

# ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

## I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције садржан је у одредби члана 97. став 1. тачка 16. Устава Републике Србије, којом је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа.

## II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Важећи Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела („Службени гласник РС”, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 – др. закон, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11 – др. закон, 101/11 – др. закон и 32/13), у основном тексту, донет је још 2002. године и до сада је више пута мењан. Тим законом образовани су државни органа који су надлежни за сузбијање кривичних дела организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела.

Међутим, уочени недостаци у раду ових државних органа наметнули су потребу редефинисања њихове организационе структуре, односно законског уређења координације, међусобне сарадње и размене података са другим државним органима, посебно у циљу откривања, кривичног гоњења и суђења за коруптивна и друга посебно тешка кривична дела.

Постојећи унутрашњи правни оквир не прописује адекватне механизме за повезивање широког круга државних органа и концентracије стручног знања које би, у зависности од сваког конкретног предмета, јавном тужиоцу, као надлежном органу чије је основно право и дужност гоњење учинилаца кривичних дела, пружало јаку потпору, не само за спровођење истраге, односно прикупљање материјала за подизање оптужног акта, већ и даље током судског поступка, све до правоснажног окончања.

Обавеза доношења оваквог законског прописа начелно произлази из Националне стратегије за борбу корупције за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13), а затим и пратећег Акционог плана („Службени гласник РС”, број 79/13), а директно из Стратегије истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године („Службени гласник РС”, број 43/15) (у даљем тексту: Стратегија).

Наиме, у другом делу Стратегије који носи наслов „Реформа постојећег система спровођења истрага финансијског криминала”, у опису стања рада делотворних репресивних органа наводи се да сви напредни алати и технике борбе против финансијског криминала, нова унутрашња организација полиције, јавног тужилаштва, судова, начин сарадње између полиције, јавног тужилаштва, Пореске управе, Управе за спречавање прања новца и других државних органа, као и

финансијска форензика, морају бити уређени новим законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела.

Предложени закон нормативно решава питања организационог карактера, неопходна за ефикасну борбу против корупције, организованог, финансијског, привредног и криминала против службене дужности, али и питања успостављања концентрације најбољих људских и материјалних ресурса на једном месту. Такође, у складу са Стратегијом, овим законом су кривична дела против привреде и кривична дела против службене дужности одређена као кривична дела финансијског криминала и корупције.

Дакле, закон представља основу за реализацију свих циљева које поставља Стратегија, како у погледу рада делотворних репресивних органа, тако и погледу унапређене сарадње кроз посебне новине у виду увођења службеника за везу, ударних група и финансијских форензичара у наш репресивни систем.

Обавеза Републике Србије да законом уреди сва горе наведена питања произлази и из међународних уговора које је наша држава потврдила. Ово из разлога што су потврђени међународни акти, сходно хијерархији важења прописа, део унутрашњег правног поретка, који се непосредно примењују и имају примат у односу на законе и друге опште акте. Међународне конвенције, и то: Конвенција Уједињених нација против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 14/90), Конвенција о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом („Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 7/02 и „Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, број 18/05), Кривичноправна конвенција о корупцији („Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 2/02, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, број 18/05 и „Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 102/07), Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала („Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 6/01 и „Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, број 11/05), Конвенција Уједињених нација против корупције („Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, број 12/05), Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 19/09), предвиђају или обавезују примену законских механизма, односно финансијских истражних радњи, како би се олакшало прикупљање доказа. Неопходност унапређења истражних метода у борби против организованог криминала, истовремене истраге кријумчарења дроге криминалних организација и њихових финансија и утврђивања финансија и имовине коју има организација предвиђена је и Препоруком о истовременим истрагама Савета Европе од 25. априла 2002. године. Поред тога, посебно је важно истаћи да је предметни закон усаглашен и са 40 нових ревидираних препорука FATF-а, према којима треба проширити овлашћења агенције за спровођење закона и истражних органа, при чему је акценат на употреби мултидисциплинарних истражних група и истрага у сарадњи с другим државама.

### III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Закон садржи девет глава, и то: уводне одредбе, организација и надлежност државних органа у сузбијању организованог криминала и тероризма, организација и надлежност државних органа у сузбијању корупције, служба финансијске форензике, сарадња државних органа, обука, подаци о имовном стању и безбедносне провере лица, чување тајних података и прелазне и завршне одредбе.

У Уводним одредбама Закона (чл. 1. и 2) одређује се предмет Закона и наводе се кривична дела на која се закон примењује, при чему су називи кривичних дела и бројеви чланова кривичних дела из Кривичног законика усаглашени са текстом Нацртом закона о измена и допунама Кривичног законика. Одредбом члана 2. став 1. тачка 1) Закона предвиђено је да се Закон примењује ради откривања, кривичног гоњења и суђења за кривична дела организованог криминала, што подразумева да се предметни закон примењује увек када је одређено кривично дела почињено од стране групе од три или више лица, која постоји одређено време и делује споразумно, у циљу вршења једног или више кривичних дела за која је прописана казна затвора од четири године или тежа казна, ради непосредног или посредног стицања финансијске или друге користи. Даље, прописано је да се Закон примењује на кривична дела из чл. 310. и 311. Кривичног законика, на кривична дела против службене дужности садржана у Глави тридесет трећој Кривичног законика, осим кривичних дела из чл. 360. и 369, као и на ревидирана кривична дела против привреде. У тачки 5) истог става наведена су кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом на која се закон примењује. Примена предметног закона на поједина кривична дела против државних органа, односно против правосуђа је условно постављена, у смислу да ће се закон на ова дела примењивати тек уколико су иста извршена у вези са кривичним дела из тач. 1) до 5) тог члана Закона.

Организација и надлежност државних органа у сузбијању организованог криминала и тероризма уређена је чл. 3 до.12. Закона.

Одредбом члана 3 Закона прописана су кривична дела за која поступају државни органи надлежни за сузбијање организованог криминала и тероризма, и то су, у првом реду, кривична дела из члана 2. тач. 1), 2) и 5) Закона. С друге стране, када се ради о поступању државних органа надлежних за сузбијање организованог криминала у погледу кривичних дела против службене дужности, одлучујући услов за успостављање надлежности је субјективног карактера и тиче се својства извршиоца, односно потребно је да се ради о изабраном, именованом или постављеном лицу, док је код кривичних дела против привреде прописан одлучујући услов објективног карактера који се тиче преласка постављеног имовинског цензуса. За остварену имовинску корист релевантна је вредност преко 200.000.000 динара, односно преко 800.000.000 за када је у питању вредност јавне набавке. И на крају што се тиче кривичних дела против државних органа односно

против правосуђа, државни органи надлежни за сузбијање организованог криминала поступаће уколико су иста извршена у вези са делима из тач . 1) до 3) тог члана, а за кривично дело прања новца у случају када имовина која је предмет прања новца потиче из тач. 1) до 4) тог члана.

Одредбом члана 4. Закона прописан је круг државних органа надлежних за поступаће у предметима кривичних дела организованог криминала и тероризма наведених у члану 3, а то су : Тужилаштво за организовани криминал, Министарство унутрашњих послова □ Управа криминалистичке □ организациона јединица надлежна за сузбијање организованог криминала, Посебно одељење Вишег суда у Београду за организовани криминал, Посебно одељење Апелационог суда у Београду за организовани криминал, као и Посебна притворска јединица Окружног затвора у Београду.

Надлежност и руковођење Тужилашвом за организовани криминал, као и посебна стручна знања и искуство на основу којих кандидат остварује предност приликом предлагања за Тужиоца за организовани криминал, односно његовог заменика прописани су одредбом члана 5. Закона. Даље, истим чланом прописана је факултативна могућност за упућивање заменика јавног тужиоца у Тужилаштво за организовани криминал, уз остварење прописаних услова, при чему је одређено максимално трајање упућивања у периоду од четири године, уз могућност продужења.

Организациона јединица надлежна за сузбијање организованог криминала у оквиру Управе криминалистичке полиције, Министарства унутрашњих послова надлежна је за обављање полицијских послова у вези са кривичним делима из члана 3. Закона. Старешину ове службе поставља и разрешава министар надлежан за унутрашње послове уз прибављено мишљење Тужиоца за организовани криминал.

Одредбом члана 7. Закона прописано је да је Виши суд у Београду, надлежан у првом степену за територију Републике Србије, за суђење у поступцима за кривична дела наведена у члану 3. Закона, при чему надлежност Вишег суда врши Посебно одељење Вишег суда у Београду за организовани криминал.

Истим чланом прописано је да посебним одељењем руководи председник одељења којег поставља председник Вишег суда у Београду, на прописани период, водећи рачуна о услову који се тиче дужине трајања професионалног искуства у области кривичног права. Дужина трајања професионалног искуства у наведеној области постоји као услов и код распоређивања судија у Посебно одељење, а судије се као и председник одељења, распоређују у Посебно одељење на одређени период. И код распоређивања и код упућивања у Посебно одељење, водило се рачуна о начелу непремостивости судије, што значи да је постојање писмене сагласности судије који се распоређује, односно упућује, обавезно.

За разлику од заменика јавног тужиоца чије упућивање у Тужилаштво за организовани криминал након истека максималног периода трајања може бити продужено, та могућност за судију упућеног у Посебно одељење Вишег суда у

Београду за организовани криминал није предвиђена. Са друге стране, и овде се као и код предлагања Тужиоца за организовани криминал, односно његовог заменика, предност приликом распоређивања, односно упућивања даје судијама које поседују потребна стручна знања и искуство из области борбе против организованог криминала и корупције.

Одредбом члана 8. Закона прописано је да је Апелациони суд у Београду, надлежан у другом степену за територију Републике Србије, за суђење у поступцима за кривична дела наведена у члану 3. Закона, при чему надлежност Апелационог суда врши Посебно одељење Апелационог суда у Београду за организовани криминал. Сва питања која се тичу руковођења предметним одељењем, као и питања распоређивања и упућивања, односно квалификација на основу којих судија остварује предност, идентична су правилима одређеним за Посебно одељење Вишег суда у Београду за организовани криминал.

Уколико је поступајући суд одредио притвор, као једну од мера за обезбеђење присуства окривљеног и несметано вођење кривичног поступка, према лицу за које постоји основана сумња да је починио кривично дело из члана 3. Закона, одредбом члана 10. Закона прописано је да се исти издржава у Посебној притворској јединици Окружног затвора у Београду.

У погледу максималног износа плате коју могу остварити запослени у државним органима надлежним за поступање у предметима кривичних дела организованог криминала и тероризма задржано је решење предвиђено у важећем закону, а исто важи и за прописано право судија распоређених у посебно одељење Вишег суда за организовани криминал, посебно одељење Апелационог суда за организовани криминал, као и Тужиоца и његове заменике, на стаж осигурања са увећеним трајањем.

Глава III. Закона уређује организацију и надлежност државних органа у сузбијању корупције. Чланом 13. Закона прописано је да су посебна одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције, Министарство унутрашњих послова □ Управа криминалистичке полиције □ организациона јединица надлежна за сузбијање корупције и посебна одељења виших судова за сузбијање корупције надлежни за поступање у кривичним делима из члана 2. Закона. Дакле, за поступање у предметима из члана 13. Закона оснивају се четири центра, у виду посебних одељења Виших тужилаштава на територији четири Апелациона јавна тужилаштва, односно посебна одељења виших тужилаштава у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду за сузбијање корупције.

Руковођење радом посебног одељења вишег јавног тужилаштва уређено је одредбом члана 15. Закона, а руковођење радом Посебног одељења вишег суда за сузбијање корупције уређено је одредбом члана 18. Закона

Чланом 16. Закона предвиђено је да полицијске послове у вези са кривичним делима из члана 13. Закона обављати Служба за сузбијање корупције односно Министарство унутрашњих послова □ Управа криминалистичке полиције □ организациона јединица надлежна за сузбијање корупције и то тако што ће се у оквиру предметне службе одредити поједан полицијски службеник који ће имати улогу координатора надлежних јединица полиције.

Како је један од основних циљева који се жели постићи применом овог закона јачање капацитета јавног тужилаштва, односно обезбеђивање адекватних ресурса јавног тужилаштва и судова за поступање у случајевима корупције, овим Законом се први пут уводи појам финансијске форензике, као мултидисциплинарне области која обједињује сва економска знања. Одредбом члана 19. Закона прописана је факултативна могућност образовања службе финансијске форензике. Финансијски форензичар се дефинише као лице које помаже јавном тужиоцу у анализи токова новца и финансијских трансакција у циљу кривичног гоњења, односно као стручно лице које поседује посебна знања из области финансија, рачуноводства, ревизије, банкарског, берзанског и привредног пословања, а које је завршило специјализовану обуку у Правосудној академији из области кривичног права. Што се тиче питања начина пријема финансијских форензичара у јавна тужилаштва и начина провере поседовања посебних знања, предвиђено је да се питања ближе уредити актом Републичког јавног тужиоца.

Глава V. Закона уређује унапређени систем сарадње репресивних са другим државним органима кроз новине у виду увођења службеника за везу и ударних група. Круг државних органа и организација који су дужни да одреде службенике за везу ради остваривања сарадње и ефикаснијег достављања података тих органа и организација Тужилаштву за организовани криминал и посебних одељења виших јавних тужилаштва, таксативно је одређен одредбом члана 20. Закона. Дужност одређивања службеника за везу може постојати и код других државних органа и организација који нису таксативно наведени, уколико такав захтев постави надлежни јавни тужилац. Прописана је и факултативна могућност упићивања службеника за везу у Тужилаштво за организовани криминал и посебно одељење вишег јавног тужилаштва за сузбијање корупције, а све на захтев надлежног јавног тужиоца. Време на које се службеник може упутити и могућност продужења периода упућивања такође су прописани чланом 20. Закона.

С друге стране, поред горе наведеног механизма који омогућава ефикасну хоризонталу и вертикалну сарадњу репресивних органа са другим државним органима, институцијама, регулаторним и надзорним телима, Закон прописује могућност оснивања још једног напредног алата за разрешење нарочито сложених питања. У питању су ударне групе оформљене ради остварења заједничког циља, у чији састав улазе стручњаци различитих профила, све у зависности од области траженог деловања. Њихов рад и постојање је временски органичено, те се исцрпљује реализацијом задатака ради којих су оформљене. Образовање ударне групе, руковођење групом и њен и састав уређени су у чл. 21. до 23. Закона.

У циљу овећења континуираног усавршавања носилаца правосудних функција и припадника полиције, одредбом члана 24. Закона прописана је дужност похађања сталне обуке коју организује Правосудна академија било самостално било у сарадњи са другим институцијама.

Лица која врше функцију, односно обављају послове и задатке у државним органима и посебним организационим јединицама из чл. 4. и 13. Закона подлежу провери имовног стања и безбедоносној провери. Закон не установљава искључиво проверу имовног стања само лица која врше функцију, односно обављају послове и

здатке у државним органима и посебним организационим јединицама из чл. 4. и 13. Закона, већ и проверу имовног стања повезаних лица. Под провером имовног стања подразумева се обавеза достављања потпуних и тачних података о имовини, пре ступања на функцију односно рад, при чему се, као што је наведено, ова обавеза простире и на податке о имовини повезаних лица, односно брачног друга, крвних сродника у правој линији, а у побочној до трећег степена крвног сродства и у тазбинском сродству до другог степена. С друге стране, министарство надлежно за унутрашње послове и Безбедносно-информативна агенција могу обавити безбедоносне провере лица која врше функцију, односно обављају послове и задатке у државним органима и посебним организационим јединицама из чл. 4. и 13. Закона, без њиховог знања и то пре ступања на рад, односно функцију, током вршења функције, односно обављања послова, као и годину дана по престанку вршења функције, односно обављања послова.

Посебна пажња посвећена је заштити података, те је због сложености предмета и опасности од ометања рада надлежних државних органа, императивном одредбом члана 27. Закона прописано да су сва лица која извршавају послове и задатке у оквиру надлежности државних органа у сузбијању кривичних дела из члана 2. Закона, дужна да податке и сазнања до којих дођу приликом обављања тих послова и задатака чувају као тајне податке, у складу са прописима који уређују тајност података, као и да се без одобрења надлежног јавног тужиоца не могу јавно износити подаци из предистражног поступка и истраге у поступцима за кривична дела из члана 2. Закона.

У Глави IX. Закона - Прелазне и завршне одредбе (чл. 28. до 32) уређен је наставак рада постојећих органа и почетак рада нових органа који се Законом образују, окончање започетих поступака, рок за доношење подзаконских прописа, а такође је одређено да даном почетка примене Закона престаје да важи Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела („Службени гласник РС”, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 – др. закон, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11 – др. закон, 101/11 – др. закон и 32/13).

Имајући у виду време потребно за успостављање нове организационе структуре репресивних органа завршном одредбом члана 32. Закона нужно је одређен *vacatio legis*, те је прописано да закон почиње да се примењује по истеку шест месеци од дана ступања на снагу.

#### **IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона потребно је обезбедити одређена додатна средства у буџету Републике Србије. Процена потребних додатних средстава извршена је на основу следећих квалитативних елемената за буџетирање:

Када су људски ресурси у питању, процењено је следеће:

- да се из расположивог броја, без посебних додатних средстава могу прераспоредити запослени за поступање у предметима из члана 13. Закона, по коме се оснивају четири центра, у виду посебних одељења Виших тужилаштава на територији четири Апелациона јавна тужилаштва, односно посебна одељења виших судова у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду за сузбијање корупције,

- да се из расположивог броја, без посебних додатних средстава могу прераспоредити запослени за поступање у складу са чланом 16. Закона, како је предвиђено да се у оквиру министарства надлежног за унутрашње послове образује Служба за сузбијање корупције ради обављања полицијских послова у вези са кривичним делима из члана 13. Закона ( четири полицијска одељења са седиштима која су идентична седиштима виших јавних тужилаштава у оквиру којих су образују посебна одељења);

- да се из расположивог броја, без посебних додатних средстава могу прераспоредити запослени за предвиђену новину у виду увођења службеника за везу и ударних група;

- да се, сходно члану 19. Закона, за прописану могућност образовања службе финансијске форензике изврши пријем 5 финансијских форензичара у јавна тужилаштва у 2017. години (прорачун према коефицијенту вишег саветника – 5,57), за које намене треба додатно обезбедити средства у износу од 59.800.000,00 динара са припадајућим трошковима у складу са буџетским прописима;

- да се планира запошљавање 36 записничара, са средњом школском спремом, за чије ангажовање је потребно обезбедити у буџету Републике Србије, за 2016. годину укупно 23.900.000,00 са припадајућим трошковима у складу са буџетским прописима.

Када су у питању остали трошкови, процењује се да би за примену Закона додатно требало обезбедити још по 500.000,00 динара месечно ( 6.000.000,00 динара годишње ), почев од 2017. године, преко Државног већа тужилаца, за остале текуће трошкове за рад јавних тужилаштава.

Имајући изнето у виду, за спровођење овог закона је потребно обезбедити у 2016. години, додатна буџетска средства у укупном износу од 23.900.000,00 динара, од чега за плате нових запослених у укупном износу од 20.800.000,00 динара и остале материјалне трошкове у износу од 3.100.000,00 динара, а у 2017. години укупно 65.800.000,00 динара од чега за плате нових запослених у укупном износу од 51.900.000,00 динара и остале материјалне трошкове у износу од 13.900.000,00 динара.

Из овога произилази да укупна средства у 2016. и 2017. години износе 89.700.000,00 динара, од чега за плате 72.700.000,00 динара, а за остале трошкове 17.000.000,00 динара.