

Pregledni rad  
Primljen: 16. 10. 2017.  
Revidirana verzija: 5. 12. 2017.  
Prihvaćen: 30. 1. 2018.

UDK: 343.85:343.9.022(497.11)  
343.123.12  
343.13:351.746.2  
347.963  
doi:10.5937/nabepo22-15376

## SPECIJALIZACIJA DRŽAVNIH ORGANA U SUZBIJANJU ORGANIZOVANOG KRIMINALA, TERORIZMA I KORUPCIJE SA POSEBNIM OSVRTOM NA ODNOS IZMEĐU JAVNOG TUŽILAŠTVA I POLICIJE<sup>1</sup>

**Gordana Krstić<sup>2</sup>**

Tužilaštvo za organizovani kriminal, Beograd

**Sažetak:** Organizovani kriminal, terorizam i korupcija predstavljaju najteže, najsloženije i najopasnije vrste kriminalnih aktivnosti, koje egzistiraju u svim sferama savremenog društva i konstantno prete da ugroze nacionalni demokratski poredak, državnu bezbednost i slobode i prava građana. Adekvatno otklanjanje tih rizika i suzbijanje organizovanog kriminala u širem smislu zahteva produbljeno i strateško delovanje celokupnog državnog aparata na implementaciji preventivnih, normativnih i represivnih mera. Najznačajnije su one koje se odnose na specijalizaciju državnih organa, u čiju nadležnost spadaju otkrivanje, krivično gonjenje i suđenje za ova krivična dela. U radu su elaborirana rešenja propisana u novom Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, čija primena počinje od 1. marta 2018. godine uz komparativni prikaz materijalnih i procesnih odredbi po trenutno važećem organizacionom zakonu. Predmet analize je i odnos između javnog tužilaštva i policije, kao ključnih činilaca od čijeg rada zavisi prikupljanje dokaza i pokretanje krivičnog postupka. Razmatrani su i inovativni oblici saradnje, koji su prvi put inkorporisani

---

<sup>1</sup> Stavovi izneti u radu predstavljaju isključivo lični stav autora.

<sup>2</sup> Tužilački pomoćnik, grkrstic@gmail.com

u zakonski tekst, kao što su finansijski forenzičari, službenici za vezu i udarne grupe. Oni treba da doprinesu jačanju institucionalnih kapaciteta, radi efikasnog sprovođenja krivičnog postupka protiv organizovanih kriminalnih grupa. Na kraju rada izneti su zaključci i ukazano je na neophodnost pripremanja i obezbeđivanja personalnih, statusnih, organizacionih i tehničkih uslova za konkretnu primenu odredaba novog Zakona. Striktno poštovanje specijalizacije državnih organa u svakom slučaju je *conditio sine qua non* za zakonito organizovanje i delotvorno vršenje poslova i zadataka iz nadležnosti državnih organa u krivičnoj materiji koja tretira organizovani kriminal, terorizam i korupciju.

**Ključne reči:** tužilaštvo, policija, organizovani kriminal, terorizam, korupcija, specijalizacija.

## Uvod

Organizovani kriminal, terorizam i korupcija predstavljaju najteže i najsloženije pojavne oblike kriminalnih aktivnosti, čije suzbijanje zahteva kontinuirano, sistematično i temeljno delovanje državnih organa na njihovom otkrivanju, krivičnom gonjenju i suđenju. Organizovani kriminal je teško prepoznati zbog konspirativnog ponašanja organizatora i pripadnika organizovane kriminalne grupe, specifične, zatvorene, kao i razgranate strukture zasnovane na odnosu zavisnosti i subordinacije, kompleksnih modaliteta vršenja krivičnih dela za koje je zaprećena kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna i mreže pripadnika na teritoriji jedne ili više stranih država. Finansiranje terorizma, terorističko udruživanje i vršenje terorističkih dela usled latentne opasnosti od ozbiljnog zastrašivanja i stradanja stanovništva i destabilizacije državnog poretka zahteva strateški rad na markiranju potencijalnih učinilaca, upoznavanju njihovog funkcionisanja i analizu rizika. Korupcija ima različite aspekte, rasprostranjena je u javnom i privatnom sektoru i bez adekvatnih zakonskih mera i koordinirane saradnje relevantnih državnih organa nije moguće njeno sprečavanje, kontrola ili sprovođenje pravdi učinilaca koruptivnih krivičnih dela.

Navedeni elementi, kao i način dokazivanja krivičnih dela organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, koji implicira eksploataciju posebnih dokaznih radnji zajedno sa ulaženjem u trag tokovima novca i finansijskim transakcijama, koje se redovno kriju iz ovih krivičnih dela, ukazali su na neophodnost specijalizacije državnih organa u toj materiji. U materijalnom smislu, specijalizacija se u stvari ogleda u *odabiru ljudskih resursa*, odnosno profesionalaca koji raspolažu kako teorijskim, tako i praktičnim znanjima i veštinama, i *posedovanju tehničkih uređaja*, radi efikasne realizacije krivičnog progona i kasnije

osude. U formalnom smislu, specijalizacija se ispoljava u zakonskim rešenjima. Pored Krivičnog zakonika,<sup>3</sup> Zakonika o krivičnom postupku,<sup>4</sup> Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela,<sup>5</sup> u ovoj oblasti trenutno je u Republici Srbiji na snazi Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela,<sup>6</sup> koji je donet 2002. godine i jedanaest puta je menjan. Zbog protoka roka od njegovog donošenja i potrebe jačanja kapaciteta državnih organa u delotvornijem suzbijanju kriminala u decembru 2016. godine donet je novi Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije.<sup>7</sup> Početak njegove primene odložen je do 1. marta 2018. godine, te je ovo pravi momenat za analizu novih rešenja koja predviđa taj zakon i sagledavanje ključnih instituta, da bi u datom momentu došlo do njegove pune implementacije.

## 1. Predmet uređenja novog Zakona

Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije (*u daljem tekstu: novi Zakon*) ima za predmet regulisanje organizacione strukture i saradnje državnih organa s ciljem efikasnijeg otkrivanja, krivičnog gonjenja i suđenja za krivična dela organizovanog kriminala, terorizma i korupcije. Zakon je organizacione prirode, sa pojedinim procesnim odredbama.

Državni organi su sistematizovani u dve kategorije u zavisnosti od krivičnih dela za čije otkrivanje, krivičnog gonjenje i suđenje će biti nadležni i to su:

- 1) državni organi za suzbijanje organizovanog kriminala i terorizma<sup>8</sup> i
- 2) državni organi za suzbijanje korupcije.<sup>9</sup>

Kompetencije za postupanje u predmetima krivičnih dela organizovanog kriminala i terorizma imaju Tužilaštvo za organizovani kriminal, Ministarstvo unutrašnjih poslova – organizaciona jedinica nadležna za suzbijanje organizovanog kriminala, Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu za organizovani kriminal, kao sud prvog stepena, Posebno odeljenje Apelacionog suda u Be-

3 *Službeni glasnik RS*, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16.

4 *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14.

5 *Službeni glasnik RS*, br. 32/13, 94/16.

6 *Službeni glasnik RS*, br. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11, 101/11, 32/13.

7 *Službeni glasnik RS*, br. 94/16; zakon je stupio na snagu 2. 12. 2016. godine, a primenjuje se od 1. 3. 2018. godine.

8 *Ibidem*, čl. 3–12.

9 *Ibidem*, čl. 13–18.

ogradu za organizovani kriminal, kao drugostepeni sud, i Posebna pritvorska jedinica Okružnog zatvora u Beogradu.<sup>10</sup> Ova rešenja su slična kao i u prethodnom zakonu, osim što je izmenjen termin koji se odnosi na policijski organ, jer se umesto Službe za borbu protiv organizovanog kriminala upotrebljava termin „organizaciona jedinica u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova“. Nesporno je, u krajnjoj liniji, da je i Služba unutrašnja jedinica policije, ali je fundamentalno, bez obzira na ove jezičke distinkcije, da se u okviru nje vrše policijski poslovi koji se isključivo tiču organizovanog kriminala i terorizma.

Za krivična dela korupcije sa izuzetkom onih za koja su zaduženi državni organi za suzbijanje organizovanog kriminala i korupcije,<sup>11</sup> nadležni su: posebna odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije, Ministarstvo unutrašnjih poslova – organizaciona jedinica nadležna za suzbijanje korupcije i posebna odeljenja viših sudova za suzbijanje korupcije. Način organizacije javnih tužilaštva i sudova za vođenje krivičnog postupka za koruptivna krivična dela i njihova teritorijalna centralizacija u četiri grada na teritoriji Republike Srbije – Beograd, Novi Sad, Kraljevo i Niš vrlo su specifični. Naime, ingerencije za postupanje u koruptivnim predmetima na području mesne nadležnosti *exempli causa* Apelacionog javnog tužilaštva u Beogradu ima Više javno tužilaštvo u Beogradu, odnosno Viši sud u Beogradu za područje Apelacionog suda u Beogradu i ovakva zakonska regulativa nije tipična u smislu postojanja harmonizacije sa opštim Zakonom o uređenju sudova<sup>12</sup> i uređenjem javnog tužilaštva po vrsti u Zakonu o javnom tužilaštvu<sup>13</sup> i Zakonu o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava.<sup>14</sup> Po prirodi stvari, više javno tužilaštvo obuhvata niža osnovna javna tužilaštva, a do sada nikako nije po obimu i vrsti posla moglo da obuhvati i druga viša javna tužilaštva sa područja određenog apelacionog javnog tužilaštva. Analogno se primenjuje i u slučaju sudova, jer su apelacioni sudovi po rangu sudovi višeg stepena od viših sudova. Osim ove nedoslednosti, postoji i opasnost od ogromnog priliva predmeta prvo u četiri javna tužilaštva, a sukcesivno i u posebna odeljenja četiri viša suda, bez obzira što novi Zakon propisuje da će se krivični postupci koji su pokrenuti pre početka primene novog Zakona okončati pred javnim tužilaštvom ili pred stvarno i mesno nadležnim sudom, odnosno odeljenjem suda koje je bilo funkcionalno nadležno pre dana početka primene novog zakona.<sup>15</sup> Ovakav zaključak proizilazi iz činjenice da sve obrade koje su bile u fazi predistražnog postupka mogu biti dostavljene na nadležnost i dalje postupanje odeljenjima

10 *Ibidem*, član 4.

11 *Ibidem*, član 3, stav 1, tač. 2 i 3 u vezi s članom 2, stav 1, tač. 3 i 4.

12 *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15, 106/15, 13/16, 108/16, član 14.

13 *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14, 117/14, 106/15, 63/16), čl. 13–15.

14 *Službeni glasnik RS*, br. 101/13.

15 Novi Zakon, član 30.

viših javnih tužilaštava koja tek treba da budu formirana. Promena stvarne i mesne nadležnosti nosi sa sobom rizik od prouzrokovanja privremenog za- stoja u radu odeljenja za suzbijanje korupcije, posebno imajući u vidu da su koruptivni predmeti kompleksni, sa obimnom dokumentacijom i da od rezonovanja javnog tužioca zavisi pravac vršenja provera. Zbog toga je u što hitnijem roku neophodno izvršiti prethodnu detaljnu analizu priliva predmeta na nivou svih viših javnih tužilaštava koji potpadaju pod jedno apelaciono javno tužilaštvo, izmeniti pravilnike o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u višim javnim tužilaštvima, u kojima treba da se formiraju posebna odeljenja, i povećati broja zamenika javnih tužilaca i tužilačkih pomoćnika, koji bi rešavali predmete u tim odeljenjima viših javnih tužilaštava.

Novi Zakon uređuje i *kadrovsku strukturu državnih organa*, prvenstveno propisujući posebne uslove za predlaganje kandidata za tužioca za organizovani kriminal, odnosno izbor zamenika tužioca za organizovani kriminal u vidu davanja prednosti kandidatima, koji poseduju potrebna stručna znanja i iskustvo iz oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije u izbor- nom postupku.<sup>16</sup> Osim ove dve oblasti, trebalo je dodati i znanja o terorizmu, ali je to u konkretnom slučaju izostavljeno. Sama činjenica da se određeni kandidat u praksi nije susretao sa krivičnim delom terorizma, ne podrazumeva *prima facie* da nije kompetentan da postupa u predmetima u vezi sa tom tematikom. Praktični domašaj dodatnog kriterijuma manifestuje se u obavezi Državnog veća tužilaca da prilikom sačinjavanja rang liste na osnovu zbira bodova, koji su kandidati ostvarili nakon sprovedenog postupka po Pravilniku o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije, višu poziciju prizna kandidatu koji pruži dokaze o osposobljenosti u domenu organizovanog kriminala.<sup>17</sup>

Regulisan je i način postavljenja i razrešenja starešine posebne organiza- cione jedinice za suzbijanje organizovanog kriminala i terorizma.<sup>18</sup> Ministar nadležan za unutrašnje poslove, *uz pribavljeno mišljenje tužioca*, postavlja i razrešava starešinu organizacione jedinice nadležne za suzbijanje organizovanog kriminala. S tim u vezi, postavlja se pitanje pravnog značaja za donošenje odluke od strane resornog ministra pozitivno ili negativno mišljenje o predloženo- nom kandidatu koje daje tužilac za organizovani kriminal. Iako je u biti ovog rešenja tendencija prožimanja ovlašćenja i međusobne kontrole i korekcije, nepreciznost u novom Zakonu ukazuje da u svakom slučaju konačnu odluku o otpočinjanju ili prestanku funkcije starešine organizacione jedinice policije, ima ministar, a da mišljenje tužioca ima konsultativno dejstvo.

<sup>16</sup> *Ibidem*, član 5, stav 3.

<sup>17</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 43/15, 30/16, čl. 14, 21 i 30–31.

<sup>18</sup> Novi Zakon, član 6, stav 3.

Usled formiranja posebnih odeljenja višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije, novim Zakonom, analogno Tužilaštvu za organizovani kriminal, definisani su uslovi za postavljenje rukovodioca odeljenja, raspoređivanje ili upućivanje zamenika. Prilikom odlučivanja o kadrovskom sastavu posebnog odeljenja za korupciju viši javni tužilac mora da vodi računa o posedovanju potrebnih stručnih znanja i iskustava iz oblasti borbe protiv privrednog kriminala i suzbijanja krivičnih dela protiv službene dužnosti i korupcije.<sup>19</sup> Do postavljenja rukovodioca odeljenja, raspoređivanja zamenika javnog tužioca, koji u istom višem javnom tužilaštvu obavlja javnotužilačku funkciju ili upućivanja zamenika iz drugog javnog tužilaštva, u kom nije obrazovano takvo odeljenje, višeg, istog ili nižeg stepena može doći samo uz saglasnost zamenika javnog tužioca.<sup>20</sup> *Koordinaciju rada posebnih odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije* vrši tužilac za organizovani kriminal, koji je u obavezi da periodično, a najmanje jednom mesečno saziva sastanke sa svim rukovodiocima posebnih odeljenja. Ovo je novo ovlašćenje tužioca za organizovani kriminal, koje je vrlo diskutabilno sa aspekta njegove stvarne nadležnosti i vrste posla koji obavlja, izuzev kada se odnosi na razmatranje delegiranja na nadležnost i dalje postupanje određenog predmeta. S tim u vezi, Tužilaštvo za organizovani kriminal, kao tužilaštvo posebne nadležnosti, vrši svoje poslove u formatu suzbijanja organizovanog kriminala i terorizma i samo u slučaju najgrubljih povreda, uz dodatne uslove koji se odnose na imovinski cenzus kod krivičnih dela protiv privrede, odnosno svojstvo i način izbora, postavljenja ili imenovanja određenog lica kod krivičnih dela protiv službene dužnosti, postupa na planu suzbijanja korupcije. U tim okvirima tužilac za organizovani kriminal vrši svoje prerogative i zadužen je za razmatranje predmeta, rešavanje spornih pravnih pitanja i krivično gonjenje učinilaca na celokupnoj državnoj teritoriji. Praktične konsekvence ovakvog rešenja podrazumevaju da tužilac za organizovani kriminal treba da bude ne samo upućen u rad posebnih odeljenja za suzbijanje korupcije, nego i da vrši njihovu koordinaciju, da im pomaže u radu, daje smernice i stara se o efikasnoj obradi predmeta, u kojima on inače stvarno ne postupa. Iz razloga celishodnosti, pravilnije je da koordinaciju rada posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije sprovodi viši javni tužilac, a sastanci sa višim javnim tužiocima i rukovodiocima posebnih odeljenja za suzbijanje korupcije treba da se odvijaju u ravni javnog tužilaštva opšte nadležnosti ili hijerarhijski najvišeg tužilaštva. Zbog velikog obima posla, kompleksnih i delikatnih predmeta i težine različitih slučajeva, proširivanje kompetencija tužioca za organizovani kriminal na vršenje koordinacije svih odeljenja za suzbijanje korupcije otvara mogućnost da se umesto poslovima koji su inherentni njegovoj funkciji, bavi i okupira drugim pratećim po-

<sup>19</sup> *Ibidem*, član 15, stav 2.

<sup>20</sup> *Ibidem*, član 15, stav 3.



slovima, koji ne spadaju u njegov fundamentalni legislativni i službeni fokus i gde je njegov doprinos zanemarljiv.

Novim zakonom predviđeno je i ustanovljavanje četiri koordinatora nadležnih jedinica policije, ali nisu jasno definisani uslovi za postavljenje i organ koji bi bio na to ovlašćen, čime je ostavljen prostor za regulisanje tih pitanja Zakonom o policiji<sup>21</sup>. Nisu ustanovljeni kriterijumi, merila i kvalifikacije za selekciju kadrova koji će raditi u posebnim organizacionim jedinicama policije, te će i ona biti objekat regulative opštih akata. To su uočeni nedostaci novog Zakona, jer je njegov *ratio legis* upravo u specijalizaciji državnih organa i njihovoj organizaciji, a da bi ti ciljevi bili postignuti, moraju biti eksplicitno i nedvosmisleno determinisani i uslovi i postupak postavljenja i razrešenja rukovodilaca i zaposlenih.

Što se organizacije sudova tiče, prvostepeni sud za suđenje za krivična dela organizovanog kriminala i korupcije je Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu za organizovani kriminal,<sup>22</sup> kojim rukovodi predsednik tog odeljenja. Sve sudije u Posebno odeljenje postavlja, odnosno raspoređuje predsednik Višeg suda u Beogradu, s tim što predsednik odeljenja mora imati najmanje deset godina profesionalnog iskustva u oblasti krivičnog prava, a ostale sudije najmanje osam godina i prednost imaju oni koji poseduju potrebna stručna znanja i iskustvo iz oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije. Osim ovih načelnih kvalifikacija u vezi sa profesionalnim iskustvom, drugi kriterijumi za raspoređivanje sudija nisu predviđeni. Izuzetno je predviđena mogućnost da sudije budu upućene od strane Visokog saveta sudstva iz drugih sudova u Republici Srbiji na rad u Posebno odeljenje uz pismenu saglasnost. Mandat sudija je ograničen na šest godina, s tim što je zbog načela stalnosti sudijske funkcije, složenosti predmeta i velikog obima posla ograničavanje trajanja vršenja sudijske funkcije suviše. Za odlučivanje u drugom stepenu u predmetima organizovanog kriminala, terorizma i korupcije nadležno je Posebno odeljenje Apelacionog suda u Beogradu. Mandat predsednika i sudija tog Posebnog odeljenja identičan je u pogledu trajanja kao za sudije prvostepenog suda, s tim što su stroži posebni uslovi za raspoređivanje, odnosno upućivanje, jer se traži najmanje dvanaest, odnosno deset godina profesionalnog iskustva u oblasti krivičnog prava uz davanje prednosti kandidatima koji imaju stručna znanja i iskustvo u materiji organizovanog kriminala. Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu i Posebno odeljenje Apelacionog suda u Beogradu u okvirima svoje stvarne nadležnosti imaju ekskluzivitet u postupanju za krivična dela organizovanog kriminala. Stoga, nijedan drugi sud niže, iste ili više instance nema kompetencije da odlučuje ili sudi okrivljenima za krivična dela organizovanog kriminala, terorizma i korupcije. Novim zakonom biće

<sup>21</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 6/16, čl. 150 i 151.

<sup>22</sup> *Ibidem*, član 7.

uspostavljena i Posebna odeljenja Viših sudova za suzbijanje korupcije u Beogradu, Novom Sadu, Kraljevu i Nišu, koja će suditi u prvom stepenu. Mandat predsednika i sudija tih odeljenja i način njihovog upućivanja<sup>23</sup> isti je kao i za sudije Posebnog odeljenja Višeg suda u Beogradu.

## 2. Razlike u odnosu na stari Zakon i ključne novine

Iz teksta novog Zakona brisana je definicija organizovanog kriminala i organizovane kriminalne grupe, a zakonodavac je očigledno imao u vidu postojeću prenormiranost, zato što je termin „organizovane kriminalne grupe“ propisan u značenju izraza i Krivičnim zakonikom,<sup>24</sup> i Zakonikom o krivičnom postupku,<sup>25</sup> i termin „organizovanog kriminala“ u Zakoniku o krivičnom postupku,<sup>26</sup> te je bilo potpuno suvišno da postoji i u posebnom organizacionom zakonu. Sa aspekta stvarne nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala i terorizma, došlo je do proširenja kruga krivičnih dela protiv privrede, s tim što je povećan imovinski cenzus za krivično delo zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom (član 228 KZ) sa 200 miliona na 800 miliona dinara za zasnivanje nadležnosti tih posebnih organa.

U *organizacionom delu*, brisane su odredbe o upućivanju zamenika javnih tužilaca<sup>27</sup> i odredbe o upućivanju zaposlenog na rad u Tužilaštvo za organizovani kriminal, na koje će se primenjivati odredbe Zakona o državnim službenicima<sup>28</sup> i prateći zakoni i podzakonski akti. S tim u vezi, upućivanje zameni-

---

23 *Ibidem*, član 18.

24 Krivični zakonik, član 112, stav 35.

25 Zakonik o krivičnom postupku, član 2, stav 1, tač. 33.

26 *Ibidem*, član 2, stav 1, tač. 34.

27 Uređene su Zakonom o javnom tužilaštvu, član 63.

28 Nekoliko je modaliteta ulaska državnih službenika u tužilačku organizaciju Tužilaštva za organizovani kriminal. Pre svega, državni službenik može da bude preuzet iz drugog državnog organa bez konkursa na neodređeno vreme na osnovu sporazuma o preuzimanju u smislu člana 49a Zakona o državnim službenicima (*Službeni glasnik RS*, br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14), što je do sada u praksi i bilo najčešće, može da bude primljen u radni odnos na neodređeno vreme po sprovedenom javnom konkursu, i zbog potrebe posla može da bude privremeno premešten u skladu sa čl. 90, 94–95 Zakona o državnim službenicima, a na osnovu pismenog sporazuma rukovodilaca, ili pak može da bude primljen u radni odnos na određeno vreme zbog zamene odsutnog državnog službenika do njegovog povratka ili povećanog obima posla. Iako u slučaju privremenog premeštaja, državni službenik sva prava iz radnog odnosa ostvaruje u državnom organu iz koga je premešten, zbog činjenice da je organizacioni zakon *lex specialis*, koji na drugačiji način uređuje način isplate zarade, vrstu i obim posla koji je dužan da obavi premešteni državni službenik, trebalo bi ovom licu priznati zaradu koja će biti izjednačena sa zaradom državnih službenika u Tužilaštvu za organizovani kriminal, za koje važi jedinstveni režim plate u smislu člana 11 novog Zakona.



ka javnih tužilaca, državnih službenika i nameštenika bi trebalo restriktivno tumačiti i koristiti kao prelazno rešenje dok ne bude izabran dovoljan broj zamenika u specijalizovana tužilaštva. Takođe, po ranijem rešenju Visoki savet sudstva je imao izuzetnu mogućnost da sprovede upućivanje sudija iz drugog suda u Republici Srbiji u Posebno odeljenje Apelacionog suda u Beogradu, a sada je ona garantovana i za sudije Posebnog odeljenja Višeg suda u Beogradu i za posebna odeljenja viših sudova za suzbijanje korupcije, čime se postiže uniformnost i jednakost.

*U procesnom smislu*, brisane su odredbe, koje su predviđale obavezu državnih organa i organizacija da omoguće upotrebu tehničkih sredstava, obezbede odazivanje na pozive, predaju pisanu dokumentaciju koja može da pomogne prilikom rasvetljavanja krivičnih dela, procesne odredbe o tome da tužilac za organizovani kriminal može zahtevati da policija preduzme određene mere ili radnje u datom roku i da ga o tome odmah obavesti, kao i ovlašćenje tužioca za organizovani kriminal da obavestiti ministra nadležnog za unutrašnje poslove i Vladu o nepostupanju ili neblagovremenom postupanju policije (član 11 starog Zakona). Kako su dužnost postupanja po zahtevu tužioca od strane policije i drugih državnih organa i ovlašćenja tužioca u slučaju nepostupanja po zahtevu integralni deo Zakonika o krivičnom postupku, koji je opšti procesni zakon, kojim su ova pitanja detaljno uređena,<sup>29</sup> pravilno je i bilo ne opterećivati tekst novog Zakona i te odredbe staviti van regulative. Međutim, predviđeni su novi, moderni modaliteti saradnje između javnog tužilaštva i policije, o njima će biti više reči u 5. poglavlju.

*U tehničkom kontekstu*, tretirano je pitanje stalne obuke „*nosilaca pravosudnih funkcija* koji vrše funkciju u sudovima i javnim tužilaštvima, odnosno odeljenjima“, koju organizuje Pravosudna akademija.<sup>30</sup> Uspostavljena je i dužnost pripadnika policije da pohađaju seminare i druge edukativne programe, koje sprovodi Pravosudna akademija *u saradnji sa drugim institucijama*. Iako je organizovanje obuke za funkcionere od primarne važnosti za pravosuđe, evidentno je da inkorporacija ovih odredbi u novi Zakon, s jedne strane, predstavlja izraz primene odredbi Zakona o Pravosudnoj akademiji,<sup>31</sup> s druge strane, afirmiše automatski primat Pravosudne akademije u održavanju seminara u odnosu na sve druge činioce, npr. državne organe, javne službe, međunarodne organizacije ili privatne kompanije, koje posluju na teritoriji Republike Srbije i čija je delatnost edukacija, kojima ne daje čak ni akcesorni karakter, nego ih potpuno isključuje, i s treće strane marginalizuje ulogu sudijskih i tužilačkih pomoćnika, koji su izostavljeni iz odredbi, a za koje je Pravosudna akademija dužna da sprovodi obuku.<sup>32</sup> U vezi sa *čuvanjem tajnih*

29 Zakonik o krivičnom postupku, čl. 44, 282 i 285.

30 Novi Zakon, član 24, stav 1.

31 *Službeni glasnik RS*, br. 104/09, 32/14, 106/15, čl. 41–42.

32 *Ibidem*, član 51, st. 2 i 3.

*podataka*, zbog osetljivosti i poverljivosti podataka, novi Zakon je predvideo da se podaci iz predistražnog postupka i istrage u svim postupcima za krivična dela organizovanog kriminala, terorizma i korupcije ne mogu javno iznositi bez odobrenja nadležnog javnog tužioca.<sup>33</sup> To je još jedna od manifestacija rukovodeće uloge tužioca, koja treba da kanališe dosadašnju praksu organa unutrašnjih poslova da nakon hapšenja osumnjičenih učine dostupnim medijima i javnosti podatke o mestu, vremenu i načinu vršenja krivičnih dela i hapšenju osumnjičenih. Iako se od trenutka lišenja slobode ukida tajnost predistražnog postupka, publicitet u početnoj fazi istrage može ozbiljno da naruši izvođenje dokaza, da upozori saradnike organizovane kriminalne grupe, koji raspoložu čitavim lancem posrednika, da su njihove radnje bile predmet obrade i povredi pretpostavku nevinosti uhapšenih lica. Iz ovih razloga, odluku o sadržini i opsegu informacija o pokrenutoj istrazi i treba isključivo da donosi tužilac.

### 3. Glavni oblik postupanja javnog tužilaštva i policije

Glavni oblik postupanja javnog tužilaštva i policije prema rešenju iz novog Zakona temelji se na dvema odredbama, koje su propisane u delu o postupanju policijskih organa. S tim u vezi, predviđeno je da organizaciona jedinica nadležna za suzbijanje organizovanog kriminala postupa po zahtevima tužioca, u skladu sa zakonom,<sup>34</sup> odnosno da organizaciona jedinica nadležna za suzbijanje korupcije postupa po zahtevu nadležnog višeg javnog tužioca, u skladu sa zakonom.<sup>35</sup> Evidentno je da su odredbe nedovoljno precizne, premda nije jasno da li se postupa po tom Zakonu ili po Zakoniku o krivičnom postupku, što bi bilo logičnije rešenje. Suštinski gledano, okosnicu za preduzimanje mera i radnji u predmetima organizovanog kriminala, terorizma i korupcije postavlja novi Zakon, ali za izvršavanje poslova i zadataka na planu otkrivanja, krivičnog gonjenja i suđenja primenjuje se Zakonik o krivičnom postupku. U skladu sa tim, prilikom podnošenja zahteva za prikupljanje potrebnih obaveštenja, javni tužilac i nadležna organizaciona jedinica policije preduzimaju mere i radnje u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku.

Delokrug poslova tužioca i policije u krivičnom postupku sastoji se u nizu aktivnosti koje preduzimaju ovi državni organi, s ciljem utvrđivanja osnova sumnje da je učinjeno krivično delo i ocene verovatnosti navoda krivičnih prijavi. Na osnovu zahteva za prikupljanje potrebnih obaveštenja tužioca, policija pribavlja dokumentaciju, prikuplja obaveštenja od građana, preduzima mere da se pronađu učinioci i da se otkriju i obezbede tragovi krivičnih dela i

---

<sup>33</sup> Novi Zakon, član 27, stav 2.

<sup>34</sup> *Ibidem*, član 6, stav 2.

<sup>35</sup> *Ibidem*, član 16, stav 2.

predmeti koji mogu poslužiti kao dokaz. *Tužilac je rukovodilac predistražnog postupka i sprovodi istragu*, i ova njegova zakonska ovlašćenja impliciraju dužnost usmeravanja policije i staranja o zakonitom prikupljanju dokaza. S tim u vezi, postupanje po zakonu kada je u pitanju prikupljanje dokaza nije apstraktan i formalistički zahtev, nego je od osnovne važnosti za pravičnost krivičnog suđenja. Nijedan sud se ne može, bez štete po pravilno funkcionisanje pravosuđa, osloniti na dokaze koji su stečeni ne samo nepravičnim sredstvima, već pre svega nezakonito.<sup>36</sup> Policija je obavezna da postupa po zahtevima i nalozi ma tužioca, da sačinjava izveštaje o preduzetim merama i radnjama i o tome obaveštava u što kraćem roku tužioca. Sledstveno tome, mora postojati *funkcionalna povezanost*<sup>37</sup> i koordinacija u radu Tužilaštva za organizovani kriminal i višeg javnog tužioca, s jedne strane, i organizacionih jedinica organa policije, uz subordiniranost policije tužiocu.

Osvrćući se na *normativnu sistematizaciju u novom Zakonu*, jasno je da je Tužilaštvo za organizovani kriminal, kao tužilaštvo posebne nadležnosti, *isključivo nadležno* za gonjenje učinilaca za krivična dela organizovanog kriminala i terorizma. Vršenje ovih poslova inherentno je ovom tužilaštvu i isključena je supstitucija nadležnosti. Prema tome, Tužilaštvo za organizovani kriminal prilikom postupanja u predmetima organizovanog kriminala, terorizma i korupcije ne može da zameni nijedno drugo tužilaštvo u skladu sa Zakonom o javnom tužilaštvu<sup>38</sup> i time se afirmiše princip specijalizacije ovog državnog organa. Organizaciona jedinica nadležna za suzbijanje organizovanog kriminala ima *isključivu i ujedno ekskluzivnu nadležnost u vršenju policijskih poslova* i postupa po zahtevima za prikupljanje potrebnih obaveštenja Tužilaštva za organizovani kriminal. Komplementarno tome, nijedna druga služba u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, bez obzira na obučenosť i kvalitet kadra, nema zakonska ovlašćenja da vrši provere u materiji organizovanog kriminala i učestvuje u predistražnom postupku po zahtevu za prikupljanje potrebnih obaveštenja Tužilaštva za organizovani kriminal. Takvo rešenje temelji se na neophodnosti organizovanja posebne službe koja će posedovati kapacitet i

36 Više o tome Zajedničko suprotno mišljenje sudija Pettitia, Spielmana, Demeyera Isarrillosalcedoa u okviru presude Evropskog suda za ljudska prava Schenk protiv Švajcarske od 12. jula. 1988; [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%3A%5B%5C%22CASE OF SCHENK v. SWITZERLAND - \[Serbian Translation\]\%5D%5D%2C%22languageisocode%3A%5B%5C%22SRP%5D%5D%2C%22documentcollectionid%3A%5B%5C%22JUDGMENTS%5C%22%2C%5C%22DECISIONS%5C%22%5D%5D%2C%22itemid%3A%5B%5C%22001-94249%5D%5D%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%3A%5B%5C%22CASE%20OF%20SCHENK%20V.%20SWITZERLAND%20-%20%5B%5C%22Serbian%20Translation%5C%22%5D%5D%2C%22languageisocode%3A%5B%5C%22SRP%5D%5D%2C%22documentcollectionid%3A%5B%5C%22JUDGMENTS%5C%22%2C%5C%22DECISIONS%5C%22%5D%5D%2C%22itemid%3A%5B%5C%22001-94249%5D%5D%7D), iako je sud u presudi odlučio da nije bilo povrede prava na pravično suđenje iz člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda posmatrajući rezonovanje domaćeg suda u celini i našavši da je i pored korišćenja nezakonitog dokaza – audio snimka inkriminišućeg razgovora, odbrana imala mogućnosť da ospori taj dokaz, s tim što su postojali i drugi dokazi koji su potkrepili navode optužnice.

37 *Borba protiv organizovanog kriminala u Republici Srbiji – Od postojećeg zakonodavstva do sveobuhvatnog predloga reforme*, UNICRI, Beograd, 2008, str. 187.

38 *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14, 117/14, 106/15, 63/16, član 20.

kompetentnost da sveobuhvatno udovolji zahtevima tužilaštva. Kako je novi Zakon po svojoj prirodi *lex specialis*, ima apsolutnu prevagu nad primenom drugih zakona. S tim u vezi, nije dozvoljena ni delegacija policijskih poslova vezanih za obradu podataka u materiji organizovanog kriminala i terorizma ni na jednu drugu službu u policijskoj strukturi, bez obzira na pravni izvor iz kog nadležni crpe takva ovlašćenja. Ukoliko bi bilo dozvoljeno poveravanje obavljanja tužilačkih poslova drugom javnom tužilaštvu od strane npr. Republičkog javnog tužilaštva, ili delegiranje policijskih zadataka drugom organu u sastavu policije, a ne onom koje je zakonom uređeno, u praksi bi faktički dolazilo do derogacije zakonskih odredaba o specijalizaciji državnih organa. Takođe, davanje diskrecionih ovlašćenja rukovodiocima koji su hijerarhijski iznad zakonom utvrđenih državnih organa nadležnih za otkrivanje i krivično gonjenje u predmetima organizovanog kriminala i terorizma da zaduže predmetom drugi organ, sa sobom povlači rizik od urušavanja kapaciteta posebnih organa. Umesto da jačaju svoju unutrašnju strukturu npr. povećanjem broja zaposlenih, njihovom edukacijom, snabdevanjem modernijim tehničkim uređajima i sl. ako dolazi do povećanog obima posla, usled opcionog ovlašćenja pretpostavljenog da poveri obavljanje poslova i bilo kojoj drugoj službi, ostavlja se prostor za odlaganje takvih kadrovskih, statusnih ili tehničkih mera. Zbog principa specijalizacije državnih organa, takve vrste mera bi kod zakonom utvrđenih organa koji se bave suzbijanjem organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, trebalo da budu prioritet da bi se uopšte konzistentno moglo pratiti kretanje organizatora i pripadnika organizovanih kriminalnih grupa i pribavljale blagovremene operativne informacije.

#### **4. Novi oblici saradnje između javnog tužilaštva i policije**

Novim Zakonom predviđeni su moderni oblici saradnje između javnog tužilaštva i policije. *Ratio legis* za njihovo uvođenje u zakon jeste sve veća složenost organizovanog kriminala, terorizma, korupcije i privrednog kriminala, potreba da se ide ispred ili u korak sa pravicima razvoja organizovanog kriminala i pokušaj pronalaska adekvatnih mehanizama za sveobuhvatno suzbijanje organizovanog kriminala. To su služba finansijske forenzike, službenici za vezu i udarne grupe.

#### 4.1. Služba finansijske forenzike

Služba finansijske forenzike<sup>39</sup> treba da bude obrazovana u Tužilaštvu za organizovani kriminal i posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštava. Kako je finansijska forenzika interdisciplinarno područje korišćenja različitih naučnih dostignuća i saznanja za otkrivanje novčanih transakcija i pružanje pomoći u donošenju objektivnih, argumentovanih i na činjenicama zasnovanih odluka, veliki značaj za vođenje i tok predistražnog postupka imaće finansijski forenzičari. Oni će pomagati tužiocu u analizi tokova novca i finansijskih transakcija radi krivičnog gonjenja.<sup>40</sup>

Kada je reč o obliku angažovanja, trebalo bi imati u vidu da je *finansijski forenzičar* državni službenik koji poseduje posebna stručna znanja iz oblasti finansija, računovodstva, revizije, bankarskog, berzanskog i privrednog poslovanja i koji je završio i specijalizovanu obuku u Pravosudnoj akademiji iz oblasti krivičnog prava. Potrebno je u toku pripreme za implementaciju novog Zakona izvršiti izmene i dopune internih akata, odnosno u pravilnicima o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u tužilaštvima uvesti nova radna mesta i uvrstiti ih u predloge kadrovskih planova za narednu kalendar-sku godinu. To je i jedini način njihovog integrisanja u tužilačke redove, bez obzira da li će zasnovati radni odnos na neodređeno vreme po sprovedenom javnom konkursu, ili bi ta mesta bila popunjena sporazumom o premeštaju iz drugih državnih organa, npr. iz policije. To bi čak i bilo celishodno rešenje, s obzirom na to da su policijski inspektori za oblast finansijskog kriminala eksperti, koji već imaju prethodna praktična znanja u vezi sa praćenjem i analizom tokova novca lica za koje postoje osnovi sumnje da se bave kriminalnim aktivnostima. Drugi način jeste zapošljavanje na određeno vreme finansijskih forenzičara kroz institut privremenog premeštaja iz drugih državnih organa ili na osnovu ugovora o dopunskom radu u skladu sa Zakonom o radu.<sup>41</sup> Pošto je priroda posla koja se obavlja u Tužilaštvu za organizovani kriminal poverljiva, trebalo bi u što kraćem roku pripremiti teren i obezbediti organizacione i pravne preduslove da finansijski forenzičari budu zaposleni na neodređeno vreme. Definitivno, njihova glavna uloga bila bi u *predistražnom postupku*, u fazi kada su krivične obrade u predmetima zaštićene određenim stepenom tajnosti i kada je fundamentalno za utvrđivanje veze između potencijalnih učilaca koji deluju u sastavu organizovane kriminalne grupe razmotriti npr. sumnjive izvore investicija, moduse vršenja privredne delatnosti i načine plaćanja roba i usluga, odnosno obezbeđenja novca za finansiranje vršenja krivičnih dela.

<sup>39</sup> Novi Zakon, član 19.

<sup>40</sup> *Ibidem*, član 19, stav 3.

<sup>41</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17, član 202.

Dovodeći u vezu poslove finansijskog forenzičara, s jedne strane, i stručnog savetnika, s druge strane, može se reći da obe kategorije pretpostavljaju stručnjake koji poseduju stručna znanja i veštine relevantne u krivičnom postupku. Ni jedan ni drugi ne moraju biti stalni sudski veštaci. Ipak, finansijski forenzičar je sastavni deo tužilačke organizacije i njegova uloga se iscrpljuje u predistražnom postupku, a ticaće se domena finansijskih i računovodstvenih poslova. Stručnog savetnika može angažovati kako javni tužilac, tako i odbrana u fazi istrage, ili organ postupka po zahtevu okrivljenog ili oštećenog kao tužioca,<sup>42</sup> radi temeljne rasprave o predmetu veštačenja, koje se ne mora nužno odnositi na finansije. Kako stručni savetnik ima procesnu ulogu u krivičnom postupku,<sup>43</sup> to sa sobom povlači i pravo da bude obavешten o vršenju veštačenja, pravo da prisustvuje veštačenju, da u toku veštačenja pregleda spise, predlaže veštaku preduzimanje određenih radnji, daje primedbe na nalaz i mišljenje, prisustvuje glavnom pretresu i postavlja pitanja veštaku i bude ispitan pod zakletvom o predmetu veštačenja,<sup>44</sup> dok finansijski forenzičari na to nemaju pravo.

## 4.2. Službenici za vezu

Službenici za vezu<sup>45</sup> su predstavnici Poreske uprave – Poreske policije, Uprave carina, Narodne banke Srbije, Uprave za sprečavanje pranja novca, Agencije za privredne registre, Centralnog registra depoa i kliringa hartija od vrednosti, Državne revizorske institucije, Republičkog geodetskog zavoda, Agencije za borbu protiv korupcije, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije i Uprave za javne nabavke.<sup>46</sup> U pitanju su državni organi koji raspolažu informacijama iz delokurga svojih poslova, koje su neophodne organima gonjenja za razjašnjenje ili utvrđivanje činjenica. Pored taksativnog nabiranja nadležnih organa, na zahtev nadležnog tužioca, službenici za vezu moraju biti određeni i u drugim organima i organizacijama.<sup>47</sup>

Premda službena, pismena korespondencija zahteva određeno vreme za sačinjavanje i slanje akata, zbog formalnih i birokratskih procedura, u praksi je dolazilo do prolongiranja roka za podnošenje zahteva u krivičnom ili postupku za oduzimanje imovine proistekle iz krivičnog dela<sup>48</sup> do dostavljanja

---

42 Zakonik o krivičnom postupku, član 125, st. 2 i 3.

43 Ilić, G. P, M. Majić, S. Beljanski, A. Trešnjev; *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Beograd, 2012, str. 328.

44 Zakonik o krivičnom postupku, član 126, stav 1.

45 Novi Zakon, član 20.

46 *Ibidem*, član 20, stav 1.

47 *Ibidem*, član 20, stav 2 u vezi sa stavom 1.

48 Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, član 23.



traženih podataka. Uvođenje službenika za vezu u novi Zakon obezbediće promptno vršenje provera i unapređenje saradnje između nadležnih organa, slanje i postupanje po zahtevima kroz uspostavljanje neposrednih, direktnih kontakata i jačanje koordinacije u postupanju. Službenici za vezu ne moraju svoje zadatke obavljati isključivo u institucijama u kojima su zaposleni, već i direktno u Tužilaštvu za organizovani kriminal i u posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštava. Ova neposredna saradnja pretpostavlja privremeni premeštaj službenika za vezu na određeno vreme od maksimalno tri godine na zahtev nadležnog javnog tužioca, a uz saglasnost zaposlenog.

### 4.3. Udarne grupe

Udarne grupa<sup>49</sup> predstavlja multidisciplinarni istražni tim koji radi na prikupljanju dokaza, razmeni podataka i obaveštenja o krivičnim delima. Njome rukovodi tužilac ili njegov zamenik, koji vodi predistražni postupak.<sup>50</sup> Obrađuje se u Tužilaštvu za organizovani kriminal i posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštava nadležnim za suzbijanje korupcije. O tome formalno donosi odluku nadležni tužilac, po pribavljenoj saglasnosti Republičkog javnog tužioca.<sup>51</sup> Udarne grupa formira se za rad na konkretnom predmetu, tako da joj je ograničen period trajanja. Njen sastav određuje tužilac, a čine je policijski službenici i predstavnici drugih državnih organa,<sup>52</sup> koji imaju znanja i praktična iskustva koja mogu da doprinesu otkrivanju načina vršenja krivičnih dela. Preduslovi za uspeh u delovanju udarne grupe jesu i postojanje operativnog akcionog plana, precizna raspodela zadataka i utvrđivanje optimalnih istražnih i tužilačkih strategija.

Udarne grupe nesumnjivo označavaju savremene vidove delovanja organa gonjenja, koji treba da omoguće bržu i otvorenu razmenu informacija sa terena i prikupljenih dokaza između članova bez potrebe za dostavljanjem formalnih zahteva. Neposredniji rad i konstantno referisanje, upućenost policijskih službenika na tužioca i konstruktivni monitoring tužioca olakšavaju vođenje specifičnih i kompleksnih istraga. Takođe, kanal komunikacije između tužilaštva, policije i drugih relevantnih službi je u potpunosti otvoren, bez intervenisanja hijerarhijskih struktura, a takva brža i neposrednija saradnja i direktna analiza i pretresanje podataka na sastancima tima, dovešće sigurno i da efikasnijeg otkrivanja i gonjenja učinilaca krivičnih dela.

Iako su udarne grupe novi model povezivanja i poslovnog udruživanja policije i tužilaštva u okviru državne jurisdikcije, na određeni način može se reći

<sup>49</sup> *Ibidem*, član 21.

<sup>50</sup> *Ibidem*, član 22.

<sup>51</sup> *Ibidem*, član 21, stav 2.

<sup>52</sup> *Ibidem*, član 23, stav 1.

da su pandan zajedničkim istražnim timovima<sup>53</sup>, koji se obrazuju u okviru međunarodne saradnje kada kriminal ima transnacionalnu dimenziju. Udarne grupe, kao i zajednički istražni timovi, čine predstavnici tužilaštva i policije, koji učestvuju u vođenju istrage za specifično krivično delo. U oba slučaja formalan je način obrazovanja, s obzirom na to da se udarne grupe osnivaju odlukom tužioca, a zajednički istražni timovi sporazumom između dve ili više država. Konkretno, u Republici Srbiji sporazum o zajedničkom istražnom timu zaključuje ministar nadležan za pravosuđe i nadležni organ strane države u skladu sa Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima.<sup>54</sup> Formalan oblik zaključenja sporazuma o zajedničkim istražnim timovima povlači za sobom obavezne elemente za ugovaranje. U prvu grupu spadaju oni elementi koji proizilaze iz prirode sporazuma koje zaključuju dve ili više suverene države i u drugu oni koji se zasnivaju na principima dobre prakse i preporukama EUROJUST-a.<sup>55</sup> Analogno tome, i odluka o obrazovanju udarne grupe koju će donositi tužilac treba da sadrži pravni osnov, svrhu, krivično delo, polje delovanja, sastav i period trajanja. Vremenska komponenta je zajednička karakteristika oba tima, kao i svrha, koja za predmet ima operativne mere i prikupljanje dokaza radi krivičnog gonjenja, i glavni metodi rada, koji se odnose na razmenu informacija. Rezultat delovanja udarne grupe ogleda se u okončanju predistražnog postupka i podnošenju krivične prijave protiv učinilaca za krivično delo za koje dalje tužilac, koji je rukovodio udarnom grupom, sprovodi istragu. Što se zajedničkih istražnih timova tiče, oni mogu da dovedu do vođenja krivičnog postupka u jednoj od država koje su bile članovi ili u više njih u zavisnosti od načina izvršenja krivičnih dela, koncentracije dokaza, mesta hapšenja učinilaca itd.

53 Zajednički istražni timovi regulisani su Konvencijom UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, (*Službeni list SR Jugoslavije – Međunarodni ugovori*, 6/01), član 19 i Drugim dodatnim protokolom uz Evropsku konvenciju o međusobnom pružanju pravne pomoći u krivičnim stvarima, (*Službeni list Srbije i Crne Gore – Međunarodni ugovori*, br. 2/06), član 20.

54 *Službeni glasnik RS*, br. 20/09, član 96.

55 Više o tome videti Priručnik o zajedničkim istražnim timovima, GIZ u okviru projekta „IPA 2010 – Borba organizovanog kriminala i korupcije – Jačanje tužilačke mreže“, Beograd, 2014, str. 13–14; u prvu grupu spadaju sledeći elementi: pravni osnov, strane – države i nadležne vlasti, učesnici – međunarodna tela, svrha – informacije o krivičnom delu, period i mesto na kojem će zajednički istražni tim delovati, a u drugu grupu spadaju: operativni akcioni plan, metod komunikacije u okviru tima (jezik, prevodioci), vođa ili vođe zajedničkog istražnog tima, članovi i njihova uloga i nadležnosti, odredbe o upućenim članovima, metode prikupljanja dokaza, razmena informacija i dokaza i primena propisa, metode korišćenja i raspolaganja sa prikupljenim informacijama i dokazima, rešavanje neslaganja, posebni uslovi sporazuma i odredbe o internoj evaluaciji.

## 5. Praksa u odnosima između javnog tužilaštva i policije

Uprkos velikom broju realizovanih predistražnih predmeta i sprovedenih akcija, u radu javnog tužilaštva i policije postojale su i određene poteškoće. One se ogledaju u postupanju po zahtevima za prikupljanje potrebnih obaveštenja Tužilaštva za organizovani kriminal od strane nenadležnih službi Ministarstva unutrašnjih poslova, područnih policijskih uprava. Ne dirajući u kompetentnost pojedinih inspektora koji su vršili provere navoda krivičnih prijavi iz područnih policijskih uprava, sistematičan i konzistentan odgovor na zahtev tužilaštva posebne nadležnosti nije dostavljan ni u svim slučajevima ni redovno. Područne policijske uprave nemaju kapacitet za vršenje provera u domenu organizovanog kriminala, korupcije i terorizma i ne raspolažu dovoljnim brojem obučanih inspektora da bi mogli da markiraju ključne tačke i na podoban i jezgrovit način na njih odgovore. Veliki broj predmeta je s tim u vezi poverljive prirode, te policijski službenici koji preduzimaju mere i radnje na otkrivanju krivičnih dela učinjenih od strane organizovanih kriminalnih grupa moraju da deluju konspirativno i pribegavaju specijalnim radnjama da bi prikupili dokumentaciju ili proverili verovatnost navoda u krivičnim prijavama. Osim toga, Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela determinisana je isključiva nadležnost Službe za borbu protiv organizovanog kriminala kao nadležnog policijskog organa (član 10). Izveštaji koji dostavlja ta Služba stoga i mogu biti jedini merodavni za odlučivanje od strane tužilaštva. Iz ovih razloga, dalje poveravanje postupanja po zahtevima Tužilaštva za organizovani kriminal nenadležnim policijskim službama ne bi trebalo tolerisati, niti pak dozvoljavati u praksi.

Direktna posledica prethodnog oglada se i u disperziji provera po zahtevima za prikupljanje potrebnih obaveštenja i vršenje istih ili sličnih provera po zahtevima Tužilaštva za organizovani kriminal i više drugih javnih tužilaštva, opšte nadležnosti od strane Službe za borbu protiv organizovanog kriminala i jedne ili više drugih organizacionih jedinica u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova. Takvo duplo rasipanje personalnih resursa na preduzimanje istih ili sličnih radnji u paralelnim predmetima formiranim u Tužilaštvu za organizovani kriminal i višim ili osnovnim javnim tužilaštvima dovodi do odugovlačenja u postupku provera, izolovanju identične dokumentacije u više navrata i smanjenju efikasnosti celokupnog policijskog i tužilačkog aparata.

Jedna od bitnih barijera u funkcionisanju policije i tužilaštva jeste i nedostatak kadra koji bi na kvalitetan način preduzimao operativne poslove. U tehničkom smislu, jedan policijski tim *mora* imati dovoljan broj članova, jer oni obavljaju i praktični i kancelarijski posao. Prevažodno treba da obezbede ažurnu eksploataciju posebnih dokaznih radnji, što često podrazumeva i du-

gotrajan terenski rad na više različitih lokacija. O svim kriminalnim dešavanjima, bez odlaganja treba da obaveste tužioca i sudiju za prethodni postupak kako usmeno, tako i pismeno sačinjavanjem izveštaja. Zbog složenosti predistražnog postupka i kombinovanja više različitih posebnih dokaznih radnji, izveštaji su po pravilu opsežni i sistematični, te i njihovoj izradi članovi policijskog tima moraju da posvete veliku pažnju. Da bi mogla ekspeditivno da obavlja ove poslove, i zbog većeg broja preistražnih predmeta koji su u toku, policija mora imati ne optimalnu nego gustu kadrovsku opremljenost. Paralelno s tim, da bi tužioci mogli da detaljno razmotre izveštaje, kontinuirano prate stanje na terenu i kvalitetno rukovode preistražnim postupkom, od fundamentalne važnosti su dobra organizacija i adekvatan broj tužilaca i tužilačkih pomoćnika. Osim toga, prilikom podnošenja zahteva za prikupljanje potrebnih obaveštenja policiji, neophodno je precizirati pravnu kvalifikaciju krivičnog dela za koje je nadležno tužilaštvo koje u konkretnom slučaju postupa, radi usmeravanja policijskih službenika u pogledu vrste i mete proveravanja. Ukoliko to nije učinjeno, postoji bojazan od generalnog postupanja i nefokusiranja na sporne elemente i one iz kojih bi mogli da proizađu osnovi sumnje da je učinjeno krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti.

## Zaključak

Novi Zakon pruža adekvatan normativni okvir za uređenje nadležnosti i unapređenje organizacije državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije. Čvršća institucionalna saradnja i koordinacija nadležnih činilaca nedvosmisleno će doprineti kvalitetnijem obavljanju poslova. U narednom periodu neophodno je doneti podzakonske akte – pravilnik koji će uređivati organizaciju, rad i postupanje sa pritvorenima u Posebnoj pritvorskoj jedinici,<sup>56</sup> pravilnik koji će propisivati rokove, način postupanja i način službene komunikacije posebnih odeljenja viših javnih tužilaštava i organizacione jedinice nadležne za suzbijanje korupcije,<sup>57</sup> pravilnik koji će bliže urediti rad i organizaciju organizacione jedinice policije nadležne za suzbijanje korupcije<sup>58</sup> itd. Osim ovih normativnih priprema, važno je da do početka primene novog Zakona budu preduzete i organizacione i kadrovske mere, s ciljem stvaranja uslova za prijem novih kadrova u Tužilaštvo za organizovani kriminal i odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije, ali i u nadležne organizacione jedinice policije. Rekrutovanje optimalnog broja profesionalaca od prioritetne je važnosti za kompetentno obavljanje poslova i veću

---

<sup>56</sup> Novi Zakon, član 10, stav 2.

<sup>57</sup> *Ibidem*, član 16, stav 4.

<sup>58</sup> *Ibidem*, član 16, stav 5.

delotvornost nadležnih organa. Novi mehanizmi za povezivanje širokog kruga državnih organa i njihova proaktivna i jasna službena komunikacija trebalo bi da povećaju stabilnost, kvalitet i ažurnost celokupnog pravosudnog sistema.

Jedna od suštinskih stvari na kojoj se temelji novi Zakon ogleda se u *koncentraciji poslova u tužilaštvima*. Takođe, predviđanje rukovodeće uloge tužioca u udarnim grupama, osnivanje Službe finansijske forenzike u tužilaštvima i ovlašćenje tužioca da traži da stručnjaci iz drugih državnih organa i organizacija budu upućeni na rad u tužilaštvo, afirmišu procesnu ulogu tužioca kao rukovodioca predistražnog postupka i istrage, te princip da isključivo od odluke tužioca treba da zavisi preduzimanje krivičnog gonjenja i otpočinjanje krivičnog postupka. Navedenim ovlašćenjima tužioca garantuje se i puna primena prava i dužnosti javnog tužioca predviđenih procesnim zakonom.<sup>59</sup> S tim u vezi, valjalo bi napomenuti da će osiguranje glavne uloge tužioca u krivičnim postupcima za najteža krivična dela i razvijanje proaktivnog pristupa pozitivno uticati i na ostale nivoe i pravce delovanja državnih organa.

*Ovlašćenja i umešnost tužioca u korelaciji sa jakom specijalizovanom policijom i kontinuiranom koordinacijom aktivnosti* jesu osnova na kojoj se temelji uspešnost istražnih organa. Kvalitet, brojnost i vrsta pribavljenih dokaza uz pravovremene reakcije nadležnih baza ključni su za osnovanost i potkrepljenost krivične optužbe i efikasnu adjudikaciju od strane suda. Specijalizovani, delotvorni i odgovorni državni organi i njihovo postupanje u krivičnom postupku na zakonit način i bez odugovlačenja, prava su prepreka organizovanom kriminalu, terorizmu i korupciji, kao najopasnijim vidovima kriminala, koji narušavaju fundamentalna načela demokratskog uređenja, državnu bezbednost, princip pravne države i poverenje građana u državne institucije.

## Literatura

1. *Borba protiv organizovanog kriminala u Republici Srbiji – Od postojećeg zakonodavstva do sveobuhvatnog predloga reforme*, UNICRI, Beograd, 2008.
2. *Drugi Dodatni Protokol uz Evropsku konvenciju o međusobnom pružanju pravne pomoći u krivičnim stvarima*, „Službeni list Srbije i Crne Gore – Međunarodni ugovori“, br. 2/06.
3. Ilić, G. P, M. Majić, S. Beljanski, A. Trešnjev; *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Beograd, 2012.
4. *Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala*, „Službeni list SR Jugoslavije – Međunarodni ugovori“, br. 6/01.

<sup>59</sup> Zakonik o krivičnom postupku, član 43.

5. *Krivični zakonik*, „Službeni glasnik RS“, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16.
6. *Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije*, „Službeni glasnik RS“, br. 43/15, 30/16.
7. Presuda Evropskog suda za ljudska prava Schenk protiv Švajcarske od 12. jula. 1988; [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["CASE OF SCHENK v. SWITZERLAND - \[Serbian Translation\]"},languageisocode":\["SRP"\],documentcollectionid":\["JUDGMENTS","DECISIONS"\],itemid":\["001-94249"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
8. *Priručnik o zajedničkim istražnim timovima*, GIZ „IPA 2010 – Borba organizovanog kriminala i korupcije – Jačanje tužilačke mreže“, Beograd, 2014.
9. *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14.
10. *Zakon o javnom tužilaštvu*, „Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14, 117/14, 106/15, 63/16.
11. *Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima*, „Službeni glasnik RS“, br. 20/09.
12. *Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela*, Službenik glasnik RS, br. 32/13, 94/16.
13. *Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela*, „Službeni glasnik RS“, br. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11, 101/11, 32/13.
14. *Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije*, „Službeni glasnik RS“, br. 94/16.
15. *Zakon o policiji*, „Službeni glasnik RS“, br. 6/16.
16. *Zakon o Pravosudnoj akademiji*, „Službeni glasnik RS“, br. 104/09, 32/14, 106/15.
17. *Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava*, „Službeni glasnik RS“, br. 101/13.
18. *Zakon o uređenju sudova*, „Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15, 106/15, 13/16, 108/16.
19. *Zakonik o krivičnom postupku*, „Službeni glasnik RS“, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14



## SPECIALIZATION OF STATE AUTHORITIES IN COMBATING ORGANIZED CRIME, TERRORISM AND CORRUPTION WITH SPECIAL IMPACT IN RELATIONSHIP BETWEEN PROSECUTOR'S OFFICE AND POLICE

**Gordana Krstić<sup>60</sup>**

Prosecutor's Office for Organised Crime, Belgrade

**Abstract:** Organized crime, terrorism and corruption represent the most difficult, the most complex and the most dangerous types of criminal activities, which exist in all spheres of modern society and constantly threaten to undermine the national democratic order, state security and the rights and freedoms of the citizens. Adequate removal of such risks and combating organized crime in a broader sense demand systematic and strategic action of entire state authority in order to implement preventive, normative and repressive measures. The most important measures are those which are related to specialization of state authorities, competent for detection, prosecution and adjudication of that criminal offences. The paper elaborated the solutions prescribed by the new Law on organization and jurisdiction of state authorities in combating organized crime, terrorism and corruption, which will be applicable from Mart 1, 2018, with comparative oversight of substantive and procedural provisions according to the current organizational Law. The object of analysis is the relationship between Prosecutor's Office and the police, as key institutions whose work depends on collection of evidence and initiating of criminal proceedings. There have been described the innovative forms of cooperation, which are for the first time incorporated in a legal act, for example: financial forensic experts, liaison officers and the task forces. They should contribute to strengthening of institutional capacities in order to conduct efficiently criminal proceedings against organized criminal groups. At the end of this paper, conclusions are made and it is pointed out that it is necessary to prepare and provide personal, status-related, organizational and technical conditions for implementing the new Law. Strict specialization of state authorities in each case is condition sine qua

---

60 Prosecutor's assistant, grkrstic@gmail.com

non for the legal organization and effective fulfilment of tasks and functions by state authorities in criminal matters regarding the organized crime, terrorism and corruption.

**Keywords:** Prosecutor's Office, police, organized crime, terrorism, corruption, specialization.