



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0174/18-06
Датум: 14.11.2018. године
Ул. Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
- Кабинет министра -

Кнеза Милоша 20
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о Нацрту закона о царинској служби

Поштовани,

Поводом вашег дописа број 011-00-375/13/2018-23, који нам је достављен 09. новембра 2018. године, у прилогу вам достављамо Мишљење Агенције за борбу против корупције о Нацрту закона о царинској служби.

Позивамо вас да размотрите изнете сугестије и препоруке, у циљу отклањања уочених недостатака и побољшања предложених законских решења.

С поштовањем,

ДИРЕКТОР

Драган Сикимић

Прилог: као у тексту

20.11.2018

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о царинској служби

I Општа процена ризика корупције

Министарство финансија Републике Србије припремило је Нацрт закона о царинској служби и доставило га Агенцији за борбу против корупције, ради давања мишљења.

Предмет Нацрта су послови царинске службе, унутрашње уређење и руковођење органом који обавља послове царинске службе, овлашћења, права, дужности и одговорности царинског службеника и намештеника. Како је наведено у образложењу Нацрта, у Републици Србији се од 3. маја 2010. године примењују два закона са истим називом: Царински закон,¹ који уређује општа правила и поступке који се примењују на робу која се уноси или износи из царинског подручја Републике Србије и чланови 252. до 329. Царинског закона,² који уређују надлежност Управе царина, организацију, обављање послова и управљање Управом царина, овлашћења лица запослених у Управи царина, овлашћења и одговорности у прикупљању, евидентирању, обради и заштити података у вези са пословима Управе царина, као и поступак пријема у радни однос у Управи царина, распоређивање, напредовања у служби, права, обавезе и одговорности запослених у Управи царина. Како се даље наводи, с обзиром на то да примена два закона са истим називом може да доведе до правне несигурности, посебно из разлога што се чланови ова два закона поклапају, потребно је посебним законом регулисати питања која се односе на рад царинске службе.

Како је наведено у анализи ефеката Закона, у делу који се односи на изјашњавање заинтересованих страна о закону, новим Законом о царинској служби већ постојеће одредбе Царинског закона из 2003. године које ће бити преточене у закон под новим називом. Сходно томе, предметним законом се, према оцени анализе, битно не мења уређење неког питања, не уређује се питање које посебно занима јавност, не уређује се нова материја, нити се доноси нови системски закон, због чега не постоји ни обавеза из члана 41. Пословника Владе да се о овом Нацрту спроведе јавна расправа.

У образложењу Нацрта се даље наводи да је циљ Закона о царинској служби да на одговарајући начин уреди овлашћења и обавезе царинских службеника која ће омогућити спровођење основних функција царинске службе, брз проток робе, путника и превозних средстава, стварање претпоставки за ефикасну контролу примене царинских прописа, спречавање и сузбијање шверца оружја, муниције, дроге, трговину људима, као и увоз, извоз или транзит других роба које су опасне по живот и здравље људи, обезбеђење одговарајуће заштите осталих учесника у царинском поступку, као и приходе буџета. Наиме, Царински закон из 2010. године усаглашен је са царинским законима земаља Европске уније и предвиђа увођење нових царинских процедура које треба да омогуће брже и ефикасније спровођење царинских поступака, а да би се то омогућило Законом о царинској служби неопходно је царинским службеницима одредити овлашћења која треба да прате нове и поједностављене процедуре које су већ уређене Царинским законом. Анализа ефеката закона указује на то да

1 „Службени гласник РС“, бр. 18/10, 111/12, 29/15, 108/16 и 113/17 – др. закон.

2 „Службени гласник РС“, бр. 73/03, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, 9/10 – одлука УС и 18/10 – др. закон.

се очекује да ће решења предложена овим законом имати позитивне ефекте на интегритет царинског службеника и да ће утицати на професионализацију царинске администрације, на њену непристрасност, као и да ће допринети смањењу корупције у Управи царина.

И национални стратешки документи за борбу против корупције у Републици Србији уочили су проблеме у вези са правним оквиром који регулише област царина, па је један од циљева Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године идентификовање и отклањање свих недостатака у правном оквиру царинског система који погодују корупцији, а према Акционом плану за Поглавље 23 до 30. јуна 2016. године требало је извршити свеобухватну анализу ризика на корупцију правног оквира царинског система, а затим до 30. јуна 2017. године изменити правни оквир у складу са овом анализом (активности 2.2.10.30. и 2.2.10.31.).

На потребу доношења посебног закона којим се уређује рад царинске службе указала је и Агенција за борбу против корупције, у својој анализи ризика корупције у прописима у области царина из децембра 2016. године. Агенција је закључила 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 појединим облицима контроле, садржај налаза контроле и надзор над тим налазима. Једна од препорука анализе је да је потребно 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.³

У мишљењу о претходном Нацрту закона, Агенција је указала на одређене недостатке који представљају ризике корупције и упутила препоруке за њихово отклањање. Новим Нацртом закона неке препоруке су усвојене, нпр. прецизирано је колику промену имовинског стања треба да пријави царински службеник, али већина уочених недостатака није отклоњена. Осим тога, брисање појединих одредаба створило је нове недостатке. Конкретно, чланом 103. претходног Нацрта било је предвиђено у којим случајевима директор отказује радни однос царинском службенику. За разлику од њега, нови Нацрт не предвиђа престанак радног односа царинског службеника отказом од стране послодавца, што значи да се царинском службенику овај отказ може дати само у складу са одредбама Закона о државним службеницима. Овај члан је у ставу 1. тачке 4) и 5) предвиђао и разлоге за отказ који нису предвиђени Законом о државним службеницима. Према решењу садржаном у тачки 4) било је предвиђено, између осталог, да ће радни однос бити отказан и ако се сазна да је царински службеник поступао супротно одредби члана 69. став 1. овог закона, тј. ако је власник или сувласник привредног субјекта чија је делатност у вези са радом Управе царина, ако се бави предузетништвом или обавља други посао који је забрањен посебним законом или другим прописом, који ствара могућност сукоба интереса или утиче на непристрасност рада царинског службеника, односно у вези је са његовим послом у Управи царина или са радом Управе царина. Како ова околност, према новом решењу, не представља разлог за отказ радног односа, препорука је да се предвиди да ће послодавац отказати радни однос Царинском службенику услед повреде ове забране. Тачком 5) истог става било је предвиђено да ће се радни однос царинском службенику отказати и ако не положи царински стручни испит у законом предвиђеном року. Имајући у виду да је полагање овог испита услов за обављање посла царинског службеника, сматрамо да би неполагање овог испита требало да буде разлог за престанак радног односа, било по сили закона, било отказом од стране послодавца, па је препорука да се Нацрт измени

³ Цела анализа је доступна на следећем линку: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/12/%D0%90naliza-normativnog-okvira-u-oblasti-carina-final.pdf>.

у том правцу.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта.

Чланови 18, 19. и 20.

Овим члановима прописана су одређена овлашћења директора Управе царина, која су у сва три случаја дефинисана одредницом *може*. Коришћење ове одреднице у пракси може довести до ситуација да директор без ваљаног разлога не користи ово своје овлашћење, а да тиме не крши поменуте одредбе. Због тога предлагемо да се у овим, као и свим другим сличним случајевима, уместо одреднице *може* користи формулација која упућује на то да директор користи ово овлашћење у свим ситуацијама које су, као у случају члана 18, већ дефинисане (уместо *директор може, директор одређује*), односно, као у случају чланова 19. и 20, у ситуацијама када се издаје одговарајући појединачни акт (уместо *директор може, директор издаје, односно директор утврђује*).

Члан 21.

Овим чланом је прописано да министар *може* да, ради спровођења мера царинског надзора и царинске контроле, пропише услове у погледу стандарда возила, пловила или авиона за превоз одређене робе, као и у погледу начина утовара, истовара, кретања и пуштања робе приликом њеног увоза. На овом месту је нејасно због чега се министру одредницом *може* даје само могућност, а не и обавеза да пропише услове који су потребни ради спровођења мера царинског надзора и царинске контроле као редовног посла царинске службе (члан 6. став 1. тачка 1. Нацрта). Због тога предлагемо да се формулација *министар може* замени формулацијом *министар прописује услове*.

Члан 35.

Овим чланом прописано је да царински службеник *може* да задржи превозно средство док не буду плаћени трошкови настали у поступку царинског надзора и царинске контроле или трошкови претовара робе у царинско складиште који је извршен по његовом налогу. С обзиром на то да формулација *може* не успоставља обавезу царинског службеника да превозно средство задржи у сваком случају, а да је у образложењу Нацрта наведено да се ово задржавање извршава у циљу обезбеђења наплате царинских дажбина, остаје отворено питање у којим случајевима царински службеник неће задржати превозно средство. Због тога предлагемо да се одреде јасни критеријуми на основу којих ће царински службеник одлучити да ли ће превозно средство задржати или не.

Чланови 41, 50. и 53.

Овим члановима прописана су одређена овлашћења царинских службеника, уз коришћење одредница *без одлагања* (члан 41. став 2.), *одмах* (члан 41. став 4.), *из оправданих разлога* (став 41. став 3, члан 50. став. 3.), *када за то постоје оправдани разлози* (члан 53. став 1. тачка 2.). Формулације *без одлагања* и *одмах* нису прецизне у смислу одредивости рока у коме треба да се поступи, док су формулације које укључују *оправдане разлоге* недовољно одређене, па су и једне и друге подложне различитим и субјективним тумачењима у пракси.

Због тога предлажемо да се уместо одредница *без одлагања* и *одмах* одреде прецизни кратки рокови, а уместо одредница које укључују *оправдане разлоге* одреде критеријуми или ситуације у којима ће царински службеник поступити на начин који ове одредбе описују.

Члан 45.

Овим чланом је прописано да царински службеник *може* да привремено задржи робу која је увезена или намењена извозу, док се не утврди да се са робом поступало у складу са Царинским законом и другим законима којима се ограничава, забрањује или посебно уређује увоз или извоз робе. С обзиром на то да ова одредба већ утврђује ситуације у којима роба треба да се привремено задржи, предлажемо да се одреде јасни критеријуми на основу којих ће царински службеник одлучити да ли ће робу задржати или не.

Члан 46.

Овим чланом је прописано да царински службеник *може* да, у изузетним случајевима, привремено задржану робу или превозно средство под надзором, остави под надзором на чување лицу које сматра погодним за то, а које је дужно да их држи на безбедном месту, без трошкова по државу, до доношења коначне одлуке у вези са робом, односно превозним средством. Ова одредба не наводи ситуације у којима се примењује, већ само формулацију у *изузетним случајевима*, не одређује ни приближно ко све спада у круг лица којима се може поверити вршење надзора, већ их назива лицима које царински службеник *сматра погодним* за тај задатак, не прописује да ли ова лица могу и у којим ситуацијама да одбију поверени задатак, а нарочито имајући у виду чињеницу да им се овом одредбом намећу одређене обавезе – да робу или превозно средство држе на безбедном месту, док се не донесе коначна одлука у вези са њима, дакле без прецизне временске одреднице о трајању надзора, као и без трошкова за државу. Сматрамо да су ове одредбе недовољно одређене, да не обезбеђују предвидивост поступања и да су термини који се користе подложни различитим, субјективним тумачењима у пракси. Због тога предлажемо да се ова материја прецизније регулише, односно да се формулације *изузетне ситуације* и *лице које сматра погодним за то* допуне одговарајућим критеријумима за одлучивање, а да се формулација *привремено*, односно *за време док се не донесе коначна одлука* замени формулацијом *до доношења коначне одлуке, а најкасније до ...*, и на том месту одреди неки прецизан разуман рок.

Члан 51.

Ставом 3. овог члана предвиђено је да накнадна царинска контрола *може* отпочети без обавештавања физичког и правног лица, између осталог, и када би се *умањило остварење циља* спровођења накнадне царинске контроле. Сматрамо да су формулације *може* и *умањило остварење циља* превише уопштене, чиме се царинском службенику дају широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о томе да ли ће накнадна царинска контрола почети без претходног обавештавања физичког и правног лица. Такође, остаје отворено питање у којој ће се фази овог поступка физичко или правно лице обавестити о томе да је он отпочео. Због тога сматрамо да је потребно да се уместо формулације *може*, успостави обавеза отпочињања накнадне царинске контроле у набројаним ситуацијама, да се формулација *умањило остварење циља* прецизира путем одговарајућих критеријума, као и да се одреди у којој фази поступка ће се физичко или правно лице чије се пословање контролише обавестити о томе да је поступак накнадне царинске контроле отпочео.

Ставом 11. је прописано да начин вршења накнадне контроле, на предлог директора Управе

царина, ближе прописује министар. Имајући у виду да питање начина вршења накнадне контроле треба да буде уређено законом, сматрамо да одредбе Нацрта треба да се допуне, тако што ће се њима уредити начин вршења накнадне контроле.

Члан 57.

Овим чланом одређено је које евиденције води Управа царина. Ставом 2. је прописано да Управа царина, ради обављања послова царинске службе, води евиденције које прикупљају, користе и одржавају царински службеници и то: евиденцију царинских декларација, евиденцију повластица, евиденцију робе под царинским надзором, евиденцију о обрачуну, наплати и принудној наплати царинског дуга, евиденцију поднетих средстава обезбеђења царинског дуга, евиденцију о царинским заступницима и друге евиденције. Предлажемо да се формулација *друге евиденције* прецизира у самом тексту закона или подзаконским актом - на пример, евиденција о положеним испитима (члан 83.), кадровска евиденција (члан 87.), итд.

Члан 59.

Овим чланом прописани су услови које неко лице мора да испуњава да би могло да се запосли као царински службеник. У ставу 1. тачка 1. наведено је да је један од тих услова да лице није осуђивано за кажњиво дело *које га чини неподобним* за обављање послова у Управи царина. Имајући у виду да није одређено која кажњива дела некога чине неподобним за обављање ових послова, ова одредба је подложна различитим тумачењима у пракси. Стога је препорука да се, уместо формулације *кажњиво дело које га чини неподобним за обављање послова у Управи царина* прецизно наведе о којим кажњивим делима је реч, или да се прецизира навођењем групе кривичних дела, односно природе кривичних дела

Члан 78.

Према овом члану, директор може, на захтев царинског службеника и намештеника, да одобри његов сталан или привремени премештај, имајући у виду потребе Управе царина и личне разлоге царинског службеника. Притом, у Нацрту се не наводи у ком року је директор дужан да одлучи о захтеву за премештај, па предлажемо да се за одлучивање одреди прецизан рок.

Члан 105.

Према овом члану, царински службеници који на дан ступања на снагу Закона о царинској служби немају положен посебан стручни испит за царинског службеника, дужни су да га положе најкасније у року од три године од дана његовог ступања на снагу. Са друге стране, чланом 82. прописано је да царински службеник има обавезу да положи посебан стручни испит за царинског службеника у року од две године од дана заснивања радног односа, односно од дана распоређивања на радно место царинског службеника. Дакле, овим одредбама је рок за полагање испита за царинског службеника одређен различито за лица која почну да раде на пословима царинског службеника (две године) и лица која у тренутку ступања на снагу овог закона већ раде на тим пословима (три године). Имајући у виду да се ради о истом испиту и да припремна обука за полагање овог испита, према образложењу, траје око два и по месеца, нејасно је због чега је рок за полагање испита одређен различито за ове категорије лица. Због тога предлажемо да се за обе категорије лица одреди јединствен рок за полагање испита.

Члан 108.

Ставом 1. овог члана је прописано да ће се подзаконски акти за извршавање овог закона донети у року од шест месеци од његовог ступања на снагу. С обзиром на то да је без благовременог доношења подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење законских одредаба, указујемо да је неопходно да они буду припремљени и донети у краћем року од оног који је предвиђен Нацртом закона.

III Закључак

Агенција за борбу против корупције сматра да је неопходно отклонити идентификоване недостатке и допунити предложена решења у циљу додатног усаглашавања са постојећим националним стратешким документима за борбу против корупције и отклањања уочених ризика корупције у појединачним одредбама, чиме би се омогућило стварање адекватног правног оквира у области царина и остваривање циљева из стратешких докумената за борбу против корупције.

Београд, 15. новембар 2018. године