

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Одређивање проблема које нацрт закона треба да реши?

У циљу обезбеђивања адекватног законског оквира, који би представљао предуслов за ефикасан рад државних органа који су надлежни за сузбијање кривичних дела организованог криминала, тероризма и корупције, донет је 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). Међутим, иако су овим законом образовани органи који су надлежни за сузбијање поменутих кривичних дела, чак ни након више измена током дугогодишње примене, није успео да одговори захтевима праксе, нити да оствари адекватну организациону структуру која би обезбедила потребан степен сарадње између надлежних институција. Наиме, анализама спроведеним у протеклом периоду идентификовано је и препознато низ слабости постојећег система, који су несумњиво последица недостатака у постојећем унутрашњем правном оквиру. Имајући у виду наведено, Министарство правде је образовало радну групу која је састављена од носилаца правосудних функција из судова и јавних тужилаштава различитих врста и степена, као и представника Министарства унутрашњих послова и Министарства правде ради припреме текста радне верзије. Кроз састав радне групе, односно рад представника свих релевантних институција надлежних за сузбијање кривичних дела организованог криминала, тероризма и корупције, омогућено је да се изврши пресек тренутног стања у овој области на основу чега су се поставили основи за даље редефинисање организационе структуре. Сваки од чланова је указао на мањкавости постојећег правног оквира, недоследности у примени и тешкоће са којима се сусрећу у свакодневном раду. Чланови радне групе дали су допринос у идентификовању проблема који отежавају постизање потребног степена сарадње, онемогућавајући ефикасно деловање и постизање очекиваних резултата. Дакле, изради предложеног законског решења претходила је рекапитулација досадашњих искустава, која је резултирала предлозима за унапређење постојећег законског оквира, као и мерама, односно неопходним активностима неопходним за њихову реализацију.

- *Дисперзија надлежности између основних и виших јавних тужилаштава и судова*

Као примарни проблем јавља се дисперзована надлежност између основних и виших јавних тужилаштава, што доводи до неефикасности у гоњењу за кривична дела финансијског криминала, кривичних дела против привреде и кривичних дела против службене дужности. Наиме, надлежност основног или вишег јавног тужилаштва, односно основног или вишег суда у односу на наведена кривична дела се углавном заснива према прописаној казни затвора, што доводи до ситуације да је највећи број ових

кривичних дела у надлежности основних судова, односно основних јавних тужилаштва. Оваквим приступом није могуће стећи концентрацију знања и најбољих људских и материјалних ресурса на једном месту, па с тога није могуће остварити проактивно поступање.

Како би се обезбедила делотворна организација јавног тужилаштва и суда, предложеним законским решењем је прецизно дефинисано поступање органа за сузбијање организованог криминала, тероризма и корупције. Наиме, након уводних одредаба којима се прописује предмет закона као и кривична дела на која се закон примењује, успоставља се нова организациона структура. Глава II Закона уређује организацију и надлежност државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, тако што прописује у члану 3. кривична дела за која поступају државни органи надклезни за сузбијање организованог криминала и тероризма, а у члану 4. до 12. Закона детаљно прописује надлежност сваког појединачног органа у првостепеном и другостепеном поступку. Тако је за поступање у предметима кривичних дела из члана 3. овог закона надлежан је Виши суд у Београду, односно Посебно одељење Вишег суда у Београду у првостепеном поступку, док је за иста кривична дела надлежан је Апелациони суд у Београду, односно Посебно одељење Апелационог суда за организовани криминал у другостепеном поступку. Тужилаштво за организовани криминал надлежно је за поступање у предметима кривичних дела из члана 3. овог закона за територију Републике Србије, док ће полицијске послове у вези са поменутиим кривичним делима обављати управа криминалистичке полиције – надлежна организациона јединица за сузбијање организованог криминала, која поступа по захтевима тужиоца. Глава III Закона посвећена је организацији и надлежности државних органа у сузбијању корупције, тако што у члану 13. Закона прописује да су посебна одељења посебна одељења виших судова за сузбијање корупције, виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције, управа криминалистичке полиције – надлежна организациона јединица за сузбијање корупције надлежни су 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 тужилаштва на територији четири Апелациона јавна тужилаштва, односно посебна одељења виших судова у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду за сузбијање корупције. Када је у питању рад Службе за сузбијање корупције, која поступа по налогу вишег јавног тужиоца, законодавац се определио за решење према коме се у овире службе одређује по један један полицијски службеник као координатор свих надлежних јединица полиције, ради поступања по захтевима надлежног јавног тужиоца. Имајући у виду да је и рад посебних одељења вишег јавног тужилаштва, као и Посебног одељења Вишег суда за сузбијање корупције регулисана чланом 14. и чланом 18. Закона, можемо закључити да је на овај начин постављена нова основа за делотворан рад репресивних органа.

- *застарели и неадекватни модел комуникације јавног тужилаштва и полиције*

Такође, недостатак сарадње и размене информација између полиције и јавног тужилаштва, са једне стране, и државних органа које могу бити у поседу чињеница значајних за спровођење и ток истраге, са друге стране, одражава се на успешност откривања и гоњења учинилаца кривичних дела финансијског криминала. Дакле, постојећа сарадња, нарочито у погледу размена информација између полиције, јавног тужилаштва и других државних органа је спора и неефикасна. Наиме, полиција и јавно тужилаштво дуго чекају на повратне информације из других државних органа, те када такве информације и буду достављене, често су лоше обрађене и закаснеле, те се не могу употребити у циљу финансијске истраге. На ово утиче и садржински некавалитетан захтев за информацијама које се траже из полиције и јавног тужилаштва. Захтев који се упућује из полиције и јавног тужилаштва мора бити јасан и конкретан, да би се добио брз и конкретан одговор. Ретки су случајеви да државни органи, када у свом раду наиђу на неку чињеницу која може бити релевантна за будуће откривање неког финансијског кривичног дела, траже консултацију са јавним тужилаштвом или полицијом.

Имајући у виду да постојећа организациона структура остварује делимичне резултате у пракси, како би се отклонили утврђени недостаци, закон предвиђа именовање службеника за везу у сваком државном органу који представљају делотворан начин преноса знања, вештина, и искуства и стручног знања. Конкретна замисао законодавца огледа се у члан 20. Закона, односно идеји укључивања у сарадњу свих оних државних органа чија је надлежност таква да долазе у контакт са релевантним информацијама и чињеницама, а које могу бити доказ у кривичном поступку или водити до доказа. Осим обавезе достављања потребних информација Тужилаштву за организовани криминал и посебних одељења виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције, у случају потребе службеници за везу могу бити упућени у поменуте органе.

Поред горе наведеног механизма који омогућава ефикасну хоризонталу и вертикалну сарадњу репресивних органа са другим државним органима, институцијама, регулаторним и надзорним телима, Закон у члану 21. до 23. прописује могућност формирања ударних групе за најсложеније кривичне предмете који захтевају мултидисциплинарни приступ у Тужилаштву за организовани криминал и посебним одељењима виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције. Такозване task force групе се формирају ради остварења заједничког циља, а у њихов састав улазе стручњаци различитих профила, све у зависности од области потребног деловања.

- *неефикасност у спровођењу финансијске истраге и недостатак специјализованих обука*

Поред наведеног, као један од проблема јавља се чињеница да се финансијске истраге спроводе након што је кривична пријава већ поднета, а одлагањем финансијске истраге повећава се ризик да ће имовина бити изнета из земље. Додатно томе, како се финансијски криминал огледа у изузетно компликованим финансијским трансакцијама,

неретко знања и вештине јвних тужилаца нису довољна за ефикасно кривично гоњење, јер као дипломирани правници, не поседују знања о методологији откривања и гоњења ових кривичних дела. Упркос оваквим чињеницама, протеклих протеклих десет година организован велики број обука из области унапређења борбе против финансијског криминала, које нису у потпуности испуниле свој основни циљ да носиоци правосудних функција имају сва неопходна знања из ове области. Остварење циља је изостало јер су обуке организоване углавном ad hoc, са различитим групама судија и јвних тужилаца, без претходне анализе потреба за обуком и припремљених свеобухватних програма.

Имајући у виду потребу континуиране едукације носилаца правосудних функција и полицијских службеника, које би допринеле унапређењу постојећих знања и стицању нових, члан 24. Закона прописује дужност похађања сталне обуке за носиоце правосудних функција коју организује Правосудна академија, уз сарадњу са другим институцијама када је у питању обука полицијских службеника. Такође, овакав приступ омогућиће неопходно јачање капацитета јвног тужилаштва, односно јвних тужилаца из посебних одељења који ће морати да прођу посебне обуке у циљу стицања потребног знања за управљање ударном групом.

Додатно томе, Законом се у члану 19. први пут уводи појам финансијске форензике, као мултидисциплинарне области која обједињује сва економска знања, уз прописивање факултативне могућности образовања службе финансијске форензике. На овај начин, биће омогућено ангажовање финансијских форензичара, који ће као стручна лица олакшати поступак или самостално идентификовати криминалне радње са финансијског аспекта, уз неопходно знање о техникама истраге и прикупљања доказа. Поред тога, финансијски форензичар мора имати знања да презентује израђене налазе, а овакав вид сарадње са јвним тужиоцем би требало да допринесе унапређењу рада, који ће резултирати ефикаснијим поступком кривичног гоњења.

2. Циљ који се постиже

Аналогно изнетим проблемима, Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције предвиђа проактивно и континуирано спровођење борбе против системске корупције, тероризма, организованог, финансијског привредног и криминала против службене дужности. Прогоном ових кривичних дела доприноси се економској стабилности земље, националној безбедности, демократији и владавини права. Општи циљ предложених законских решења је обезбеђивање прикупљања квалитетних доказа уз сарадњу свих актера, која резултира кривичним поступком у коме се релативно брзо долази до првостепене пресуде, односно ефикасног правосудног система. Ефикасно процесуирање и пресуђење допринеће повећању поверења грађана у рад државних институција.

Појединачни циљеви који се применом новог Закона желе постићи, опредељени су аналогно изнетим проблемима који тренутно владају у овој материји под њима се, поред осталих, подразумева:

-редефинисана организациона структура јавних тужилаштава, судова и полиције у циљу ефикасне борбе против корупције, тероризма, организованог, привредног, и криминала против службене дужности;

- успостављена ефикасна хоризонтална и вертикална сарадња полиције, јавних тужилаштава, судова и других државних органа и институција регулаторних и надзорних тела путем службеника за везу;

- оснивање напредног алата за разрешење нарочито сложених предмета, у виду ударних група, у чији састав улазе стручњаци разних профила;

- ојачани капацитети носилаца правосудних функција и припадника полиције у области финансијских истрага;

- обезбеђивање континуиране едукације носилаца правосудних функција и полицијских службеника у области финансијских истрага;

- већи проценат поступака за кривична дела са елементима корупције који су резултирали пресудама (увећан за 30% до краја 2017. године, у односу на 2015. годину).

3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?

У разматрању других могућности за решавање проблема у обзир се није узимала опција "status quo", јер су израђене анализе, наметнуле потребу нужног редефинисања многих законских одредаба. Наиме, предложено законско решење представља само сегмент пакета закона које је припремило Министарство правде, а све са циљем да се системски и свеобухватно уреди поменута област. Напомињемо да је изменом Кривичног законика обезбеђен инструмент за ефикасно сузбијање криминалитета, али које је условљено постојањем адекватног механизма примене, који се обезбеђује кроз предложена законског решења. Такође, обавеза доношења оваквог законског прописа начелно произлази из Националне стратегије за борбу корупције за период од 2013. до 2018. године и пратећег Акционог плана, а директно из Стратегије истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године (у даљем тексту: Стратегија).

Наиме, закон представља основу за реализацију свих циљева које поставља Стратегија у другом делу који носи наслов „Реформа постојећег система спровођења истрага финансијског криминала”, 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. Коначно, постојећи закон ће решити сва питања организационог карактера предвиђених Стратегијом, обезбеђујући усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ.

4. Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?

Изостанак оваквог закона би обесмислио читав покушај свеобухватне реформе. Наиме, сваки појединачни закон представља сегмент мозаика, без чијег постојања се не може добити жељена слика, односно резултат, који у овом случају подразумева потпуно нови концепт кривичног гоњења. Наиме, Кривични законик ће омогућити специјализацију кривичних дела против привреде, нови организациони закон ће пак обезбедити редефинисану организациону структуру, специјализацију на плану запослених, све уз јачање стручне подршке, док ће измене Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, водити ефикаснијем крајњем одузимању незаконито стечене имовине.

5. На кога и како ће утицати предложена решења?

Непосредни ефекат имаће и на рад тужилаштва за организовани криминал, посебна одељења виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције, посебна одељења виших и апелационих судова, извршних одељења судова опште и посебне надлежности, управе криминалистике полиције, као и низа других државних институција.

Приказ појединих непосредних ефеката на одређену категорију субјеката:

- *Јавни тужиоци* – Као носиоци правосудних функција, јавни тужиоци ће морати да се прилагоде новој организационој структури која подразумева да ће за поступање у предметима кривичних дела из члана 3. Закона бити надлежно тужилаштво за организовани криминал, док је за поступање у предметима кривичних дела из члана 2. овог закона, изузев кривичних дела из члана 3. овог закона бити надлежна посебна одељења виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције. Такође, значајан ефекат на рад јавних тужилаца имаће увођење финансијских форензичара, чија ће стручна подршка олакшати, поједноставити и убрзати поступак. Наиме, у случајевима који су праћени изузетно компликованим финансијским трансакцијама, где знања и вештине јавних тужилаца нису довољна за ефикасно кривично гоњење, биће обезбеђена подршка стручних лица са знањима у области финансија, рачуноводства, ревизије, банкарског и берзанског пословања, информатици, која је праћена познавањем кривичног законодавства, функционисањем државних институција, истражним техникама, као и другим финансијским вештинама. Финансијски форензичар мора бити способан да помогне јавном тужиоцу у одговору на потребна питања, односно да му разјасни однос чињеница и финансијских трансакција у функцији кривичног поступка помажући јавном тужиоцу и полицији да усмере финансијску истрагу и прикупе што више доказа потребних за оптужницу.

Додатно томе, јавни тужилац иницира формирање ударне групе, у случају када поступа по веома сложену предмету који захтева мултидисциплинарни приступ, а нарочито када су у питању кривична дела која су такстативно наведена у предложеном законском решењу. Именовани јавни тужилац имаће улогу координатора у раду ударне

групе, те ће уједно бити овлашћен за одабир потенцијалних чланова, динамику и метод рада. Напомињемо да је сврха ударних група тимски рад, односно коришћење свих расположивих ресурса у виду знања, искуства, стручности, способности, који би требало да служи као јака потпора тужиоцу не само за спровођење истраге, односно прикупљање материјала за подизање оптужног акта, већ и даље током судског поступка, све до правоснажног окончања.

- *Судови*- Као носиоци правосудних функција, судије ће морати да се прилагоде редефинисаној организационој структури, која подразумева да ће за поступање у предметима кривичних дела из члана 3. овог закона бити надлежан Виши суд у Београду, односно Посебно одељење Вишег суда у Београду у првостепеном поступку, док је за иста кривична дела надлежан је Апелациони суд у Београду, односно Посебно одељење Апелационог суда за организовани криминал у другостепеном поступку. Поред тога, у предметима кривичних дела из члана 2. овог закона, изузев кривичних дела из члана 3, надлежна су посебна одељења виших судова у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду. Предвиђене мере ће за последицу имати обавезне обуке, а све са циљем упознавања са новим законски решењима, али и разумевању и пружању неопходне подршке новим механизмима сарадње који предвиђају повезивање широког круга државних органа.

-*Полицијски службеници*- Несумњиво да је улога полицијских службеника од изузетног значаја у раду ударних група, где ће представљати равноправног партнера, који ће својим оперативним могућностима, стручношћу и знањем олакшати рад на насложенијим предметима, и обезбедити задовољавајуће резултате у пракси.

- *Државни органи* - Као што закон предвиђа у члану 20. Пореска управа, Пореска полиција, Управа царина, Народна банка Србије, Управа за спречавање прања новца, Агенција за привредне регистре, Централни регистар хартија од вредности, Централни регистар депо и клиринг хартија од вредности, Агенција за приватизацију, Државна ревизорска институција, Служба за катастар непокретности, Агенција за борбу против корупције, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање, Републичка дирекција за имовину Републике Србије и Управа за јавне набавке морају да одреде више службеника за везу, ради остваривања сарадње и ефикаснијег достављања података тих органа и организација Тужилаштву за организовани криминал и посебних одељења виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције у циљу кривичног гоњења за кривична дела прописана овим законом. Дакле, поменуте институције ће бити у обавези да именују службенике за везу, који представљају мост између између органа из кога долазе и у који су упућени, доприносећи олакшаној сарадњи, размени информација као и узајамној подршци у раду.

Напомињено да ће сва лица која врше функцију, односно обављају послове и задатке у државним органима и посебним организационим јединицама из члана 4.и 13.

Закона подлећи провери имовног стања и безбедоносној провери. На овај начин, обезбедиће се кредибилитет сваког појединца што је предуслов за овакав вид сарадње.

6. Које трошкове ће примена Закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима?

Примена овог закона не проузрокује материјалне трошкове ни грађанима ни привреди, као ни малим и средњим предузећима, с обзиром на природу материје коју закон регулише, јер се предложеним решењима не намећу никакве обавезе издвајања средстава односно плаћања од стране грађана и привреде, па тако ни малих и средњих предузећа.

Када су у питању трошкови сталне обуке за коју је предвиђено да је спроводи Правосудна академија у складу са одредбама члана 24. Нацрта закона, указујемо да се ради о редовном пословању Правосудне академије за које се средства обезбеђују у буџету сваке године, а да износ трошкова за ове врсте није могуће посебно исказивати, односно прецизирати, јер је и ова обука саставни део редовних обука које спроводи по својим плановима Правосудна академија, чија је то основна делатност.

Указује се да је за спровођење овог закона потребно обезбедити одређена додатна средства у буџету Републике Србије, почев од 2018 године, када је планирана примена овог закона, како је посебно наведено у образложењу Нацрта закона. У даљем тексту, указује се детаљније на потребна средства за извршавање закона.

Процена потребних додатних средстава извршена је на основу следећих квалитативних елемената (описних елемената) за буџетирање:

Као полазна основа је коришћена посебно израђена Анализа организационе структуре, капацитета и овлашћења државних органа у борби против организованог криминала и корупције, са посебним освртом на кривична дела са коруптивним елементом, која су прописана Кривичним закоником. На основу броја коруптивних предмета и лица у основним и вишим јавним тужилаштвима са подручја сва четири апелациона јавна тужилаштва (подаци за 2014. годину), као и Тужилаштва за организовани криминал, стања оптерећености заменика јавног тужиоца у Вишем јавном тужилаштву у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, Првом основном јавном тужилаштву у Београду, Основном јавном тужилаштву у Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, броју пријављених лица за коруптивна кривична дела која би могла прећи из подручних основних и виших јавних тужилаштва у надлежност четири нова одељења за борбу против корупције, те броју пријављених лица за коруптивна кривична дела у раду у Вишем јавном тужилаштву у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, Првом основном јавном тужилаштву у Београду, Основном јавном тужилаштву у Новом Саду, Краљеву и Нишу, према новој надлежности, утврђена је процена потребних ресурса и одговарајући обим буџетских средстава, као и њихова динамика реализације по годинама у периоду од 2018. до 2021. године.

На основу приказаних података из ове анализе, припремљен је финансијски аспект образложења Нацрта овог закона.

При процени обима потребних људских ресурса за поступање у предметима из члана 13. Закона, односно формирања четири центра за сузбијање корупције, неопходно је уважавање одређених претходних битних чињеница, међу којима, нарочито: стање попуњености садашњих кадровских капацитета јавнотужилачке функције у Републици

Србији, стање обима послова у овој области и његово повећавање, финансијски аспект јавнотужилачке функције и њен позитиван утицај на буџет, финансијски однос буџетског улагања у повећање капацитета и остварење користи не само за јавнотужилачку функцију, већ и за буџет Србије, односно укупан јавни сектор, привреду и грађане Републике, а и билансне могућности буџета Републике Србије за издвајање средстава за ове намене.

Како се ради о основном циљу који се жели постићи применом овог закона, а то је јачање капацитета јавног тужилаштва, односно обезбеђивање адекватних ресурса јавног тужилаштва и судова за поступање у случајевима корупције, овим Законом се први пут уводи и коришћење финансијске форензике, као мултидисциплинарне области која обједињује сва економска знања и подразумева неопходно ангажовање одређеног броја стручњака форензичке струке.

Посебно важан елемент финансијског аспекта јавнотужилачке функције у овом сегменту борбе против корупције су подаци којима располаже Републичко јавно тужилаштво, а односе се на укупан износ прибављене користи, причињене штете, односно финансијске користи и одузете имовине, финансијске штете, према којима се тај укупан износ, за 2015. годину и део 2016. године креће око цифре од 107 милијарди динара или 868,9 милиона €, са тенденцијом сталног повећавања, што се ближи износу од око 1 милијарде € само за ове две године.

Поређења ради, у Буџету Републике Србије за 2016. годину близу висине ове цифре (107 милијарди динара, колико је евидентиран директан финансијски обухват јавнотужилачке функције у овом моменту), су предвиђена средства за укупне субвенције привреди у износу од 86 милијарди динара, или овај износ (107 милијарди динара) је скоро 3 пута већи од годишњих прихода буџета од царине (35 милијарди динара), или овај износ је већи од укупног прихода од ПДВ у земљи (91 милијарда динара), или је скоро 3 пута већи од свих трансфера општинама и градовима у Србији (33 милијарде динара) или укупна издвајања за сву социјалну заштиту из Буџета Републике Србије (дечија заштита, борачко-инвалидска заштита, ученички и студентски стандард, избегла и расељена лица, транзициони фонд, остала соц. заштита) су само за 9 милијарди мања од овог износа. Кад је у питању однос ове цифре (107 милијарди динара) и издатака за судство, на пример, ова цифра је преко 5 пута већа издвајања за све судове из буџета Републике за 2016. годину, која су око 19 милијарди динара, а овај износ (107 милијарди динара) је око 27 пута већи од годишњих буџетских издатака за јавна тужилаштва који су око 4 милијарде динара.

У односу на ову цифру укупног износа прибављене користи, причињене штете, односно финансијске користи и одузете имовине, финансијске штете (107 милијарди динара, односно приближно 1 милијарде €), са тенденцијом сталног повећавања, укупна издвајања на терет буџета Републике Србије за финансирање људских ресурса и других трошкова неопходних за спровођење овог закона износе, и то:

- у 2018. години 89.066.164 динара (724.115 €¹);
- у 2019. години 131.801.244 динара (1.071.555 €), односно додатно 42.735.000 динара (347.440 €);
- у 2020. години 174.536.324 динара (1.418.995 €), односно додатно 42.735.000 динара (347.440 €), а
- у 2021. години 217.271.404 динара (1.766.434 €) односно додатно 42.735.000 динара (347.440 €).

¹ курс за 1€=123 РСД

Укупан износ расхода за примену овог закона, према исказаним подацима је 612.675.136 динара (4.981.099 €), што је око пола процента (0,57%) од износа од 107 милијарди динара (868.856.830,32 €) прибављене користи, причињене штете, односно финансијске користи и одузете имовине, финансијске штете за 2015. годину и део 2016. године у области организованог криминала и корупције.

Процена потребног броја заменика јавних тужилаца за формирање четири нова одељења и динамика њиховог попуњавања, пројектована је и на основу укупног броја лица у постојећим предметима (22.957 лица), односно преноса надлежности и броја лица у нова четири одељења (преноси се укупно 12.779 лица или више од половине односно 55,7% лица за процесуирање у новим одељењима).

Уважавајући ограничени билансни простор Буџета Републике Србије, односно немогућност да у једној или две године обезбеди сва потребна финансијска средства, према процењеним приоритетима је предложена динамика обезбеђења потребних људских ресурса и то првенствено прерасподелом у оквиру постојећег броја заменика јавних тужилаца, као и пријемом нових заменика јавног тужиоца, пријемом припадајућег броја стручних сарадника (на 2,5 заменика јавног тужиоца 1 стручни сарадник и на 2 заменика 1 записничар).

Процењене потребе за људским ресурсима територијално по одељењима, у периоду 2018. до 2021. године су приказане у следећој табели:

Р. бр.	Назив апелације	Динамика и број потребног људског особља у периоду 2018-2021. година				
		2018	2019	2020	2021	укупно
1	2	3	4	5	6	7
1.	Београд, укупно, од чега:	49	10	10	10	79
1.1.	Заменици јавног тужиоца	25	5	5	5	40
1.2.	Тужилачки помоћници	10	2	2	2	16
1.3.	Записничари	14	3	3	3	22
2.	Нови Сад, укупно, од чега:	38	7	7	7	59
2.1.	Заменици јавног тужиоца	20	3	3	3	29
2.2.	Тужилачки помоћници	8	2	2	2	14
2.3.	Записничари	10	2	2	2	16
3.	Краљево, укупно, од чега:	29	5	5	5	44

3.1.	Заменици јавног тужиоца	15	2	2	2	21
3.2.	Тужилачки помоћници	6	1	1	1	9
3.3.	Записничари	8	2	2	2	14
4.	Ниш, укупно, од чега:	29	5	5	5	44
4.1.	Заменици јавног тужиоца	15	2	2	2	21
4.2.	Тужилачки помоћници	6	1	1	1	9
4.3.	Записничари	8	2	2	2	14
5.	Остали службеници, укупно, од чега:	17	0	0	0	17
	Форензичари	5	0	0	0	5
	Службеници писарнице	12	0	0	0	12
	Заменици јавног тужиоца, укупно	75²	12	12	12	36
	Тужилачки помоћници, укупно	30	6	6	6	48
	Записничари, укупно	40	9	9	9	67
	Укупно:					
1.	Заменици јавног тужиоца	75³	12	12	12	36
2.	Тужилачки помоћници	30	6	6	6	48
3.	Записничари	40	9	9	9	67
4.	Форензичари	5	0	0	0	5
5.	Службеници писарнице	12	0	0	0	12
	Укупно (1+2+3+4+5)	87	27	27	27	168

²²Овај број заменика јавног тужиоца се у 2018. години обезбеђује прерасподелом постојећег броја, без пријема нових

³Овај број заменика јавног тужиоца се у 2018. години обезбеђује прерасподелом постојећег броја, без пријема нових

С обзиром да у 2018. години примена закона почиње на крају првог квартала (01. марта 2018. године), процењено је да, у овој првој години примене закона треба извршити прераспodelу постојећих људских ресурса, а то пре свега заменика јавних тужилаца (укупно 75 заменика јавног тужиоца - Београд 25, Нови Сад 20, Краљево 15 и Ниш 15), без пријема нових заменика јавног тужиоца у 2018. години, за ова четири нова одељења. Међутим, у 2018. години планира се запошљавање 30 тужилачких помоћника и 40 записничара, 5 форензичара и 12 службеника за потребе четири писарнице (4 са вишом и 8 са средњом спремом), што укупно износи 87 људи у овој години, а у наредне три године (2019. 2020. и 2021. години) планирано је запошљавање: по 12 заменика јавног тужиоца (Београд 5, Нови Сад 3, Краљево 2 и Ниш 2), по 6 тужилачких помоћника и по 9 записничара, или укупно за три следеће године, 36 заменика јавних тужилаца, 48 тужилачких помоћника и 67 записничара или укупно у периоду 2018. до 2021. године 168 људи, са прорачунима према наведеним одговарајућим коефицијентима (брuto плати), а у складу са буџетским прописима, а што према попуњеним одговарајућим ПФЕ обрасцима за 2018. годину и прорачунима за наредне године, изгледа овако:

У динарима						
Р. бр.	Врста људских ресурса/ износи у дин.	2018	2019	2020	2021	укупно
1	2	3	4	5	6	7
1.	Љ.ресурси					
1.1.	Заменици јавног тужиоца	0	12	12+12	12+12+12	36
	Износ	0	32.258.000	64.516.000	96.774.000	193.548.000
1.2.	Тужилачки помоћници	30	30+6	30+6+6	30+6+6+6	48
	Износ	32.933.520	39.520.224	46.106.928	52.693.632	171.254.304
1.3.	Записничари	40	40+9	40+9+9	40+9+9+9	67
	Износ	17.290.560	21.180.936	25.071.312	28.961.688	92.504.496
1.4.	Остали службеници:					
14.1.	Форензичари	5	5	5	5	5
	Износ	9.051.900	9.051.900	9.051.900	9.051.900	36.207.600
1.4.2.	Службеници писарнице	12	12	12	12	12
	Износ	5.885.184	5.885.184	5.885.184	5.885.184	23.540.736
	Свега 1.					
	Број	87	87+27	87+27+27	87+27+27+27	168
	Износ	65.161.164	107.896.244	150.631.324	193.366.404	517.055.136

2.	Остали расходи					
2.1.	Закупнина	11.905.000	11.905.000	11.905.000	11.905.000	47.620.000
2.2.	Текући расходи	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	48.000.000
	Свега 2.	23.905.000	23.905.000	23.905.000	23.905.000	95.620.000
5.7.	Укупно (1+2)	89.066.164	131.801.244	174.536.324	217.271.404	612.675.136

Сходно члану 19. Закона, за прописану могућност образовања службе финансијске форензике, неопходно је да се изврши пријем 5 финансијских форензичара у 2018. години (висока спрема), као и формирање писарница у сваком од четири одељења, с тим што би у Београду у Новом Саду било запослено по 4 службеника у писарници (по 3 запослена са средњом спремом и 1 руководиоца писарнице - виша спрема), а у Краљеву и Нишу по два службеника (по 1 са средњом спремом и по 1 са вишом школском спремом), што укупно износи 12 службеника у четири писарнице, са прорачунима према одговарајућим коефицијентима за наведени ниво школске спреме, а у складу са буџетским прописима.

Када су остали људски ресурси у питању, процењено је следеће:

- 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;

Када су у питању остали трошкови, процењује се да би за примену Закона додатно требало обезбедити још по 1.000.000,00 динара месечно (12.000.000,00 динара годишње), почев од 2018. године, преко Државног већа тужилаца, за остале текуће трошкове за рад јавних тужилаштава.

Када су у питању пословни простори за смештај људског особља планирано је следеће:

- у Београду, рентирање пословног простора до завршетка реконструкције зграде Палата правде (2019. година) -,

- у Новом Саду, рентирање пословног простора до завршетка изградње палате правде која почиње 2018. године;

- у Краљеву, рентирање пословног простора до коначног решења, а

- у Нишу - реалокација постојећих капацитета и прерасподела постојећег пословног простора у згради Апелационог суда.

Укупни трошкови закупнине за наведене локације процењени су на износ од 11.905.000 динара годишње.

Трошкови информационо комуникационог система и других припадајућих потреба решаваће се у склопу одговарајућих прорачуна за развој јединствене инфраструктуре информационог система и централног софтверског решења за сва тужилаштва у Републици Србији.

Трошкови обука и других неопходних едукација извршиће се у оквиру плана и програма Правосудне академије и донаторских средстава.

Имајући изнето у виду, за спровођење овог закона је потребно обезбедити средства по годинама, и то:

- у 2018. години, потребна су буџетска средства у укупном износу од 89.066.164 динара, од чега за плате нових запослених у укупном износу од 65.161.164 динара и остале расходе, укупно 23.905.000 динара, од чега за закупнине 11.905.000 динара и друге текуће расходе за рад ових органа 12.000.000 динара;

- у 2019. години, потребна су буџетска средства у укупном износу од 131.801.244 динара, од чега за плате запослених у претходној години и нових запослених у укупном износу од 107.896.244 динара и остале расходе, укупно 23.905.000 динара, од чега за закупнине 11.905.000 динара и друге текуће расходе за рад ових органа 12.000.000 динара или за 42.735.000 динара (347.440 €) више у односу на претходну годину;

- у 2020. години, потребна су буџетска средства у укупном износу од 174.536.324 динара, од чега за плате запослених у претходне две године и нових запослених у укупном износу од 150.631.324 динара и остале расходе, укупно 23.905.000 динара, од чега за закупнине 11.905.000 динара и друге текуће расходе за рад ових органа 12.000.000 динара, или за 42.735.000 динара (347.440 €) више у односу на претходну годину, а

- у 2021. години, потребна су буџетска средства у укупном износу од 217.271.404 динара, од чега за плате запослених у претходне три године и нових запослених у укупном износу од 193.366.404 динара и остале расходе, укупно 23.905.000 динара, од чега за закупнине 11.905.000 динара и друге текуће расходе за ових органа 12.000.000 динара или за 42.735.000 динара (347.440 €) више у односу на претходну годину.

Из овога произилази да укупна средства за спровођење овог закона у 2018, 2019, 2020. и 2021. години износе 612.675.136 динара, од чега за плате 517.055.136 динара, а за остале трошкове 95.620.000 динара, при чему за закупнине 47.620.000 динара и 48.000.000 динара за друге текуће расходе за рад ових органа.

7. Да ли позитивне последице доношења Закона оправдавају трошкове његове примене?

Позитивне последице доношења закона сасвим оправдавају трошкове његове примене јер се додатни трошкови који нису значајног обима, пре свега односе на побољшање административних и других стручних капацитета за спровођење борбе против системске корупције, организованог, финансијског, привредног и криминала против службене дужности, односно прогоном ових кривичних дела доприноси се економској стабилност земље, националној безбедности, демократији и владавини права.

Поред тога, процењује се да ће се, с обзиром на значајно повећање обима активности у борби против организованог криминала и корупције, повећати и обим одузете незаконито стечене имовине, што ће такође допринети повећаној оправданости примене овог Закона.

Према наведеним проценама које се односе на поменуте директне и индиректне користи, односно позитивне последице предложених решења, односно значајних повећања обима активности у борби против организованог криминала и корупције, као и повећања обима одузете незаконито стечене имовине, процењује се да ће укупне користи далеко премашити укупне трошкове исказане за спровођење овог закона.

Да ли се Законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?

Унапређен вид сарадње репресивних са другим државним органима, кроз новине у виду увођења службеника за везу и ударних група, требало би да допринесе начелно гледано стварању пословне сигурности у приватном сектору односно побољшању пословне климе, што подразумева да ће предложена решења по усвајању посредно утицати на стварање нових привредних субјеката на тржишту, а тиме и на тржишну конкуренцију. Очекује се увођење извесности и предвидивости у привредним односима, што ће допринети јачању перцепције о повољности улагања у нашу привреду.

8. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?

Коначан текст Нацрта резултат је спроведеног широког консултативног процеса који је обухватио све заинтересоване субјекте, почев од састава саме радне групе, преко редовне укључености представника међународних организација USAID, OEBS и UNDP, али и Делегације ЕУ и Савета Европе. Такође, пружена је могућност учешћа заинтересованих лица, представницима стручне и опште јавности да путем јавних расправа узму активно учешће у креирању предложеног законског решења.

Важно је напоменути да је јавна расправа организована у периоду од 5.августа до 5. септембра, као и да је текст нацрта је био постављен на интернет презентацији Министарства правде и порталу е-управе. У току трајања јавне расправе, учесницима јавне расправе је дата могућност да у писаној форми дају своје предлоге, примедбе и сугестије на нацрт закона. Имајући у виду значај процеса консултација за транспарентност и квалитет законодавног процеса и његовог крајњег резултата, по окончању јавне расправе, радна група је детаљно размотрила све приспеле сугестије и коментаре, заузевши став поводом појединачних предлога, при чему су одређени и усвојени, чиме се допринело изради што квалитетнијег постојећег текста.

Наиме, као кључна сугестија Агенције за борбу против корупције и Колегијума Апелационог јавног тужилаштва у Нишу односила се на потребу измене одредби Нацрта

које се односе на круг лица за које је функционер обавезан да достави податке о имовини и приходима. У циљу усклађивања текста Нацрта са Законом о Агенцији за борбу против корупције, односно новим Законом о Агенцији за борбу против корупције којим је (према Моделу закона који је израдила Агенција) предложено је да се круг повезаних лица ограничи на супружника, или ванбрачног партнера, родитеље или усвојитеље и своју децу или усвојеника. Ради ефикасне примене, спречавања потешкоћа у примени и остваривања сврхе прописивања ове норме, Министарство правде је усвојило овакав предлог.

Такође, Колегијуми Апелационог јавног тужилаштва и Виши суд у Нишу, исказали су неслагање са решењем Нацрта према коме право на увећане плате и право на стаж осигурања са увећаним трајањем имају судије које суде у посебном одељењу за сузбијање корупције, сматрајући да не постоји оправдан разлог да се не пропишу подједнаке бенефиције у односу на судије које поступају у посебном одељењу за сузбијање корупције, јер се ради о истој врсти кривичних дела, као и поступцима који су једнако сложени. Осим тога, указали су на могућност да би неједнак третман могао утицати на мотивацију носилаца судијских функција који поступају у поменутих предметима, што би посредно могло да утиче на резултате њиховог рада. Не доводећи у питање значај поступања у коруптивним кривичним предметима, Министарство правде је задржало решење предвиђено у важећем закону водећи се потребом рационализације трошкова, односно што мањег оптерећења буџета Републике Србије. Не сматрамо да ће оваква одлука довести у питање мотивисаност и ефикасност носилаца судијских функција да поступају у додељеним предметима, имајући у виду низ новина којима се успоставља нова организациона структура којом ће бити унапређено и олакшано њихово поступање.

Министарство финансија- Пореска управа је указала на потребу да се Одсек за сузбијање организованог криминала Сектора пореске полиције одреди као један од органа из члана 4. нацрта јер је у досадашњем раду остварио значајну сарадњу са Тужилаштвом за организовани криминал и другим државним органима где су реализовани предмети који су имали обележја организованог криминала. Како је предложено законско решење усклађено са Стратегијом истрага финансијског криминала као једним од кључних стратешких докумената, то се поменуто решење сматра доследном реализацијом њених циљева. Напомињемо да се значајна улога Министарства финансија огледа не само кроз обавезу именовања службеника за везу, већ и кроз рад унутар ударних група, чиме ће Пореска управа моћи да да свој значајан допринос у унапређеној сарадњи са репресивним органима преносећи стручно знање, вештине и искуство.

Коначно, предложено законско решење је позитивно оцењено од стране невладиног сектора (Транспарентност, Савез страних инвестотора, Одбор за сузбијање сиве економије Америчке привредне коморе) и препознато као значајан допринос у унапређењу рада државних органа у борби против организованог криминала, тероризма и корупције.

10. Које ће се мере током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем Закона намерава?

Предуслов за ефикасну примену нових законских одредаба и реализацију стратешких мера је континуирано, системско, и доследно спровођење предвиђених активности. Уз сарадњу свих државних институција, које учествују као равноправни партнери у сложеном процесу реформе досадашњег механизма сарадње репресивних органа, омогућава се не само унапређење рада сваке појединачне институције, већ решавање једног комплекснијег проблема, чији се ефекти негативно осликавају на све сфере друштва. Као што смо напоменули, предложено законско решење је само сегмент читавог пакета закона које је припремило Министарство правде, а након чијег усвајања ће уследити реализација низа мера ради њихове ефикасне примене, прилагођених друштвеним и економским приликама у земљи.

У циљу успостављања финансијске форензике у јавном тужилаштву, неопходно је идентификовати мањи број лица која имају знања и способности и која су вољна да се баве финансијском форензиком, и то пре свега форензичним рачуноводством у државним органима, односно јавном тужилаштву. Потребно је дефинисати јасне и прецизне критеријуме за ангажовање финансијских форензичара, који морају имати раније искуство са рачуноводством и ревизијом. Поред тога, у оквиру припреме за рад у јавном тужилаштву, биће неопходно да прођу специјализовану обуку, на основу које ће моћи у што краћем року да се оспособе за свакодневне активности и ефикасну сарадњу са јавним тужиоцима.

Иако је законом предвиђена могућност формирања ударних група, у циљу решавања најсложенијих кривичних предмета, у наредном периоду биће неопходно разрадити, односно прецизирати и дефинисати сваки сегмент оваквог вида колаборације. Као потреба намеће се израда методологије функционисања ударне групе, која би представљала интерни актус мерен на анализу потенцијалног начина сарадње кључних државних органа. Поменути акт, било би неопходно прецизирати улогу јавног тужиоца као координатора читавим тимом, начин формирања ударне групе, модел и динамику рада, као и потребне ресурсе.

Имајући у виду да су стручност и знање кључни фактори за успех и ефикасну примену законских одредби након њиховог усвајања, закон предвиђа да ће сви носиоци правосудних функција и полицијски службеници који поступају у предметима који су обухваћени регистром кривичних дела, морају да прођу обуку предвиђену будућим програмом који доноси Правосудна академија. Обука ће као што је већ напоменуто бити спровођена и за службенике за везу, као и за специјализована обука за јавне тужиоце који ће се наћи у улози координатора ударним групама. Свеобухватан програм обуке биће заснован на претходно припремљеној анализи потреба, прилагођен полазницима, који ће за циљ имати оспособљавање за све професионалне изазове којима ће бити изложени

приликом обаљања својих радних активности. Након неуспеха обука које су више година организоване *ad hoc*, овакав приступ нема за циљ постизање краткорочних резултата, већ конитуирано и сврсисходно унапређење знања полазника, које ће довести до далекосежних позитивних ефеката на читав систем.

Немогућности постизања жељених резултата у управљању истрагом и кривичним гоњењем у поменутој области, свакако је узроковано изостанком, односно недовољним бројем потребног стручног, административног и техничког особља као покретача и носиоца читавог процеса. Такође, томе су допринели неадекватни услови за обављање свакодневних радних активности, што је свакако довело до потребе повећања техничких капацитета. Имајући у виду предвиђену измењену организациону структуру, као и новину у виду ударних група, нема сумње да ће обезбеђивање просторних, техничких и људских капацитета бити један од приоритетних мера. У том смислу, неопходно је у наредном периоду извршити процену неопходних услова рада и капацитета (инфраструктурних и административних) за јавне тужиоце у посебним одељењима виших јавних тужилаштва у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу. Анализа ће показати у којим случајевима и у којој мери је неопходно организовати прераспделу просторија у оквиру зграде у којој се налазе правосудни органи, како би јавни тужиоци имали одговарајуће инфраструктурне услове. Такође, анализа би требало да одговори на питање неопходног обима административне подршке, како би се омогућило јавном тужиоцу да ефикасно процесуира учинице кривичних дела.

Акти које је потребно изменити односно донети, а којима се извршава предметни закон:

- Правилник о систематизацији радних места у јавним тужилаштвима;
- Правилник о управи у јавним тужилаштвима;
- Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у судовима;
- Акт којим се ближе уређује којим се ближе уређује организација и рад службе за сузбијање организованог криминала;
- Акт којим се уредићује висина плате лица из члана 4. предметног Закона;
- Акт којим се ближе уређује рад и организација службе за сузбијање корупције;
- Акт којим се ближе уређује рад Посебног одељења Вишег суда за организовани криминал;
- Акт којим се ближе уређује рад Посебног одељења Апелационог суда за организовани криминал;
- Акт којим се ближе уређује организација, рад и поступање са притвореницима у Посебној притворској јединици;
- Акт којим се ближе уређује рад посебног одељења вишег суда за сузбијање корупције;
- Акт којим се ближе уређује начин пријема финансијских форензичара у јавна тужилаштва и начин провере поседовања посебних знања;

- Акт којим се ближе уређује начин обављања безбедносних провера из члана 26.предметног закона, као и евидентирање прикупљених података;

- Протокол којим ће се уредити рокови, начин поступања и службене комуникације посебних одељења виших јавних тужилаштава и Службе за сузбијање корупције.

Носиоци наведених нормативних активности су следећи субјекти:

- Министарство правде (министар надлежан за послове правосуђа);
- Републичко јавно тужилаштво,
- Државно веће тужилаца;
- Јавни тужиоци;
- Председници судова;
- Министарство унутрашњих послова (министар надлежан за унутрашње послове);
- Тужилац за организовани криминал;
- Влада;
- Председник Вишег суда у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду;
- Председник Апелационог суда у Београду.

Одредбом члана 30.Закона прописани су рокови за доношење горе наведених подзаконских аката. Све подзаконске акте, осим Протокола којим ће се уредити рокови, начин поступања и службене комуникације посебних одељења виших јавних тужилаштава и Службе за сузбијање корупције, надлежни су дужни да донесу до дана почетка примене овог закона.

Обавеза Правосудне академија је да до дана почетка примене овог закона сачини план и програм обуке носилаца правосудних функција који врше функцију у судовима и јавним тужилаштвима, односно њиховим одељењима прописаним овим законом, као и припадника полиције и економских форензичара.

Процена радне групе је да је потребно временски раздвојити ступање на снагу и почетак примене закона, из ког разлога је и одредбом члана 32. примена закона одложена до 1. марта 2018. године.