

*Др Миле Врањеш, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду*

О САРАДЊИ ЦАРИНСКИХ АДМИНИСТРАЦИЈА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И СРБИЈИ¹

Сажетак: Сарадња царинских администрација између држава чланица Европске уније и сарадња Управе царина Републике Србије са иностраним царинским администрацијама кроз ефикасну размену информација је, свакако, једна је од битних конвенционалних мера у сузбијању евазије царина, као и значајна мера у повећању ефикасности код најлаше царина. Проблематика размене информација на подручју царина у Европској унији уређена је са два главна инструмента и то: Уредбом Савета 515/97, која регулише узајамну помоћ између административних органа држава чланица и њихову сарадњу са Комисијом у циљу правилне примене прописа о царинама и пољопривреди и Директивом Савета 2010/24 ЕУ о узајамној помоћи код најлаше изражавања у вези са одређеним таксама, царинама, порезима и другим мерама. Поред тога, садашњи вишегодишњи програм за царине у Европској унији (Царине 2013) налази се у Одлуци Европског парламента и Савета 624/207. Проблематика размене информација на подручју царина у Републици Србији уређена је једним главним инструментом: Споразумом о административној сарадњи у царинским питањима Републике Србије и других држава.

Кључне речи: сарадња царинских администрација, размена информација, царине, Европска унија, Србија.

І Увод

Сарадња царинских администрација између држава чланица Европске уније (у даљем тексту: ЕУ)² у погледу ефикасне размене информација је

¹ Рад је посвећен пројекту „Теоријски и практични проблеми у стварању и примени права (ЕУ и Србија) чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

² У оквиру рада користиће се и термин Заједница, која је постојала пре ступања на снагу Лисабонског уговора и у оквиру које су донешени релевантни прописи.

условљена двама чињеницама. Прва чињеница је, да ЕУ има заједничку царинску политику према остатку света, да улазак у ЕУ не предвиђа индивидуалну царинску политику појединих држава чланица и да се правна тековина Царинске уније састоји искључиво од, за државе чланице обавезујућег законодавства које не захтева преношење у национално право. Србија још увек није чланица ЕУ, из чега би произилазила обавеза примене обавезујућег законодавства Царинске уније. Међутим, пошто је закључила Споразум о стабилизацији и придруживању са Европским заједницама и њеним државама чланицама, који регулише и нека царинска питања, она је у обавези да га примењује. Овај Споразум представља једно наднационално ограничење царинских овлашћења државе Србије. Друга чињеница је, да је све лакша комуникација између царинских администрација у ЕУ и Србији у погледу ефикасне размене информација због примене савремених информационих технологија.

Сарадња царинских администрација у ЕУ и Србији у погледу ефикасне размене информација има велики значај, јер је то једна од битних конвенционалних мера: у сузбијању евазије царина, у повећању ефикасности код наплате царина, ефикасне царинске контроле, односно надзора и олакшавања трговине и снажења привредног сектора и јачања борбе против прекограничног криминала.

Предмет сарадње царинских администрација је размена података о царинским дужницима, физичким и правним лицима, и то података који су битни за утврђивање царинске обавезе. Сарадња у размени информација између држава чланица ЕУ на подручју царина углавном је усмерена на осигурање правилне примене царинских прописа од стране земље/администрације одговорне за њихово спровођење.³ При томе, треба имати у виду да подаци који су од значаја за царинске власти једне земље треба да буду доступни царинској власти друге земље. Но, потпуна слободна размена података, с циљем утврђивања и наплате царина, није могућа због препрека попут: права царинског дужника, нпр. његово право на заштиту приватности или право на чување пословне тајне. Такву препреку представља и државни суверенитет, односно фискални суверенитет.

Ефикасна размена информација у царинским стварима у ЕУ регулисана је бројним правним актима у којима се истиче потреба за континуираним побољшањем те сарадње. Поред Уговора о функционисању ЕУ, Царинског законика ЕУ (Модернизовани царински законик), Споразума о стабилизацији и придруживању између ЕУ и држава нечланица, односно споразума о царинској сарадњи између ЕУ и држава чланица ЕУ са другим

³ Вид.: Prats F. A. G., „Mutal Assistance in Collection of Tax Debts”. *Intertax*, vol. 30/1, 2002, стр. 60.

државама које регулишу царинску сарадњу у ЕУ, треба посебно истаћи још два главна правна акта: Уредба Савета 515/97⁴ о узајамној помоћи између административних органа држава чланица и њихову сарадњу са Комисијом како би се обезбедила правилна примена прописа о царинама и пољопривреди и Директива Савета 2010/24/ЕУ⁵ о узајамној помоћи при наплати потраживања у вези са одређеним таксама, царинама, порезима и другим мерама, који су за државе чланице ЕУ принудни европски прописи.

Ефикасна размена информација у царинским стварима у Србији регулисана је: у првом реду споразумима о административној сарадњи у царинским питањима Републике Србије и других држава, Споразумом о стабилности и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица с једне стране, и Републике Србије с друге стране (у даљем тексту: ССП).

Циљ овог рада је анализа сарадње царинских администрација у ЕУ и Србији која је манифестована путем института размене информација о царинама. Рад је подељен на четири дела: први и четврти су увод и закључак. У другом делу, указано је на одредбе Уредбе Савета бр. 515/97, Директиве 2010/24 и на садашњи вишегодишњи програм за царине у Заједници (Царине 2013). У трећем делу, указано је на споразуме о административној сарадњи у царинским питањима Републике Србије и других држава и на одредбе ССП, као и на одговоре Републике Србије на Упитник Европске комисије – Поглавље 29 Царинска унија, односно на Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину Поглавље 29: Царинска унија.

II Царинска сарадња у Европској унији

У *Уговору о функционисању Европске уније* садржана је одредба по којој у оквиру подручја примене уговора, Европски парламент и Савет, одлучујући у складу са редовним законодавним поступком, предузимају мере ради јачања царинске сарадње између држава чланица и између њих и Комисије.⁶ Наведена одредба је начелног карактера. То што је царинска сарадња садржана у највишем правном акту ЕУ говори да се тој сарадњи придаје велики значај. Такође, у *Уговору о функционисању Европске уније*

⁴ Official Journal of the European Union, L 82, Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, 22. 3. 1997.

⁵ Official Journal of the European Union, L 84/1, Council Directive 2010/24/EU of 16 March 2010 concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures.

⁶ Вид.: чл. 33 Уговора о функционисању Европске уније (Treaty on the Functioning of the European Union).

је садржана је и одредба која се односи на Царинску унију,⁷ а коју данас чини свих 28 држава чланица ЕУ. То је од значаја због проширења уобичајених могућности размене података.

У Уредби (ЕЗ) бр. 450/2008 *Европској парламента и Савета* од 23. априла 2008. године о *Царинском законнику Заједнице (Модернизовани царински законик)*⁸ садржане су одредбе у Поглављу 2: „Права и обавезе у вези с царинским законодавством“, у Одељку 1: „Пружање информација“ о размени и похрањивању података; заштити података; размени додатних информација између царинских тела и привредних субјеката; информације које пружају царинска тела; пружање информација царинским телима; електронски системи.

У Уредби Савета (ЕЕЗ) бр. 2913/92 од 12. октобра 1992. године о *Царинском законнику Заједнице*⁹ садржане су одредбе које се на индиректан начин односе на царинску сарадњу у ЕУ.

Конвенција о узајамној помоћи и сарадњи међу царинским администрацијама из 1997. године¹⁰ регулише посебне облике сарадње који се односе на прекограничне акције за спречавање, истрагу и кривично гоњење одређених повреда прописа држава чланица и Заједнице о царинама коју је ратификовало само девет држава чланица ЕУ.

Споразум о стабилизацији и придруживању између ЕУ и држава чланица ЕУ садржи одредбе о царинској сарадњи. Иначе, правна основа за закључивање овог Споразума у *acquis communautaire*-у јесте чл. 310 Уговора о Европској заједници, којим је прописано да „Заједница може с једном или више држава или међународних организација закључити споразуме којима се установљава придруживање које укључује узајамна права и обавезе, заједничко деловање и посебан поступак.”

Уредба Савета 515/97 о узајамној помоћи између административних органа држава чланица и о њиховој сарадњи са Комисијом како би се обезбедила правилна примена прописа о царинама и пољопривреди (у даљем тексту: Уредба 515/97) представља један од главних инструмената који регулише узајамну помоћ у области царина.

⁷ Вид.: Миле Врањеш, „Царине и царинска политика у функцији остваривања регионалних економских интеграција: пример Европска унија”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2012, стр. 105 и 106.

⁸ Regulation (EC) No 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code), *Official Journal*, L 145, 4. 6. 2008. стр. 1–64.

⁹ Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code, *Official Journal* L 302, 19. 10. 1992, стр. 1–50.

¹⁰ Official Journal of the European Communities, C 024, Convention drawn up the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on mutual assistance and cooperation between customs administrations (Naples II Convention), 23. 01. 1998, стр. 2–22.

*Директива Савейта 2010/24/ЕУ о узајамној помоћи при најлајши по-
и-јраживања која се односе на порезе, царине и друге мере* (у даљем тексту:
Директива 2010/24) представља, такође, један од главних инструмената ко-
ји регулише узајамну помоћ у области царина.

*Одлука Евројској парламенџа и Савейта 624/2007 о садашњем више-
годишњем програму за царине у Заједници (Царине 2013)* садржи одредбе о
царинској сарадњи.

Када је реч о Уредби 515/97, она и Директива 2010/24 садржи одредбе
које су изузетно важне за појединце, царинске и друге органе.¹¹ Ова Уред-
ба регулише начине на које административни органи, надлежни за приме-
ну прописа о царинским и пољопривредним питањима у државама члани-
цама, треба да сарађују међусобно и са Комисијом, затим односе са трећим
земљама и царински информациони систем како би се обезбедила усклађе-
ност тих прописа у оквиру система Заједнице. За промет одређених роба, у
складу са циљевима Уредбе 515/97, а посебно када није показана царинска
декларација, или када је она некомплетна или када постоји сумња да су по-
даци у њој лажни, Комисија или надлежни орган сваке државе чланице
могу да са надлежним органима било које друге државе чланице или са
Комисијом размењују одређене податке. Свака држава чланица мора да
омогући свакој другој држави чланици приступ подацима који се односе
на:¹² пословно име; трговачко име; адресу пословања; ПДВ идентифика-
циони број пословања; идентификациони број акциза; информације о томе
да ли су ПДВ идентификациони број и/или идентификациони број акциза
у употреби; имена руководиоца, директора и, ако је могуће, главних ак-
ционара; број и датум издавања фактуре; и фактурисани износ.

Када национални органи одлуче да као одговор на захтев за админи-
стративну помоћ или саопштење, темељено на овој Уредби, предузму мере
које могу бити примењене само уз одобрење или на захтев судског органа,
свака информација која је тако прибављена (а тиче се примене прописа о
царинама и пољопривреди) мора бити саопштена као део административне
сарадње прописане Уредбом 515/97, али свако такво саопштење морају
претходно одобрити и судски органи уколико је то неопходно према на-
ционалном праву.¹³ Дакле, ова Уредба прописује тајност података. Тајност
података у вези са институтом њихове међународне размене у склопу са-
радње царинских администрација земаља чланица односи се на обавезу
њихове заштите.

¹¹ Laurence W. Gormley, *EU Law of Free Movement of Goods Customs Union*, Oxford,
2009, стр. 561.

¹² Вид.: чл. 2а Уредбе 515/97.

¹³ Вид.: чл. 3 Уредбе 515/97; вид.: Laurence W. Gormley, *op. cit.*, стр. 562–564.

Уредба 515/97 наводи два облика сарадње између царинских администрација земаља чланица: 1) помоћ на захтев и 2) спонтана помоћ.

Код размене информација на захтев државе чланице¹⁴ прималац захтева¹⁵ мора да пружи информације подносиоцу захтева¹⁶ које ће обезбедити усклађеност са одредбама прописа о царинама и пољопривреди, а посебно оне које се односе на примену царина и трошкова који имају идентично дејство, заједно са пољопривредним таксама и другим трошковима, предвиђеним заједничком пољопривредном политиком или посебним споразумима који се примењују на одређену робу добијену прерадом пољопривредних производа. Како би добио тражену информацију, орган који је примио захтев за помоћ или административни орган којем се он обрати, поступа као за сопствени рачун или на захтев другог тела у сопственој земљи.¹⁷ Наведена одредба Уредбе 515/97 не прописује обавезу за државног органа који је примио захтев за помоћ, да тражену информацију достави што је могуће пре, затим прописује обавезу за државног органа (коме је упућен захтев за помоћ) да затражи од других административних органа информације којима сам не располаже и да те информације достави надлежном телу државе чланице подносиоца захтева како би му могле омогућити правилно утврђивање царина.

Помоћ на захтев може укључивати: 1) приступ доступним документима, а орган коме је упућен захтев за помоћ доставиће органу који је поднео захтев за помоћ све потврде, документа или овере преписа докумената које поседује или које је добио, а који се односе на поступке који уређују царинско или пољопривредно законодавство;¹⁸ 2) вршење посебног надзора над лицима када постоји основана сумња да крше прописе о царинама и пољопривреди; 3) вршење надзора над местима где се роба складишти на начин који даје основа за сумњу да се обављају активности супротне прописима о царинама и пољопривреди; 4) вршење надзора над кретањем робе која представља објект могућих кршења прописа о царинама и пољопривреди; 5) вршење надзора и над транспортним средствима када постоје разумни основи да се посумња како се ова средства користе за активности којима се крше прописи о царинама и пољопривреди.¹⁹

¹⁴ Вид.: чл. 4–13 Уредбе 515/97.

¹⁵ У поступку размене информација по претходном захтеву под појмом прималац захтева подразумева се надлежно тело државе чланице којој се упућује захтев за помоћ, вид.: чл. 2 (1) Уредбе 515/97.

¹⁶ У поступку размене информација по претходном захтеву под појмом подносилац захтева подразумева се надлежно тело државе чланице које упућује захтев за помоћ, вид.: чл. 2 (1) Уредбе 515/97.

¹⁷ Вид.: чл. 4 Уредбе 515/97.

¹⁸ Вид.: чл. 5 Уредбе 515/97.

¹⁹ Вид.: чл. 7 Уредбе 515/97; вид.: Laurence W. Gormley, *op.cit.*, стр. 565-566.

Помоћ на захтев може да укључи и спровођење или омогућавање спровођења одговарајућих административних истрага поводом активности које представљају или се бар органу који тражи помоћ чини да представљају кршење прописа о царинама и пољопривреди.²⁰ Орган коме је упућен захтев за спровођење (посебне) административне истраге или административни орган коме се он обрати покреће административну истрагу као да поступа за свој рачун или на захтев другог органа у својој земљи. Орган коме је упућен захтев за спровођење (посебне) административне истраге дужан је да саопшти резултате таквих истрага органу који је поднео захтев.²¹

У договору надлежних органа, тј. у складу са начелом узајамности, службеници из једне државе чланице могу бити присутни у службеним просторијама друге државе чланице приликом вршења истраге. При томе, они не могу активно учествовати у вршењу истраге.²² У договору надлежних органа и у складу са поступцима које је утврдио орган (коме је упућен захтев за помоћ), службеници које је прописано овластио тај исти орган могли би из службених просторија добити информације о примени закона о царинским и пољопривредним питањима а које се изводе из документације којој службеници имају приступ и овлашћени су да копирају наведену документацију.²³ Присуство службеника царинских администрација у другим државама, приликом вршења истраге, као једна „агресивнија” мера и врста упоредног надзора, тј. царинског надзора, може убрзати и поједноставити размену информација, посебно у сложеним случајевима.

Орган од кога је тражена помоћ мора да учини доступним органу који тражи помоћ одговарајуће потврде, документа или оверене преписе докумената које поседује или које је добио а односе се на поступке који уређују царинско или пољопривредно законодавство.²⁴ Налази, потврде, информације, документа, оверене копије и друга обавештења која прибави орган једне земље и достави оној земљи која је помоћ тражила у току поступка, могу бити коришћени као докази од стране надлежних тела државе чланице чији је орган тражио помоћ.²⁵

Код размене информација без њеног претходног захтева државе чланице, надлежни орган државе чланице проследиће надлежном органу друге државе чланице информације и без њеног претходног захтева, у поступку спонтане размене, и то у случајевима када то сматра неопходним и кори-

²⁰ Вид.: Laurence W. Germley, op.cit., стр. 566.

²¹ Вид.: чл. 9, став 1 Уредбе 515/97.

²² Вид.: чл. 9, став 2 Уредбе 515/97.

²³ Вид.: чл. 10 Уредбе 515/97.

²⁴ Вид.: чл. 5 Уредбе 515/97.

²⁵ Вид.: чл. 12 Уредбе 515/97.

сним за поштовање прописа о царинама и пољопривреди, обављаће посебан надзор о коме је било речи, и обавештавати надлежне органе друге државе чланице о информацијама које поседује (посебно извештаје и друге документе или њихове оверене копије и изводе уз поступке који представљају или за које се њима чини да представљају кршење прописа о царинама и пољопривреди).²⁶ Надлежни орган државе чланице шаље надлежном органу друге државе чланице све релевантне информације о поступцима који представљају или за које се њима чини да представљају кршење прописа о царинама и пољопривреди, а посебно оне о роби и новим начинима и средствима спровођења таквих поступака.²⁷ Информације које службеници једне државе чланице добију прослеђују другој држави чланици и могу бити коришћени као докази за надлежна тела државе која је примила помоћ.²⁸

Што се тиче односа са Комисијом, ова Уредба прописује да надлежни органи сваке државе чланице морају да саопште Комисији сваку информацију коју сматрају значајном, а односи се на: робу која је предмет кршења прописа о царинама или пољопривреди, начине односно праксу који се користе, или се сумња да се користе, за кршење ових прописа, као и информације које се односе на захтеве за помоћ, предузете активности и размењене информације, које могу да открију кривична дела и царинске прекршаје у области царина и пољопривреде. Такође, државе чланице ће доставити Комисији сваку информацију о недостацима или празнинама у прописима о царинама и пољопривреди које су постале очигледне или се могу извести из примене ових прописа.²⁹ Комисија ће, одмах по пријему, доставити надлежним органима сваке земље чланице информације које им могу помоћи да спроведу прописе о царинама или пољопривреди.³⁰

Када надлежни органи неке државе чланице сазнају за активности које представљају или би могле да представљају кршење прописа о царинама и пољопривреди, које су од посебног значаја на нивоу ЕУ, треба да што је пре могуће, саопште Комисији, по сопственој иницијативи или као одговор на образложени захтев Комисије, све релевантне информације, потребне за утврђивање чињеница, како би Комисија могла да координише мере које предузимају државе чланице. Комисија мора да проследи ове информације надлежним органима других држава чланица.³¹ У року од шест ме-

²⁶ Вид.: чл. 14 Уредбе 515/97.

²⁷ Вид.: чл. 15 Уредбе 515/97.

²⁸ Вид.: чл. 16 Уредбе 515/97.

²⁹ Вид.: чл. 17, став 1 Уредбе 515/97.

³⁰ Вид.: чл. 17, став 2 Уредбе 515/97.

³¹ Вид.: чл. 18, став 1 Уредбе 515/97.

сеци од пријема ових информација, надлежни органи држава чланица морају да доставе Комисији преглед анти-преварних мера које су предузеле на основу примљених информација. Комисија, на основу ових предлога мера мора да припреми и пошаље државама чланицама извештаје о резултатима мера предузетих од стране државе чланице.³²

Када Комисија сматра да су се неправилности појавиле у једној или више држава чланица, она мора да их о томе обавести, а те државе морају у најкраћем року да спроведу истрагу, којој могу да присуствују и службеници Комисије под горе наведеним условима. Ове државе чланице морају, што је пре могуће, да пошаљу Комисији резултате истраге.³³

Комисија треба да оснује и руководи базом података примљених од јавних или приватних субјеката, који су активни у међународном ланцу набавки. Ова база података може помоћи државним органима да открију кретање робе која је предмет потенцијалних кршења прописа о царинама или пољопривреди, као и откривање средстава транспорта, укључујући и контејнере коришћене за ове сврхе.³⁴

Што се тиче *односа са трећим земљама*, ова Уредба прописује да уколико се нека трећа земља правно обавезала да ће пружити помоћ неопходну за прикупљање свих доказа о неправилностима које представљају кршење прописа о царинама или пољопривреди или да ће утврдити делокруг активности за које је утврђено да представљају кршење ових прописа, тој земљи ће бити достављене информације добијене у складу са Уредбом 515/97. Информације ће доставити Комисија или заинтересована држава чланица уз претходну сагласност надлежних органа државе чланице која обезбеђује информације (тамо где је то неопходно). Такође, информације може доставити Комисија или заинтересоване државе чланице унутар оквира заједничке акције, уколико су информације обезбеђене од више држава чланица, а подлежу претходној сагласности надлежних органа држава чланица које обезбеђују информације. Држава чланица мора доставити информације у складу са својим домаћим одредбама о преносу личних података трећим државама. У свим случајевима, мора се обезбедити да правила треће заинтересоване државе пружају одговарајући степен заштите.³⁵ Наведена одредба Уредбе 515/97 којом је предвиђена могућност сарадње са трећим државама тако што ће им бити достављене информације, значи остварење начела економичности при размени информација, и самим тиме и повећање ефикасности у сузбијању избегавања царинске обавезе.

³² Вид.: Laurence W. Gormley, *op.cit.*, стр. 569–570.

³³ Вид.: чл. 18, став 4 Уредбе 515/97.

³⁴ Вид.: Laurence W. Gormley, *op.cit.*, стр. 570.

³⁵ Вид.: чл. 19 Уредбе 515/97.

Комисија може, како би испунила циљеве Уредбе 515/97, под прописаним условима, да руководи административним и истражним радњама Заједнице у трећим државама, у координацији и блиској сарадњи са надлежним органима држава чланица. Комисија обавештава државе чланице и Европски парламент о резултатима ових активности.³⁶ Налази и информације добијени на овај начин, а посебно документа која доставе надлежни органи трећих земаља, треба да буду коришћени у складу са одговарајућим одредбама Уредбе 515/97 које се односе на тајност података и ограничења у размени информација.³⁷

Што се тиче царинског информационог система,³⁸ ова уредба успоставља један аутоматизовани информациони систем – „Царински информациони систем”, како би испунио потребе административних органа одговорних за примену прописа о царинама и пољопривреди, као и за законодавство Комисије. Другим речима, ова Уредба предвиђа да Царински информациони систем треба да садржи посебну базу података названу „База за идентификацију царинских података“. Ова централна база података која је доступна преко терминала у свакој држави чланици и Комисији, треба да помогне у спречавању кршења царинских прописа и прописа о пољопривреди који се примењују на робу која улази или напушта царинску територију Заједнице и да олакша и убрза њихово откривање и гоњење. Централна база података обухвата искључиво податке потребне за остваривање наведеног циља Царинског информационог система, укључујући и личне податке, који се односе на: робу, превозна средства, пословање, лица, трендове превара, доступност стручног знања. Наведени подаци који се уносе и Царински информациони систем утврђују се у складу са поступком који је прописан одговарајућим одредбама ове уредбе. Ова уредба прописује начела која се морају поштовати при примени Царинског информационог система везано за личне податке, у коју се сврху могу укључити ови подаци у Царински информациони систем и које се информације у складу са наведеним могу (делимично или у целости прикупљене) пренети партнеру Царинског информационог система који је предложио ту меру.

Директан приступ подацима у Царинском информационом систему је резервисан искључиво за националне органе које одреди свака држава чланица и за одељења које одреди Комисија. Ови национални органи су царинска администрација, али се могу укључити и други органи, у складу са законима, правилима и поступцима конкретне државе чланице, које ће де-

³⁶ Вид.: чл. 20 Уредбе 515/97.

³⁷ Вид.: чл. 21 Уредбе 515/97; вид.: Laurence W. Gormley, *op.cit.*, стр. 572–573.

³⁸ Вид.: чл. 23–42 Уредбе 515/97.

ловати како би се остварио постављени циљ. Свака држава чланица Комисији шаље попис својих именованих надлежних органа који имају директан приступ Царинском информационом систему и за сваки орган податке о томе којим подацима смеју имати приступ и у коју сврху. Комисија о наведеном обавештава друге државе чланице. Попис националних органа и одељења Комисије именованих на наведени начин објављује Комисија за информације у „Службеном листу ЕУ”. Независно од наведеног, Савет, поступајући на предлог Комисије, може одлучити да међународним или регионалним организацијама омогући приступ систему под условом да са тим организацијама истовремено склопи протокол у складу са одредбама Конвенције између држава чланица и ЕУ о употреби информатичке технологије у царинске сврхе, при чему ће се код доношења те одлуке водити рачуна о постојећим двостраним споразумима или споразумима ЕУ у овој области и адекватности нивоа заштите података.

Уредба 515/97 предвиђа да ће Комисији помагати *Одбор*, односно Комитет.³⁹ Одређене мере које су усмерене на мењање елемената Уредбе који нису суштинског карактера, треба да буду усвојене у складу са регулаторном процедуром, на критички начин. Комитет треба да испитује сва питања која се односе на примену Уредбе 515/97 и која могу бити покренута од стране председавајућег, на његову сопствену иницијативу или по захтеву представника неке државе чланице. Он испитује следећа питања: 1) општу примену споразума о узајамној помоћи, предвиђених у Уредби Савета 515/97; 2) усвајање практичних споразума за прослеђивање одређених информација; 3) одређене информације које су послате Комисији, како би се проценило да ли се нешто може сазнати из њих, да одлучи о мерама потребним да се окончају активности које представљају кршење прописа о царинама и пољопривреди и када је то могуће, да предложи амандмане на постојеће прописе ЕУ; 4) организацију заједничких царинских активности, а нарочито активности надгледања; 5) припремање истражних радњи предузетих од стране држава чланица, а које координишу Комисија и мисије ЕУ; 6) мере предузете у циљу чувања поверљивости информација, а посебно личних података, размењених на основу Уредбе Савета 515/97; 7) примену и правилно функционисање Царинског информационог система и све техничке и оперативне мере потребне да би се обезбедила сигурност система; 8) потребу да се чувају информације у Царинском информационом систему.

Комитет треба да испитује све проблеме у вези са функционисањем Царинског информационог система са којима се сусрећу национални надзорни органи. Комитет се састаје барем једном годишње и има директан

³⁹ Вид.: чл. 43 Уредбе 515/97.

приступ Царинском информационом систему. Он усваја своја правила поступка.⁴⁰

На крају, али не и најмање важно, Уредба 515/97 регулише тајност података, тј. информација и ограничења у размени информација.⁴¹ Имајући у виду битну осетљивост информација, личне и пословне природе, које управе царина држава чланица сазнају на основу размене, разумљива је потреба заштите тих информација обавезом чувања њихове тајности. Размена информација у царинским питањима осетљива је због могућег нарушавања сфере заштите података личне и пословне природе које се односе на царинског обвезника и нарушавања суверености на основу преузимања обавеза у вези са прослеђивањем информација царинској администрацији друге државе.

У том смислу, ова Уредба прописује да без обзира на облик, свака информација (укључујући и податке унете у Царински информациони систем) која се преноси на основу ове Уредбе поверљиве је природе. Ове информације су предмет обавезе чувања професионалне тајне и уживају заштиту која обухватају сличне информације и према националном праву државе чланице која је прима и према одговарајућим одредбама које се примењују на тела ЕУ. Посебно се истиче да се наведене информације не смеју достављати другим лицима, осим онима у државама чланицама или унутар институција ЕУ чије функције од њих захтевају да их познају или да се користе њима. Информације се не смеју употребљавати у друге сврхе осим оних предвиђених овом Уредбом.

Но, ипак је могуће предвидети и ситуације у којима би објављивање таквих информација било од опште користи, или би користило више него што би нанело штету. У складу са таквим приступом, Уредбом 515/97 је предвиђена могућност саопштавања и коришћења добијених информација. То може бити учињено ако се држава чланица или Комисија која је информације пружила или их унела у Царински информациони систем, изричито сложе, под условима које је утврдила та држава чланица или Комисија и у оној мери у којој одредбе на снази у држави чланици у којој власт примаоца има седиште не забрањује такво саопштење или коришћење информација. Другим речима, ова Уредба прописује да држава чланица или Комисија од које је информација затражена није обавезна проследити ту информацију ако би то било супротно законодавству или административној пракси. Информације о физичким и правним лицима преносе се, пак, према овој Уредби само онда када је то неопходно ради спречавања, истраге или покретања поступка с обзиром на поступке који представљају повреду прописа о царинама и пољопривреди.

⁴⁰ Вид.: Laurence W. Gormley, *op.cit.*, стр. 585, 587 и 588.

⁴¹ Вид.: чл. 45 Уредбе 515/97.

Но, наведено не искључује могућност коришћења информација добијених према овој Уредби у било којем кривичном или истражном поступку који је накнадно покренут с обзиром на неусклађеност са прописима о царинама и пољопривреди, при чему се надлежно тело које је пружило те информације одмах обавештава о таквој употреби информација. Када држава чланица обавести Комисију да су даљне истраге ослободиле од уплетености у неправилност физичко или правно лице чије је име пренесено према овој Уредби, Комисија о томе одмах обавештава све стране којима су ти лични подаци достављени на основу ове Уредбе, а дотична лица се тада престају сматрати уплетеним у неправилности које су проистекле из првог обавештења. Када се лични подаци о дотичном лицу налазе у Централном информационом систему они се уклањају.

Када је реч о Директиви 2010/24, треба истаћи да она утврђује правила према којима државе чланице морају пружати помоћ у наплати потраживања. Иначе, за наплату царине нису важни само подаци који су доступни надлежним царинским органима земље која наплаћује царине, већ, и подаци који нису доступни надлежним царинским органима те земље. Подаци који нису доступни надлежним царинским органима земље која наплаћује царине појављују се у великом броју случајева и то због прекограничних односа и чињеница. Ти подаци, поновимо, нису доступни надлежним царинским органима те земље, јер она нема могућност деловања ван подручја своје јурисдикције. Због тога је помоћ на овом подручју од посебног значаја при наплати царине. Та помоћ је регулисана овом Директивом. Наплата царине врши се на основу извршне исправе, дакле у поступку царинског извршења (принудне наплате царине), тј. конкретно по правоснажности извршне исправе. Једино тада може бити тражена помоћ при наплати царине. Такође, треба имати у виду да се при наплати царина наплаћује и порез на додату вредност, акцизе и таксе, што процедуру за наплату царина чини још значајнијом.

Административна помоћ у наплати потраживања односи се на: 1) све порезе (директне и индиректне) и царине које је наметнула држава чланица или су наметнути у њено име или у име њених политичко територијалних јединица, укључујући и локална тела, или у име ЕУ; 2) наплате, интервенцијске и друге мере које чине систем целокупног или делимичног финансирања Европског фонда јемство у пољопривреди (EFJP) и Европског пољопривредног фонда за рурални развој (EPFRR) укључујући износе који се наплаћују везано за те поступке; 3) таксе и друге царине предвиђене у оквиру заједничке организације тржишта у сектору шећера.

Такође, ова Уредба примењује се и на: 1) управне новчане казне, глобе, таксе и додатне накнаде везане за потраживања за која се може затражити узајамна помоћ у складу са наведеним, који наплаћују управна тела

надлежна за убирање наведених пореза или царина или за спровођење административних истрага везаних за њих или управна тела која су овлашћена од надлежних управних органа или правосудних тела на њихов захтев; 2) таксе за потврде и сличне документе издате у вези са пореским и царинским поступком; камате и трошкове везане за потраживања за која се може затражити узајамна помоћ у складу са горе наведеним.

Ова се Директива не примењује на доприносе за обавезно социјално осигурање, наведене таксе, давања уговорене природе као што је питање комуналних услуга и санкције казнене природе одређене на темељу јавног гоњења или других санкција казнене природе које нису обухваћене горе наведеним.⁴²

Из наведеног произилази широк предметни обухват ове Директиве.

Овом Директивом, престала је да важи Директива Савета 2008/55 о узајамној помоћи код наплате потраживања у вези са одређеним таксама, царинама, порезима и другим мерама.⁴³

Ова Директива уређује два облика сарадње између држава чланица при наплати пореза, царина и других мера: 1) размена информација на захтев државе чланице⁴⁴ и 2) размена информација без претходног захтева државе чланице.⁴⁵

Ова Директива регулише још и: 1) *помоћ у достави докумената* – захтев за достављање појединих докумената везаних за наплату потраживања,⁴⁶ начин обавештавања;⁴⁷ 2) *најлапју иојраживања или мере предострожности*⁴⁸ – захтев за наплату потраживања; услове који уређују захтев за наплату потраживања; инструменте којима се дозвољава извршење у држави чланици која прима захтев и други пропратни документи; извршење захтева за наплату; спорове везане за потраживање; измене или повлачење захтева за помоћ при наплати; захтев за мере предострожности; ограничења у обавези надлежног тела којем се упућује захтев; питања о ограничењима, а која су регулисана искључиво важећим прописима државе чланице која подноси захтев; трошкове потраживања, тј. ко ће сносити трошкове поступка при наплати царина и других царинских дажбина; 3) *ојшћа иравила која уређују све врсте захтева за помоћ*⁴⁹ – стандардни

⁴² Вид.: чл. 2. Директиве 2010/24/ЕУ.

⁴³ Council Directive 2008/55/EC of 26 May 2008 on mutual assistance for the recovery of claims relating to certain levies, duties, taxes and other measures, OJ L 150 од 10. јуна 2008.

⁴⁴ Вид.: чл. 5 Директиве 2010/24.

⁴⁵ Вид.: чл. 6 Директиве 2010/24.

⁴⁶ Вид.: чл. 8 Директиве 2010/24.

⁴⁷ Вид.: чл. 9 Директиве 2010/24.

⁴⁸ Вид.: чл. 10–20 Директиве 2010/24.

⁴⁹ Вид.: чл. 21–23 Директиве 2010/24.

облици и начини комуникације; употреба језика; откривање, односно објављивање информација и докумената; 4) *завршне одредбе*⁵⁰ – примена осталих споразума о помоћи; одбор; спроводбене одредбе; извештавање; пренос; стављање ван снаге Директиве 2008/55/ЕЗ; ступање на снагу и адресати (државе чланице којима је упућена ова Директива).

Када је реч о Програму развоја царинског система у Заједници (Царина 2013), треба истаћи да је у питању садашњи вишегодишњи програм за царине у Заједници (Царине 2013) који се налази у одлуци Европског парламента и Савета 624/2007⁵¹ и који се примењује од 1. јануара 2008. године до 31. децембра 2013. године и за чију реализацију је надлежан Генерални директорат Европске комисије за порезе и царинску унију (DG TAXUD – Directorate General for Taxation and Customs Union). Тај програм дефинисан је тако да он обезбеђује подршку и смернице за рад царинских администрација држава чланица у циљу ефикасног функционисања унутрашњег тржишта ЕУ. Он треба да помогне олакшавању и стимулисању трговине поједностављивањем царинских прописа и царинских поступака, као и да обезбеди заштиту финансијских интереса ЕУ и безбедност њених грађана сузбијањем царинских прекршаја. Суштина овог програма је да обезбеди да 28 царинских администрација у ЕУ спроводи један заједнички царински закон на што уједначенији начин. Тај програм је намењен, пре свега, државама чланицама ЕУ, али је доступан и земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за приступање ЕУ под одређеним условима, са циљем да им се пружи подршка у развоју капацитета за обављање царинских послова у периоду пре и после приступања. Програмске активности обухватају: успостављање и одржавање информатичких система комуникације и размене података, а што је од значаја за предмет истраживања овог рада, затим семинаре и радионице, пројектне и надзорне групе, обуке, радне посете и мониторинг акције.⁵²

Другим речима, програм за царине у Заједници (Царине 2013) пружа могућност царинским администрацијама држава чланица да међусобно и заједно са Европском комисијом сарађују у областима од заједничког и посебног интереса. Он пружа правну и финансијску основу за: 1) побољшање безбедности и сигурности у оквиру ЕУ и на спољашним границама, 2) јачање борбе против превара и заштиту економских и финансијских ин-

⁵⁰ Вид.: чл. 24–31 Директиве 2010/24.

⁵¹ Вид.: Laurence W. Gormley, *op. cit.*, стр. 561.

⁵² Вид.: Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2012, Поглавље 29: Царинска унија, стр. 4, објављено на званичној интернет презентацији Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије, <http://www.seio.gov.rs> (приступљено 23. марта 2013. године).

тереса ЕУ и земаља чланица, 3) повећање конкурентности европских привредних субјеката убрзавањем царинских процедура кроз стварање европског царинског компјутеризованог система. Кроз овај програм, царинске администрације држава чланица раде заједно како би пронашли одговарајуће одговоре на следеће изазове: заштиту финансијског и економског интереса ЕУ и држава чланица, олакшавање трговине и сарадње, јачање безбедности и сигурности, проширење и интеграцију нових чланица и односе са остатком света.

III Царинска сарадња у Републици Србији

Главни инструменти који регулишу узајамну помоћ у области царина јесу *споразуми о административној сарадњи у царинским питањима између Републике Србије и других држава*. Ови споразуми су један од извора права који је по правној снази закона, у складу са прихваћеним монистичким приступом правном значењу међународних уговора у Србији. Као међународни споразуми, царински споразуми имају предност пред унутрашњим законодавством. До сада нису забележени случајеви супротности српског царинског законодавства са одредбама царинских споразума. Значај споразума о разменама информација у царинским питањима је надзор над интра-комунитарним трансакцијама. Србија је до сада створила релативно раширену мрежу таквих споразума, важних за детаљно регулисање начина царинске сарадње са међународним елементом. Наиме, у Србији је тренутно на снази двадесет и три споразума о административној сарадњи у царинским питањима Републике Србије и других држава, укључујући и оне са суседним земљама.⁵³ Оно што српски систем споразума о административној сарадњи у царинским питањима са другим државама разликује од таквих система других држава јесте да су неки од тих споразума (тачније, њих шеснаест) преузети из правног система бивше СФР Југославије и СР Југославије. Србија их примењује јер је она правни следбеник Државне заједнице Србија и Црна Гора, а Србија и Црна Гора се сматра правним следбеником СР Југославије, а СР Југославија је један од правних следбеника СФР Југославије, и уз престанак друге уговорне стране (дакле, државе која је изворно склопила споразум о царинској сарадњи и узајамној помоћи са бившом СФРЈ и СРЈ). Србија је закључила још два споразума о

⁵³ Македонија, Руска Федерација, Бугарска, Румунија, Чешка Република, Мађарска, Словачка, Босна и Херцеговина, Турска, Хрватска, Словенија, Пољска, Француска, Аустрија, Грчка, Кина, Савезна Република Немачка, Италија, Сједињене Америчке Државе, Азербејџан, Украјина, Грузија, вид.: Споразуми о царинској сарадњи који су на снази, доступно на: http://www.carina.rs/lat/medunarodna_saradnja/Stranice/Bilateralni_sporazumi/asph (присутљено 25. марта 2013. године).

царинској сарадњи који нису ступили на снагу: са Републиком Црном Гором и са Исламском Републиком Иран (а који Иран још није ратификовао) и са Белорусијом, где је поступак потврђивања покренут још почетком прошле године.⁵⁴

Споразумом о заједничкој помоћи у царинским питањима које је потписала Србија са другим државама ствара се правни оквир за обезбеђивање прописаног спровођења царинских прописа, посебно у превенцији, откривању и борби против превара везаних за царинске прекршаје, путем размене информација и заједничке сарадње – све у циљу обезбеђивања исправног утврђивања царинских дажбина, пореза и других обавеза.

Други правни акт који регулише царинску сарадњу у Србији је Царински закон.⁵⁵ Тако, став 1 чл. 4 *Царинског закона* прописује „царински орган уводи и примењује информационе технологије када је то исплативо и ефикасно за Управу царина, као и за привреду уопште, при чему примењује међународне прихваћене стандарде“. Став 2 чл. 4 Царинског закона истиче да је „право царинских органа да затраже информацију за сопствене потребе, и да размене такву информацију са другим царинским управама и свим другим заинтересованим странама“, а став 7 истог члана истиче да у сврху царинске контроле „царински и други надлежни органи могу, када је то неопходно у циљу смањења ризика и борбе против превара, размењивати податке у вези са увозом, извозом, транзитом, преносом, складиштењем и крајњом употребом робе, као и податке у вези са присуством стране робе“. Став 1 чл. 25 Царинског закона прописује да „царински орган чува као службену тајну податке који су по својој природи поверљиви или су прибављени у тајности и не сме их даље саопштавати без писмене сагласности лица или овлашћеног органа који их је дао, а став 2 истог члана истиче да је „саопштавање поверљивих података дозвољено у случајевима када је царински орган дужан или овлашћен да то учини, у складу с прописима који се односе на заштиту података, или су у вези са одређеним судским поступком“.

Трећи правни акт који регулише царинску сарадњу у Србији је *Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Србије са друге стране* (у даљем тексту ССП, Споразум) који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године. Ступањем на снагу ССП ће процес придруживања наше земље ЕУ прерасти у процес приступања и биће задовољен формални предуслов за поче-

⁵⁴ Споразуми о царинској сарадњи који нису ступили на снагу, доступно на: http://www.carina.rs/lat/medunarodna_saradnja/Stranice/Bilateralni_sporazumi/asph (приступљено 25. марта 2013. године).

⁵⁵ „Службени гласник РС“, бр. 18/10 и 111/12.

так преговора о чланству и Србија ће добити статус државе придружене ЕУ. Иако се ступањем на снагу ССП неће много променити у већ успостављеној царинској сарадњи Србије са ЕУ на основу Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице и Србије, ССП ће ипак дати нови импулс тој сарадњи. ССП садржи одредбе које се односе на подручје царина, односно на царинску сарадњу. Тако, чл. 99 ССП прописује да ће странке „сарађивати како би гарантовале поштовање свих одредаба које треба да се усвоје у области трговине и како би се постигло усклађивање царинског система у Србији са системом у Заједници, чиме ће се отворити пут мерама либерализације које предвиђају ССП и за постепено усклађивање српских царинских прописа са правним тековинама Заједнице. Став два истог члана истиче да ће се у оквиру сарадње узети у обзир „приоритетне области које се тичу правних тековина Заједнице у области царина“. Поред тога став 3 истог члана садржи одредбу која прописује да „Протокол 6 утврђује правила о узајамној административној помоћи између страна у области царина“.⁵⁶

На овом месту неће бити говора о Протоколу 6, јер су његове одредбе више мање исте као и одредбе Уредбе Савета 515/97.

Следећа документа у којима се говори о царинској сарадњи у Србији су *Одговори Републике Србије на упитник Евројске комисије – поглавље 29 Царинска унија*⁵⁷ и *Извештај Евројске комисије о најрејтку Србије за 2012. годину*.⁵⁸

Србија је 27. фебруара 2009. године приступила програму „Царина 2013“ закључивањем Меморандума о разумевању између Владе Републике Србије и Европске заједнице о учешћу Републике Србије у Програму Европске заједнице „Царина 2013“. За спровођење програма у Републици Србији надлежна је Управа царина Србије која је именовала националног координатора задуженог за општу координацију и управљање програмом у Управи царина Србије.

На крају, споменимо да Управа царина Републике Србије остварује сарадњу са другим царинским службама првенствено кроз чланство у међународним организацијама, учествовањем у разним пројектима, на скуповима у оквиру међународних организација, а такође предузима неопходне кораке како би ојачала сарадњу са земљама у региону и шире, закључивањем билатералних споразума о царинској сарадњи и протокола о размени информација.

⁵⁶ Вид: чл. 89 Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Србије.

⁵⁷ Одговори на упитник Европске комисије, Поглавље 29: Царинска унија, доступно на: <http://www.seio.gov.rs> (приступљено 18. јула 2013. године).

⁵⁸ Из извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину, доступно на: <http://www.seio.gov.rs> (приступљено 23. марта 2013. године).

IV Закључак

Мишљења смо да Уредба Савета 515/97, Директива Савета 2010/24, Одлука Европског парламента и Савета 624/2007, као и споразуми о административној сарадњи Управе царина Републике Србије и других земаља (укључујући и ССП) који регулишу узајамну помоћ у области царина представљају потпун правни оквир за сарадњу држава чланица ЕУ и Србије и једну од битних конвенционалних мера у сузбијању евазије царине: незаконите и законите.

Но, позитивно-правни оквир за размену информација у царинским стварима начелног је карактера. Због тога је потребна конкретна сарадња царинских администрација између држава чланица ЕУ и између Управе царина Републике Србије и царинских администрација других земаља. Поред тога, та сарадња царинских администрација у погледу размене информација мора бити ефикасна и ажурна. При томе треба имати у виду да ажурној и ефикасној сарадњи царинских администрација стоје на путу језичке баријере, недостатак људских ресурса и сл. У том смислу, само кадровски и технички добро опремљене царинске администрације моћи ће да обезбеде ажурну и ефикасну размену информација, и да савладају наведене препреке. Међутим, о ажурности и ефикасности, односно делотворности административне сарадње царинских администрација, може се говорити само на основу конкретних података, који морају бити доступни.

Имајући у виду конкретну формалну обавезу из чл. 99 ССП као и то да се у ЕУ придаје велики значај ефикасној и ажурној размени информација у царинским стварима у оквиру процедура установљених наведеним актима: Уредбом Савета, Директивом Савета и Одлуком Европског парламента и Савета, Србија мора побољшати административну сарадњу са државама чланицама ЕУ и са другим земљама и ојачати расположиве административне капацитете.

*Mile Vranješ, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

On cooperation of Customs Administrations in the European Union and Serbia⁵⁹

Abstract: *Cooperation of customs administrations between Member States of the European Union and cooperation of the Customs Administration of the Republic of Serbia with foreign customs administrations, regarding the efficient exchange of information is, most certainly, one of the important conventional measures for suppressing customs evasion and also a significant measure for increasing the efficiency of customs collection. Problems of information exchange regarding customs in the European Union has been regulated with two main instruments: Council Regulation 515/97, on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters and Council Directive 2010/24/EU concerning mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties and other measures. Additionally, the current multi-year program for customs in the European Union (Customs 2013) is contained in the Decision of the European Parliament and Council 624/2007. Problems of information exchange regarding customs in the Republic of Serbia are regulated with one main instrument: Agreement on administrative assistance in customs matters of the Republic of Serbia and other countries.*

Key words: *cooperation of customs administrations, exchange of information, customs, European Union, Serbia.*

⁵⁹ This paperwork is a result of the research on the Project “Theoretical and practical problems of creation and implementation of law (EU and Serbia)”, which is financed by Faculty of Law Novi Sad.