

Ante Orlović<sup>1</sup>, Ivica Milković<sup>2</sup>, Ante Gudelj<sup>3</sup>

**NACIONALNI SUSTAV SPRJEČAVANJA I SUZBIJANJA  
GOSPODARSKOG KRIMINALITETA U REPUBLICI HRVATSKOJ –  
KONGLOMERAT DRŽAVNIH TIJELA I INSTITUCIJA**

**Sažetak:**

Gospodarski kriminalitet obuhvaća kažnjive radnje ili ponašanja u sferi ekonomije čije konzekvencije se manifestiraju kroz protupravnu imovinsku korist koju ostvaruju počinitelji, odnosno kroz štetu koju podnose oštećenici. Gospodarstvo, zbog svoje društvene uloge i značajnosti, kao i svi akteri/subjekti koji na legalan način participiraju u sferi gospodarstva – zavređuju odgovarajuću pravnu zaštitu od strane države. Vladavina prava jedna je od proklamiranih i najvećih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Implementacija vladavine prava u sferu gospodarstva uvelike ovisi o državnim tijelima i institucijama nadležnim za sprječavanje (prevenciju) i suzbijanje (represiju) gospodarskih kažnjivih radnji – kaznenih djela i prekršaja. Naznačeni subjekti u Republici Hrvatskoj su mnogobrojni i raznovrsni te u svojoj ukupnosti čine svojevrsni *konglomerat institucija*. Sastavnice ovog konglomerata, obzirom na njihov karakter i glavna obilježja, načelno se mogu kategorizirati na: *represivne institucije*, *preventivno-represivne institucije te posebne sigurnosne institucije*. Transformacija institucionalnog okvira iz forme *konglomerata* u formu *sustava* pretpostavka je njegove učinkovitosti, funkcionalnosti i svrsishodnosti.

**Ključne riječi:**

gospodarski kriminalitet, prevencija i represija, konglomerat nadležnih institucija

**NATIONAL SYSTEM FOR PREVENTION AND REPRESSION  
OF ECONOMIC CRIME IN THE REPUBLIC OF CROATIA –  
A CONGLOMERATE OF STATE BODIES AND INSTITUTIONS**

**Abstract:**

Economic crime encompasses punishable actions or behaviors in the economic sphere, whose consequences are manifested through illegal gain derived by the perpetrators, i.e. through damage suffered by the injured parties. Because of its social role and significance, economy, as well as all actors/subjects which legally participate in the economic sphere – deserve adequate legal protection by the state. The rule of law is one of the proclaimed and the highest values of the constitutional order of the Republic of Croatia. Implementation of the rule of law in the economic sphere is largely dependent on state bodies and institutions responsible for prevention and repression of economic punishable actions – criminal offenses and misdemeanors. Indicated subjects are numerous and diverse in the Republic of Croatia and constitute some sort of *conglomerate of institutions* in their totality. Components of this conglomerate, due to their character and main characteristics generally can be categorized as: *repressive institutions*, *preventive-repressive institutions* and *special security institutions*. Transformation of the institutional framework from the form of *the conglomerate* to the form of *a system* is the assumption of its efficiency, functionality and purposefulness.

**Keywords:**

economic crime, prevention and repression, conglomerate of competent institutions

<sup>1</sup>dr. sc. Ante Orlović, profesor visoke škole, Policijska akademija-Visoka policijska škola, Zagreb, MUP RH

<sup>2</sup>Ivica Milković, univ. spec. oec., Policijska uprava osječko-baranjska, MUP RH

<sup>3</sup>Ante Gudelj, dipl. iur., mag. forenzike, Policijska uprava splitsko-dalmatinska, MUP RH

## UVOD

Uređena društva nastoje funkcionirati u skladu s utvrđenim pravilima i standardima pri čemu su neminovna i odstupanja od istih, u većem ili manjem opsegu. Ova odstupanja javljaju se u obliku devijacija i anomalija u ponašanju određenih pojedinaca i grupa u nekoj društvenoj zajednici. Ponašanja koja imaju obilježja protupravnosti nazivamo *nezakonitim ponašanjima*, dok ukupnost onih oblika ponašanja koja su u suprotnosti s pravnim normama i za koja su propisane sankcije nazivamo *kažnjivim ponašanjima*. Kažnjiva ponašanja obuhvaćaju *kaznena djela i prekršaje* koji u svojoj ukupnosti predstavljaju *kriminalitet* kao negativnu društvenu pojavu. Gospodarski kriminalitet dio je ukupnog kriminaliteta čije glavne sastavnice su još i opći kriminalitet, organizirani, kriminalitet zlouporabe droga, terorizam, ratni zločini te prometni kriminalitet.

*Gospodarski kriminalitet* terminološko-sadržajna je sinteza *gospodarstva* i *kriminaliteta* kao relevantnih društvenih činjenica. Gospodarski kriminalitet, logično, vrsta je kriminaliteta koji pripada ekonomiji, unutar nje se događa, iz nje proizlazi, s njom je povezan. Gospodarski kriminalitet obuhvaća kažnjive radnje ili ponašanja u sferi ekonomije čije konzekvencije se manifestiraju kroz protupravnu imovinsku korist koju ostvaruju počinitelji, odnosno kroz štetu koju podnose oštećenici. Gospodarski kriminalitet složena je društvena pojava čije izučavanje mora ili treba biti *multidisciplinarno* (*pravo, ekonomija, sociologija, kriminologija, kriminalistika*) i *multidimenzionalno* (*definicija, etiologija, fenomenologija, konzekvencije, prevencija, represija, sanacija*).<sup>4</sup>

*Gospodarski kriminalitet* u užem smislu (*restriktivno definiran*) obuhvaća ukupnost kaznenih djela počinjenih u sferi upravljačkih, izvršiteljskih i nadzornih funkcija u gospodarskim subjektima pri obavljanju gospodarskih djelatnosti odnosno pri razmjeni dobara na tržištu. U širem smislu (*ekstenzivno definiran*) gospodarski kriminalitet uključuje kažnjive radnje (kaznena djela i prekršaje) počinjene i u izvangospodarskim (društvenim) subjektima ako su one povezane s upravljanjem (gospodarenjem) imovinom (Orlović i Pajčić, 2007:697-698).

Gospodarstvo, zbog svoje društvene uloge i značajnosti, kao i svi akteri/subjekti koji na legalan način participiraju u sferi gospodarstva – zavređuju odgovarajuću pravnu zaštitu od strane države. Vladavina prava jedna je od proklamiranih i najvećih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske.<sup>5</sup> U hrvatskom Ustavu također je eksplicitno navedeno da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske te da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu (članak 49.).

Implementacija vladavine prava i ustavom zajamčenih gospodarskih sloboda i jednakosti u hrvatsku gospodarsku realnost uvelike ovisi o državnim tijelima i institucijama nadležnim za sprječavanje (prevenciju) i suzbijanje (represiju) gospodarskih kažnjivih radnji – kaznenih djela i prekršaja. Naznačeni državni subjekti (tijela, institucije) u Republici Hrvatskoj su mnogobrojni i raznovrsni te u svojoj ukupnosti čine svojevršni *konglomerat institucija*. Sastavnice ovog konglomerata, obzirom na njihov karakter i glavna obilježja, načelno se mogu kategorizirati na: *represivne institucije, preventivno-represivne institucije te posebne sigurnosne institucije*.

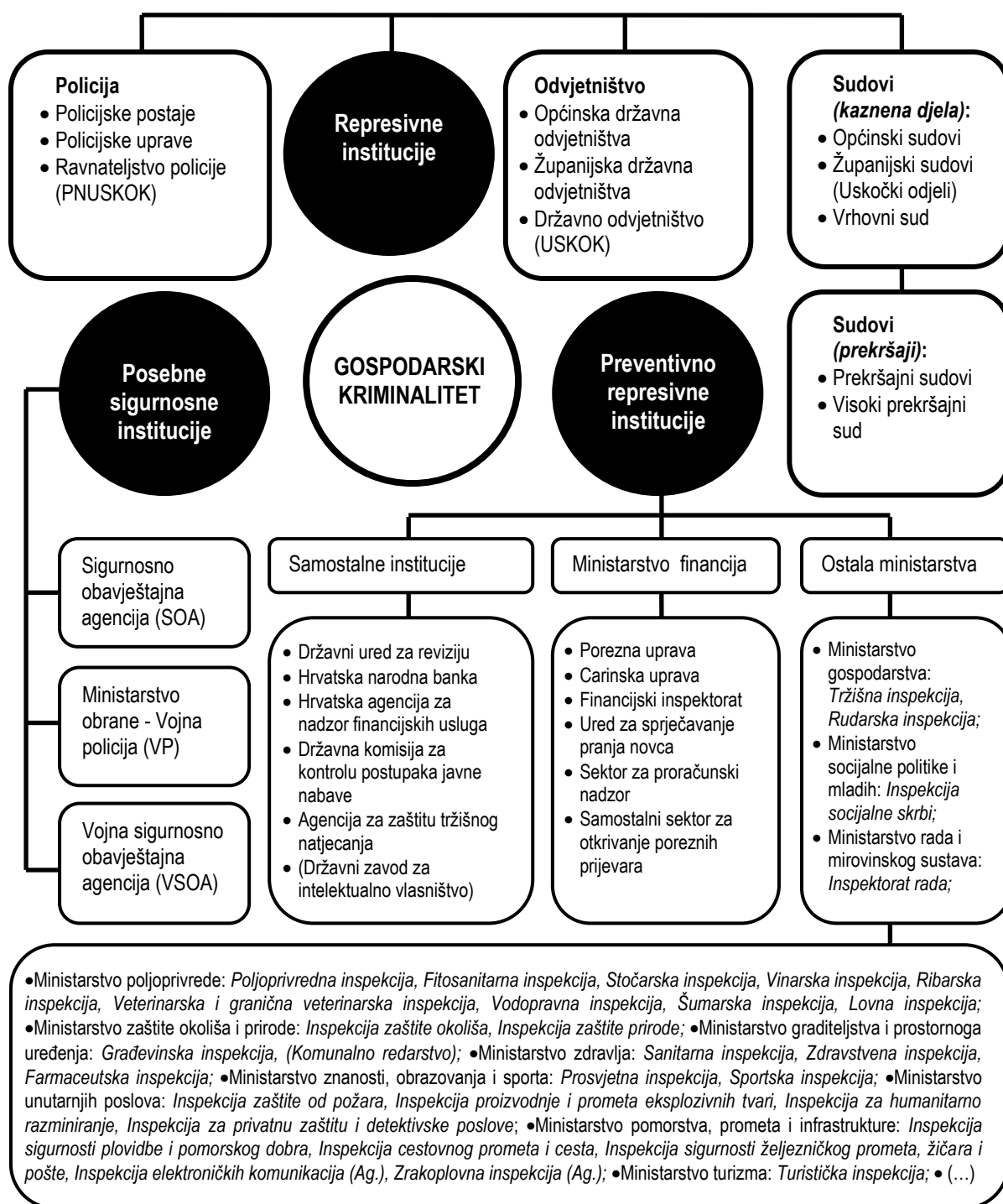
---

<sup>4</sup>O navedenom vide u: Orlović, A. (2013.) *Gospodarski kriminalitet u Republici Hrvatskoj*, Redak–Split.

<sup>5</sup>Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14 – članak 3.

## KONGLOMERAT DRŽAVNIH TIJELA I INSTITUCIJA

Institucije suprotstavljanja gospodarskom kriminalitetu su mnogobrojne i raznovrsne. Njihovo djelovanje i međudnos više je *koegzisiencijskog (heterogenog)* karaktera, a manje *sinergijskog (homogenog)*. Ukupnost ovih institucija, zbog njihovih trenutnih obilježja, opravdanije je nazivati *konglomeratom institucija* umjesto *mehanizmom, organizmom ili sustavom institucija*. *Konglomerat državnih tijela i institucija sprječavanja i suzbijanja gospodarskog kriminaliteta u Republici Hrvatskoj* prikazan je na Slici 1.



Slika 1. Konglomerat državnih tijela i institucija nadležnih za sprječavanje i suzbijanje gospodarskog kriminaliteta u Republici Hrvatskoj

## Represivne institucije

U skupinu represivnih institucija u pravilu se svrstavaju Policija, Državno odvjetništvo i sudovi (kazneni, prekršajni) kao tipične institucije (dominantno) represivnog karaktera.

*Policija.* Osim represivne, policija ima važnu preventivnu funkciju koja se često apstrahira u percepciji javnosti. Represivna uloga policije prividno je dominantna, dok se njezina preventivna uloga neopravdano marginalizira i čini ju se inferiornom pri razmatranju policijskih poslova, njihovom sistematiziranju i klasificiranju. Iako je policijska prevencija bitna, ona nije jedina moguća vrsta prevencije u društvu niti je univerzalno primjenjiva. Mogućnost preventivnog djelovanja policije u domeni gospodarstva (sprječavanje gospodarskih kaznenih djela i prekršaja) neusporedivo je manja nego u nekim drugim područjima – primjerice u domeni općeg kriminaliteta (provale, krađe, razbojništva...) ili u domeni prekršaja protiv javnog reda i mira. Represivno djelovanje policije uglavnom se manifestira kroz poduzimanje policijskih ovlasti tijekom provođenja *kriminalističkih istraživanja*. Ova istraživanja, između ostalog, poduzimaju se radi otkrivanja kaznenih djela za koje se progoni po službenoj dužnosti i prekršaja, pronalaženja počinitelja, sprječavanja da se počinitelj ne sakrije ili ne pobjegne, da se otkriju i osiguraju tragovi i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica i da se prikupe obavijesti koje mogu biti od koristi za uspješno vođenje kaznenog ili prekršajnog postupka.<sup>6</sup> Kriminalistička istraživanja gospodarskih kaznenih djela i prekršaja provode se od strane policijskih službenika u policijskim postajama, zatim u specijaliziranim ustrojstvenim jedinicama u policijskim upravama (20) dok se najsloženiji oblici istraživanja provode u PNUSKOK-u i Ravnateljstvu policije.<sup>7</sup> Funkcioniranje policije temelji se na načelu hijerarhije koje se u policijskoj praksi manifestira kroz subordinaciju (podređenost, inferiornost) i koordinaciju (usklađenost, partnerstvo) između organizacijskih jedinica policije na svim razinama.<sup>8</sup>

*Državno odvjetništvo.* Državno odvjetništvo je samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela.<sup>9</sup> Temeljna ovlast i glavna dužnost državnog odvjetnika je progon počinitelja kaznenih djela za koja se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti.<sup>10</sup> Ustroj, odnosno organizacijska struktura državnog odvjetništva trenutno obuhvaća: 33 općinska državna odvjetništva, 15 županijskih državnih odvjetništava, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske te Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK). USKOK je posebno državno odvjetništvo koje se ustanovljuje za područje Republike Hrvatske i ima sjedište u Zagrebu.<sup>11</sup> Slično policijskom ustroju i državno odvjetništvo je hijerarhijski strukturirana (trorazinska) organizacija na čijem čelu je Glavni državni odvjetnik.<sup>12</sup>

*Sudovi.* Sudovi su tijela državne vlasti koja sudbenu vlast obavljaju samostalno i neovisno u okviru djelokruga i nadležnosti određene zakonom (Zakon o sudovima/ZoS, članak 2.). Sudovi (između ostalog) izriču kazne i druge mjere počiniteljima kaznenih djela i prekršaja

<sup>6</sup>Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (članak 2., stavak 1., točka 7. )

<sup>7</sup>PNUSKOK – Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, specijalizirana ustrojstvena jedinica policije pozicionirana unutar Ravnateljstva policije, Uprave kriminalističke policije

<sup>8</sup>Najvažniji propisi u svezi postupanja policije su: Zakon o policiji, Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Kazneni zakon, Zakon o kaznenom postupku, Prekršajni zakon.

<sup>9</sup>Zakon o državnom odvjetništvu (članak 2., stavak 1.)

<sup>10</sup>Zakon o kaznenom postupku (članak 38., stavak 1.)

<sup>11</sup>Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (članak 2., stavak 1.)

<sup>12</sup>Osim spomenutih zakona, najvažniji propisi za rad državnog odvjetništva su i Zakon o područjima i sjedištima državnih odvjetništava te Kazneni zakon.

utvrđenih zakonom i drugim propisima (ZoS, članak 3., stavak 2.). U Republici Hrvatskoj sudbenu vlast obavljaju *redovni i specijalizirani sudovi* te Vrhovni sud Republike Hrvatske. Redovni sudovi su *općinski sudovi i županijski sudovi*. Specijalizirani sudovi su trgovački sudovi, upravni sudovi, *prekršajni sudovi*, Visoki trgovački sud, Visoki upravni sud i *Visoki prekršajni sud*. Najviši sud u Republici Hrvatskoj je *Vrhovni sud Republike Hrvatske* (ZoS, članak 14, stavak 1-4). Ustavni sud jamči poštivanje i primjenu Ustava RH.<sup>13</sup> U Republici Hrvatskoj početkom 2015. godine (do 31.3.2015.) bilo je ustrojeno 15 županijskih sudova, 68 općinskih te 63 prekršajna suda.<sup>14</sup> Novim Zakonom o područjima i sjedištima sudova (NN 128/14) uspostavljena je nova/aktualna organizacija kojom se ustanovljava 15 županijskih sudova, 24 općinska i (od 1.7.2015.) 22 prekršajna suda.

## **Preventivno-represivne institucije**

Ovoj skupini u načelu pripadaju institucije nadzornog i inspeksijskog karaktera. One su, u pravilu, dominantno usmjerene na *sprječavanje (prevenciju) nezakonitosti u poslovanju gospodarskih subjekata i to onih nezakonitosti blažih oblika (gospodarski prekršaji)*. Njihova represivna dimenzija također nije irelevantna – obuhvaća aktivnosti otkrivanja, procesuiranja i sankcioniranja gospodarskih i financijskih prekršaja. Neke od ovih institucija fokusirane su i na gospodarska kaznena djela kao teže oblike kršenja zakona u specifičnim segmentima gospodarstva. Preventivno-represivne institucije mogu se načelno podijeliti u tri skupine: *samostalne i neovisne institucije, upravne organizacije Ministarstva financija te inspeksijske službe u ostalim ministarstvima*.

*Samostalne i neovisne institucije*. Djelokrug i nadležnost samostalnih ili neovisnih institucija obuhvaća iznimno bitna područja hrvatskog financijskog i gospodarskog sustava – primjerice: nadzor financijskog poslovanja jedinica državnog sektora i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (*Zakon o Državnom uredu za reviziju*); supervizija i nadzor poslovanja kreditnih institucija (banaka, štednih banaka, stambenih štedionica), kreditnih unija, institucija za platni promet, institucija za elektronički novac i platnih sustava (*Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci*); nadzor nad poslovanjem subjekata nadzora utvrđenih u zakonima koji uređuju tržište kapitala, investicijske i druge fondove, preuzimanje dioničkih društava, mirovinska osiguravajuća društva, osiguranje i reosiguranje, financijske usluge kao i poslove faktoringa (*Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga*); rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva (*Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave*); nadzor tržišnog natjecanja, odnosno zaštita tog natjecanja od svih oblika sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja koji mogu biti poduzeti od strane sudionika na tržištu (*Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja*).

*Upravne organizacije Ministarstva financija*. U sastavu Ministarstva financija djeluje nekolicina vrlo bitnih upravnih organizacija i drugih službi preventivno-represivnog karaktera čiji djelokrug i nadležnosti su od esencijalne važnosti za fiskalno funkcioniranje države. *Poreznoj upravi* temeljena je zadaća primjena i nadzor primjene poreznih propisa i propisa o prikupljanju doprinosa (*Zakon o Poreznoj upravi*). Temeljna zadaća *Carinske uprave* primjena je i nadzor primjene carinskih, trošarinskih, poreznih i drugih propisa (*Zakon o carinskoj službi*). *Financijski inspektorat* nadzire primjenu propisa u području sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma, te na području deviznog poslovanja i

<sup>13</sup>Ustav Republike Hrvatske (članak 126-132); Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

<sup>14</sup>Zakon o područjima i sjedištima sudova; Zakon o područjima i sjedištima prekršajnih sudova

pružanja usluga platnog prometa i prijenosa novca (*Zakon o financijskom inspektoratu Republike Hrvatske*). *Ured za sprječavanje pranja novca* kao financijsko-obavještajna jedinica obavlja zadaće u cilju sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma (*Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma*). *Sektor za proračunski nadzor* obavlja nadzor zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava kod korisnika državnog proračuna, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih i fizičkih osoba kojima su doznačena sredstva iz državnog proračuna. *Samostalni sektor za otkrivanje poreznih prijevара* kao središnja nacionalna jedinica obavlja poslove: prikupljanja, kontrole, analitičke obrade i razmjene podataka u cilju otkrivanja rizičnih poreznih obveznika koji sudjeluju u organiziranim poreznim prijevarama (velike porezne utaje, međunarodne prijevare iz područja PDV-a), otkrivanja fizičkih osoba koje posjeduju imovinu značajne vrijednosti, a koju su stekle na nezakonit način, bez pokrića u zakonito ostvarenim primicima, itd. (*Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija*).

*Inspeksijske službe u ostalim ministarstvima.* Ustrojstvo, djelokrug i nadležnost inspekcija u ministarstvima uređena je uredbama o unutarnjim ustrojstvima ministarstava, posebnim zakonima o inspekcijama te drugim zakonima koji uređuju različita područja i djelatnosti u gospodarstvu. U prikazu konglomerata državnih tijela i institucija nadležnih za gospodarski kriminalitet (Slika 1.) nisu prikazana sva ministarstva u Vladi Republike Hrvatske, ali nisu navedene niti sve inspekcije u onim ministarstvima koja su prikazana – primjerice u sastavu Ministarstvu gospodarstva, osim *tržišne inspekcije* i *rudarske inspekcije*, djeluju i *elektroenergetska inspekcija*, *inspekcija opreme pod tlakom* te *inspekcija gospodarenja otrovnim kemikalijama* (*Zakon o inspekcijama u gospodarstvu*). Inspeksijske službe provode inspeksijske nadzore nad provedbom zakona i na temelju njih donesenih propisa koji uređuju određena gospodarska područja, odnosno gospodarske grane ili djelatnosti. Svi navedeni zakoni u pravilu sadržavaju *prekršajne odredbe* kojima su sankcionirana postupanja suprotna određenim odredbama propisanim u tim zakonima. Sprječavanje i otkrivanje pa i suzbijanje protuzakonitih radnji ili ponašanja u gospodarstvu (gospodarskih prekršaja) u nadležnosti je, između ostalog, predmetnih inspeksijskih službi. Inspeksijske službe u ministarstvima raznovrsne su i mnogobrojne, a primarni razlog tomu su raznovrsnost, rasprostranjenost i složenost društvenih i ekonomskih djelatnosti čijem urednom odvijanju nužno pridonosi i djelovanje inspeksijskih službi. U skupinu značajnijih inspekcija u gospodarstvu mogu se uvrstiti sljedeće inspekcije koje obavljaju inspeksijske poslove u sljedećim područjima: *Tržišna inspekcija* u području zaštite potrošača (*Zakon o inspekcijama u gospodarstvu*), *Inspektorat rada* u području rada i zaštite na radu (*Zakon o inspektoratu rada*), *Građevinska inspekcija* u području građenja, provedbe stručnog nadzora građenja, održavanja i uporabe građevina (*Zakon o građevinskoj inspekciji*), *Poljoprivredna inspekcija* u području tržišta poljoprivrednih proizvoda, mjera poljoprivredne politike i potpora, poljoprivredne djelatnosti, poljoprivrednih zemljišta i dr. (*Zakon o poljoprivredi*), *Sanitarna inspekcija* u području zaštite zdravlja ljudi glede sprječavanja i suzbijanja zaraznih bolesti, proizvodnje i stavljanja na tržište hrane (uključujući GMO), predmeta opće uporabe i dr. (*Zakon o sanitarnoj inspekciji*), *Turistička inspekcija* u području pružanja ugostiteljskih usluga i/ili usluga u turizmu (*Zakon o turističkoj inspekciji*).

### **Posebne sigurnosne institucije**

Posebne sigurnosne institucije su one s posebnim nadležnostima i ovlastima. Ovoj skupini institucija pripadaju obavještajne agencije (*tajne službe*) i Vojna policija. *Civilna tajna služba* u Republici Hrvatskoj jest *Sigurnosno-obavještajna agencija* (SOA) čije djelovanje

je usmjereno na sprječavanje aktivnosti koje se poduzimaju radi ugrožavanja Ustavom utvrđenog poretka, ugrožavanja sigurnosti državnih tijela, građana i nacionalnih interesa (između ostalog) putem organiziranog i gospodarskog kriminala (*Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske*). *Vojna tajna služba* u Republici Hrvatskoj jest *Vojna sigurnosno-obavještajna agencija* (VSOA), ustrojstvena jedinica Ministarstva obrane, čije djelovanje je usmjereno na prikupljanje i analiziranje relevantnih podataka u svrhu otkrivanja, praćenja i suprotstavljanja aktivnostima pojedinaca, grupa ili organizacija kojima je cilj ugrožavanje obrambene moći i sigurnosti države (*Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske*). *Vojna policija* ustrojena je u Ministarstvu obrane i Oružanim snagama za obavljanje vojnopolicijskih poslova u skladu sa zakonima i podzakonskim propisima kojima se uređuje kazneni i prekršajni postupak. Vojna policija provodi kriminalističko istraživanje nad djelatnim vojnim osobama (*Zakon o obrani*).

## **INSTITUCIONALNI ASPEKT PREVENCIJE I REPRESIJE GOSPODARSKOG KRIMINALITETA**

Suprotstavljanje države/društva gospodarskom kriminalitetu manifestira se kroz dvije vrste ključnih aktivnosti: *sprječavanje (prevencija)* i *suzbijanje (represija)*.

Represija u načelu razumijeva realizaciju prisile (prisilnih akata) i/ili sankcija (kaznenih mjera) usmjerenih protiv određenih osoba ili grupa zbog njihova protuzakonitog, odnosno kažnjivog ponašanja. Represija ili suzbijanje sastoji od *detektiranja, istraživanja, procesuiranja i sankcioniranja* kažnjivih radnji, odnosno njihovih počinitelja. Sprječavanje ili prevencija sastoji se od identificiranja i eliminiranja, odnosno reduciranja kriminogenih faktora koji pogoduju nastajanju gospodarskog kriminaliteta. Prevencija gospodarskog kriminaliteta, s obzirom na područja njezina djelovanja, može se podijeliti na: *pravnu, institucionalnu, ekonomsku, političku i socijalnu*.

Pravna regulativa bitan je faktor u ekonomiji, ona ju formalno determinira, profilira njezine tijekove, uređuje ekonomske odnose. Pravo u konačnici i suštinski segregira ekonomiju na dva sadržajna pola – *gospodarsko poslovanje i gospodarski kriminalitet*. Pravna regulativa u ekonomiji može imati prevencijski, ali i kriminogeni predznak. Prevencijski efekti proizlaze iz transparentnosti i konzistentnosti pravne regulative te njezine harmoniziranosti s gospodarstvom. Kriminogeni efekti pravne regulative nastaju kao posljedica njezine nekonzistentnosti (*u vremenskom i/ili sadržajnom smislu*), nelogičnosti (*nesvršishodnosti*), disbalansiranosti (*prenormiranosti, podnormiranosti*), netransparentnosti i neusklađenosti (*interne i u odnosu na gospodarstvo*).

Institucionalna prevencija slijedi pravnu prevenciju. Prevencijska uloga institucija ogleda se kroz njihovo dualno svojstvo u odnosu na pravnu regulativu: institucije su svojevrsni *verifikator* dobro uređene pravne regulative, odnosno institucije su svojevrsni *korektor* njezinih nesavršenih obilježja i slabosti (*implementacija pravnih normi, uspostavljanje pravne prakse, iniciranje izmjena materijalnog i procesnog prava*). Institucionalna prevencija na različite načine realizira se djelovanjem svih triju vrsta institucija koje su sastavnice naprijed naznačenog konglomerata institucija – bez obzira na njihova nominalna obilježja: *preventivno-represivne, represivne te posebne sigurnosne institucije*.

*Preventivno-represivne institucije (inspekcijsko-nadzorna tijela)* svoju prevencijsku svrhu i suštinu, odnosno prevencijsku funkcionalnost manifestiraju pravovremenom, fokusiranom

i odmjerenom prisutnošću u sferama gospodarskih i financijskih tijekova čime reduciraju prostor potencijalnom nezakonitom postupanju u obavljaju gospodarskih djelatnosti, odnosno poslovnih aktivnosti. Čimbenik demotiviranja, odnosno odvratanja potencijalnih počinitelja kažnjivih radnji u ekonomiji jest i učinkovita represija koju u pravilu provode *represivne institucije (tijela kaznenog progona)*, ali taj aspekt djelovanja imanentan je i preventivno-represivnim institucijama i dio je opusa njihova djelovanja. Represija u načelu djeluje kao *generalna prevencija*. Izvjesnost i brzina sankcioniranja počinitelja (primarno) te vrsta i visina sankcija (sekundarno) iznimno su bitni demotivirajući faktori za potencijalne počinitelje kažnjivih radnji općenito pa tako i u sferi gospodarstva.

*Posebne sigurnosne institucije* su one s posebnim nadležnostima i ovlastima čiji karakter je primarno preventivski u smislu njihove izričite obveze pravovremenog otkrivanja i sprječavanja radnji usmjerenih protiv različitih nacionalnih interesa u koje se svakako svrstava i nacionalno gospodarstvo. Osim preventivskog, posebne sigurnosne institucije imaju i represivni karakter koji se očituje kroz kooperativnost i komplementarnost njihova postupanja s djelovanjem represivnih institucija (tijela kaznenog progona) poglavito u određenim situacijama kada je njihov doprinos imperativan, a uloga nezamjenjiva.

## **DJELOVANJE I UČINKOVITOST KONGLOMERATA INSTITUCIJA SPRAM GOSPODARSKOG KRIMINALITETA**

Sprječavanje i suzbijanje gospodarskog kriminaliteta, zbog kompleksnosti i sveprisutnosti predmetnog fenomena u socio-ekonomskom prostoru, razumijeva implementaciju *multi-institucionalnog*, ali i *inter-institucionalnog* pristupa u provođenju navedenih aktivnosti. Mnogobrojni su faktori koji determiniraju institucionalnu učinkovitost i funkcionalnost (preventivsku i represivsku), a u važnije se mogu svrstati *brojnost i nadležnost institucija, adekvatnost i aplikacija njihovih ovlasti te koordinacija i subordinacija u postupanju*.

*Brojnost i nadležnost institucija*. Djelokrug, nadležnost i ovlasti svake institucije uređene su odgovarajućim propisima – zakonima i podzakonskim aktima (djelovanje nekih institucija načelno se uređuje i u odredbama Ustava Republike Hrvatske, primjerice – Državnog odvjetništva, Hrvatske narodne banke, Državnog ureda za reviziju). Područja njihova djelovanja široka su i opsežna pa je i brojnost institucija naizgled logična. Promatrano iz zasebne perspektive, postojanje svake od njih može se činiti opravdanim, ali promatrajući iz opće ili perspektive države, brojnost institucija može se ocijeniti diskutabilnom, ako ne i neopravdano visokom. Političke vlasti u pravilu pribjegavaju paušalnim i improviziranim (ad-hoc) rješenjima umjesto sistemskim i analitičkim kada su u pitanju osnivanje ili ukidanje pojedinih institucija (*primjerice ukidanje Financijske policije 2012. god. ili ukidanje Državnog inspektorata 2013. god.*).<sup>15</sup> Svoje odluke, u pravilu vrlo šturo obrazložene i bez vjerodostojnih argumenata, deklariraju kao svrhovite u smislu ostvarivanja ciljeva poput eliminiranja preklapanja u nadležnostima institucija ili stvaranja jedinstvenog (objedinjenog) inspeksijskog sustava odnosno modela. Osnivanje novih institucija može biti prividno ili stvarno opravdano (*primjerice ustrojavanje*

---

<sup>15</sup>Prijedlog Zakona o prestanku važenja Zakona o financijskoj policiji (od 26.01.2012.) - internet stranica Hrvatskog sabora [https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak\\_id=23650](https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=23650)  
Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (od 14.11.2013.) - internet stranica Hrvatskog sabora [https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak\\_id=25528](https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=25528)



*Samostalnog sektora za otkrivanje poreznih prijevара u sklopu Ministarstva financija 2014. godine*), ali prije toga je potrebno dubinski preispitati dotadašnja institucionalna rješenja i stanje (pozitivnosti, negativnosti) u području njihove nadležnosti te utvrditi i implementirati konzekvencije koje iz toga proizlaze.

*Adekvatnost i aplikacija ovlasti institucija.* Ovlasti kojima raspolažu institucije važan su faktor njihova djelovanja i učinkovitosti. Vrsta i intenzitet ovlasti moraju, odnosno trebaju biti razmjerni razlozima i uvjetima njihove primjene. Potkapacitiranost institucija u tom smislu može biti ograničavajući faktor njihove efikasnosti (*primjerice postojanje zapreka za pribavljanjem određenih informacija – bankovna tajna i sl.*), ali i prekapacitiranost ovlastima može rezultirati neželjenim posljedicama (*primjerice paralizom gospodarskih aktivnosti poslovnih subjekata*). Aplikacija ovlasti također može imati dvije vrste devijacija u praksi: pretjerano korištenje ovlasti ili prekoračenje granica ovlasti, s jedne strane, te eskiviranje primjene ovlasti ili reducirano korištenje ovlasti, s druge strane. Balansirana aplikacija ovlasti ovisi o svakom ovlaštenom službeniku, ali i organizaciji i menadžmentu institucije čiji su oni zaposlenici.

*Koordinacija i subordinacija u postupanju institucija.* Insuficijencija sinergijskog pristupa u djelovanju institucija njihova je najznačajnija manjkavost. Kapital institucija je golem, a sastoji se od sljedećih ključnih elemenata: *službenika* (brojnost, znanja, sposobnosti, vještine, kompetencije, iskustvo...), *njihovih ovlasti* (uvid, kontrola, analiza, revizija, nadzor, pregled, pretraga, ispitivanje, istraživanje, dokazivanje...) te *različitih djelokruga* (proizvodnja, usluge, trgovina, financije, bankarstvo, poljoprivreda, industrija, turizam, ugostiteljstvo, fiskalni sustav, tržište kapitala, javne nabave, intelektualno vlasništvo, administrativne djelatnosti...). Koordinacija u postupanju institucija nastoji se ostvarivati ili unaprijediti zaključivanjem sporazuma ili protokola (bilateralnih, multilateralnih) o suradnji među njima (*primjerice između MUP-a i DORH-a*) ili osnivanjem formalnih asocijacija institucija za određeno područje djelovanja (*primjerice AFCOS-mreža za zaštitu financijskih interesa EU u Republici Hrvatskoj i neposrednu suradnju s Europskim uredom za borbu protiv prijevара – OLAF*). Osim koordinacije, važna je subordinacija institucija koju u domeni istraživanja kaznenih djela provodi Državno odvjetništvo (sukladno svojim kapacitetima koji nisu neograničeni), dok u domeni istraživanja gospodarskih prekršaja i ostalim područjima djelovanja inspeksijsko-nadzornih institucija takvo subordinativno tijelo u pravilu ne postoji. No, osim subordinacije, nerijetko u postupanju institucija izostaje i njihova koordinacija - čime se direktno narušava razina njihove učinkovitosti.

Učinkovitost konglomerata institucija može se procjenjivati (između ostalog) temeljem statističkih pokazatelja o broju otkrivenih, procesuiranih i sankcioniranih počinitelja gospodarskih kaznenih djela i gospodarskih prekršaja u određenom vremenskom razdoblju. U nastavku donosimo statističke podatke o počiniteljima *kaznenih djela protiv gospodarstva* te o počiniteljima *prekršaja iz domene gospodarstva i financija* u Republici Hrvatskoj u 2013. godini (Tablica 1. i 2.). Potrebno je istaknuti da statistički podaci sadržavaju samo evidentirani kriminalitet dok preostali „dio“ kriminaliteta ostaje neotkriven i neevidentiran te predstavlja tzv. *tamnu brojku*. U domeni gospodarskog kriminaliteta, odnos između brojnosti otkrivenog i neotkrivenog kriminaliteta teško je procijeniti, ali opće mišljenje u stručnoj pa i općoj javnosti jest da neotkriveni kriminalitet višestruko (nekoliko puta) nadmašuje brojnost otkrivenog ili evidentiranog kriminaliteta.

*Kaznena djela i kaznenopravne sankcije* propisuju se samo za ona ponašanja kojima se tako povređuju ili ugrožavaju osobne slobode i prava čovjeka te druga prava i društvene

vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske i međunarodnim pravom da se njihova zaštita ne bi mogla ostvariti bez kaznenopravne prisile (Kazneni zakon, čl. 1.).

*Tablica 1. Prijavljeni, optuženi i osuđeni počinitelji kaznenih djela protiv gospodarstva u Republici Hrvatskoj u 2013. godini*

| OSOBE                                    | punoljetni počinitelji |                  |                  | pravne osobe   |                |               |
|--|------------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|---------------|
|  | prijavljeni            | optuženi         | osuđeni          | prijavljene    | optužene       | osuđene       |
| <b>KAZNENA DJELA</b>                     |                        |                  |                  |                |                |               |
| <i>kaznena djela protiv gospodarstva</i> | 1.522<br>(2,7%)        | 1.185<br>(5,3%)  | 776<br>(4,7%)    | 539<br>(69,3%) | 250<br>(61,6%) | 97<br>(67,8%) |
| ukupno kaznena djela                     | 55.924<br>(100%)       | 22.397<br>(100%) | 16.617<br>(100%) | 778<br>(100%)  | 406<br>(100%)  | 143<br>(100%) |

Osuđeni = proglašeni krivima (fizičke osobe) ili odgovornima (pravne osobe)

Izvor: Državni zavod za statistiku – Počinitelji kaznenih djela u 2013. godini (obrađeno)

Uvidom u podatke iz Tablice 1. proizlazi relativno mala zastupljenost počinitelja kaznenih djela protiv gospodarstva u odnosu na ukupnu populaciju počinitelja kaznenih djela. Potrebno je istaknuti da su sva *kaznena djela protiv gospodarstva* sadržana u Glavi XXIV. Kaznenog zakona, ukupno ih je dvadeset, no ova glava ne obuhvaća sva *gospodarska kaznena djela* već su ona, u dvostruko većem opsegu, dislocirana i involvirana u drugim glavama Kaznenog zakona. U ostalim glavama ovog Zakona sadržana su čak četrdeset i tri gospodarska kaznena djela, a u sporednom zakonodavstvu takvih djela je još osam. Iz navedenoga je razvidna restriktivnost modela obuhvata *gospodarskog kriminaliteta* prikazanog u Tablici 1. Pravne osobe u značajnom broju participiraju u gospodarskom kriminalitetu (u odnosu na ostale vrste kriminaliteta) što je i očekivano s obzirom na njihov karakter koji je dominantno gospodarski. U oba slučaja (i kod fizičkih i kod pravnih osoba) razvidna je značajna razina regresije u brojnosti *počinitelja* tijekom njihova procesuiranja. Proizlazi potreba restriktivnijeg pristupa u odlučivanju tijela kaznenog progona – prijavljivati samo one koje se može optužiti, optuživati samo one koji će biti osuđeni.

Prekršaji i prekršajopravne sankcije propisuju se samo za ona ponašanja kojima se tako povređuje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske, međunarodnim pravom i zakonima čija zaštita nije moguća bez prekršajopravnog sankcioniranja, a njihova se zaštita ne ostvaruje kaznenopravnom prisilom (Prekršajni zakon, članak 1). Iz ove odredbe razvidno je da su prekršaji kažnjive radnje izvan opsega kaznenih djela.

*Tablica 2. Okrivljeni i osuđeni počinitelji prekršaja iz domene gospodarstva i financija u Republici Hrvatskoj u 2013. godini*

| OSOBE               | punoljetni počinitelji |                   | maloljetni počinitelji |               | pravne osobe     |                  | odgovorne osobe  |                  |
|---------------------|------------------------|-------------------|------------------------|---------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|                     | okrivljeni             | osuđeni           | okrivljeni             | osuđeni       | okrivljene       | osuđene          | okrivljene       | osuđene          |
| <b>PREKRŠAJI</b>    |                        |                   |                        |               |                  |                  |                  |                  |
| <i>gospodarstvo</i> | 21.842<br>(8,7%)       | 15.443<br>(7,9%)  | 55<br>(1,0%)           | 1<br>(0,5%)   | 9.688<br>(33,1%) | 5.222<br>(29,5%) | 9.635<br>(32,5%) | 5.216<br>(28,6%) |
| <i>financije</i>    | 9.168<br>(3,7%)        | 7.665<br>(3,9%)   | 2<br>(0,0%)            | -             | 5.722<br>(19,6%) | 3.824<br>(21,6%) | 6.117<br>(20,7%) | 4.420<br>(24,3%) |
| ukupno prekršaji    | 250.516<br>(100%)      | 194.443<br>(100%) | 5.866<br>(100%)        | 196<br>(100%) | 29.236<br>(100%) | 17.715<br>(100%) | 29.609<br>(100%) | 18.212<br>(100%) |

Osuđeni = proglašeni krivima (fizičke osobe) ili odgovornima (pravne osobe)

Izvor: Državni zavod za statistiku – Počinitelji prekršaja u 2013. godini (obrađeno)

Uvidom u podatke iz Tablice 2. proizlazi relativno značajna zastupljenost prekršaja iz domena gospodarstva i financija u ukupnom broju prekršaja koji su evidentirani u relativno visokom broju. U Republici Hrvatskoj, u 2013. godini, ukupno je okrivljeno 315.227 različitih vrsta osoba za počinjenje različitih vrsta prekršaja, a osuđeno ih je 230.566. Za počinjenje *gospodarskih prekršaja* okrivljeno je 41.220 osoba, a osuđeno ih je 25.882, dok je za počinjenje *financijskih prekršaja* okrivljeno 21.009 osoba, a osuđeno ih je 15.909. Kategorije „gospodarstvo“ i „financije“ u metodologiji Državnog zavoda za statistiku obuhvaćaju više desetaka skupina propisa iz različitih područja (*primjerice, ugostiteljstvo i turizam, autorska prava, unutarnja trgovina, komunalna djelatnost, zaštita potrošača, hrana, cestovni promet* – iz sfere gospodarstva; *te primjerice carinski propisi, propisi o PDV-u, opći porezni zakon, propisi o trošarinama* – iz sfere financija). Iako u nešto manjem intenzitetu, i kod prekršaja je prisutna značajna diskrepancija u odnosu broja okrivljenih i osuđenih osoba. Ovdje također proizlazi potreba veće restriktivnosti u odlučivanju nadležnih tijela – teretiti samo one osobe koje će izvjesno biti osuđene.

## ZAKLJUČAK

Gospodarski kriminalitet specifična je vrsta kriminaliteta koja obuhvaća kaznena djela i prekršaje usmjerene primarno protiv gospodarstva i financijskih interesa države. Suprotstavljanje gospodarskom kriminalitetu dominantno se manifestira kroz djelovanje državnih tijela i institucija nadležnih za sprječavanje (prevenciju) i suzbijanje (represiju) gospodarskih kaznenih djela i gospodarskih prekršaja. Prema svom karakteru, institucije nadležne za suprotstavljanje gospodarskom kriminalitetu mogu se podijeliti na: *represivne institucije, preventivno-represivne institucije te posebne sigurnosne institucije*. Njihova mnogobrojnost i raznovrsnost respektabilna je u generalnom kontekstu, ali ona stvara i apriornu konfuznost u spoznavanju njihove međuovisnosti i individualnih specifičnosti.

Razmatrajući aktualno stanje i djelovanje institucija nadležnih za sprječavanje i suzbijanje gospodarskog kriminaliteta u Republici Hrvatskoj, uzimajući u obzir neke od ključnih parametara promatranog institucionalnog okvira (*brojnost i nadležnost institucija, adekvatnost i aplikacija njihovih ovlasti, koordinacija i subordinacija u postupanju*), može se konstatirati da predmetne institucije funkcioniraju više kao *konglomerat*, a manje kao *sustav*. Ovakvo stanje nije samo akutno, ono je i kronično – (pre)dugo traje i (pre)sporo se mijenja. Najznačajnija manjkavost institucionalnog okvira nedostatna je koordinacija i subordinacija u djelovanju institucija. *Konglomeratski model* funkcioniranja institucija posljedica je izostanka adekvatne političke volje i nepostojanja adekvatnog strategijskog menadžmenta u sustavu državne i javne uprave. Limitiranost institucija proizlazi manje iz njih samih, a više iz limitiranosti struktura koje njima upravljaju (izravno ili posredno).

Kapital institucija ipak je golem pa je takav i njihov potencijal (operativni i razvojni). On trenutno nije dovoljno transparentan, više je latentan, a balast koji u institucijama postoji stvara fikciju o besperspektivnosti institucija i rudimentarnosti njihova kapitala. Kapital institucija primarno proizlazi iz ukupnosti njihovih ljudskih potencijala, instrumentarija raspoloživih ovlasti te disperziranosti i diferenciranosti područja njihova djelovanja. Optimalnim upravljanjem materijalno-financijskim, organizacijsko-tehnološkim i ljudskim potencijalima (na svim hijerarhijskim razinama) moguće je stvoriti bolje institucije te ih umrežiti u smislen i logičan *sustav* ili *mehanizam*. Transformacija institucionalnog okvira iz forme *konglomerata* u formu *sustava* ključna je pretpostavka njegove (veće) učinkovitosti, funkcionalnosti i svrsishodnosti – u služenju društvenoj zajednici i državi.

## LITERATURA

- Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12
- Orlović, A. (2013.), *Gospodarski kriminalitet u Republici Hrvatskoj*, Redak – Split.
- Orlović, A., Pajčić, M. (2007.), *Policijski izvidi kaznenih djela gospodarskog kriminaliteta*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Vol. 14 – broj 2, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, str. 695-738.
- Počinitelji prekršaja prema vrsti prekršaja u 2013., Državni zavod za statistiku, <http://www.dzs.hr/>
- Pravne osobe počinitelji kaznenih djela prema vrsti odluke u 2013., Državni zavod za statistiku, <http://www.dzs.hr/>
- Prekršajni zakon, NN 107/07, 39/13, 157/13
- Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave od 14.11.2013., Vlada Republike Hrvatske (Hrvatski sabor <http://www.sabor.hr>)
- Prijedlog Zakona o prestanku važenja Zakona o financijskoj policiji od 26.01.2012., Vlada Republike Hrvatske (Hrvatski sabor <http://www.sabor.hr>)
- Punoljetni počinitelji kaznenih djela prema vrsti odluke u 2013., Državni zavod za statistiku, <http://www.dzs.hr/>
- Zakon o carinskoj službi, NN 68/13, 30/14
- Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN 18/13, 127/13, 74/14
- Zakon o državnom odvjetništvu, NN 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13, 33/15
- Zakon o Državnom uredu za reviziju, NN 80/11
- Zakon o financijskom inspektoratu Republike Hrvatske, NN 85/08, 55/11, 25/12
- Zakon o građevinskoj inspekciji, NN 153/13
- Zakon o inspekcijama u gospodarstvu, NN 14/14
- Zakon o Inspektoratu rada, NN 19/14
- Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, NN 140/05, 154/11, 12/12
- Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci, NN 75/08, 54/13
- Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14
- Zakon o obrani, NN 73/13
- Zakon o područjima i sjedištima državnih odvjetništava, NN 84/11, 130/11
- Zakon o područjima i sjedištima prekršajnih sudova, NN 137/09
- Zakon o područjima i sjedištima sudova, NN (85/08), 144/10, 84/11
- Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15
- Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09, 92/14
- Zakon o poljoprivredi, NN 30/15
- Zakon o poreznoj upravi, NN 148/13, 141/14
- Zakon o sanitarnoj inspekciji, NN 113/08, 88/10
- Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, NN 79/06, 105/06
- Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, NN 87/08, 25/12
- Zakon o sudovima, NN 28/13, 33/15
- Zakon o turističkoj inspekciji, NN 19/14
- Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, NN 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13
- Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 79/09, 80/13
- Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, NN 32/12, 67/12, 124/12, 78,13, 102/13, 24/14, 134/14, 154/14
- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02