

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

20.06.2010. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о царинској служби садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о царинској служби, који је Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) поднело на мишљење Министарство финансија, под бројем: 011-00-520/08, од дана 31.05.2010. год., САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Министарство финансија доставило је Савету за регулаторну реформу на мишљење Нацрт закона о царинској служби, са образложењем које садржи прилог под називом „Анализа ефеката закона“ (у даљем тексту: Анализа ефеката). Међутим, обрађивач прописа је у прилогу Анализа ефеката одговорио само на нека од питања формулисана у складу са чланом 40. став 2. Пословника Владе („Сл. Гласник РС“, бр. 100/2005) и у том смислу није задовољио формалне услове предвиђене овом одредбом.

Нови Царински закон („Сл. Гласник РС“, бр. 18/10), према наводима обрађивача прописа, усаглашен је са царинским законима земаља ЕУ и предвиђа увођење нових царинских процедура које треба да обезбеде брз и ефикасан проток роба, те Закон о царинској служби треба да утврди овлашћења царинских службеника у спровођењу ових процедура. С обзиром на наведено, као и на то да је Закон о царинској служби, заједно са Царинским законом, основни закон који регулише област царинског поступка и понашање царинских службеника, израда овог закона захтевала је детаљну анализу ефеката. Међутим, обрађивач прописа је доставио Савету непотпуну Анализу ефеката, а у Образложењу Нацрта закона је пропустио да анализира кључна предложена решења, иако је Савет већ указивао на ове пропусте приликом анализе претходне верзије Нацрта закона и одговарајућег Образложења.

Пошто обрађивач прописа у међувремену није побољшао квалитет анализе ефеката, Савет подсећа обрађивача прописа на недостатке исте:

- Обрађивач прописа није образложио које проблеме овај закон треба да реши и који ће се циљеви постићи имплементацијом овог закона. Пошто је доношење квалитетног Нацрта закона о царинској служби најважнији корак ка заштити свих учесника у царинском поступку, сматрамо да је обрађивач прописа могао да пружи детаљније одговоре на ова питања Анализе ефеката.

- Обрађивач прописа је навео да примена Закона неће створити додатне трошкове грађанима и привреди. У делу Образложења који се односи на финансијска средства потребна за спровођење Закона, обрађивач прописа је навео да је потребно обезбедити додатна средства у односу на она која су за рад царинске службе обезбеђена Законом о буџету РС за 2010. год. Имајући у виду последње наводе, сматрамо да је обрађивач прописа требало да образложи који су трошкови у питању, колика средства и у које конкретне сврхе ће иста бити искоришћена.

- Анализа ефеката не садржи било какве податке из којих би Савет могао да закључи да је обрађивач прописа током израде Нацрта закона вршио анализу ефеката предложених решења. Обрађивач прописа је могао да наведе податке о броју царинских службеника, откривених кријумчарења оружја, муниције, дроге, откривених случајева трговине људима, броју лакших и тежих повреда службене дужности од стране царинских службеника, али и процене ефеката које ће решења предложена законом имати на тренутно стање у овој области.

- Обрађивач прописа није предочио анализу мера које ће бити предузете током примене Закона како би се остварили циљеви које доношењем Закона треба остварити, осим што је навео да ће бити донети одговарајући подзаконски акти.

- Обрађивач прописа није предочио Савету ни информацију о томе да ли је о Нацрту закона спроведена јавна расправа, већ је само навео да су у поступку припреме Нацрта закона прибављена мишљења унутрашњих јединица Управе царина, без података о томе у којој мери су та мишљења утицала на текст Нацрта закона. Сматрамо да царински службеници нису једине заинтересоване стране у вези са законом који регулише царинску службу, с обзиром да Закон регулише материју од значаја за све грађане Републике Србије и привредне субјекте који послују на њеној територији, али и друге учеснике у царинском поступку који улазе и излазе са територије Републике Србије. Наиме, царинска служба примењује прописе управо на та лица и на њих директно утиче велики број одредби овог закона, поготову одредбе које регулишу овлашћења царинских службеника (чл. 19. - 46. Нацрта закона). Наведени чланови Нацрта закона дају велика дискрециона права царинским службеницима. У том смислу, Савет сматра да је било неопходно да се о Нацрту закона спроведе јавна расправа, да се у јавну расправу укључи много више заинтересованих страна, те да се њени резултати употребе приликом израде прописа и предоче уз Анализу ефеката.

Савет и овом приликом скреће пажњу обрађивачу прописа на поједина предложена решења која могу имати негативне ефекте при имплементацији Закона:

1. Члан 44. Нацрта закона регулише да царински службеник може привремено да 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.

Сматрамо да је обрађивач прописа требало да предочи анализу оваквог предложеног решења, и то на основу расположивих и доступних података о дужини задржавања на граничним прелазима у ситуацијама када је важећим прописима регулисано ограничење, забрана или је посебно уређен увоз или извоз робе. Предложена формулација проширује дискрециона права царинским службеницима, а то у крајњој линији може да доведе до нерационалних и неефикасних царинских поступака.

2. Члан 45. став 2. Нацрта закона регулише да царински службеник, ако остави робу или превозно средство под надзором лица које сматра погодним, обавештава о томе лице коме је привремено одузело робу или превозно средство, при чему се **роба, односно превозно средство сматрају привремено одузетим од дана када је дато обавештење о привременом одузимању.**

Савет указује обрађивачу прописа да може да протекне значајан временски период од тренутка када се роба, односно превозно средство одузме, до тренутка када лице коме је одузета роба, односно превозно средство буде обавештено. У том смислу, Савет позива обрађивача прописа да преиспита могућност прецизирања момента када лице чија је роба, односно превозно средство привремено одузето, мора да добије обавештење о томе да су му роба, односно превозно средство привремено одузети.

3. Члан 50. Нацрта закона предвиђа услове за пријем царинског службеника у Управу царина. Поред осталог, предвиђено је да у царинску службу може бити примљено лице које има регулисану војну обавезу.

Имајући у виду да предвиђени услов може да представља ограничење с обзиром на то да су у нашој земљи у току реформа Војске РС и процес укидања обавезе служења војног рока, Савет позива обрађивача прописа да још једном размотри предложени услов за пријем лица у царинску службу.

4. Члан 52. Нацрта закона уређује поступак пријема царинских службеника у радни однос у Управу царина, путем јавног конкурса. **Став 7. овог члана Нацрта закона** предвиђа да конкурсна комисија саставља листу кандидата који испуњавају услове конкурса и међу њима спроводи изборни поступак. Поступак избора кандидата спроводи се на основу писменог испита и разговора или само на основу разговора у зависности од посебних захтева радног места које треба попунити, а који су наведени у јавном конкурсном.

Из самог текста Нацрта закона није јасно да ли ће и којим прописом унапред бити прописани општи и посебни захтеви радних места, осим у конкурсном? Да ли ће захтеви за свако радно место бити прописани у неком од прописа и општих аката којима се Нацрт закона извршава са списка који је обрађивач прописа доставио Савету? Сматрамо да је важно посебним прописом регулисати захтеве сваког радног места, како би поступак пријема царинских службеника у радни однос био што транспарентнији, а ниво дискреције приликом одлучивања о коначном избору кандидата сведен на минимум.

5. Члан 52. став 12. Нацрта закона предвиђа да кандидати који нису примљени у радни однос у Управу царина имају право жалбе у вези са спровођењем и резултатима изборног поступка у року од осам дана од дана пријема одлуке о извршеном

избору кандидата. Такође, прописано је да се жалба подноси Жалбеној комисији Владе, преко Управе царина, али није регулисан поступак решавања по жалби.

Позивамо обрађивача прописа да размотри могућност да овим законом регулише и поступак решавања по жалби уложеној од стране кандидата који нису примљени у царинску службу, како би била јаснија сврха улагања жалбе.

6. Члан 73. Нацрта закона регулише да се царинском службенику, који је по потреби службе привремено премештен у друго место рада које је удаљено више од 70 километара од места његовог пребивалишта, надокнађују трошкови смештаја и исхране, према приложеном рачуну, изузев за смештај и исхрану у хотелу прве категорије (пет звездица).

Обрађивач прописа није предочио разлоге за овакво предложено решење, те се поставља питање подстицаја царинских службеника да се понашају рационално. Такође, поставља се питање пренормираности Закона овом и сличним одредбама.

7. Члан 99. став 2. Нацрта закона регулише да царински службеник који је привремено удаљен са рада због тога што је против њега покренут кривични поступак, односно дисциплински поступак због теже повреде службене дужности, има, док је удаљен са рада, право на накнаду плате која износи 50% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донето првостепено решење о привременом удаљењу.

Савет поставља питање **из којих разлога је царинским службеницима одређено право на накнаду плате у износу од 50% основне плате, ако се има у виду члан 168. Закона о раду који у случајевима када је запослени привремено удаљен са рада регулише накнаду зараде у висини једне четвртине, или ако запослени издржава породицу у висини једне трећине основне зараде.** Имајући у виду све бенефиције царинских службеника предвиђене Нацртом закона, које су бројније у односу на бенефиције које имају остали државни службеници, поставља се питање оправданости давања још једне повластице царинским службеницима, нарочито ако се сагледа да се ова средства царинским службеницима исплаћују из Буџета Републике Србије.

8. Члан 103. Нацрта закона уређује посебне одредбе о намештеницима. **Став 1. овог члана Нацрта закона** предвиђа да се пријем намештеника у радни однос у Управу царина врши непосредно или посредно преко службе за запошљавање.

Претпостављамо да обрађивач прописа под непосредним пријемом намештеника подразумева ангажовање намештеника независно од службе за запошљавање. Међутим, сматрамо да је неопходно да се прецизира у самом Нацрту закона шта се подразумева под непосредним пријемом намештеника у радни однос у Управу царина.

9. Нацрт закона о царинској служби не регулише питање рефундирања средстава исплаћених царинским службеницима који су привремено удаљени са рада за време трајања удаљења по основу тежих повреда службене дужности, а у ситуацијама када је у дисциплинском, односно кривичном поступку утврђена кривица царинског службеника.

Савет сматра да би поједина решења предложена Нацртом закона о царинској служби требало да буду регулисана интерним документима царинске управе, као и кодексом понашања царинских службеника, а не овим законом (нарочито **чл. 54. – 57. Нацрта закона** који регулишу звања царинских службеника). Поред тога, упућујућим нормама на одређене законе (нпр. на опште прописе о раду) могла је да се избегне пренормираност овог закона.

Имајући у виду да обрађивач прописа у протеклом периоду није унапредио **Образложење и Анализу ефеката**, као и напред изнете сугестије, Савет констатује да **Нацрт закона о царинској служби**, који је на мишљење поднело Министарство финансија, **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са **чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе**. Још једном позивамо обрађивача прописа, да у складу са сугестијама изнетим у овом мишљењу, интервенише на текст Нацрта закона и допуни **Образложење и Анализу ефеката**.



ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић