програмским налогом из *ИСЦС* за степен

контроле декларације, потписује се испод шифре налога одштампаних у листингу са *ИСЦС*, те се декларација без одлагања доставља службенику који је одређен за даље поступање.

Уколико нема потребе за контролом података у прихваћеној декларацији, царински службеник који је прихватио декларацију самостално окончава поступак, или прослеђује декларацију службенику одређеном за обрачун и уручење обрачунатог царинског дуга. Шифра налога за поступање након прихватања декларације је обавезујућа за овлашћеног царинског службеника који је одређен за контролу.

### **в) Спровођење царинске контроле**

Постоје следећи нивои спровођења царинске контроле:

Документарни преглед - подразумева проверу исправности и тачности података у царинској декларацији, односно проверу да ли су све поднете исправе веродостојне. У случају утврђивања документарних неправилности, даје се рок до 30 дана за њихово отклањање. Уколико се у том року не поступи у складу са налогом, декларација се поништава.

Физички преглед робе и узимање узорака ради анализе или детаљног прегледа – овај преглед обавља се, поред осталог, ради утврђивања својства, врсте, количине, порекла и вредности робе. Овлашћени царински службеник утврђује својство робе, пре свега, визуелним прегледом, при чему уважава карактеристике које су за одређену робу битне, као и оне које посебно захтевају правила о разврставању у царинску тарифу.

Овлашћени царински службеник одређен за проверу дужан је да изврши одређени ниво провере, који се по потреби може проширити.

### **г) Резултати провере**

Уколико царинарница не врши проверу декларације или преглед робе, она није дужна да овери декларацију.

У случају контроле декларације, када није захтевано додатно појашњење, нити је утврђено неслагање са пријављеним подацима, овлашћени царински службеник одређен за проверу констатује у документацији да је преглед спроведен. Након извршене контроле, врши се обрачун и уручење обрачунатог царинског дуга, затим раздвајање примерака декларације и приложених докумената за архиву и за подносиоца, а статус декларације у *ИСЦС* је *УН*. Робна контрола може да обухвати и узимање узорака, у складу са посебно прописаним поступком. Основни документ о спровођењу ове контроле је записник, у којем се наводе све околности провере. Записник потписује овлашћени царински службеник који је проверио, односно прегледао робу и декларант или његов заступник, који је био присутан при том прегледу.

Након спроведене анализе узорака, царинска лабораторија шаље налаз царинској испостави која је послала робу на анализу. Уколико су подаци утврђени анализом истоветни са подацима исказаним у декларацији, то се констатује у декларацији, а налаз се прилаже. С друге стране, уколико су резултати анализе различити од података у декларацији, царинска испостава је дужна да копију налаза уручи декларанту, односно његовом заступнику, који ће потписати да је примио налаз. Поводом добијеног лабораторијског налаза декларант може поднети захтев за спровођење суперанализе узорковане робе у року од пет дана од дана пријема лабораторијског налаза, уз навођење података које треба анализирати.

## д) Пуштање робе

Уколико су испуњени услови за стављање робе у одређени царински поступак и уколико она није предмет ограничења или забрана, царински орган је *пушта* декларанту, након прихватања података из декларације. Ако је спроведена документарна или робна контрола, царински службеник који је спровео ту контролу *пушта* робу. Роба се може пустити једино уколико је царински дуг плаћен, или је његово плаћање обезбеђено. Овлашћени царински службеник, који је проверио декларацију, односно прегледао робу, уколико је то потребно за спровођење даљег поступка, пре пуштања робе предузима одговарајуће мере за осигуравање истоветности робе.

## 5. Царињење у робном саобраћају

### Опште напомене о ризичним процесима и недостатку адекватних контролних механизма

Доношењем Царинског закона из 2003. године, као и увођењем савремених метода контроле, створени су услови за убрзање протока робе на граници. Додатно, дефинисан је правни оквир којим се омогућава спровођење система управљања ризиком, заснованог на одговарајућим међународним стандардима.

На први поглед, поменуте измене стварају ризик корупције, с обзиром на то да овлашћеним царинским службеницима дају широка дискрециона овлашћења у погледу одлучивања о спровођењу контроле, односно о спровођењу посебног прегледа робе и/или документације, начину и месту тог прегледа. Процена ризика код царинске контроле подразумева селекцију која из перспективе декларанта може деловати арбитрерно. С друге стране, ова процена представља покушај примене система управљања ризиком, заснованог на великом броју података и примени одговарајућих критеријума.

Имајући у виду све наведено, јасно је да је савремени систем управљања ризиком на царини веома сложен, те да захтева висок степен познавања процедура и техника које се примењују. С друге стране, важно је напоменути да се корупција у робном саобраћају тиче питања царинске тарифе, преференцијалних услова, висине царинске основице, односно утврђивања царинске вредности робе. Конкретније, појавни облици корупције у области царина везани су за избегавање плаћања царинских дажбина, или њихово битно умањење, као и превазилажење прописаних квалитативних или квантитативних ограничења, ради пласмана робе на домаћем или трећем тржишту под повољнијим условима.

Царински закон и пратећи подзаконски акти су у највећој мери усаглашени са релевантним прописима Европске уније, као и са актима Светске царинске организације. У овој области нарочито је значајна адекватна транспозиција правила Европског царинског кодекса.

Нормативни оквир који уређује утврђивање царинске вредности робе у потпуности је усклађен са међународним стандардима, нарочито са чланом 7. Општег споразума о царинама и трговини из 1994. године. Наиме, поменутим чланом предвиђено је да се царинска вредност увезене робе утврђује на основу стварне вредности те робе, или на основу вредности робе исте врсте, а не на основу својеволјно претпостављене или фиктивне вредности. С друге стране, упитна је адекватна примена правила о спровођењу царинске контроле. Наиме, јасно је да се једино путем аутоматизације процеса, транспарентног система праћења кретања података и предмета, као и примене критеријума анализе ризика заснованих, поред осталог, на подацима о декларанту и врсти робе може обезбедити потребан ниво објективности за доношење одлука о селекцији и начину спровођења царинских контрола. Међутим, у систему царина још увек не постоје техничке и организационе могућности за потпуну аутоматизацију процеса подношења царинске документације и

спровођења анализе података, у складу са дефинисаним критеријумима.

Посебан положај у нормативном оквиру у овој области имају инструктивни акти Управе царина, којима се тумаче и објашњавају поједине одредбе Царинског закона, или подзаконски акти донети на основу овог закона. Ови акти објављују се на интернет страници Управе и достављају свим шпедитерима. Иако одговарају инструкцијама, у смислу прописа о државној управи, ови акти не испуњавају у потпуности за то прописане услове.

Једно од ризичних питања у раду царинске службе тиче се одлучивања по жалби против аката донетих у поступку царинског надзора. Наиме, незадовољна странка може изјавити жалбу против сваког акта царине, која не одлаже наплату царинских дажбина. С обзиром на то да о жалби одлучује поново Управа царина, није обезбеђено деволутивно дејство правног лека. Овакво решење, чини се, не пружа довољан ниво правне заштите у случају повреде царинских прописа.

За правилно спровођење царинских процедура веома су значајни успостављање и примена одговарајућих контролних механизма рада царинских службеника. Међутим, постојећи правни оквир у овој области, који се односи на надлежност и организацију Управе царина, није адекватан, пре свега због недостатка одговарајућих надлежности и овлашћења организационе јединице задужене за унутрашњу контролу.

#### **а) Тумачење царинских прописа**

##### *Опис проблема и разлози за измене*

Примена екстензивног нормативног оквира у области царина изискује редовно праћење отворених питања и тумачење појединих законских и подзаконских одредаба. Додатно, постоји потреба и за редовним обавештавањем о изменама важећих прописа, као и о техничким и организационим променама релевантним за спровођење царинског надзора.

Издавање инструктивних аката представља уобичајену праксу царинске службе. По правилу, у питању су акти које издаје директор Управе царина, ради координације рада службе и јединствене примене царинских прописа, у облику упутства, објашњења, тумачења, или информације. Међутим, није редак случај у пракси да се овим актима - *расписима* заправо дају инструкције које се тичу организације и/или начина рада, као и ближег уређења појединих питања која су недовољно прецизно уређена одредбама закона или подзаконских аката. Дакле, ради се о актима који по својој садржини одговарају директивама, у смислу члана 44. Закона о државној управи, за чије доношење овлашћење има искључиво руководилац државног органа, у овом случају министар финансија. Посебан проблем представљају ситуације када се *расписом* путем *тумачења* допуњују законске или подзаконске одредбе, односно када се доносе акти који по садржају и предвиђеном дејству имају све одлике подзаконског акта којим се ближе уређује одређена ситуација или поступак, иако за то нема законског овлашћења. Имајући у виду наведено, јасно је да би уместо постојећег решења, по којем се *расписима* разрађују законске или подзаконске одредбе царинских прописа, сва питања у области царина требало детаљније уредити законом којим се уређује рад царинске службе и пратећим подзаконским актима.

Управа царина је овлашћена за издавање општих обавештења о примени царинских прописа, обавезујућих обавештења о сврставању и пореклу робе, као и обавештења о примени других прописа из надлежности царинских органа. Управо се ова овлашћења Управе царина у пракси цитирају као основ за издавање обавезујућих инструкција, као и детаљно прописивање процедура у поступању царинских органа. Додатно, овлашћења директора Управе царина по одредбама ранијег Царинског закона које су још увек на снази несумњиво се односе искључиво на организациона питања. У том смислу, формулација *обезбеђивање (...)* јединствене примене прописа не пружа овлашћење за тумачење царинских прописа, већ

подразумева обезбеђивање јединствене праксе приликом примене меродавних прописа на нивоу Управе, тј. у свим царинарницама и другим организационим јединицама. Имајући у виду да су царински прописи у надлежности Министарства финансија, једино би то министарство требало да буде овлашћено за давање правних мишљења о примени царинских прописа.

Описана пракса Управе царина ствара ризик произвољности приликом издавања инструктивних аката и измене услова спровођења царинског надзора у одређеним ситуацијама, услед изостанка адекватне правне контроле тих аката и надзора над њиховим доношењем. На тај начин, постоји опасност да под одређеним интересним утицајем дође до усклађивања процедура или услова обављања царинског надзора у односу на поједине категорије робе и слично, тј. остваривања повољнијег положаја одређених категорија лица у царинском поступку.

### **Препорука**

Прецизније уредити питања доношења инструктивних аката за примену царинских прописа, врсте ових аката, начина и услова за њихово доношење, облика и обима овлашћења доносиоца акта, као и надзора над њиховим доношењем.

### **б) Процеси спровођења контроле и управљања ризиком**

#### *Опис проблема и разлози за измене*

Злоупотребе приликом подношења царинске декларације могу се тицати неправилног утврђивања вредности робе на основу нетачних или привидних докумената о њеној трансакционој вредности (фиктивне или модификоване фактуре); нетачног сврставања робе према царинској тарифи (приказивање робе под другим шифрама, ради ниже царинске стопе или сврставања у повлашћени статус, као и ради превазилажења евентуалних квантитативних или квалитативних забрана или ограничења); декларисања мање количине робе у односу на стварну количину; *маскирања* односа повезаности између лица у трансакцији и нетачног приказивања података о земљи порекла. Неке од наведених врста злоупотреба, као што је приказивање мање количине робе, данас су ређе. С друге стране, нетачна класификација робе најчешће се врши тако што се роба унутар исте тарифне ознаке, према царинској тарифи, приказује у документацији као роба нижег квалитета, класе, или модела.

Утврђивање царинске вредности робе представља основни елемент за обрачун царинских дажбина. Према Царинском закону, ова вредност се утврђује ради примене царинске тарифе, као и нетарифних мера утврђених посебним прописима, којима се уређује трговина робом. Царинска вредност примарно се одређује као трансакцијска вредност, односно стварно плаћена цена, или цена која треба да се плати за робу која се продаје ради извоза у Србију.

Међу условима за одступање од примене поменутог основног метода обрачуна царинске вредности, налази се и тај да су купац и продавац међусобно повезани, односно да је та повезаност утицала на цену. Овај услов искључења/прихватања трансакцијске вредности исказане у декларацији изазива одређене недоумице, имајући у виду да је предвиђено да околност такве везе самостално неће бити довољан разлог да се трансакцијска вредност сматра неприхватљивом.

*По потреби*, царински орган ће испитати околности под којима је извршена продаја и прихватити трансакцијску вредност, уколико повезаност купца и продавца није утицала на цену. Уколико на основу података које је добио од декларанта, или на основу других података, *сумња* да је тај однос утицао на цену, царински орган ће о томе обавестити



декларанта и даће му могућност да одговори. У том случају, терет доказивања да постојање везе не утиче на висину трансакционе вредности је на декларанту. Оваквим решењем и употребом формулација *по потреби и сумња*, поступајућем царинском службенику пружају се широка дискрециона овлашћења у погледу доношења одлуке која треба да обезбеди искључивање утицаја повезаности лица у трансакцији на приказивање симуловане трансакционе вредности, што представља ризик корупције. Наиме, с једне стране, постоји могућност *пропуштања* документације и робе, која би требало да буде предмет ригорозније контроле и допунских захтева, док се, с друге стране, јавља могућност *блокирања* робе која не би требало да буде даље задржавана у царинском поступку. Дакле, описано решење омогућава царинским службеницима да неоправдано условљавају или дозвољавају даље одвијање процедуре. Додатно, проблематично је то што су прешироко одређени ближи услови и начин утврђивања царинске вредности робе у одредбама Уредбе о царински дозвољеном поступању с робом. С друге стране, важно је напоменути да се, ипак, ова одлука може преиспитивати коришћењем расположивих правних средстава (жалба и управни спор).

Основни механизам за сузбијање описаних злоупотреба јесте адекватна и ефикасна контрола, заснована на систему управљања ризиком. Међутим, поред утврђивања царинске вредности, односно одлучивања о прихватању или неприхватању декларисане трансакцијске вредности, постоје и друга ризична питања везана за декларисање робе. Конкретно, ово се, пре свега, тиче документарне контроле, избора једне од шест законом прописаних метода утврђивања вредности робе, као и других радњи царинских службеника које су непосредно повезане са питањима вредности робе. Додатно, ризици се односе на неодговарајућу контролу, која подразумева конкретне и оперативне радње везане за непосредан увид у робу и њену контролу, ако је предмет увоза, привременог увоза или транзита, ради упоређивања са подацима из царинске документације.

Царински закон дефинише ризик као вероватноћу догађаја у вези с уношењем, изношењем, транзитом, преносом или крајњом употребом робе, као и у вези с робом која нема статус домаће робе, који може да има једну од следећих последица: спречавање правилне примене царинских и других прописа; угрожавање финансијских интереса Републике Србије; претњу по безбедност Републике Србије и њених грађана, по јавни морал, здравље људи, животиња и биљака, национално благо историјске, уметничке или археолошке вредности, права интелектуалне својине, права потрошача, животну средину и др. Додатно, управљање ризиком се дефинише као систематско утврђивање ризика и примена свих неопходних мера за њихово умањење. Управљање ризиком обухвата радње као што су прикупљање података о ризику, анализу и процену ризика, прописивање мера, редован надзор над њиховом применом и разматрање резултата предузетих мера. Правила о спровођењу анализе ризика садржана су у члану 22. Царинског закона, као и у члановима 9-13. Уредбе о царински дозвољеном поступању с робом.

Законским одредбама уопштено су уређени услови спровођења царинске контроле, основне мере које цариник предузима, као што су преглед робе, узимање узорака, провера података наведених у декларацији и веродостојности докумената, преглед рачуна и других евиденција привредних субјеката, преглед превозних средстава, путничког пртљага и друге робе коју лица носе са собом или на себи, као и спровођење службених испитивања. Према закону, царинска контрола врши се првенствено на основу анализе ризика, уз употребу електронске обраде података, у циљу развоја неопходних заштитних мера. Поред тога, могу се вршити и насумичне провере. С друге стране, Влади је препуштено да подзаконским актом утврди критеријуме и приоритетне области контроле, врсте информација о ризику, као и о анализи ризика које ће царински органи размењивати са царинским органима других држава. Додатно, предвиђено је увођење система "јединственог шалтера", који подразумева, кад год је то могуће, спровођење у исто време и на истом месту свих прописаних контрола, у сарадњи са другим органима у чијој је надлежности контрола робе на граници.

Одредбе Царинског закона и Уредбе о царински дозвољеном поступању с робом, које се односе на анализу ризика, усаглашене су са релевантним прописима ЕУ, конкретно са чланом 46. Царинског кодекса. Међутим, важно је напоменути да једна од поменутих одредаба нарушава систематско спровођење царинске контроле путем метода управљања ризиком. Наиме, према члану 9. Уредбе, царински орган предузима одговарајуће мере управљања ризиком, ради утврђивања степена ризика код робе која је предмет царинског надзора или контроле, а у циљу одлучивања о томе да ли над том робом треба спровести посебне мере контроле, као и о месту спровођења те контроле. С друге стране, истим чланом прописано је да се избор пошиљки или декларација које треба да буду подвргнуте царинској контроли може вршити и применом метода случајног узорка. На овај начин, потпуно су изједначене контроле базиране на систему управљања ризиком који је нормативно уређен, са насумичним царинским контролама, којима не претходи било каква претходно спроведена анализа. Овакво решење, које одступа од прокламованог правила по којем приоритет има примена система управљања ризиком, оставља простор за арбитрерност и садржи коруптивни ризик. Наиме, на тај начин царинским службеницима се дају широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о спровођењу посебне контроле, тј. ствара се могућност одступања од примене система управљања ризиком у сваком појединачном случају, без обавезе испуњења било каквих услова, или давања посебног образложења. Додатно, таква одредба, нема одговарајуће упориште у Царинском кодексу, тј. прописима ЕУ.

Важно је поновити да је чланом 22. Царинског закона прописано да царинска контрола *осим насумичних провера, првенствено треба да се врши на основу анализе ризика, уз употребу електронске обраде података, у циљу утврђивања и процене ризика, као и у циљу развоја неопходних заштитних мера на основу критеријума развијених на националном и, где је то могуће, на међународном нивоу.* Иако из ове одредбе произлази да се царинска контрола првенствено врши на основу анализе ризике, док је метод насумичне контроле допунски, то, поготово имајући у виду тренутно стање у функционисању царинске службе, није случај. Наиме, с једне стране, постигнут је значајан напредак на плану информатизације система царинског надзора, што представља предуслов аутоматизације поступка анализе ризика. Међутим, с друге стране, иако се највећи број царинских декларација подноси у електронском облику, отворено је питање функционисања постојећег механизма контроле целисходности и адекватности поступања царинског органа код прегледа робе и документације, на основу критеријума анализе ризика, односно селекције степена контроле која се спроводи у конкретном случају. Питање успостављања адекватног система управљања ризиком на царини потенцирано је и у годишњем извештају о напретку Европске комисије. Утврђена је потреба за даљом надоградњом или обновом система обраде царинских декларација и интеграцијом система управљања ризиком.

### **Препорука**

Прецизно уредити однос између царинске контроле засноване на примени метода случајног узорка (насумичне контроле) и царинске контроле засноване на спроведеној анализи ризика. Прописати обавезу навођења да ли је контрола спроведена на основу анализе ризика или применом метода случајног узорка у акту донетом поводом те контроле.

### **в) Другостепени поступак (неизвесност трајања и исхода царинске процедуре)**

#### *Опис проблема и разлози за измене*

Царински закон прописује да декларант, односно странка у поступку, може поднети жалбу против акта који донесе царинарница у првостепеном поступку. Акт представља сваку одлуку царинског органа којом се одлучује о правима и обавезама странке, применом царинских

прописа. Царински орган доноси првостепену одлуку без одлагања, а она може бити издата на самом захтеву, уколико се захтев усваја у целини. У супротном, царински орган доноси акт којим се захтев одбија, у целини или делимично, а који мора да садржи образложење и поуку о правном леку.

Питање правног лека против првостепених аката донетих у царинском поступку уређено је члановима 11, 12, 14. и 15. Царинског закона. Тако је чланом 12. став 1. овог закона прописано да се против првостепене одлуке коју у управном поступку донесе царинарница може уложити жалба Комисији за жалбе Управе царина. Комисију именује министар, на предлог директора Управе, а чине је председник и четири члана. Имајући у виду да по жалби против првостепеног акта одлучује исти орган (Управа царина), јасно је да у царинском поступку жалба нема деволутивно дејство. Иако је овакво решење у складу са Законом о општем управном поступку, који допушта изузетак у погледу деволутивног дејства жалбе за органе код којих у првостепеном поступку одлучују њихови подручни органи или организационе јединице (у овом случају надлежна царинарница), потребно је напоменути да је овде било могуће усвојити и другачије решење. Наиме, уколико се у оквиру Управе царина одлучује по жалбама на првостепене акте у царинском поступку, поставља се питање могућности спровођења детаљног и поузданог испитивања законитости и исправности тих аката. Ове чињенице свесне су и странке у поступку и овлашћени царински службеници. С друге стране, Царински закон прописује да по жалби у поступку издавања дозволе за заступање у царинском поступку, у поступку издавања обавезујућих обавештења о сврставању робе и о пореклу робе, као и по захтеву носиоца права интелектуалне својине, у другом степену одлучује Министарство финансија. На овај начин, без довољно јасног разлога, Царински закон предвиђа различита решења за исто питање - надлежност за одлучивање по жалби против аката царинског органа. Имајући у виду да је Управа царина орган у саставу Министарства финансија, усвајање решења по којем би Министарство финансија одлучивало по жалбама против свих првостепених аката у царинском поступку свакако би обезбедило већи степен правне заштите.

### **Препорука**

Прописати деволутивно дејство жалбе против одлука царинских органа које се односе на примену царинских прописа и предвидети надлежност Министарства финансија у другом степену.

### **г) Примена контролних механизма и спровођење унутрашње контроле**

#### *Опис проблема и разлози за измене*

Организациона јединица задужена за унутрашњу контролу не располаже одговарајућим надлежностима и овлашћењима у погледу надзора, прикупљања података, евиденција, предлагања и спровођења антикорупцијских мера, у случају идентификације коруптивних ризика. Тренутно, активности које се у оквиру организационе јединице за унутрашњу контролу предузимају у циљу отклањања ризика корупције тичу се учешћа у дефинисању процедура и припреми Атласа ризика у склопу међуресорне радне групе. Међутим, јасно је да поменуте активности не могу да дају неопходне ефекте. С друге стране, редовна активност ове организационе јединице јесте учешће у покретању дисциплинских поступака против царинских службеника, по пријавама, или на основу контрола спроведених по службеној дужности. Међутим, овде, такође, постоји проблем недостатка јасних овлашћења ове организационе јединице - иако достави извештај о спроведеној контроли са одговарајућим налазом, она не може непосредно да покрене дисциплински поступак, већ о томе одлучује непосредни руководиоцац и управник царинарнице.

Највећи део утврђених дисциплинских повреда су теже повреде у вези са пропустима у

поступку царинења са последицом ненаплате царинских и других дажбина. Ове повреде се најчешће везују за изостанак адекватних организационих и техничких решења која би битно утицала на превенцију и/или благовремено откривање повреда.

Полазећи од свега наведеног, може се закључити да постојећи правни оквир који се односи на организацију и начин рада царинске службе оставља низ отворених питања везаних, поред осталог, за овлашћења у области унутрашње контроле, број цариника у поједним облицима контроле, садржај налаза контроле и надзор над тим налазима. Ова питања требало би, макар делимично, да буду уређена новим Законом о царинској служби, чија се припрема и доношење очекује већ дужи низ година.

### **Препорука**

Донети закон којим ће бити уређен положај царинске службе, укључујући ту и детаљно прописивање додатних контролних механизма, надлежности и овлашћења организационе јединице у Управи царина задужене за унутрашњу контролу.