

342.98(497.11)

336.24.08(497.11)

RADNO PRAVNI STATUS CARINSKIH SLUŽBENIKA

Prof. dr Ljiljana Dapčević-Marković*

Apstrakt:

Polazeći od značaja koji carinska služba ima u sistemu državne uprave, autor je nastojao da u radu analizira status carinskih službenika, kao personalnog elementa carinske organizacije i kao dela celokupnog službeničkog sistema. Imajući u vidu specifičnosti statusa carinskih službenika, posebno su analizirana ovlašćenja, odgovornost i etička pravila značajna za obavljanje carinskih poslova, kao i pojedine odredbe koje se odnose na radnopravni položaj carinskih službenika.

Ključne reči: državni službenici, državna uprava, carinski službenici, ovlašćenja, odgovornost, kodeks ponašanja, radnopravni status.

1. Carinski službenici kao deo organizacione strukture carinske službe i službeničkog sistema

Carinska služba je organizacija¹ koja ima svoje ciljeve, ljude, sredstva i oblike njihovog povezivanja radi postizanja određenog cilja, te su njeni elementi: 1-normativni, pod kojim se podrazumeva cilj, 2-subjektivni (ljudi), 3-materijalni (sredstva), 4-strukturalni (organizaciona struktura) i statusni (samostalnost organizacije).²

Ako imamo u vidu tri shvatanja o ulozi i položaju zaposlenih (kadrova) u državnoj upravi: prvo i najstarije shvatanje koje izjednačava obavljanje upravnih aktivnosti sa vršenjem političke vlasti, pa se upravni službenik smatra ličnim nosiocem ovlašćenja za vršenje vlasti, drugo, po kome se vršenje upravnih aktivnosti smatra posebnom beneficijom, koja svom nosiocu pruža određene

* Vanredni profesor za užu naučnu oblast javno pravo na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: ljiljana_dm@yahoo.com.

¹ Pod ciljem organizacije podrazumeva se "željena situacija koju organizacija teži da postigne odgovarajućom akcijom." (navedeno prema: Kavran, D., Organizacija, kadrovi, rukovodjenje (Nauka o upravljanju), Beograd, 1991, str. 132.

²Opširnije: Pusić, E., Nauka o upravi, Zagreb, 1973.

pogodnosti, usled kojih je on u povoljnijem položaju u odnosu na druge,³ i treće gledište polazi od uprave kao javne službe, te se kao odlučni kriterijum za izbor upravnih kadrova, njihovo raspoređivanje, napredovanje i sl. uzima njihova sposobnost, onda bi se *pod državnim službenicima smatrali oni koji voljno stupaju u jedan unapred predviđen i regulisan pravni status, relativno stabilan i siguran, na čiju sadržinu nemaju uticaja.*⁴ "Danas se polazi od toga da je službenički odnos radni odnos, "a službeničko pravo pripada sistematski u administrativno pravo, koje se u vezi sa ovim pitanjima prema radnom pravu odnosi kao specijalno pravo prema opštem..."⁵

Danas je prihvatljivo odredjenje pojma službenika koje je dao akademik Eugen Pusić: "službenički sustav je cjelovit skup logički povezanih kategorija u koje se radna mjesta, odnosno upravni službenici razvrstavaju prema unaprijed utvrdjenim kriterijima, a koji su temelj za njihovo nagradjivanje i okvir za kretanje u službi. Službenički sustav, prema tome, obuhvaća sustav, kvalifikacije, platni sustav i sustav napredovanja. Svrha je službeničkog sustava da osigura maksimum svrsishodnosti sa stajališta cjeline upravnih organizacija i maksimum pravednosti prema pojedinom službeniku".⁶

Na čelu Uprave carina nalazi se direktor, koga postavlja i razrešava Vlada, na predlog ministra finansija, budući da Uprava carina nije samostalni organ državne uprave, već spade u kategoriju organa državne uprave koji su u sastavu drugih organa, u ovom slučaju Ministarstva finansija. Ovo je pretežni princip formiranja carinske službe i u drugim zemljama.⁷

Ovlašćenja ministra finansija u pogledu radnopravnog statusa carinskih službenika odnose se na odlučivanje o zvanjima, platama, naknadama zarada i dodatnih primanja, odlučivanje o obrazovanju, osposobljavanju i usavršavanju zaposlenih, kao i o prigovoru na odluke o pravima i obavezama iz radnog odnosa.

Direktor ima sledeća ovlašćenja kada je u pitanju radnopravni status zaposlenih:

³ Tako je u XVIII veku u Francuskoj postojalo zakupljivanje ili kupovanje upravnih službi, kao i njihovo dodeljivanje kao nagrada za političke ili druge usluge, ili na osnovu porodičnih ili prijateljskih relacija. Slično je bilo u SAD u periodu od 1829. do 1883. godine, kada je prema tada aktuelnom sistemu plena (spoils system) stranka koja bi pobedila na izborima menjala celokupnu strukturu upravnih kadrova postavljanjem politički lojalnih pojedinaca;

⁴ Navedeno prema: Tomić, R.Z., ibidem, str.221. i dalje.

⁵ Ovim pitanjem posebno se bavio Ivo Krbek. Opširnije u: Krbek, I., Lica u državnoj službi, Zagreb, 1948, str. 38.

⁶ Pusić, E., *Nauka o upravi*, Zagreb, 2002, str. 203 i dalje.

⁷ Takav način formiranja zastupljen je u sledećim zemljama regiona: Sloveniji, Hrvatskoj, Crnoj Gori, Albaniji, dok je u BiH carina poseban sektor u okviru Uprave za indirektno oporezivanje. Sličan način organizacije zastupljen je i u sledećim zemljama EU: Francuskoj, Nemačkoj, Italiji, dok je u Velikoj Britaniji to posebna vladina agencija -Carina i porezi Njenog Kraljevskog Visočanstva, kojom upravlja Odbor komesara. U Japanu je carinska služba sistematizovana u Ministarstvu finansija, u Kini je to vladina agencija, a u SAD posebna Služba za carinsku i graničnu zaštitu pri Ministarstvu za nacionalnu bezbednost.

- predlaže ministru unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta⁸
- predlaže ministru broj radnih mesta, opis radnih mesta, posebne uslove za odgovarajuća radna mesta i strukturu radnih mesta po grupama.⁹

Zakon o državnim službenicima i nameštenicima utvrđuje da je državni službenik, odnosno nameštenik lice koje je zasnovalo radni odnos u državnom organu. Državnim službenikom smatra se, u pogledu ostvarivanja određenih prava, dužnosti i odgovornosti, starešina državnog organa i lice koje je zasnovalo radni odnos imenovanjem. Pod pojmom državnog službenika, u pozitivnom pravnom smislu, smatra se:

- zaposleni koji je zasnovao radni odnos u državnom organu,
- starešina državnog organa,
- zaposleni koji je zasnovao radni odnos imenovanjem, odnosno postavljenjem u državnom organu, ali samo u pogledu ostvarivanja određenih prava, dužnosti i odgovornosti.

Zakon određuje principe koji su značajni u radu državnih službenika i nameštenika:

1. *politička neutralnost i nepristrasnost;*
2. *poštovanje službeničke etike;*
3. *princip zakonitosti i odgovornosti;*
4. *princip jednake dostupnosti svih radnih mesta;*
5. *pravo na napredovanje u službi u zavisnosti od stručnih i radnih sposobnosti, kvaliteta rada i ostvarenih rezultata rada;*
6. *princip zaštite prava državnih službenika i nameštenika;*
7. *zabranjeno je povlašćivanje ili uskraćivanje državnog službenika, odnosno nameštenika u njegovim pravima, a posebno zbog političke, nacionalne, rasne ili verske pripadnosti, pripadnosti po polu ili na osnovu drugog razloga suprotno Ustavom i zakonom utvrđenim pravima i slobodama;*
8. *pravo na stručno usavršavanje i sindikalno organizovanje.*

Carinski zakon utvrdio je sledeće principe kojih carinski službenici treba da se pridržavaju u svom radu:

1. *princip nepristrasnosti (član 311);*
2. *princip tajnosti i poverljivosti (član 312);*
3. *princip odgovornosti prema imovini koju koristi Uprava carina (član 313);*
4. *princip odgovornosti prema imovini trećih lica (član 314).*

⁸ član 256 Carinskog zakona

⁹ član 258 Carinskog zakona

2. Status carinskih službenika

"Carinska profesija je jedna od najstarijih profesija (dolazi odmah iza sveštениčke, vladalačke i vojničke), izdrazala je mnoge potrese i napade, ali je ostala, sačuvala se i razvila. Broj carinika i carinarnica pokazuje veličinu jedne države. U svemu tome je i veličina carinske profesije". Ovim rečima završio je tekst na temu svoje profesije Veljko Velikić, carinski službenik iz Vršca, u listu „Carinik“ novembra 1926. godine.

Oslanjajući se na "Nomokanon" Save Nemanjića iz XIII veka, koji je predstavljao skup crkvenih i svetovnih pravnih propisa, u vreme razvijanja feudalne države 1349. godine nastao je Dušanov zakonik dopunjen 1354. godine, kojim je normiran najveći broj društvenih odnosa. Članovi 120. i 121. ovog Zakona odnose se na carinske službenike i carinu:



Pravni okvir statusa carinskih službenika u Srbiji čine oni propisi koji uredjuju status državnih službenika uopšte, kao npr. Zakon o državnoj upravi¹⁰, Zakon o državnim službenicima¹¹, kao i Zakon o platama državnih službenika i nameštenika¹², Zakon o radu¹³, kao i posebni materijalni zakoni koji uredjuju pitanja pravnog položaja zaposlenih kada, zbog prirode posla koji obavljaju, odstupaju od opšteg pravnog režima zaposlenih u državnim organima. Takav je slučaj sa carinskim službenicima, čiji status je regulisan Carinskim zakonom¹⁴ (članovi 252-329 koji su i pored donošenja novog Carinskog zakona, nastavili da važe). Osim toga, niz podzakonskih akata - uredbi Vlade RS takođe utiču na pravni položaj zaposlenih, a naročito u odnosu na grupisanje poslova, posebnih uslova

¹⁰ Sl.glasnik RS, br. 79/05, 101/07, 95/10

¹¹ Sl. glasnik RS, br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09 i 99/14

¹² Sl. glasnik RS, br. 62/06, 63/06, 101/07

¹³ Sl. glasnik RS br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14

¹⁴ Sl. glasnik RS, br.73/03, 61/05, 85/05, 62/06,9/10 (Odluka Ustavnog suda), 18/10

koje službenici i nameštenici treba da ispune za vršenje pojedinih poslova, kao i na ostvarivanje pojedinih materijalnih prava zaposlenih kao što su dodaci na zarade, naknade i druga primanja zaposlenoga. Pored navedenih zakonskih i podzakonskih akata, značajni su i zakoni iz oblasti zdravstvenog osiguranja, penzijsko-invalidskog osiguranja i slični zakoni.

Zakon o radu kao *lex generalis* reguliše opšta pitanja iz radnog odnosa. Zakon o državnim službenicima, kao *lex specialis*, reguliše pitanja specifična za radnopravni položaj državnih službenika u odnosu na zaposlene u opštem režimu radnog odnosa. Konačno, Carinski zakon, kao *lex specialissimus*, reguliše specifičnosti zaposlenih u carinskoj službi.

3. Specifičnosti statusa carinskih službenika

Carinski službenici imaju status koji se razlikuje od statusa ostalih državnih službenika u sledećem:

1. specifična ovlašćenja;
2. kodeks ponašanja;
3. naglašena odgovornost.

Zavisno od stručnih kvalifikacija oni mogu da obavljaju poslove iz delokruga carinske službe, pa tako ovlašćeni carinski službenici koji imaju visoku stručnu spremu i položen stručni carinski ispit mogu da obavljaju sve poslove iz delokruga carinske službe. Ovlašćeni carinski službenici koji imaju višu stručnu spremu i položen stručni carinski ispit, mogu da obavljaju poslove iz delokruga carinske službe, osim vođenja prekršajnog i dela upravnih postupaka, kao i da obavljaju kontrolu rada organizacionih jedinica. Ovlašćeni carinski službenici sa završenom srednjom stručnom spremom i položenim stručnim carinskim ispitom mogu da:

1. sprovode mere carinskog nadzora i carinske kontrole,
2. puštaju robu u slobodan promet u međunarodnom putničkom ili u pograničnom prometu, koja se ne unosi u, ili iznosi iz carinskog područja Crne Gore u komercijalne svrhe,
3. puštaju robu u prevozni postupak, a robu koja se uvozi u nekomercijalne svrhe, mogu da puštaju u postupak privremenog uvoza,
4. rešavaju u skraćenom postupku o oslobodjenju od plaćanja ili o neobračunavanju uvozne carine,
5. izriču i naplaćuju mandatne prekršajne kazne.

Lice koje je zasnovalo radni odnos za obavljanje poslova ovlašćenog carinskog službenika, osim upravnika, treba da najkasnije u roku od godine dana od zasnivanja radnog odnosa, odnosno rasporedjivanja položi stručni carinski ispit. Licu koje je zasnovalo radni odnos za obavljanje poslova ovlašćenog carinskog službenika, a ne položi ispit u predviđenom roku, prestaće radni odnos istekom tog roka. Carinski službenik koji je rasporedjen na poslove ovlašćenog carinskog službenika, a ne položi stručni carinski ispit, rasporediće se na radno mesto na kojem je bio pre toga.

4. Ovlašćenja carinskih službenika

Prilikom obavljanja poslova iz delokruga rada Uprave carine, carinski službenici raspolažu pojedinim ovlašćenjima koja su precizirana Carinskim zakonom. Zakon je odredio da status ovlašćenog carinskog službenika imaju rukovodioci visokog nivoa, rukovodioci srednjeg nivoa, rukovodioci nižeg nivoa i ovlašćeni izvršioci. Ovlašćeni carinski službenici imaju službenu legitimaciju kojom dokazuju ovlašćenja za obavljanje carinskih poslova. Prevozna sredstva koja se koriste u službene svrhe mogu se označiti znakom carinske uprave i natpisom "Carina". Obrazac službene legitimacije, postupak njenog izdavanja i način obeležavanja prevoznih sredstava znakom carinske službe propisuje direktor. Ovlašćeni carinski službenici obavljaju poslove carinske službe u službenoj ili civilnoj odeći. Službena odeća je carinska uniforma i radno odelo sa propisanim znakom Uprave carina. Ovlašćeni carinski službenici dužni su da se, na zahtev učesnika carinskog postupka legitimišu službenom legitimacijom, a kada poslove obavljaju u civilnoj odeći, moraju da se legitimišu službenom legitimacijom pre preduzimanja bilo koje službene radnje.

Pri preduzimanju službenih radnji, ovlašćeni carinski službenik dužan je da postupa na način koji ne vredja ugled, čast i dostojanstvo lica na koje se radnja odnosi, vodeći računa o zajemčenim ljudskim pravima.

Carinski službenici mogu da upotrebljavaju i posebnu tehničku opremu, službena vozila sa svetlosnim i zvučnim signalima, a u skladu sa propisima o bezbednosti saobraćaja, kao i posebno obučene službene pse. Pored toga, carinski službenici koji su pri vršenju carinskih poslova posebno izloženi opasnostima ili su ugroženi, imaju pravo da nose oružje i municiju.

Sva ovlašćenja carinskih službenika mogu se svrstati u sledeća:

1. utvrđivanje identiteta lica prilikom pregleda i pretresa lica u putničkom prometu;
2. pregled i pretres prevoznog sredstva, uključujući i rastavljanje pojedinih delova prevoznog sredstva, pregled i pretres poslovnih prostorija;
3. privremeno ograničenje slobode kretanja (zadržavanje);
4. oduzimanje odredjenih predmeta- oružja, opasnih stvari, opojne droge i sl.;
5. kontrola isprava podnetih u carinskom postupku, što podrazumeva i pregled baze podataka i privremeno oduzimanje ili izricanje zabrane raspolaganja ispravama, predmetima i uzorcima predmeta;
6. upotreba posebne tehničke opreme i dresiranih službenih pasa;
7. nošenje i upotreba vatrenog oružja i municije.

Pored navedenih ovlašćenja, carinski službenik: ostvaruje saradnju i razmenjuje informacije sa nadležnim državnim organima, javnim ili privatnim organizacijama, razmenjuje informacije o uvozu, izvozu ili tranzitu robe sa carinskim organima drugih država, vrši ispitivanja u ime carinskih službi drugih zemalja, na osnovu zamolnica, u slučajevima kada postoji sumnja o izvršenom krivičnom delu ili

carinskom prekršaju, prikuplja i raspolaže informacijama koje su potrebne za vođenje postupka radi otkrivanja ili sprečavanja carinskih delikata ili privrednih prestupa.¹⁵ Prilikom sprovođenja ovih odredbi Uprava carina može da zatraži pomoć Ministarstva unutrašnjih poslova ili Vojske Srbije (član 260).

Direktor Uprave carina može da daje informacije za javnost u vezi sa carinskim postupkom.¹⁶ Direktor i ovlašćeni linijski rukovodilac dužni su da prijave nadležnom državnom tužiocu krivična dela za koja se goni po službenoj dužnosti.

4.1. Utvrđivanje identiteta lica

Ova radnja preduzima se u okviru pregleda i pretresa lica u putničkom prometu i podrazumeva pravo utvrđivanja identiteta lica koje ulazi, izlazi ili se nalazi u službenom prostoru carinarnice, te je dužno da, na traženje ovlašćenog carinskog službenika, pokaže putnu ispravu, ličnu kartu ili druge isprave kojima se može utvrditi njegov identitet. Pod identitetom lica se podrazumevaju pravna, činjenična, stvarna i telesna obeležja na osnovu kojih se jedna osoba razlikuje od drugih.

4.2. Pregled i pretres lica, prevoznog sredstva i poslovnih prostorija

Pregled i pretres lica podrazumevaju pregled onoga što lice nosi u telu, na telu i pri sebi, kako bi se utvrdilo ima li kod sebe, odnosno na sebi stvari koje su predmet kršenja carinskih propisa. Pregled i pretres mogu da obavljaju samo ovlašćeni carinski službenici istog pola kojeg je osoba koju pregledaju i pretresaju. Ukoliko je potrebno obaviti pregled maloletne osobe, to je dopušteno samo u prisustvu roditelja ili staratelja, a ukoliko ih nema ili odbiju da prisustvuju pretresu/pregledu, onda u prisustvu socijalnog radnika. Obavljanje telesnog pregleda, u slučaju postojanja sumnje da je roba koja je predmet carinskog prekršaja sakrivena u telu lica, obaviće lekar.

Pregled i pretres prevoznog sredstva za prevoz osoba ovlašćeni carinski službenici mogu obavljati na čitavom carinskom području. Vozač je dužan da zaustavi prevozno sredstvo i da ga uputi na mesto koje odredi carinski službenik koji je u službenoj odeći. Pregled i pretres prevoznog sredstva uključuje i pravo pregleda svih delova prevoznog sredstva i stvari u njemu, pri čemu se mogu koristiti tehnička sredstva, kao i pravo rastavljanja pojedinih delova prevoznog sredstva. Ukoliko se, nakon obavljenog pregleda i rastavljanja prevoznog sredstva, utvrdi da je sumnja o izvršenju ili pokušaju izvršenja carinskog prekršaja ili krivičnog dela bila neosnovana, prevozno sredstvo će se vratiti u prvobitno stanje.

Ovlašćeni carinski službenici mogu na celom carinskom području vršiti pregled i pretres poslovnih prostorija i drugog poslovnog prostora gde se roba istovara, utovara ili pretovara, kao i onog poslovnog prostora u kome se obavlja delatnost proizvodnje i dorade robe. Za pregled ostalih prostorija potrebna je sudska odluka.

¹⁵ član 259 Carinskog zakona

¹⁶ član 274 Carinskog zakona

Poslovnim prostorom smatra se i stambeni prostor ukoliko je naznačen kao sedište firme ili se koristi kao poslovni prostor. Ovlašćeni carinski službenik ima pravo da prilikom obavljanja poslova službe udje u bilo koji drugi objekat ili prostor u vazdušnoj luci, železničkoj stanici, rečnoj luci, kao i da stupi na zemljište gde se nalazi ili bi mogla da se nalazi carinska roba i na zemljište preko kojeg bi mogla biti izvedena neka instalacija, koja omogućava prenošenje robe na obalu, odnosno drugo zemljište gde bi moglo biti mesto za pristajanje plovila ili aviona. Kod pregleda poslovnog prostora, objekata i zemljišta, ovlašćeni carinski službenik ima pravo da pregleda poslovne knjige, evidencije i druge isprave vezane za carinsku robu i da pri tome koristi tehnička pomagala u svrhu pregleda i pretresa, odnosno rastavljanja opreme, mašina, uređjaja, robe koja se nalazi u prostoru.

Fizička i pravna lica prema kojima se preduzima mera naknadne carinske provere ili prinudne naplate dužna su da ovlašćenom carinskom službeniku omoguće uslove za nesmetano preduzimanje ovih mera. Ako ovlašćeni carinski službenik pri obavljanju carinske kontrole naiđe na fizički otpor ili takav otpor može očekivati, na njegov zahtev, pomoć će mu pružiti Ministarstvo unutrašnjih poslova.

4.3. Privremeno ograničenje slobode kretanja

Ova mera može se preduzeti prilikom pregleda i pretresa lica u putničkom prometu, a podrazumeva zadržavanje lica dok se ne obave propisane carinske radnje. Ako se radi o zadržavanju zbog izvršenja ili pokušaja izvršenja prekršaja ili krivičnog dela, osim prekršaja kojima se krše carinski propisi, bez odlaganja se obaveštava Ministarstvo unutrašnjih poslova. Ukoliko su pri pregledu ili pretrazi robe, prevoznog sredstva ili lica pronadjeni oružje, droga ili druge opasne stvari, odmah će se oduzeti, a licima kod kojih su pronadjeni i vozačima prevoznih sredstava privremeno će se ograničiti sloboda kretanja i o tome bez odlaganja obavestiti Ministarstvo unutrašnjih poslova.

4.4. Kontrola isprava podnetih u carinskom postupku

Ovlašćeni carinski službenici imaju pravo proveravanja isprava podnetih u carinskom postupku i podataka koje sadrže. U te isprave spadaju knjigovodstvene isprave, razni ugovori, evidencije i sl. Ukoliko se poslovne knjige i evidencije vode u elektronskom obliku, ovlašćeni carinski službenici imaju pravo da pregledaju bazu podataka, kao i da privremeno oduzmu ili zabrane raspolaganje ispravama, nosačima podataka, kao i predmete i uzorke predmeta zbog kojih se sprovodi carinski postupak.

U postupku proveravanja poslovanja fizičkih i pravnih lica u skladu sa carinskim i drugim propisima, carinski službenici utvrđuju postojanje, verodostojnost i tačnost poslovnih knjiga, evidencija i drugih isprava, koje im se od strane fizičkih i pravnih lica, podvrgnutih ovoj kontroli, moraju dati na uvid. Prilikom

ove i svih drugih kontrola mora se voditi zapisnik o činjenicama utvrđenim tokom pregleda.

4.5. Upotreba posebne tehničke opreme i dresiranih službenih pasa

Carinski službenici imaju pravo da prilikom pregleda i pretresa prevoznog sredstva koriste određena tehnička pomagala. Isto pravo im je na raspolaganju kada je potrebno rastaviti opremu, mašine, uređaje ili pregledati robu koja se nalazi u prostoru, odnosno u objektu ili na zemljištu. Takođe, carinski službenici imaju pravo da radi sprečavanja i otkrivanja carinskih prekršaja i krivičnih dela upotrebljavaju službena vozila sa svetlosnim i zvučnim signalima i posebno obučene službene pse.

4.6. Nošenje i upotreba vatrenog oružja i municije

Pravo i obavezu da nose oružje i municiju imaju oni carinski službenici koji su pri obavljanju poslova carinske službe posebno izloženi opasnostima i ugroženi. Pre toga, oni su dužni da završe obuku za korišćenje vatrenog oružja i municije, čiji program i način provere znanja donosi direktor Uprave carina, u saradnji sa ministrom unutrašnjih poslova. Ovlašćeno službeno lice može upotrebiti oružje samo u slučaju kada na drugi način ne može odvratiti neposredni protivpravni napad od sebe ili od drugog ovlašćenog lica, a kojim je ugrožen njegov ili život drugog ovlašćenog službenog lica.

5. Kodeks ponašanja carinskih službenika i nameštenika

Kodeks ponašanja carinskih službenika i nameštenika utvrđuje standarde i pravila ponašanja, kojih carinski službenici i nameštenici zaposleni u Upravi carina treba da se pridržavaju u vršenju poslova iz domena rada carinske službe. Utvrđivanje standarda i pravila ponašanja ima za cilj informisanje građana o tome kakvo ponašanje mogu da očekuju od carinskih službenika, kao i da utiče na formiranje svesti carinskih službenika o dužnosti pridržavanja etičkih pravila, što sve treba da utiče na jačanje integriteta carinske službe. Kodeks ponašanja carinskih službenika utvrdio je standarde ponašanja carinskih službenika jednako tokom obavljanja carinskih poslova, kao i van radnog vremena.

Kodeksom ponašanja utvrđuju se opšta pravila ponašanja carinskih službenika prilikom obavljanja poslova u Upravi carina i van nje, kao i ponašanje carinskih službenika u toku i van radnog vremena. Kodeksom ponašanja utvrđuje se ponašanje carinskih službenika prema javnosti, kolegama, rukovodiocima i službenicima, kojima rukovode, kao i prema drugim državnim službenicima. Kodeks ponašanja, na predlog direktora, utvrđuje ministar. Primenu Kodeksa ponašanja, radi njegove pravilne primene, kontrolišu rukovodioci.¹⁷

¹⁷Član 319 Carinskog zakona

Carinski službenik dužan je da potpiše izjavu da je upoznat sa pravilima ponašanja koja su utvrđena Kodeksom¹⁸. Pravilnu primenu Kodeksa ponašanja kontrolišu rukovodioci organizacionih jedinica.

Carinski službenik dužan je da u obavljaju svojih poslova izvršava (usmene i pismene) naloge svojih pretpostavljenih. Takodje, obaveza je carinskog službenika da odbije izvršenje usmenog ili pismenog naloga ako bi ono predstavljalo krivično delo, o čemu treba da u pismenoj formi obavesti pretpostavljenog ili direktora Uprave carina. Carinski službenik je, ukoliko smatra da se od njega zahteva da postupa na način koji je neetički ili na drugi način nije u skladu sa Kodeksom, dužan da takav zahtev prijavi pretpostavljenom, odnosno Odjeljenju za unutrašnju kontrolu ili direktoru, kao i da prijavi svaku nepravilnost ili nezakonito postupanje, kao i povredu pravila ponašanja utvrđenih Kodeksom, za koje sazna.

Čuvanje službene tajne, poverljivost i upotreba službenih informacija takodje je regulisano Kodeksom. Carinski službenik dužan je da na propisan način čuva dokumenta, spise, podatke i informacije koji predstavljaju službenu tajnu i nije mu dopušteno da uklanja ili uništava službene podatke, dokumenta ili spise. Carinski službenik može da menja službene podatke samo ukoliko je to u direktnoj vezi sa vršenjem službene dužnosti radi postizanja tačnosti i pouzdanosti službenih podataka, u skladu sa propisanom procedurom. Službene informacije, dokumenta i spisi ne mogu se koristiti u privatne svrhe i za sticanje lične koristi ili koristi drugog pravnog ili fizičkog lica, niti za druge protivzakonite radnje. Takodje, carinski službenik je dužan da učini dostupnim službene spise, dokumenta ili podatke nadležnim pravosudnim organima, kao i svim drugim državnim organima, u skladu sa zakonom, kao i da na zahtev službenika Odjeljenja za unutrašnju kontrolu, prilikom vršenja službene delatnosti, učini dostupnim sve službene spise, dokumenta, kao i sve podatke koji se odnose na rad u carinskoj službi, te da pruži sve potrebne informacije koji se od njega zahtevaju i koje su mu poznate.

Nepriistrasnost, konflikt interesa i obavljanje drugih poslova van Uprave carina podrazumeva da carinski službenik poslove obavlja nepristrasno i politički neutralno, kao i da ne sme da koristi povoljnosti poslova koje vrši za ostvarivanje ličnih interesa i mora da izbegne eventualno mogući ili stvarni konflikt interesa. *Konflikt interesa* postoji kada carinski službenik ima lični interes koji utiče, može da utiče ili se čini da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje poslova. Lični interes carinskog službenika podrazumeva sticanje materijalne ili druge koristi, za njega lično, njegovu porodicu, bliske rođake, prijatelje ili druga pravna ili fizička lica sa kojima ostvaruje privatni, poslovni ili politički kontakt ili saradnju. Carinski službenik dužan je, u cilju izbegavanja konflikta interesa, da:

1. se upozna sa eventualno mogućim ili stvarnim konfliktom interesa;
2. preduzme potrebne radnje za izbegavanje konflikta interesa;
3. bez odlaganja i pismeno obavesti neposredno pretpostavljenog ukoliko se tokom obavljanja službenih dužnosti pojavi lice koje bi ga dovelo u konflikt interesa;

¹⁸ Na istu odredbu naišli smo i u Kodeksu javnih službenika Saveta Evrope.

4. zahteva da bude oslobođen vršenja poslova iz kojih može nastati konflikt interesa kao i odgovornosti ukoliko nije oslobođen tih poslova i da postupi po odluci neposredno pretpostavljenog kojom ga izuzima od vršenja poslova iz kojeg može nastati konflikt interesa.

Carinski službenik može da obavlja radni angažman izvan delokruga rada Uprave carina, po prethodno pribavljenom odobrenju direktora. Bez ovog odobrenja carinski službenik može obavljati rad u naučno-istraživačkoj, pedagoškoj, humanitarnoj, sportskoj i drugim sličnim delatnostima. Carinski službenik ne može biti vlasnik ili suvlasnik privrednog subjekta, čija delatnost¹⁹ je u vezi sa radom Uprave carina.

Carinski službenik je dužan da prilikom zasnivanja radnog odnosa, kao i u toku službe, ili na zahtev direktora dostavi podatke o svom imovinskom stanju i da se saglasi da se vrše potrebne provere u vezi iznetih podataka. Poštovanje Kodeksa obaveza je carinskih službenika, koji je disciplinski odgovoran za povredu utvrdjenih standarda i pravila ponašanja.

6. Odgovornost carinskih službenika

Odgovornost carinskih službenika podrazumeva odgovornost za povredu radnih obaveza i dužnosti-disciplinska odgovornost i odgovornost za štetu koju prouzrokuju svojim radom- materijalna odgovornost.

Zakon o državnim službenicima i nameštenicima utvrdio je *materijalnu odgovornost* državnog službenika i nameštenika za štetu, koju je, na radu ili u vezi sa radom, protivpravno, namerno ili iz krajnje nepažnje prouzrokuje državnom organu. Istovremeno, ovaj zakon utvrđuje odgovornost države za štetu koju državni službenik, odnosno nameštenik na radu ili u vezi sa radom prouzrokuje trećem licu. Treće lice može tražiti naknadu štete i od onog ko je prouzrokovao štetu, ako je šteta naneta namerno.

Postavlja se pitanje tumačenja pojma nezakonite radnje. Po jednom gledištu nezakonita radnja bi bila svaka radnja suprotna propisima, dok bi po drugom gledištu, pojam nezakonite radnje obuhvatao sve što je protivno pravu uopšte, odnosno ne samo propisima, već i načelima određenog pravnog poretka.²⁰ To bi značilo da je nezakonito sve što je protivno ne samo propisima i načelima određenog pravnog poretka već i ono što je suprotno običajima koji vladaju u odnosima medju gradjanima jednog određenog društva.²¹ Ne može se očekivati da će se "svaka radnja službenikova moći podvesti pod kakav zakonski propis i na taj način utvrditi da je službenikova radnja bila nezakonita. Službenik ne donosi samo

¹⁹Pod poslovima i delatnostima u smislu ovog člana smatraju se poslovi zastupanja pred organima carinske službe, međunarodne špedicije, spoljnotrgovinski poslovi, usluge u spoljnotrgovinskom prometu i drugi poslovi koji dovode do konflikta interesa u odnosu na poslove koje obavlja.

²⁰Lukić, R., *Materijal za izučavanje Teorije države i prava*, Beograd, 1952, II deo, str.97.

²¹Denković, D., *Dobra uprava*, Beograd, 2010, str. 494.

pravne akte, već vrši i materijalne radnje kojima može prouzrokovati štetu. S druge strane, štetu može prouzrokovati i nepravilno funkcionisanje službe ili delatnost koja može stvoriti povećanu opasnost. Sve su to razlozi koji govore da pojam nezakonite radnje treba shvatiti kao protivpravnu radnju.”²²

U praksi postoje slučajevi kada šteta nastane iako ne postoji nezakonita radnja službenika, odnosno protivpravna radnja, već je šteta rezultat načina funkcionisanja određene službe. Postavlja se pitanje da li oštećeni građanin može da bira da li će tužiti službenika ili državu. Polazi se od toga da je državni službenik u odnosu sa organom uprave u čijoj je službi, a ne sa građaninom ili pravnim licem o čijim pravima i obavezama odlučuje, odnosno da organi uprave i nedržavni subjekti uprave svoje poslove i zadatke moraju obavljati zakonito i pravilno, a kako to vrše preko fizičkih lica, odnosno službenika i nameštenika, država je odgovorna za njihov rad.²³

Za isplaćeni iznos naknade štete koju je državni službenik, odnosno nameštenik, na radu ili u vezi sa radom, namerno ili iz krajnje nepažnje prouzrokovao trećem licu, Srbija ima pravo na regresni zahtev prema državnom službeniku, odnosno namešteniku u visini ukupnog ili dela iznosa, zavisno od toga da li je šteta prouzrokovana namerno ili krajnjom nepažnjom.

Druga vrsta odgovornosti je *disciplinska odgovornost* za povredu radnih obaveza i dužnosti, koje se mogu razvrstati u lakše i teže povrede. U lakše disciplinske prekršaje/povrede spadaju: nepoštovanje radnog vremena, neuredno čuvanje službenih spisa ili podataka, neopravdano izostajanje sa posla jedan radni dan, nenošenje službenog odela, odnosno oznake sa ličnim imenom i sl. Teži disciplinski prekršaji su: odavanje državne, vojne ili službene tajne, odnosno nemarno vršenje poslova i zadataka koje može dovesti do odavanja tih tajni, nepreduzimanje ili nedovoljno preduzimanje mera zaštite na radu, izvršenje ili pomaganje pri izvršenju carinskog krivičnog dela ili carinskog ili deviznog prekršaja za vreme rada ili van rada, primanje mita, odnosno poklona ili ostvarivanje drugih koristi u vezi sa zadacima i poslovima radnika ili službe ili pozajmica, odnosno posluga ili omogućavanje pozajmice, odnosno posluge novcem i drugim stvarima od vrednosti, falsifikovanje ili uništenje službene isprave, knjige ili spisa, odnosno upotreba ili overa falsifikovane službene isprave, knjige ili spisa kao da su istiniti ili podnošenje lažnog obračuna, odnosno dovođenje u zabludu nadležnog organa da treba izvršiti nezakonitu ili nepravilnu isplatu i nenošenje ili nepropisno i neuredno nošenje službenog odela i oznaka (član 308).

Za učinjenu disciplinsku povredu moguće je izreći sledeće disciplinske mere: za lakši disciplinski prekršaj novčanu kaznu, a za teži disciplinski prekršaj, pored novčane kazne, može se izreći i mera prestanka radnog odnosa.

Disciplinski postupak pokreće starešina državnog organa zaključkom, koji se uručuje carinskom službeniku čija se disciplinska odgovornost utvrđuje. Protiv ovog zaključka nije dozvoljena žalba. Postupak vodi i odluku predlaže disciplinska

²² *Ibidem*, str.495.

²³ Opširnije: Dapčević, Marković, Lj, *Carine i carinsko poslovanje*, Bar, 2013, str. 246.

komisija, koju sačinjavaju predsednik i dva člana. U disciplinskom postupku se mora održati rasprava na kojoj carinski službenik ima pravo na odbranu, a može se braniti sam, preko advokata, zastupnika ili predstavnika sindikata. Prilikom odlučivanja o disciplinskoj meri uzimaju se u obzir i činjenice o ranijoj disciplinskoj odgovornosti carinskog službenika.

Carinski službenik, protiv koga je disciplinski postupak pokrenut zbog težeg disciplinskog prekršaja može se, do okončanja disciplinskog postupka, udaljiti sa radnog mesta, ako bi njegovo prisustvo štetilo interesu Uprave carina ili ako bi ometalo tok disciplinskog postupka. Privremeno udaljenje sa radnog mesta vrši se na način da se carinskom službeniku ograniče ili oduzmu data ovlašćenja, privremeno se premesti na drugo radno mesto ili mu se zabrani dalje obavljanje poslova.

Carinski službenik biće oslobođen materijalne i disciplinske odgovornosti, ako je prouzrokovao štetu ili napravio disciplinski prekršaj na osnovu pisane naredbe pretpostavljenog, a saglasno odredbama Zakona o državnim službenicima i nameštenicima.

Krivična odgovornost ne isključuje primenu disciplinskih mera koje su u vezi sa krivičnim delom zbog koga se vodi krivični postupak. Takođe, Carinskim zakonom je utvrđeno da krivična, odnosno prekršajna odgovornost ne isključuje disciplinsko kažnjavanje za isto delo koje je bilo predmet krivičnog, odnosno prekršajnog postupka, bez obzira na to da li je carinski službenik oslobođen krivične, odnosno prekršajne odgovornosti.

8. Zasnivanje i prestanak radnog odnosa

Već je naglašeno da se na zaposlene u Upravi carine primenjuju propisi o državnoj upravi, o radnim odnosima i platama u državnim organima, kao i propisi iz oblasti zdravstvenog i penzijsko-invalidskog osiguranja, ako Carinskim zakonom nije drukčije određeno.

Stoga, opšti uslovi za zasnivanje radnog odnosa u organima državne uprave, važe i za Upravu carina:

- lice treba da je državljanin Srbije;
- da je punoletno i zdravstveno sposobno;
- da ima propisanu školsku spremu;
- da nije osuđivano za krivično delo koje ga čini nedostojnim za vršenje službe u državnom organu i protiv kojeg se ne vodi krivični postupak za krivično delo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti;
- lice treba da ispunjava i druge uslove utvrđene zakonom i drugim propisima.

Carinskim zakonom je utvrđeno da od lica koja prvi put zasnivaju radni odnos u Upravi carina i od carinskih službenika može da se zahteva da se podvrgnu zdravstvenoj proverbi radi utvrđivanja fizičke i mentalne sposobnosti za obavljanje posla.

Takođe, Carinskim zakonom (član 301) propisano je da, zavisno od potrebe posla, direktor može odrediti smenski rad, radno vreme, kao i prekovremeni rad ili rad u dane praznika.

Članom 304 Carinskog zakona propisani su razlozi za *prestanak radnog odnosa* zaposlenom u Upravi carina:

1. nezadovoljavajuće ispunjavanje obaveza;
2. ukoliko se nije prilagodio novim poslovima;
3. ako je pravnosnažno osuđen za krivično delo predviđeno odredbama Carinskog zakona;²⁴
4. ako neopravdano odsustvuje sa radnog mesta u trajanju od najmanje pet radnih dana.

Posebni članovi Carinskog zakona posvećeni su reorganizaciji Uprave carina koje dovode do toga da se pojedina radna mesta ukidaju, u kom slučaju direktor ima ovlašćenje da raspoređuje carinske službenike, koji su neraspoređeni, na drugo slobodno radno mesto iste grupe, ako je to moguće u najbližu organizacionu jedinicu, a ako to nije moguće, u drugu organizacionu jedinicu Uprave carina, ili, ukoliko to nije moguće carinskom službeniku se može ponuditi radno mesto niže grupe. U slučaju da nije raspoređen, carinskom službeniku se do raspoređivanja na drugo radno mesto isplaćuje plata, a najduže šest meseci. Ako carinski službenik odbije radno mesto koje mu je ponuđeno, prestaje mu radni odnos.

Carinski službenik je dužan da, prilikom zasnivanja radnog odnosa, pod krivičnom i materijalnom odgovornošću, pisanu izjavu o svom imovinskom stanju, imovinskom stanju članova svoje uže porodice, kao i pisanu izjavu da je saglasan da se vrše provere u vezi iznetog stanja.²⁵ Carinski službenik je disciplinski odgovoran za davanje netačnih podataka u izjavi.

Carinski službenik ima sledeća prava: pravo na stalni posao, na unapređenje, na zaštitu nadležnih organa povodom obavljanja svojih dužnosti, na obavljanje drugih poslova van radnog vremena ukoliko nisu u suprotnosti sa službenim dužnostima koje obavlja, pravo na sindikalno organizovanje i članstvo u stručnim organizacijama, pravo da bude član političkih partija, pod uslovom da nije član organa rukovođenja stranke, pravo na zaradu i druga primanja, pravo na stručno usavršavanje i obuku u skladu sa svojim i potrebama Uprave carina. U slučaju da su mu ova prava uskraćena, carinski službenik ima pravo da uputi pismeni prigovor ministru.

²⁴ Ako je za krivično delo predviđena kazna zatvora do godinu dana, a krivično delo nije vezano za nadležnosti Uprave carina, nije bilo počinjeno na poslu, nije u vezi sa nasiljem, prevarom, drogom i opojnim sredstvima i ne ruši ugled Uprave carina, direktor može odlučiti da ponovo primi na posao carinskog službenika nakon izdržane kazne, imajući u vidu njegov prethodni rad (član 304)

²⁵ Član 309 Carinskog zakona

ZAKLJUČAK

Carinski službenici predstavljaju deo sistema državne uprave i, samim tim, i deo službeničkog sistema. Stoga je i pažnja zakonodavca usmerena ka definisanju specifičnosti njihovog radnopravnog položaja, imajući u vidu da deo opšteg režima radnih odnosa važi za zaposlene u Upravi carine, ali da pretežna pitanja regulišu norme službeničkog prava, dok su određena specifična pitanja regulisana Carinskim zakonom. Još uvek nije usvojem Zakon o carinskoj službi, koji bi trebalo da većinu pitanja statusa carinskih službenika reguliše. Pored toga, moramo imati na umu potrebu usvajanja određenih standarda koje definiše dokument EU poznat kao Customs blueprint, koji, između ostalog u delu o ljudskim resursima definiše strateške ciljeve, a sve sa ciljem jačanja integriteta carinske službe. Imajući u vidu specifična ovlašćenja carinskih službenika, kao i nivo diskrecionog odlučivanja, sistem kontrole legaliteta njihove primene treba da se odvija na konzistentan način, uključivanjem svih nosilaca kontrole, što, takođe, treba da doprinese jačanju integriteta službe i poverenja i ugleda carinskih službenika.

Literatura

- Borković, I, *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999;
Carinski zakon Evropske Unije, Beograd, 2001;
Codes of Conduct Public Officials, Rec 2000 (10), 11. May 2000;
Customs blueprints-pathways to modern customs, European Communities, Luxemburg, 2007;
Dapčević, Marković, Lj, *Carine i carinsko poslovanje*, Bar, 2013
Denković, D., *Dobra uprava*, Beograd, 2010;
Dulanović, Ž., Džinović, M., *Osnovi organizacije*, Beograd, 2000;
Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, knjiga 1, Zagreb, 1983;
Ivošević, Z., *Radno pravo*, Beograd, 2009;
Kavran, D., *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave*, Pravni život, 9/04;
Kavran, D., *Nauka o upravljanju organizacija, kadrovi i rukovodjenje*, Beograd, 1991;
Krbek, I., *Lica u državnoj službi*, Zagreb, 1948.
Lubarda, B.A, *Pravni položaj državnih službenika*, Pravni život, Časopis za pravnu teoriju i praksu, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, br.11, 2006;
Lukić, R., *Materijal za izučavanje Teorije države i prava*, Beograd, 1952;
Marković, M., *Savremena javna uprava-ogledi*, Podgorica, 2007;
Marković, R., *Upravno pravo*, Beograd, 2002;
Miglič, Grozdana, *Pronalaženje i izbor kadrova za državnu upravu*, DIAL. Grafolik, Beograd, 2007.
Milkov, Dragan, *Organizacija uprave*, Univerzitet u Novom Sadu-Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 1993, str. 77-94
Pusić, E., *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973.

Pusić, E., *Nauka o upravi*, Zagreb, 2002,
Todorović, T., *Carinsko poslovanje*, Beograd, 2004;
Todorović, T., Trivanović, D., *Carinski sistem i politika*, Beograd, 2001;
Tomić, R. Z., *Upravno pravo sistem*, Beograd, 2002;
Vlatković, M., *Javni službenik u vršenju javne službe*, Radno i socijalno pravo, Časopis za teoriju i praksu radnog i socijalnog prava, Tendencije u razvoju radnog i socijalnog prava, Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije i Crne Gore, br.1-6/2005, Intermeks, Beograd;
Vlatković, M., *Načela delovanja državnih službenika*, Radno i socijalno pravo, Časopis za teoriju i praksu radnog i socijalnog prava, Radno zakonodavstvo u praksi, Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije , br.1/2007, Intermeks, Beograd;

LEGAL STATUS OF CUSTOMS OFFICERS

Phd Ljiljana Dapcevic -Markovic

Abstract:

Considering the importance of the customs service in the system of state administration , the author has endeavored to analyze the status of the work of customs officers, as well as the personal element Customs Organisation as part of the entire civil service system. Bearing in mind the specific status of customs officers, in particular analyzes of authority, responsibility and ethical rules relevant for the performance of customs operations, as well as certain provisions relating to the legal status of customs officers .

Keywords: civil servants, public administration, customs officials, authority, responsibility, codes of conduct, employment status.