

# GODIŠNJAK

*AKADEMIJE PRAVNIH ZNANOSTI HRVATSKE*

## YEARBOOK

*CROATIAN ACADEMY OF LEGAL SCIENCES*



Vol. I  
Broj 1/2011.

**GODIŠNJAK AKADEMIJE PRAVNIH ZNANOSTI HRVATSKE  
CROATIAN ACADEMY OF LEGAL SCIENCES YEARBOOK**

**Vol. II  
Broj 1/2011**

**Nakladnik/Publisher**

AKADEMIJA PRAVNIH ZNANOSTI HRVATSKE

**Uredništvo/Editorial Board:** prof.emerit.dr.sc. Željko Horvatić, prof.emerit.dr.sc. Božidar Jelčić, akademik prof.dr.sc. Jakša Barbić, prof.dr.sc. Ivan Padjen, prof.dr.sc. Ivan Koprić, prof.dr.sc. Davorin Lapaš, prof.dr.sc. Marko Petrak, prof.dr.sc. Vesna Tomljenović, prof.dr.sc. Srećko Jelinić, prof.dr.sc. Anita Kurtović

**Dopisno uredništvo/Corresponding Members:** prof.dr.sc. Šime Ivanjko (Univerza v Mariboru), prof.dr.sc. Rajko Pirnat (Univerza v Ljubljani), prof.dr.sc. Lorena Bachmaier Winter (Universidad Complutense de Madrid), prof.dr.sc. Philip M. Genty (Columbia University), prof.dr.sc. Ulrich Ramsauer (Universität Hamburg), prof.dr.sc. Ljubomir Zovko (Sveučilište u Mostaru), prof.dr.sc. Borislav Petrović (Univerzitet u Sarajevu), prof.dr.sc. Bhadra Ranchod (University of Stellenbosch)

**Glavni urednik/Editor-in-Chief:** prof.dr.sc. Davor Derenčinović

**Izvršna urednica/Executive Editor:** doc.dr.sc. Anna-Maria Getoš

**Tajnica/Secretary:** Marta Dragičević Prtenjača, dipl.iur.

**Idejno rješenje naslovnice/Cover Design:** Andrej Kalšan

**Tisak/Print:** Sveučilišna tiskara d.o.o.

**Adresa Uredništva/Address of the Editorial Board**

Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Trg m. Tita 14, 10000 Zagreb, Hrvatska;

tel: (385-1) 4564 317; faks: (385-1) 4564 168; e-mail: [godisnjakapzh@net.hr](mailto:godisnjakapzh@net.hr)

**ISSN** 1847-7615

**UDK** 34.01(051)(497.5)

*Časopis je publiciran uz financijsku potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske*

# SADRŽAJ

## RADOVI

### **Ivan Koprić**

Contemporary Croatian Public  
Administration on the Reform Waves ..... 1

### **Vanja-Ivan Savić**

Koncept autonomne odgovornosti pravne  
osobe i njegova primjena u kaznenom pravu ..... 41

### **Dinka Šago**

#### **Ivan Vukušić**

Gradanskopravni i kaznenopravni aspekti nadriparstva ..... 69

### **Anna-Maria Getoš**

#### **Zrinka Čupić**

#### **Pero Mihaljević**

Analiza koncepta ‘edukacijom protiv korupcije’  
na primjeru praktičnih iskustava s ‘antikorupcijskog sata’ ..... 99



# **RADOVI**



**Dr. sc. Ivan Koprić\***

UDK: 35.071.2(497.5)

351.9(4EU:497.5)

Primljeno: studeni 2011.

Izvorni znanstveni rad

## **CONTEMPORARY CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION ON THE REFORM WAVES\*\***

*Quite opposite to common public metaphor on public administration as sleepy, slow and secretive bureaucracy, the Croatian public administration looks like a windsurfer. It rides the waves of domestic political storms and foreign doctrinal (i.e. NPM) and organizational influences, it attacks the business community and European coincidences, desperately asking for institutional stabilization, ethical standards and professionalism. State administration in Croatia developed in the course of three main phases – establishment (1990-1993), consolidation (1993-2001), and Europeanization phase (after 2001). The adoption of the first Strategy of State Administration Reform in 2008 was an attempt to start the new, fourth phase, the phase of modernisation of the Croatian state administration. The development of Croatian public administration is shortly analysed. Environmental influences are systematised, having in mind primarily the concept of complex and turbulent environment borrowed from the organisational theory. Certain additional insights, predictions and reform proposals are presented, based on empirical data.*

**Key words:** *Croatian public administration, the new public management, good European governance, institutional stabilisation, professionalism, politicisation.*

---

\* Prof.dr.sc. Ivan Koprić, redoviti profesor na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Full professor at the Chair of Administrative Science, University of Zagreb, Faculty of Law) i redoviti član Akademije pravnih znanosti Hrvatske (full member of Croatian Academy of Legal Sciences).

\*\* An earlier version of the paper was presented at the IPSA XXI World Congress of Political Science *Global Discontent? Dilemmas of Change*, Santiago de Chile, 12-16 July 2009. The present version reflects the situation at the end of 2011.

## 1. INTRODUCTION

Administrative reform is a common issue in administrative and political science. Comparative analyses of administrative reforms seem to be an important source of information necessary for experiential learning. Although national specificities are unavoidable, international comparison should follow a standardised analytical path, in order to produce and offer useful knowledge. In the first part of the paper, a short denotation of a possible theoretical frame for comparative analysis is offered. It combines the notions of complexity, dynamics and interdependences, on the grounds of neo-institutional theory with a contribution of organisation theory. The theoretical frame includes a warning about the usefulness of identifying the elements of administrative doctrines. Croatian public administration is in a very dynamic phase of development. Several moments should be taken into account:

- Croatia acquired independence after hundreds of years of foreign rule, at the very beginning of the 1990s, which required and offered opportunity for building the whole public administration system in a modern way, although not anew,
- The self-management political and social experiment in the “second”, socialist Yugoslavia (1945-1990), raised consciousness about public value, social welfare and public participation in political decision-making, especially during the 1970s and 1980s,
- Serb rebellion and war with the former Yugoslav Army and Serbian paramilitary forces postponed the political development and caused enormous economic and demographic losses in the period 1991-1995,
- There has been a strong need to strengthen the private sector, in the course of transition from the so-called social ownership economy to market economy,
- Privatisation of the former social ownership gave a strong impetus for the introduction of the economic way of thinking, of neo-liberal ideology and of the new public management doctrine in the public sector,
- Europeanization of public administration, meaning harmonisation with the *acquis communautaire*, realisation of the best European standards and practices and entrance into the European Administrative Space, has recently raised the issue of good governance.

On the basis of the theoretical frame, which is designed in the first part of the paper, a detailed analysis of the Croatian public administration and its reform is presented in the second part. An outline of the Croatian public



administration, phases in its development, the main problems, the most important reform directions, and the possible future are analysed.

### **1.1. Theoretical Frame for Comparative Analysis of Contemporary Public Administrations: Complexity, Dynamics, and Interdependences**

Contemporary public administrations are becoming more and more complex, and functioning in increasingly complex and dynamic environments. National public administrations are characterised by numerous new tasks, functions, goals, subjects, organisations, and arrangements with other sectors (private, civil, and non-formal). Increasingly complex knowledge, skills, abilities and competences of public servants are needed for the provision of acceptable (quality) level of public services to citizens, businesses, communities, and society as a whole. Apart from public administration, the other sectors, civil and private, are also involved in providing certain public services. Innovative and complex financial, legal, directing, supervising, communicating and coordinating ties and mechanisms have been established in such a new public sector. From time to time, it might seem that public administration, captured in manifold relations with the private and civil sectors, loses its firm boundaries and even its distinctive identity. Public administration can be seen as a system composed of numerous administrative organisations. Such organisations function as the elements of three main public administration subfields with various purposes: state administration, territorial self-government, and public services. State administration, consisting mainly of classic administrative organisations like ministries, helps democratically elected politicians to design and implement vital public policies. Territorial self-government at both local and regional levels serves as a counter-balance to central state power, contributes to democratic standards, serves local and regional communities, promotes and supports local and regional development etc. Public services (services of general interest in the new European terms) provide services of public interest to citizens, users and consumers.<sup>1</sup> During the past three centuries, general tasks of the whole public sector have been differentiating, broadening and cumulating. The development began with simple tasks such as to ensure stability of state power and regulate basic societal processes. Subsequent differentiation has led to the tasks of providing services of public interest to users, of preventing and helping people in cases of social and other risks (poverty, unemployment, illnesses, etc.), of preserving natural and social environment, and of ensuring

---

<sup>1</sup> There are two groups of such services, economic and non-economic ones. Details in: Koprić, Musa, Đulabić, 2008.

infrastructure for economic and social development. The relations within and between these subfields are not constant. Increasing dynamics can be identified in that regard. De-concentration or concentration can take place within state administration; decentralisation or centralisation are processes that can occur in relations between the central state and administration, on one hand, and territorial self-government units on the other. State administration concentrates, under the policy of a lean state, on its “core-businesses” (public policies, law drafting, authoritative decision-making in concrete cases, inspections). Territorial self-government is increasingly devoted to promoting and supporting local and regional economic and social development. Regionalisation is a process that might harm either central or local powers or can upgrade the capacity of the whole public sector of a country. Liberalisation and privatisation are generally connected with providing services of general interest – opposite processes can also be seen in certain cases. Privatisation or etatisation indicate tensions between public and private sectors. All parts of public administration are involved in wider regional and global processes. Some of them are more formal, connected with formal integrations (for example, the European Union, NATO, the World Trade Organisation, the OECD, etc.), while others are predominantly informal, such as spreading influential administrative doctrines, neo-liberalism, or economic globalisation. Public administrations are changing during such complex environmental challenges. The changes are connected with organisation and structure, ways of functioning, legal regulation (cf Cassese, 2005), personnel, relations with politics and citizens, and other dimensions. In Europe, there is an especially significant influence of the European Union (EU) and, to a lesser degree, of the Council of Europe (CoE) and of some other actors, on administrative changes in the member states and candidate countries. It can be noted that such an influence is more intense with regard to transitional countries than to consolidated Western democracies. However, the notion of the European Administrative Space has been used more and more frequently, and with firmer ground, despite certain cautions and criticisms (Musa, 2006; Koprić, Musa, Lalić Novak, 2011). Globally and regionally induced administrative changes do not mean simple adaptations of national bureaucracies to external pressures. Certain pieces of national administrative traditions can upgrade the new and constantly evolving European administrative standards. This is the case with the Ombudsman and open access to public sector information<sup>2</sup>, traditional regulation of general administrative procedure<sup>3</sup>, and other governance

---

<sup>2</sup> Both come from the Scandinavian tradition. For details about the right of access to public sector information, see Rajko, 2003; Bugarič, 2003.

<sup>3</sup> In that sense, the central European model of general administrative procedure, originally invented in Austria in 1925 and followed by Czechoslovakia and Poland in 1928 and

institutions. Following that, one can speak about interdependences of national administrative traditions and global and regional (for example, European) administrative standards and governance practices (cf Koprić, 2012). Of course, interdependences can also be observed in many other respects. If everything mentioned is true in general, the notions of task environment complexity, environment complexity and technical (inter)dependence, borrowed from organisational theory, can help administrative science in better and more productive analysis of such noticeable technical complexity in public administration of a country, objective complexity of its environment (including temporal complexity – Kiel, Seldon, 1998), and dependence of public administration on complex environment (cf Anderson, 1999; Dooley, Van de Ven, 1999; Morgan, 1997: 44-50; Peters, Savoie, 1995; Scott, 1992; Rainey, 1991: 37-50, etc.). However, one question still remains unsolved. Where does such task environment complexity stem from, having in mind public administrations? In an attempt to answer, a notion of values, legitimate interests, norms, and expectations based on them should be mentioned. The contemporary world is characterised by previously unthinkable value complexity. Numerous grounds and causes are inbuilt in their complexity and almost constant differentiation, but their enumeration is not relevant for the present discussion. New values are developing constantly. Public administration has been changing, in an attempt to respond to this great and frequently inconclusive value pressure<sup>4</sup>. Although values and expectations are many and diverse, they are, in sum, the integrating point of a governance system. Values are crystallised through political processes of interests and ideologies amalgamation. Since public administration should gain overall legitimacy in its social milieu, it has to adapt to complex value orientations and expectations. If public administration (including local self-government) respects a specific mixture of values in a specific field, citizens will tend to say that it functions in the public interest. Such importance of values gives us an additional focal point and basis for further analyses. Be that what it may, contemporary public administration is not a simple value area with a single value dimension (Kickert, 2001: 33). Citizens and the general public expect administration to respect and realise not less than five groups of values: political, legal, social, economic, and ecological. Political (democratic) values are, for example, accountability, political decentralisation, legitimacy, publicness, transparency, responsiveness, political decentralisation, openness,

---

Yugoslavia in 1930, influenced and inspired regulation in many other countries, including the USA (1946). – Koprić, 2005; Koprić, 2011.

<sup>4</sup> Organisational structure and internal dynamics of administrative organisations should also be taken into account and analysed as much as possible, because internal organisational issues have a significant influence on various other variables in public administration and can cause surprising results. Cf Pierre, 1995.

flexibility (user-friendly administration), etc. Legal ones are the rule of law, legality (with regard to organisation and to competence, as well as substantive and procedural legality), legal responsibility (for damage caused by illegal functioning, or disciplinary responsibility), protection of human rights, legal certainty, equality, impartiality, due process, and court supervision. Social values are social justice, solidarity, care, mercy, charity, sympathy, assistance to citizens, social sensitivity, cultural diversity, respect of national, sexual, and other minorities, etc. Economic values are the three classical Es (economy, efficiency, effectiveness), but also quality, market orientation, private sector orientation, competitiveness, entrepreneurialism, support to sustainable development, etc. Ecological values are, for example, protection of natural environment, protection of biological diversity, careful management of natural resources, life in harmony with nature, etc. Values might compete with each other. In various sectors of public administration there are specific mixtures of relevant values. It is not the same situation in social work or in the transport sector, in finances or in local self-government. In addition, in continental Europe the stress is traditionally on political, legal, and social values – there is the fatherland of Greek democracy and Roman law. Opposite, Anglo-Saxon space is characterised by the stress on economic values and pragmatism. During the modern era, the dominant value orientation has changed from political (democratic) and legal to social, economic, and ecological<sup>5</sup>. Although such a general picture cannot be very helpful in analysing the value situation in a country at a particular time, it can warn of the possible value frame, its importance and effects. The notion of values as standard elements of personal and social awareness also leads us to institutional theory as a possible theoretical key for public administration analyses. Values and expectations derived from values are the elements of institutions. Institutions are social structures composed of interconnected and coherent expectations stabilised in time, in a certain social community, which regulate interpersonal relations or establish the authority of a community, and emerge through habitualisation (repeated use) or more direct and explicit set up (cf Pusić, 1989: 182-184). An institution is characterised by stability and steadiness and tends to repeatedly orient, steer and channel human behaviour. In other words, an institution has normative content and importance, and people do not accept to change expectations if they are disappointed. Such a way of thinking, often called normative institutionalism (Peters, 1999), makes the task of identifying values that frame the public sector very important for the analysis of public institutions. Another useful neo-institutional approach is historical institutionalism, which leads us to search for different stages in public administration development, critical historical

---

<sup>5</sup> More about values in public administration in Koprić, 1999: 271-278.

events (landmarks), pace of changes, institutional choices and reasons for them, actors and their conceptions, etc. The metaphor of *reform waves*, used by Wollmann<sup>6</sup>, can be especially fruitful in analysing dynamic institutional development. Transitional countries are almost a natural choice for the application of such a metaphor and certain other models of institutional change (cf Peters, Pierre, 1998). In Croatia, for example, from the first free multiparty elections in 1990 to the present, overall Croatian development, including the administrative one, has been remarkable and can be easily systematised in several stages. From cameralism in continental Europe to the new public management, from the new public administration in the USA (the Minnowbrook Perspective) to good governance, administrative doctrines significantly influence modern administrative development. An administrative doctrine is a system of ideas about desirable ways of operating and prescriptions about good practices, grounded on dominant values and systematised experiences, comprising standards related to organisation, functioning, regulation, management, etc. in public administration. Administrative doctrines are themselves influenced by social, economic, political, demographic, and other circumstances. The main pillars of administrative doctrines are thus the dominant values. Contemporary administrative development is characterised by two main and rather influential administrative doctrines – the new public management (NPM) and good governance. The NPM doctrine has been quite influential since the 1980s. It is characterised by orientation towards economic values of economy, efficiency and effectiveness, by efforts to subject the state administration and public sector organizations to the market principles by the methods which develop entrepreneurial behaviour and, generally speaking, by an effort to “impose most of the values and techniques of private sector management into the public” (Peters, 1996: 124). In other words, it tries to transpose business management techniques, service and client orientation, and market-type mechanisms such as competition into the public sector (Kickert, 2001: 18). Ideas, measures, and effects produced by the managerial reforms of public administration are structural, functional, personnel oriented and others (financial, political, social, measures connected with legitimacy, etc.) (more in: Koprić and Marčetić, 2000: 44-59). Managerial approach has spread both in Europe and on other continents at different speed and to a different degree. International organisations, such as the World Bank (WB), the International Monetary Fund (IMF), and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (Pal, 2009) have been among the most important advocates of the managerial approach (cf McNutt and Pal,

---

<sup>6</sup> Wollmann (2000) used the “reform waves” metaphor in the analysis of modernisation of the German local government.

2011: 441-442; 458-459). The new public management has been most widely accepted in New Zealand,<sup>7</sup> the United Kingdom, Australia,<sup>8</sup> Canada, and the USA. However, certain unfavourable effects of the minimising and market-oriented public administration reforms have been noted since the 1990s. Hood and Peters (2004) speak about Mertonian unintended effects, cultural surprises, and system discontinuities and nonlinearities. Muddled lines of political accountability, poor contacts with the public, decreased transparency, corruption, additional expenses, re-strengthening of regulation, neglected citizens' rights are but few of them. NPM tries to reduce us as citizens to the role of consumers. Historically, we individually have the following roles: subjects of the state; citizens with political rights who politically control public administration; users of public services; partners who cooperate with public administration and participate in decision-making processes in the public sphere; consumers who pay real, market-like prices for public services in dependence with their well-being. We are today in all those roles, simultaneously, but differently in different public administration sectors. It is not the same situation if we are controlled by the police or if we participate in decision-making on local policies. Trying to reduce us only to the consumer role, the NPM reveals itself as a reductionist concept, once again. Under these circumstances, the United Nations (UN), the EU, the OECD, the IMF, and the WB<sup>9</sup> have begun advocating good governance<sup>10</sup>. Among the principles of good governance, the EU, for example, emphasises openness, participation, responsibility, effectiveness, and coherency (EC, 2001). The new doctrinal orientation emphasises the role of citizens and civil society, transparency, legitimacy, responsibility, efficiency, human and citizens' rights, the rule of law, better quality of the public services, the implementation of modern information-communication technologies, and better human resources management. Citizens are seen as partners who significantly contribute to the final results of public administration's activities. Citizens need to be informed and consulted; they have to participate in the creation of public policies and in administrative and other public processes (OECD, 2001). Along with strengthening the institutional capacity, the doctrine of good governance states that it is necessary to renew the democratic political legitimacy of the modern countries. It also calls for

---

<sup>7</sup> „New Zealand is regarded as the primary example of an extensive and intellectually coherent attempt at public sector reform that followed the key characteristics associated with NPM” – Lodge and Gill, 2011: 141-142.

<sup>8</sup> Halligan claims that Australia is in post-NPM phase, trying to build integrated governance model. – Halligan, 2012.

<sup>9</sup> As early as in 1991, the WB organized a conference devoted to “good governance” – McNutt and Pal, 2011: 442.

<sup>10</sup> Another issue is theoretical debate on governance and its implications (Bevir, 2007; Pierre, 2000).

strengthening the policy capacity in public administration, i.e., its ability to analyse and create public policies. It claims that good results can be achieved through cooperation, consultation, and synchronisation between citizens and local self-government and/or central government. Only well-balanced and widely accepted public policies have chances to result in efficient economic and social development. Some will say that “good governance is ... a combination of democratic and effective governance” (UNDP, 2002: 1), while others would stress that good governance is “transparent, effective, participative, accountable, responsive and responsible” (Fraser-Moleketi, 2009: 7). However, different countries answer similar challenges from complex domestic and international circumstances in a different manner (cf Andrews, 2010). They choose different strategies of administrative reform<sup>11</sup>. According to Pollitt and Bouckaert (2001: 179), there are four main reform strategies: to maintain, modernize, marketize, or minimize. To maintain means to preserve and incrementally improve or upgrade classical, Weberian model of public administration as a rational, well-organised mechanism with professionalism, impartiality, legality, and standardised bureaucratic procedures<sup>12</sup>. To modernise means to make more fundamental changes in the structures and functioning of public administration (autonomous agencies, output budgeting, employment contracts, etc.). Marketization introduces market principles and mechanisms in public administration (internal market, competition, real prices, etc.). Minimizing is oriented towards shrinking the public sector by means of privatisation, civil (voluntary) sector involvement, etc. Although there is little doubt about usefulness of comparative approach in researching public administrations, lots of texts are addressing the problems of comparative analyses (Hopkin, 2002; Pollitt, Bouckaert, 2001: 167-176; Jreisat, 1999; Pierre, 1995; Heady, 1991: 1-65). In any case, it is useful to analyse administrative reform of a country having in mind indicators suitable for comparison with other countries and stressing national idiosyncratic specificities. An outline of the Croatian public administration, phases in development after gaining independence (after 1990), main problems, reform efforts, and possible solutions and recommendations will be analysed, having in mind the abovementioned theoretical lessons.

---

<sup>11</sup> It should be noted that national public administrations are not unified actors which have a one and only will and which can choose a single pace of development. The real picture shows that in each governance system there are many actors with various reform concepts. The main reform orientation is, thus, an approximation derived from the reform mainstream.

<sup>12</sup> It is an ongoing debate about neo-Weberian state in Europe. Cf Lynn, 2008/2009; Pollitt, 2008/2009; Drechler, Kattel, 2008/2009, etc.



## 2. THE CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION

### 2.1. Outline

The Croatian public administration consists of state administration, local and regional self-government, and public services (services of general interest, in new European terms). There are two levels and four types of state administrative bodies. At the central level there are ministries, the (so-called) state administrative organisations and the (so-called) central state offices. The difference between the ministries and state administrative organisations is in political importance and political influence, as the ministers are members of the Government and heads (*ravnatelj*) of the state administrative organisations are not. In other words, state administrative organisations are a kind of public agency. The central state offices are in the closest relation with the Prime Minister. They are, in a way, the Prime Minister's special management tools. At the lower (first) level, there are the offices of state administration, one on the territory of each county. They (20 of them) are in charge of the first instance administrative procedures. It should be mentioned that there is also the Government's Office mainly functioning as the Government's secretariat with a rather weak position, narrow competences and weak expertise.<sup>13</sup> The system of local and regional self-government consists of 429 municipalities, 126 towns (15 of them have a special status of large towns with over 35,000 inhabitants), 20 counties and the City of Zagreb (which has a twofold status and is allowed to perform both local and regional self-government scope of affairs).<sup>14</sup> Municipalities in predominantly rural areas and towns in predominantly urban areas perform local self-government scope of affairs and are first-tier governance units.<sup>15</sup> Counties are regional

---

<sup>13</sup> Official documents (e.g. The Criteria for Reducing the Number of Employed Persons in State Administration, September 2010) show that there are 52,656 civil servants and employees in the state administration system. Only 3,087 of them were employed within the first level offices of state administration (5.9 per cent), while the majority (94.1 per cent) works at the central level. There are 49,862 state servants (94.7 per cent) and 2,794 employees (5.3 per cent). However, data of the Union of Civil Servants and Employees are significantly different, showing that there are almost 65,000 civil servants and employees in the state administration system. Since the Government tends to exclude certain categories of civil servants and employees from its data, and because of a non-existent registry of civil servants and employees, it seems that the Union's data are closer to the current situation.

<sup>14</sup> The average number of inhabitants in municipalities is 2,958, in towns (without Zagreb) 17,689, and in counties (including Zagreb) 204,315 (an average county has 174,887 inhabitants, if Zagreb is excluded). Zagreb has 792,875 inhabitants. The number of inhabitants in Croatia is 4,290,612 and the number of settlements approximately 6,750 (data and calculations are based on the 2011 census). For the situation after the 2001 census see Koprić, 2010: 112-116.

<sup>15</sup> An average unit consists of 12 settlements and has 7,717 inhabitants (Zagreb included).



self-government units, strictly separated from the offices of state administration in terms of organisation and personnel. Some public services are in closer relation to the central state, because they are mostly centrally financed. These are education, health service, social security, science and the like. Some of the public services are locally financed; for example, pre-school education and kindergartens, libraries and museums, utility services, etc. There are many other bodies at the central level, such as executive and expert agencies, independent regulatory bodies, other public bodies and legal entities with public competences. Apart from 75 bodies of agency-type, there are 41 voluntary sector organisations and about 60 state-owned companies. Within the group of agencies, there are 12 independent regulators, 41 executive agencies, and 22 expert agencies. The number of agencies was reduced in the mid 2010 from 75 to 67 (with 12,360 employees). The majority of other bodies at the central level are in one way or another engaged in the performance of services of general interest (details in Koprić, 2009c: 38-44; Musa, 2009; Musa and Koprić, 2011). In the whole public sector, there are four categories of civil servants. In the state administration there are approximately 65,000 civil servants and employees. In all local and regional self-government units there are approximately 14,500 civil servants and employees. Centrally financed public services are employing about 185,000 people (agencies and other bodies included), and locally financed public services additional 22,000. The fifth category in the public sector comprises the employees of public companies, e.g., of utility services, state oil company, state postal service, state electric power industry, and the like (details in: Bejaković, Vukšić, Bratić, 2011).<sup>16</sup>

## 2.2. Development phases

The development of the Croatian state and public administration can be systematized in three phases. The first, *establishment* phase started with independence gained in 1990 and finished with administrative reforms in 1993, when the second (*consolidation*) phase began. The third phase, which started in 2001, was initiated with a new package of reform measures motivated mainly by the political decision to enter the process of *Europeanization*. The adoption of the first Strategy of State Administration Reform in 2008 was regarded to initiate a new, fourth phase, the phase of *modernisation* of the Croatian state administration.

---

<sup>16</sup> For an earlier stage in the development of the Croatian public administration, see UN/DESA, 2008: 261-278.

### 2.2.1. *Establishment phase*

The Constitution of 1990 introduced the semi-presidential system based on the French model. Before the first significant reform of the territorial administrative system in 1993, the Croatian state administration had passed through a number of frequent changes and poorly conceived and executed reorganizations characterised by political voluntarism. The frequency of such reorganisations was partly caused by the necessity of creating new administrative organizations in a new State (foreign affairs, defence, customs service, etc.). The strong communes, inherited from socialist times, either became the central government's obedient servants, or established themselves as the focal points of a strong opposition, even resistance to the central government (almost all communes with Serbian majority). The Serb rebellion and war started in 1991. Rigorous screening took place in the ranks of the state and local civil servants and personnel in the public services based on political, national and similar criteria. Hidden lustration changed the picture in the whole public sector.<sup>17</sup>

### 2.2.2. *Consolidation phase*

From 1993 to 2001, public administration in Croatia developed in the conditions of etatisation, centralisation, and politicisation of an authoritarian type. Along with an ever-increasing number of civil servants, the characteristics of that period were the insufficient level of professionalism of administrative personnel and politicization of administrative services. The space for administrative-technical principles, expertise and professionalism was limited. Democratic political values were repressed, while the law was regarded as a mere instrument of politics. The lack of co-ordination was compensated for by arbitrary, *ad hoc* political interventions. The political-administrative system was closed and bureaucratized, imbued with a climate of secrecy. The first systematic law that regulated Croatian state administration was the Law on the System of State Administration of 1993. It determined the ministries, state administrative organizations and county administrative departments as the state administrative bodies. A large proportion of the public services that had been provided in the communes until the end of 1992, were taken over by the central state. It was a massive operation of etatisation, i.e., a situation in which the state appropriates the public services from the former local self-government units, followed by

---

<sup>17</sup> Approximately 20 per cent of state civil servants were replaced, as well as about 10 per cent of people in the public services (Koprić and Marčetić, 2000).

redistribution of public revenues, responsibility, significance and power. The reform at the local level was carried out in 1993 through the Law on Local Self-Government and Administration and certain other regulations. The old French centralistic model of state organization with a strong central executive government was in its most important characteristics literally transplanted to Croatia. The key role in the new system was given to the regional, county level, as a supervisory and decreeing middle level between the central government on the one hand, and local units on the other (details in: Koprić, 2010: 110-111). The Law on the State Civil Servants and Employees of 1994 regulated their status for the first time. The Law on the Salaries of the Civil Servants and Employees in Public Services was passed simultaneously. Until 2001, the status of local civil servants had been regulated by the provisions on the civil servants in the Law on Administration of 1978. The number of employees in certain public services (research and development, culture, sport, art and the media, health care, welfare and education) decreased at the beginning of the 1990s, while defence, police, finances and foreign affairs recorded a large increase of their personnel.<sup>18</sup>

### *2.2.3. Europeanization phase*

The Amendments to the Constitution of 2000, introducing profound institutional changes, were adopted following the first political change after 1990. They were prepared by the new, coalition, left-centre Government of Ivica Račan and marked the beginning of the processes of democratisation and decentralisation. The previous semi-presidential system was substituted with the parliamentary one. Croatian legislature began to harmonize the relevant provisions of national law with the European Charter of Local Self-Government more than three years after its ratification. The Constitution transferred the responsibility for a significant part of public affairs to the local and regional units. The lines of subordination of local self-government to the central government administration were cut by redefining the institution of the county governor and limiting or specifying the powers of the central government administrative bodies over local self-government. The state administration below central level was shrunk. The number of state

---

<sup>18</sup> There were 72,421 people in the army and police in 1998, which counted for 7.2 per cent of the employed working force in the country. The whole public administration employed 243,983 people in the same year, while only 45,659 civil servants and employees were employed in the state administration. The employed working force in the country amounted to about 1,005,500 people. The most tragic situation was in research and development, in which the number of employees decreased 47.1 per cent between 1990-1996 (Koprić and Marčetić, 2000).

servants was reduced, particularly in defence, internal affairs and at the county level. The status of state civil servants was regulated by the Law on State Civil Servants and Employees of 2001. The main intention of that Law was to replace the former career system with the classification according to job complexity. Croatia was a latecomer to the process of Europeanization, which started only in that phase. The first significant step was signing the Stabilisation and Association Agreement in 2001. Croatia was granted the candidate country status in June 2004. It completed the negotiation process in mid 2011, after six years of negotiations, and signed the Treaty of Accession at the end of 2011. The country is still coping with the implementation of the elements of the *acquis communautaire*, with strengthening of its administrative capacities, and with entrance into the European Administrative Space (cf Koprić, 2012).

### **2.3. Main problems**

Croatian public administration has been burdened by numerous complex problems requiring solutions that meet high standards, firm and committed pro-reform leadership, and professional monitoring and evaluation of reform implementation. There are three main groups of problems: problems of orientation, problems of motivation and problems of implementation. The State Administration Reform Strategy adopted in March 2008 is a potential reform tool, but only for the reform of a specific part of public administration – the state administration. There remain even more complex problems of decentralisation (Koprić, 2010: 132-137; Kregar et al., 2011), as well as the undoubtedly sore subject of reform in the field of public services (services of general interest).

#### *2.3.1. The problems of orientation*

The traditional opinion, inherited from the earlier non-democratic systems, that politics and politicians exclusively look after public affairs and take care of public interest, has led to great deficiencies in the capacity of public administration to think and formulate the long-term public interest. This interest, which goes far beyond a single political mandate, must be defined on the basis of a well-established, informed *strategic planning* (more extensively in Brusis et al., 2007). The data on which the strategic plans are based must be reliable, and the plans themselves professionally prepared. The strategies must have in-built mechanisms of monitoring, control and adjustment to changing conditions. What seems discouraging can be called the paradox of

“glass-strategies”: having considerably more than a hundred formally accepted strategies in various fields and with regard to various issues and problems, Croatia is lacking proper strategic plans – in most cases the accepted strategies have technical shortcomings and serve mainly for excuse purpose.<sup>19</sup> Closely linked to strategic planning is a weak capacity of public administration to design and lead high-quality, long-term *public policies* (educational policy, economic policy, social policy, policy of public administration development, decentralisation policy, etc.). Public policies have been conducted under an excessive influence of day-to-day political constellations, without sufficient participation of civil servants, citizens and experts of adequate fields of specialisation (cf Petak, 2008: 449-451). Public policies often require the adoption of new, or the modification of existing *legal regulations*. The preparation and drafting of regulations have been seen as a pure mechanic registration of ideas of politicians or members of diverse interest groups, not as professional work. This work is complex, especially in the legal sense, for each new regulation must be adequately placed within the legal system, written in an acceptable way in terms of legal technique, and the legislator has to ensure efficient ways of its implementation. Apart from this, before enacting a regulation, its future impacts must be deeply analysed (*regulatory impact assessment*) (cf Banić, 2006; Milovanović, 2007). Unnecessary regulations must be eliminated, which requires a sustained attention of those who prepare new regulations (deregulation). The functioning of public administration must be simplified as much as possible, for example, through specific preparation of regulations oriented towards this objective. A larger number of citizens should be involved in shaping regulations, together with the civil sector and other interested actors, and public consultation must become a continuous and standard practice (OECD, 2001). The pursuit for better regulation through the described and other ways in the contemporary world is part of general pro-reform public sector endeavours.

---

<sup>19</sup> The State Administration Reform Strategy has been adopted (see below). A strategy of decentralization has not been accepted yet. Having in mind the importance of services of general interest for the quality of life, one finds it a bit strange that Croatia has neither any general policy document with regard to them nor any general regulation on basic issues of such services. There are only sectoral documents – the Strategy for the Development of River Transport of 2008, the National Strategy for Health System Development 2006-2011, etc.

### 2.3.2. *The problems of motivation*

The problems of motivation are evident at all levels of the territorial administrative system, from the local to the national level. Inadequate motivation is based on politicisation, on insufficient knowledge about and usage of appropriate mechanisms of motivation (cf Bregñ, 2008), on deficient professionalism and education, and on the wider administrative and social culture. This problem is not inherent to Croatia, but is a phenomenon in the wider region of the Western Balkans (Koprić, 2009b). *Politicisation* is usually approached to in a completely formal manner, in the sense of reshaping the appointment procedure for particular positions in public administration, as has recently been done with the “depoliticised“ positions of assistant ministers, ministries' secretaries, deputy heads and assistant heads of the so-called state administrative organisations and some other positions in the Croatian state administration. Unfortunately, in some other areas of public administration, i.e. in local and regional self-government, recent legal innovations (direct election of mayors) have legally introduced politicisation of hitherto professional positions in their administrative bodies. However, the appointment procedure for leading positions in administrative bodies is only a pinnacle of the politicisation problem in public administration. Even greater problems have been created by interfering of politics into the everyday work of civil servants (even in individual administrative cases), open political activities of civil servants, etc.<sup>20</sup> Such politicisation discourages the professional work of politically impartial and well-educated civil servants. Fast promotion of the obedient and politically acceptable servants sends a negative message to real administrative professionals and experts. *Education* turns out to be less important, as well as *competence* (political criteria have

---

<sup>20</sup> A similar assessment is strongly stressed in the Annual Report of the Ombudsman for 2008: „The phenomena of clientelism and political corruption are logical consequences of administrative politicisation, especially at the managerial level, which makes decisions, and every other kind of corruption, easier and harder to identify having in mind unprompted and messy administrative functioning as its consequences.” – Pravobranitelj, 2009: 107. In a regional research carried out in autumn 2008 with over 140 respondents (civil servants engaged in human resources management) and over 50 interviewed HRM managers, I found out the following: 42.5 per cent of the respondents agree with the statement that there exists considerable political influence in recruitment; 46.8 per cent of them strongly agree with the statement that political actors could influence on public servants' retaining their posts in the service; political values are highly esteemed (second rank); disagreement with the statement that politics is giving support to professionalism in public administration not only formally but really (42.4 per cent of respondents disagree), disagreement with the statement that there are objective methods for advancement to top positions (43.6 per cent of the respondents disagree), very high ranking of the need to prevent discrimination in recruitment (second ranked proposal for the HRM improvement), many answers in the interviews indicate politicisation, etc. – Koprić, 2009b.

sometimes been imposed even in access to education and professional training). The state does not pay sufficient attention to the education of future civil servants, and Croatia is virtually the only European country without a faculty for public administration. There is no coherent and full-scale educational system for typical administrative jobs and positions at all levels, from clerks who carry out the administrative procedure to public managers on the highest positions (more in Pavić, 2003; Koprić, Marčetić, 2003; Koprić, 2008c; Marčetić, Koprić, 2009).<sup>21</sup> The cooperation with the academic community is weak, and the capacities of domestic administrative science have not been used – it has been neglected to the benefit of various quasi-experts for general issues. Foreign expert assistance has been accepted, but not in a proper way (cf Young, 2007). There is a multitude of domestic and foreign projects that have finished without real results.<sup>22</sup> The situation regarding competence and professional standards is not good in the state administration, and is even worse in local self-government. Instead of insisting on the quality and effectiveness of civil servants, the public discussion is focused on their number and salaries.<sup>23</sup> *The administrative culture* is predominantly of the authoritarian and bureaucratic type (Koprić, 1999; Koprić, 2009b), based on the climate of secrecy, obedience, deep resistance to changes, evasion of responsibilities and underestimation of civil servants themselves, but also of citizens and domestic and external experts. A top-down approach without the initiative of civil servants at all levels cannot be a real moving force of administrative modernisation. Also, governments that do not have a partnership with their citizens are an anachronistic deviation from the dynamic administration of EU countries and the contemporary globalized world in general (cf Flumian, Coe, Kernaghan, 2007).<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> “... the State lacks an administrative elite gathered together on the basis of know-how and adequate training in administration and public policy.“ “... the fact stands out that 50 per cent of the General Directors hold a degree in law instead of one in economics, public administration or business management“ (for Portugal: Rocha and Araújo, 2007: 594).

<sup>22</sup> For a useful review of the technical assistance in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States see Coombes, 2007. For very interesting comments on technical assistance issues see also Young, 2007.

<sup>23</sup> Low salaries and pure remuneration is, however, a real problem in most of the countries in the Western Balkans, including Croatia. Civil servants and HRM managers perceive it as one of two or three most serious problems (Koprić, 2009b).

<sup>24</sup> The Croatian Ombudsman has continuous problems with the Croatian Government and the majority in the Croatian Parliament (*Sabor*), because he does not hesitate to criticize even ministers and other members of the Government and to honestly stress deep problems of politicisation, corruption, lack of competence, and other problems in the Croatian governance and justice systems. His annual reports for 2007 and 2008 were not accepted by the Croatian Parliament on the initiative of the Government. Consequently, his position has been undermined through the establishment of other, specialised ombudsmen (for disabled



### 2.3.3. *The problems of implementation*

The implementation of public policies and the realisation of the public interest are burdened by the still unresolved problems of lawfulness and legality of functioning of public administration bodies, ethical problems, as well as bureaucratic resistances and the primitive managerialism. Even the relatively uncontroversial attempts of introducing e-government and e-administration carry the risk of petrification of the existing inadequate administrative structures. Sometimes even the quality of information-communication equipment which has been procured is questionable, as well as the quality of software, which is expensive and often prepared without administrative expertise. Legal standards, i.e., *the rule of law*, begin at the level of legislative activities: laws must be based upon the Constitution and adopted international treaties, harmonised with one another, and correct in a procedural sense. Their impacts have to be such as to provide legal predictability and certainty. They have to be derived from the recognition of the basic principles of contemporary democratic state such as the principle of subsidiarity and protection of all kinds of minorities. Other regulations of the Government and other bodies must be in conformity with the Constitution and laws. Regulations and by-laws of the territorial self-government units, which enjoy constitutionally guaranteed autonomy necessary for limiting the central government (Art. 4 of the Constitution), must not infringe on them. The activities of all state bodies must be based on state regulations in the substantial, procedural, and any other sense, as well with regard to legal competences. Local bodies must also base all their activities on the state regulations, as well as on the regulations enacted by local representative bodies. Arbitrariness is not allowed to either state or local officials and civil servants. The problems concerning the legality of activities of the Croatian public administration are based on poor and partially outdated regulations, various meta-legal influences, and underdeveloped ethical and professional standards (for the earlier situation cf Koprić, 2001). *The ethical dimension* has usually been highlighted through various claims about corruption within public administration.<sup>25</sup> The question is, however, who is corrupted – the politicians and officials, or the civil servants, or both. Another question is why ethical standards are low. Corruption at higher, political levels is the most dangerous type of corruption, because it lends a mark to social relations

---

persons, for gender equality, and for children), by squeezing finances, not resolving problems with basic premises, etc. – Pravobranitelj, 2009: 112-115.

<sup>25</sup> In the mentioned regional research, this is the opinion of 68 respondents (48.6 per cent). At the same time, only 30 of them (21.4 per cent) consider corruption as not so serious a problem, while further 42 respondents (30 per cent) see the medium importance of the corruption problem. – Koprić, 2009b.



as a whole. What politicians do affects other citizens, too. It is impossible to build a public sector with firm ethical standards if its top structures are corrupted. Corruption at the level of civil servants is also dangerous, the more dangerous the higher their positions are. If corruption existed only at lower-level positions, it would be relatively easy to eradicate it by measures taken by the repressive machinery – the police, General Attorney's Office and similar bodies, as well as courts. The *perception* is that corruption in Croatia is rather widespread. There is a preponderant element of a normative and institutional approach to anticorruption measures; the commitment of politicians and highest state officials to act impartially and in the long-term public interest is not clear enough.<sup>26</sup> At lower levels, too, little has been done through education and training, although strengthening of professional standards is firmly connected with education and the adoption of proper ethical standards. Many local units, overlapping competences, and a rather complicated structure of deconcentrated state administration open space for unethical behaviour. There is a strong resistance to changes and modernisation of public administration among higher professionals. Adherence to the petrified practices, insufficient will for learning and adoption of modern administrative techniques, rejection of good ideas, best practices and European standards are but some examples of *bureaucratic resistance*. It is partly supported by the conservative groups within the academic community that, in most cases, hide behind the claims of the superior administrative tradition.<sup>27</sup> However, the main modernisation force should be the high-ranking state servants and managers in administrative

---

<sup>26</sup> The first Ethical Codex was adopted by the Government in 2006 and amended in 2008. The ethical Commission started to function in May 2009. Associate professor Gordana Marčetić from the Faculty of Law in Zagreb has been elected president. A new Ethical Code of Civil Service was adopted in 2011. Citizens can also report breaking of ethical standards in the civil service to the Department for Ethics in the Ministry of Administration, but there were only 77 complaints with regard to ethical standards of state servants in 2008 and 2009 initiated through this Department. In addition, there were 296 commissioners for ethics appointed in state bodies in 2010 (data on the situation at the beginning of June 2010). There were 355 ethical complaints during 2008. Only two civil servants have been fired on that grounds, and in 18 additional cases serious penalties have been imposed. In sum, disciplinary penalties have been imposed in only 20 cases, counting for only 5.6 per cent of the reported ethical cases. Only 0.03 per cent of the civil servants have been sentenced for ethical offences. As many as 416 complaints were submitted to these commissioners in various administrative bodies during 2009 (increase of 17 per cent in relation to 2008). It was decided that complaints were not firmly grounded in 356 cases, disciplinary responsibility was initiated in 19 cases and the procedures were not completed in 41 cases.

<sup>27</sup> An interesting example is the preparatory process of the new Law on Administrative Procedure in the period 2007-2009. Unfortunately, certain domestic academicians closely related to the influential middle- and a few high-ranking administrative managers have succeeded in blocking a large part of the modernisation solutions prepared within an EU funded project.

organisations from department heads upwards. In the existing, yet relatively scarce forms of lifelong education, learning and training, their share is intolerably low – it is civil servants, not administrative managers, who most often get educated and trained. The wrong type of *managerialism* shows up as a peculiar answer to bureaucratic resistance among high-ranking administrative personnel. The idea that the public sector is in no way different from the private one and that it is desirable to manage it in exactly the same way as the private sector has become very popular among certain groups of actors. In order to realise such an idea, managers from the private sector, banks, certain large private companies, etc., have been appointed to or employed in public administration. Similarly, a claim that there are no well-educated people for public administration has been emphasized. However, at the same time, the initiatives for establishing high-quality university education for public administration have been systematically suppressed, ignored, and actively undermined in specific arrangements with the conservative groups within the academic community. The fluctuation between the private and public sectors is the most intensive at the level of high-ranking state servants and officials. The fact that it is a matter of a very dangerous conflict of interest that captures the state within the network of private interests and influences has been neglected. There is an impression that certain public bodies by their measures protect the interests of specific private organisations more than the long-term public interest. The danger lies in the fact that public administration can become an instrument of the private sector instead of being in the service of all citizens.

## 2.4. Reform efforts

Croatia is finally on the track of an administrative reform of a modernising type. With significant resistance, steps in the right direction are observable. However, this orientation is precarious.

1. *The State Administration Reform Strategy*, which argues for a wide scope of well-chosen goals, was adopted in March 2008<sup>28</sup>. Among particularly

---

<sup>28</sup> The Strategy indicates five areas with 15 reform directions. The areas are:

- Structural adaptations of the state administration system: *from structure to good governance* (3 directions; 13 activities),
- Increasing the quality of programmes, laws and other regulations: *better regulation* (4 directions; 14 activities),
- The system of state servants: *modern civil service* (4 directions; 10 activities),
- Education and in-service training of state administration: *knowledge, skills and competencies* (2 directions; 8 activities),

desirable and, in the long run, potentially most productive measures are those concerning administrative education and in-service training.<sup>29</sup> Unfortunately, the Strategy has not been adopted by the Croatian Parliament, only by the Government. The indicators of implementation progress are merely descriptive, broad and insufficiently precise, which makes the monitoring and evaluation of its implementation more difficult. A body for the evaluation of the Strategy implementation (the National Council for Evaluation of State Administration Modernisation) was established in autumn 2008 and dissolved in summer 2009. Many reform measures have been defined only on the normative basis, i.e. amendments to the existing regulations and enacting new regulations have been promised, but the principles on which these regulations are to be based have not been established yet.<sup>30</sup> There was no elaborated financial plan for the implementation of the Strategy, and the funds were not provided. There was an attempt to amend the Strategy in 2010, but it ended without results. The Strategy covers the period 2008-2011. However, at the end of that period, there was no further effort to adopt a new Strategy. The Strategy was almost completely ignored in its implementation, which means that it had been adopted mostly for declarative reasons (for detailed review cf Koprić, 2008a).

2. *Decentralisation* as one of the basic civilisation acquirments has often been used as an empty phrase in Croatian governance practice. The promising announcements have been followed by the reluctance of the central state (more details in Koprić, 2008b; Congress, 2007).<sup>31</sup> Certain decentralisation measures have been poorly implemented – the transfer of

- 
- Simplification and modernisation of administrative procedures: *e-administration* (2 directions; 17 activities).

For each area there is a short explanation of the present situation and plans. Reform activities are enumerated and systematised in tables, with indication on the bodies that will be in charge of implementation. There are as many as 62 various activities. The number of directions and activities is the smallest in the education and in-service training area. Quite contrary, the activities in simplification and modernisation of the administrative procedures and the e-administration design area are well-elaborated.

<sup>29</sup> Many authors have stressed the importance of in-service training for the necessary change of administrative culture and public administration reform (see for example: Rocha and Araújo, 2007: 588).

<sup>30</sup> That would make it possible for as much as about 40 per cent of the measures to be achieved in some fifteen months, according to the official data of the then Central State Office for Administration. Criticism on formal normative approach and excuses can be found in the Ombudsman's Annual Report: "It seems that there is expectation according to which new legislation might all by itself prevail over all the weaknesses in the system that cause the problems." – Pravobranitelj, 2009: 107.

<sup>31</sup> The newly established Decentralisation Commission met only once, in October 2010. There is not any official proposal for the new local government structure.

responsibilities has not been followed by the strengthening of financial capacities, an inappropriate control has been introduced, etc.<sup>32</sup> A great fear from entrusting local and regional self-governments with a significant scope of decision-making competences and affairs and of providing them with a significantly higher share of public income prevents the territorial self-government units from the development of human capital and hinders the strengthening of their organisational capacity. There cannot be any significant decentralisation if the current share of local budgets does not increase significantly – if it is now 10 per cent, it should be increased up to 20-25 per cent in the next couple of years. A strategy of decentralisation has not been adopted.<sup>33</sup> Furthermore, insufficient attention has been paid to the control of legality of the activities performed by the territorial self-government units, quality standards for local public services have not been established (for instance, in communal, utility services), etc. Direct election of municipal mayors and county governors was legally introduced and held, for the first time, in May 2009. The potential long-term dangers of such innovation have been ignored, especially those concerning further politicisation and weakening of the professional level in local and regional self-government (Koprić, 2009). The Law on Local Civil Servants was adopted in 2009, after more than fifteen years since the introduction of the local self-government system. Thus, the legal status of local civil servants is finally regulated, but in such a way that many elements of their status will be overdependent on the will of directly elected mayors (Rajko, 2008).

3. Only through the strengthening of local and regional self-government will local and regional self-government units be able to deal with *local and regional development* as their most important task (cf Rašić Bakarić, Sumpor, Šišinački, 2007). The Law on Regional Development as well as the Strategy of Regional Development were adopted in 2009 and 2010 respectively. The

---

<sup>32</sup> The problems connected with decentralisation are very similar in other countries. For the Polish situation see Piekara, 2003: 12, and subsequent pages.

<sup>33</sup> CARDS project *Strengthening the Capacity for Administrative Decentralisation* (2006-2008). There were several EU financed projects directed at the development of such a strategy, but their results have not been adopted yet. It seems that there is no real political will necessary for the preparation and adoption of a decentralisation strategy. Also, generally speaking, the results of the mentioned projects are of very poor quality. However, it should be noted that the basis for the construction of a decentralisation strategy was professionally elaborated almost ten years ago in the frame of the project *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia* (1999-2000; project results were published in Koprić, 2003a). In a way, there is continuation of unsuccessful efforts in decentralisation strategy design. Namely, there was another large project financed by the Open Society and the Croatian Government, *Decentralisation of Public Administration*, in 2000-2003. The results of that project were also not adopted by the Government.

division of the country into three statistical regions (NUTS II units according to the Eurostat standards) is one of many small steps in establishing the necessary legal and institutional framework for regional development. However, there are opinions that five new, self-governing regions, designed in line with the existing regional identities, should replace three more or less artificial statistical regions (details in: Koprić, 2010: 133-134), in order to develop a genuine and more productive regional policy.

4. The *new Law on General Administrative Procedure*, which should strengthen the legal protection of citizens and simplify the administrative procedure, was adopted in March 2009.<sup>34</sup> The simplification of the administrative procedure is both necessary and possible (cf OECD, 2003). The previous Law on General Administrative Procedure was adopted in the socialist Yugoslavia, and, by tradition, it was a follow-up to the law of the same title of the Kingdom of Yugoslavia. It was complex, casuistic and oriented towards the protection of the interests of the state, not its citizens (see Koprić, 2005)<sup>35</sup>. However, the new Law has lost the modernisation potential and is somewhat falling behind the good European standards (Koprić, 2009a; Đulabić, 2009).

5. *Administrative justice* is the last part of the judiciary system that has to be harmonised with the basic standards of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of the Council of Europe (Koprić, 2006a; Koprić, 2006b). The new Law on Administrative Disputes of 2010 and the amendments to the Law on Courts have provided for the new two-tier administrative justice system from the beginning of 2012. The first instance administrative courts will begin to function in Zagreb, Split, Rijeka and Osijek. A total of 20 new judicial positions have been opened, eight in Zagreb, four in Split, four in Rijeka, and four in Osijek. Unfortunately, there

---

<sup>34</sup> It entered into force on January 1<sup>st</sup> 2010. The Law was published in OG 47/2009. For details, see Koprić, 2009a.

<sup>35</sup> In May 2009, the Croatian Government adopted the Report on Solving Administrative Cases in 2008. It indicates that the state administrative bodies received 6,733,267 cases and resolved 6,074,984 (90.2%). There were only 31,601 complaints to the second instance administrative bodies (only 0.5% of the resolved cases), but as many as 14,986 suits to the Administrative Court (47.4% of the second instance cases). The number of incoming lawsuits in that Court is relatively stable, reaching approximately 15,000 per year (15,250 – 2006, 14,409 – 2007). Also, the backlog of the Court is huge (36,800 cases on 1 January 2009). These numbers indicate that in more complicated and painful cases the system of administrative justice control does not function very well. The Ombudsman also stressed the too long duration of administrative procedures as one of the main problems (Pravobranitelj, 2009: 106). The situation within administrative justice is also weak, having in mind the mentioned backlog and very long duration of administrative justice procedures.

is not any kind of educational preparation for the new administrative judges, which might cause serious problems with the administrative courts' efficiency (for similar situation in FYR Macedonia cf Pelivanova and Dimeski, 2011: 6). A dispute of full jurisdiction with the possibility of holding oral contradictory hearings about facts that are disputable between public-law bodies and citizens will be possible.

6. *Access to public sector information* is but one of the prerequisites for an efficient system of citizens' rights protection. The Law on the Right to Access Information was adopted at the end of 2003 and amended in 2010. The right to access public sector information was proclaimed a constitutional right by the Constitutional Amendments of 2010. The number of cases initiated on citizens' requests is more or less constant, after the first high wave. The highest number of requests was in 2004 – 19,600. There were 4,499 requests in 2005, 4,357 in 2006, 3,670 in 2007, 2,730 in 2008, and 3,173 in 2009. As for 2009, as many as 2,867 requests were accepted and access granted (90.4 per cent), 185 requests were refused and access denied (5.8 per cent), while 46 cases were not completed till the end of year (1.4 per cent). Also, 75 requests were directed from non-competent to the competent bodies (2.4 per cent). It remains to be researched if such data indicate a very good situation, a situation of citizens' disappointment with efficiency of the public sector information access, or a situation where citizens are not informed and determined enough to file their requests.

7. In order for structural changes to have desired effects, the *motivation of civil servants* should be treated in a more serious manner. In spite of the fact that the Law on State Servants (the third one since Croatian independence) was adopted as early as in 2005, the bill on civil servants' salaries has not been adopted although it entered parliamentary procedure at the very end of 2008. The commitments in the course of its preparation are not clear. Is there real political will to introduce a good motivation of the top-quality and most effective state servants without political influence exerted on them?<sup>36</sup>

8. The new Law on State Servants was adopted in 2005 and has provided for a more modern *human resource management* practice. The Ministry of Administration is competent for central elements of the whole HRM system.

---

<sup>36</sup> Even the Croatian Ombudsman stresses the problem in his Report for 2008: "Better pay and remuneration systems and system of stimulations would contribute to the necessary administrative changes. Unfortunately, it seems that the good years when such improvement was easier to achieve were not used properly. Salaries in public administration will not attract the best and the most capable people to the working positions which ask for the most educated and most responsible personnel." – Pravobranitelj, 2009: 108.

Job analysis is one of the most complex tasks currently performed in the system of state administration, with numerous problems, misunderstandings and resistance (Ratković, 2008). Performance measurement has been introduced through legislation, but it still does not function properly, similarly as in the whole region (Koprić, 2011a).

9. Strive for *national minority representation* in public administration is constant and has moderate success (Ratković, 2007). The share of national minorities in Croatia is 7.47 per cent (331,383 people). While there is quite a satisfying situation with their political representation at both central and local levels, they are underrepresented in administrative bodies.<sup>37</sup>

10. *In-service training* within state administration system was the task of the Centre for In-Service Training of State Civil Servants, which was an internal organisational unit of the Central State Office for Administration and the Ministry of Administration from 2004 to the establishment of the State School for Public Administration in 2011. The Government also established the Academy for Local Democracy in 2006, for in-service training of local officials and the personnel of local and regional self-government units. However, the Academy still does not perform its main task, for unknown reasons. Quite opposite, the Centre was very proactive and after a period of preparation, it started with its own training activities in autumn 2004 (Ljubanović, 2006). It offered as many as 138 different short education programmes (Katalog, 2009).

11. In the long run, the most important reform measure is the *establishment of an integral and coherent system of administrative education* – without administrative education there will be no sustainable results of any administrative reform (cf Marčetić, Koprić, 2009). What has to be done simultaneously with this great effort is to change the existing qualifications structure in public administration, to employ bachelors of public administration instead of persons with secondary education, to better stimulate the employment of lawyers in legal departments, to prepare the

---

<sup>37</sup> According to partial data from the Employment Plan for 2008 for certain state administrative bodies, there are 2,014 employed state servants that are members of national minorities. That counts for 8.41 per cent of the state servants included in the Plan (23,944 of them). However, only about 40 per cent of the state servants are included into the Plan. State servants of the Ministry of Internal Affairs, the Army, and certain other parts of state administration are not included. There is no official data about national minority representation in those parts of state administration, but one can reasonably suppose that the situation in such state administrative bodies is not as satisfactory as in other parts of the civil service. There is no official data on national minority representation either in local administration or in public services. No overall employment plan has been made after 2008.



personnel for middle-ranking positions through specialisations in proper administrative study programmes at polytechnics and universities, etc. The acquiring of administrative knowledge, skills, and competences ensures hardening of professional standards and cultivation in the spirit of the public interest and complex value situation of public administration. Administrative education must shift from the current ghetto of vocational education at polytechnics and colleges to the domain of university education. The administrative profession has become a distinct profession, and administrative science is a consolidated and exceptionally well-developed academic discipline with centuries-long background (Pusić, 1995),<sup>38</sup> which must be used as a core of administrative education.<sup>39</sup>

## 2.5. Environmental influences

Contemporary public administrations function in very dynamic environments, both internally and externally. Because of that, environmental influences can be identified and systematised as domestic and foreign ones. The main domestic environmental influences come from the political system and the business community. The civil sector and academic community play significantly limited roles. Foreign influences include the process of Europeanization, influences of other world dominant organisations, and, to a lesser degree, changes of the administrative doctrines.

### 2.5.1. Domestic influences

The Croatian *political system* has been characterised by the domination of the Croatian Democratic Community (CDC; HDZ in Croatian), a right-wing political party that led Croatia during the first decade after gaining independence (1990-1999). The same party led the country again, after parliamentary elections in November 2003 and in November 2007. Political opposition managed to win only the parliamentary election at the very beginning of 2000. It created a six-party Government led by the president of the Social Democrats (Ivica Račan). This coalition was not homogeneous; it was very wide, comprised of left-centre and right-centre political parties. The only period when the Government was not led by the CDC (HDZ) was between 2000 and 2003.

---

<sup>38</sup> *International Review of Administrative Sciences*, as one of the leading scientific journals in the field, has just published its 77<sup>th</sup> volume!

<sup>39</sup> For details, see Koprić, 2008c.



During the phase of semi-presidential system (1990-2000), the president of the Republic was Franjo Tuđman, who showed certain authoritarian intentions. He died in December 1999. His death forced the CDC (HDZ) to find another president during the CDC's opposition phase. It was Ivo Sanader, who was the Prime Minister from the parliamentary election of 2003 to his sudden resignation on 1<sup>st</sup> July 2009. His successor was Jadranka Kosor (July 2009 – end of 2011). Parliamentary elections were held on 4<sup>th</sup> December 2011. The second president of the Republic of Croatia was Stjepan Mesić, a left-wing politician from the Croatian Peoples' Party, who won the elections twice, in 2000 and in 2005. He tried to act as a mild critic of the Government and people's advocate, because his Constitutional powers were substantially narrowed at the very beginning of his first mandate. His second mandate expired at the beginning of 2010. The third president is Ivo Josipović, elected as a candidate of the Social Democrats and especially engaged in foreign affairs. After hidden lustration at the beginning of the 1990s, public administration at all levels was politicised. Most of the political parties usually act in a similar way. There was, for example, a well-known scandal in 2000, when the political parties of the coalition Government made a written agreement regulating political spoil. The agreement determined how many and which positions in various administrative organisations at various territorial levels would come as a spoil of which political party. Apart from such politicisation, the whole public administration is under normal but tight steering of dominant politics. The first wave of changes, during early 1990s, was introduced by the politics. The introduction of the new local self-government system was politically imprinted into the Croatian governance system. At that time, the healthcare system experienced its very first, rather deep and firmly politically introduced, new public management oriented reform. At the end of Tuđman's era, the reform in the telecommunication service began, with the privatisation and selling of formerly state-owned telecom to a foreign firm (Deutsche Telecom). This reform was politically introduced, too. The second wave of administrative reforms, aiming at the democratisation and decentralisation, at the beginning of 2000, was also politically introduced. The *Business community* is very active in influencing public affairs. The Croatian National Competitiveness Council, the Croatian Association of Employers, the Croatian Chamber of Commerce, other economic chambers and even certain private company and bank owners and managers have great influence on politics and public sector reforms. The Competitiveness Council has the most transparent influence on public affairs. It consists of a balanced number of members delegated by the Croatian Association of Employers and members of the Government. The Competitiveness Council prepared a reform document titled *55 Recommendations for Increasing Competitiveness of Croatia*. The document

was adopted by the Government in the beginning of 2004 as the Government's formal reform document. However, on the grounds of that, the Government adopted the *Strategic Development Framework for 2006-2013*, in August 2006. One of ten chapters was devoted to the new role of the state, with three subchapters: (1) a competent and effective public administration – cheaper, faster, better, (2) judicial reform – legality, fairness and efficiency, (3) the role of the state in the economy and public finances. Both documents (55 Recommendations and Strategic Development Framework) reflect a neo-liberal ideology and the interests of the private sector. The role of the *civil sector and academia* is limited, but constantly increasing. The participation of and consultation with the civil sector is more and more frequent, and cooperation with universities, institutes and other academia institutions in preparing public policies seems to become more frequent.

### 2.5.2. Influences from abroad

*The influence of international organisations.* There is a common influence of the IMF on public administrations, on the neo-liberal basis. Reducing the state budget expenditures especially in social services (health, education, social care), reducing taxes, etc. are standard IMF measures. Globalisation effects of the WTO are also well-known. However, the most prominent organisations oriented to support reforms in Croatia are the EU, the WB, the UN Development Programme (UNDP), the OECD, Sigma initiative, and certain other donors.

*Europeanization.* Having in mind well-observed problems with technical assistance, one could note that the EU's influence is the most prominent among the mentioned international organisations. Since gaining the candidate status in 2004, Croatia has made significant efforts to harmonise its legal system with the *acquis communautaire*, has tried to fulfil institutional expectations and to build a new administrative system. The new and evolving European concept of the services of general interest has had a particular and strong influence over the national public administration system. New independent agencies, liberalisation and privatisation policy in the field of public services, new stress on specific administrative law arrangements (administrative contracts, concessions, public-private partnerships, etc.), are among the effects of the new concept. However, domestic resistance and clumsiness are going hand in hand with European coincidences (Lisbon treaty problems, weak institutional capacities, etc.), and are reducing chances for successful public sector reforms in Croatia.

*Influential administrative doctrines.* Generally speaking, post-communist transition has coincided with the spreading of the new public management doctrine throughout the world. The new public management requires more managerial autonomy in practically all sorts of administrative organisations (Læg Reid, Roness, Verhoest, 2011). However, in reality, greater managerial autonomy can mean additional room for politicisation of public administration, and not necessarily for better management. Public management very often enables further and deeper politicisation, apart from other effects it produces. Similar effects can be observed in Croatia in some parts of the public sector. However, the influence of the new public management doctrine is visible in almost every part of public administration. Apart from the services of general economic interest (telecommunications, public transport, postal service, energy supply, etc.), privatisation and market mechanisms have been forced onto significant parts of the pension and health system (Puljiz, 2008: 105-108; Zrinščak, 2008: 132-133; Stubs and Zrinščak, 2009: 131), but also in education, social care, culture and other non-economic services of general interest. Public-private partnerships are extremely popular among politicians and public managers on the highest positions, regardless of their political affiliation. New, flexible civil service arrangements have been regulated and used. The system of internal financial control and external review is functioning (Vašiček and Maletić, 2011). Competition and public procurement have been forced to function. The charging of real prices for public services is especially visible in the public utilities sector. Deregulation has been attempted. Nevertheless, the efforts with regard to realisation of the good governance doctrine can be identified, also. There are the measures for better regulation, including the introduction of regulatory impact assessment and establishment of independent regulatory agencies, political and administrative decentralisation and strengthening of local and regional self-government, partnership with civil society and private sector organisations for regional development, citizens participation,<sup>40</sup> multi-level governance, de-bureaucratisation and administrative simplification, quality public administration education, e-government and ICT implementation, etc. However, building a neo-Weberian state on the grounds of a sound, discussed and widely accepted concept seems to be a task that remains to be discovered (cf Randma-Liiv, 2008/2009: 78-79).

---

<sup>40</sup> The Code of Public Consultation in Passing Laws, Other Regulations and Acts of November 2009 was accompanied by the newly adopted, very detailed and instructive Guidelines (approximately 35 pages).

## 2.6. The Future of the Croatian Public Administration: Modernisation, Inertia or Decline

The situation with the Croatian public administration is precarious in a way. Although it is true that Croatia is in a much better situation than most of the Western Balkan and Community of Independent States countries, it is a latecomer in many aspects. Firstly, it is a latecomer to *the transition process*. Unlike Central European countries (including Slovenia), Croatia and certain other countries on the territory of the former Yugoslavia were blocked by the war of 1991-1995. During the war, when the hierarchical army principles prevail, there are serious chances for the development of authoritarian tendencies. Because of that, political democratisation as one of the main transitional processes was prevented in Croatia to a significant degree. Real democratisation and full transition in political terms started as late as at the beginning of the 21<sup>st</sup> century. Croatia is a latecomer to *the process of Europeanization*, too. When ten transition countries joined the EU on 1<sup>st</sup> May 2004, Croatia was not granted even a candidate status. The Stabilisation and Association Agreement was signed in 2001. It was only in June 2004, when Croatia was granted a candidate country status. The negotiation process with the EU began in October 2005, when the country established a serious institutional structure for negotiations. It consisted of the negotiations group with task forces in charge of particular negotiation chapters (35 chapters) and the National Committee for Monitoring the Negotiation Process as a working body of the Croatian Parliament (*Sabor*). Although at the beginning of the process it was predicted that Croatia would be ready for membership in 2007, the negotiation process was completed only in mid 2011. Progress in reforms connected with the EU accession cannot be disregarded (Koprić, 2012). Such a situation can result in at least two scenarios, an optimistic one and a pessimistic one. External circumstances can be decisive. Global recovery of the economy and smooth development of the European integration can be grounds for the realisation of the optimistic scenario. Deepening world economic crisis, institutional crisis of the EU, and political unpredictability can lead to the realisation of the pessimistic scenario. Of course, a number of domestic factors can determine the future in at least three directions:

- they can direct the Croatian public administration towards more conceptually straight *modernisation*,
- they can leave it on the path of *hesitant development*, which means random changes dependent on accidental ideas of influential domestic actors, bureaucratic hesitations, or pressures of dominant foreign organisations,
- they can push it to the path of *chaotic institutional decline*.

While the first direction is the most desirable, the last one seems the least probable. However, from a Croatian standpoint, it is necessary to further clarify the reform concept and measures, for reform to be successful. Among the proposals, one can mention:<sup>41</sup>

- Adoption of the new state administration reform strategy for the period 2012-2020 and better management of the reform process;
- The development of a sound system of administrative education and in-service training is necessary;
- Strategic planning and long-term public policies should come in the focus of the ministries and the Government;
- Numerous structural measures should be realised (proper accountability and control of executive agencies, dissolving the over-differentiated network of branch offices of state administrative bodies, internal structuring of administrative bodies according to the lessons from modern organisational theory, etc.);
- Significant political and fiscal decentralisation;
- Modernisation of legislative procedure, especially of law drafting technology;
- Strengthening the orientation towards citizens through further, significant reform of administrative procedures (amendments to the new Law are necessary);
- Providing an effective legal protection of citizens' rights through the development of a modern system of administrative justice (education of newly appointed administrative judges is an urgent measure);
- Design of a modern system of civil servants' motivation (job analysis, performance indicators, performance related pay system, modern human resources management, development of human potentials in the public sector);
- Strengthening the capacity of independent regulatory bodies to regulate the new markets of economic services of general interest and to protect consumers and entrepreneurs;
- Institutional stabilisation of the whole public administration, in order to make it transparent and predictable for citizens and businesses, etc.

---

<sup>41</sup> For details, see Koprić, 2008: 59-63; for earlier list of proposals, see Koprić, 2003: 488-489 and Koprić, 2004.

### 3. CONCLUSION

Despite the difficulties in comparative studies, the comparative method offers a lot of incentives. Opportunities to orient and learn from comparative experiences are among them (Olsen, Peters, 1996). At the same time, comparison should leave enough space for description and analysis of country-specific elements of administrative reforms. Theoretical grounds for comparing administrative reforms can be built on neo-institutional theory combined with organisation theory. Normative institutionalism leads us to direct research on values, norms and expectations that are a significant part of the environment of national public administrations. Historical institutionalism can warn us about administrative dynamics and put us on the course of searching for phases and critical points in administrative development, for the role of actors, etc. Organisation theory adds analytically very useful notions of complexity, environment and environmental complexity (including temporal complexity or environmental processes and their dynamics), interdependence, etc. It also encourages us to take into account the possibility of exploring the potentials of national public administration to influence broader international (European, global) space and to “infect” other public administrations with a specific administrative solution or institution. Doctrines are especially prominent elements of contemporary administrative life. After a few decades of NPM domination, the doctrine of good governance has taken a more important place. Having in mind inherited inclination towards the institution of state on the European continent, a discussion about the neo-Weberian state is not surprising. Although it is quite true that transitional countries are characterised by “conceptual misunderstandings and a mixture of unfitting administrative solutions and tools” (Randma-Liiv, 2008/2009: 78-79), it is hard to expect that the situation could be very different. Various politics have different conceptions of administrative development. There are other influential actors, both domestic and foreign. Some of the domestic actors are not informed about possible doctrinal inspirations and concepts. All those add to conceptual confusion. However, such a situation obliges us to identify the elements of different doctrines being realised in a country at a particular time. This leads us to conclude that the following elements should be treated in each comparative analysis: an outline of the particular administrative system, the phases in its development, the main problems, current reform efforts, perceived environmental influences, and possible future development.

## LITERATURA

1. Anderson, Philip (1999) Complexity Theory and Organization Science. *Organization Science* 10(3): 216-232.
2. Andrews, Matt (2010) Good Government Means Different Things in Different Countries. *Governance* 23(1): 7-35.
3. Banić, Slavica (2006) Procjena učinka kao sredstvo poboljšanja kvalitete propisa i boljeg upravljanja (Impact Assessment as a Tool for Regulations' Quality Improvement and Good Governance). *Hrvatska javna uprava* 6(4): 7-18.
4. Bejaković, Predrag, Goran Vukšić, Vjekoslav Bratić (2011) Veličina javnog sektora u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration* 11(1): 99-125.
5. Bevir, Mark (ed.) (2007) *Public Governance*. Vol. I-IV. London etc.: Sage.
6. Bregn, Kristen (2008) Management of the New Pay Systems in the Public Sector – Some Implications of Insights Gained from Experiments. *International Review of Administrative Sciences* 74(1): 79-93.
7. Brusis, Martin, Katarína Staroňova, Radoslaw Zubek (eds.) (2007) *Strategic Policy Making in Central and Eastern Europe*. NISPAcee Press.
8. Bugarič, Bojan (2003) Pravica do dostopa do informacij javnega značaja in transparentnost dela javne uprave (Right of Access to Information of a Public Nature and Transparency of Public Administration). *Javna uprava (Ljubljana)* 39(2): 189-206.
9. Cassese, Sabino (2005) *Global Standards for National Administrative Procedure*.
10. Congress (2007) *Local and Regional Democracy in Croatia – Explanatory memorandum and Recommendations 226 of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe*, [www.coe.org](http://www.coe.org).
11. Coombes, David (2007) Technical Assistance for Building Professional Public Administration in CEE and CIS: What's Gone Wrong? In: Juraj Nemeč (ed.) *Lessons and Recommendations for Improvement: Central and Eastern European Public Administration and Public Policy*. Bratislava: NISPAcee.
12. Dooley, Kevin J., Andrew H. Van de Ven (1999) Explaining Complex Organizational Dynamics. *Organization Science* 10(3): 358-372.
13. Drechler, Wolfgang, Rainer Kattel (2008/2009) Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM! *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1(2): 95-99.
14. Đulabić, Vedran (2009) The New Croatian Law on General Administrative Procedure as a Lever of Public Sector Modernisation. *Hrvatska javna uprava* 9(2): 307-316.
15. EC (2001) *European Governance: A White Paper*. COM (2001) 428 final.
16. Flumian, Maryantonett, Amanda Coe, Kenneth Kernaghan (2007) Transforming Service to Canadians: The Service Canada Model. *International Review of Administrative Sciences* 73(4): 557-568.
17. Fraser-Moleketi, Geraldine (2009) Good Governance with Government; Scope, Objectives and Significance. A UNDP Perspective. Paper presented in Athens, 31 March 2009.
18. Halligan, John (2012) Changing Approaches to and Impacts of Public Sector Reform in an Anglophone Country: The Case of Australia. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration* 12(1) (forthcoming).
19. Heady, Ferrel (1991) *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York etc.: Marcel Dekker.
20. Hood, Christopher, Guy Peters (2004) The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(3): 267-282.



21. Hopkin, Jonathan (2002) Comparative Methods. In: David Marsh, Gerry Stoker (eds.) Theory and Methods in Political Science. Houndmills, New York: Palgrave MacMillan.
22. Jreisat, Jamil E. (1999) Comparative Public Administration and Reform. *International Journal of Public Administration* 22(6): 855-877.
23. Katalog (2009) Katalog programa izobrazbe (In-Service Training Programmes Catalogue). Zagreb: Središnji državni ured za upravu.
24. Kickert, Walter (2001) Public Management in the United States and Europe. In: Walter J. M. Kickert (ed.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
25. Kiel, L. Douglas, Barry J. Seldon (1998) Measuring Temporal Complexity in the External Environment: Nonlinearity and the Bounds of Rational Action. *American Review of Public Administration* 28(3): 246-265.
26. Koprić, Ivan (1999) Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama (Structure and Communication in Administrative Organisations). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
27. Koprić, Ivan (2001) Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001. – vladavina prava ili politike? (State Administration and Local Self-Government in Croatia 1990-2001 – the Rule of Law or the Rule of Politics?), *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 51(6): 1275-1295.
28. Koprić, Ivan (2003) Modernisation of the Croatian Public Administration: Issues, Proposals and Prospects. In: Ivan Koprić (ed.) Modernisation of the Croatian Public Administration. Zagreb: Faculty of Law and Konrad Adenauer Stiftung.
29. Koprić, Ivan (2003a) Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia. Zagreb: Faculty of Law in Zagreb and Croatian Law Centre.
30. Koprić, Ivan (2004) Priority Areas in Reforming Governance and Public Administration in Croatia. [www.unpan.org/innovmed/documents/PriorityAreasRefCroatiaIvanKoprić.pdf](http://www.unpan.org/innovmed/documents/PriorityAreasRefCroatiaIvanKoprić.pdf)
31. Koprić, Ivan (2005) Administrative Procedures on the Territory of the Former Yugoslavia. [www.sigmaweb.org/dataoecd/52/20/36366473.pdf](http://www.sigmaweb.org/dataoecd/52/20/36366473.pdf).
32. Koprić, Ivan (2006a) Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije (Administrative Justice on the Territory of the Former Yugoslavia), *Hrvatska javna uprava* 6(1): 223-239.
33. Koprić, Ivan (2006b) Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe europskim standardima (Administrative Justice in the Light of Harmonisation with the European Standards). In: Jakša Barbić (ed.) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja (Reform of the Administrative Justice and Administrative Procedure)*, Zagreb: HAZU, 2006., pp. 58-63.
34. Koprić, Ivan (2008) Problemi, rješenja i zablude u reformi hrvatske javne uprave (Problems, Solutions, and Misconceptions in the Croatian Public Administration Reform). In: Eugen Pusić (ed.) *Hrvatska država i uprava (The Croatian State and Administration)*. Zagreb: HAZU.
35. Koprić, Ivan (2008a) Managing Public Administration Reform in Croatia. *Hrvatska javna uprava* 8(3): 551-565.
36. Koprić, Ivan (2008b) Upravljanje procesom decentralizacije kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave (Management of Decentralisation Process as a New Approach to Local Self-Government Development). *Hrvatska javna uprava* 8(1): 95-133.
37. Koprić, Ivan (2008c) *Suvremeno obrazovanje za javnu upravu (Contemporary Education for Public Administration)*. *Anali Hrvatskog politološkog društva za 2007. godinu*, pp. 375-395.
38. Koprić, Ivan (2009) Directly Elected Mayors on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers. In: Herwig Reynaert, Kristof Steyvers, Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet (eds.) *Town Chief, City Boss or Loco President? Comparing a Strengthened Local Political Leadership across Europe*. Vanden Broele and Nomos.



39. Koprić, Ivan (2009a) Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija? (The New Law on General Administrative Procedure – Tradition or Modernisation?). In: Vedran Đulabić (ed.) *The New Law on General Administrative Procedure and Modernisation of the Croatian Public Administration*.
40. Koprić, Ivan (2009b) *Attracting and Retaining the Best People in the Public Service*. Bratislava: UNDP.
41. Koprić, Ivan (2009c) *Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima (From Public Services towards the Services of General Interest: New European Regulation and Its Reflection in Modern Administrative Systems)*. In: *Zbornik radova drugog skopsko-zagrebačkog pravnog kolokvija (Collection of Papers from the Second Skopje-Zagreb Law Colloquium)*. Skopje: Pravni fakultet Justinijan Prvi Sveučilišta Sv. Kiril i Metodij u Skopju.
42. Koprić, Ivan (2010) *Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava (Territorial Organisation of Croatia: Current State, Criteria for Evaluation of Rationality, and Proposal of the New System)*. In: Jakša Barbić (ed.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava (New Croatian Local and Regional Self-Government)*. Zagreb: HAZU.
43. Koprić, Ivan (2011) *Administrative Technology and General Administrative Procedure: Challenges and Changes in South-Eastern Europe. Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration 11(2): 435-454*.
44. Koprić, Ivan (2011a) *Managing Performance in the Western Balkan Civil Service Structures*. UNDP, [www.rcpar.org](http://www.rcpar.org), pp. 1-31+12.
45. Koprić, Ivan (2012) *Managing Public Affairs in South Eastern Europe: Muddled Governance*. In: Ann Marie Bissessar (ed.) *Governance: Is It for Everyone?* New York: Nova Publishers (forthcoming).
46. Koprić, Ivan, Gordana Marčetić (2000) *Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje (Crisis of the Welfare State, Public Administration Reforms and Croatian Administrative Personnel)*. *Hrvatska javna uprava 3(2): 25-82*.
47. Koprić, Ivan, Gordana Marčetić (2003) *Education of Administrative Personnel: Experiences and Challenges*. In: Ivan Koprić (ed.) *Modernisation of the Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law and Konrad Adenauer Stiftung.
48. Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Vedran Đulabić (2008) *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma European Standards in the Regulation of Services of General Interest: Quasi-Independent Regulatory Bodies in Building of Modern Capitalism*. *Hrvatska javna uprava 8(3): 647-688*.
49. Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak (2011) *Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space*. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 61(5): 1515-1560*.
50. Kregar, Josip, Vedran Đulabić, Đorđe Gardašević, Anamarija Musa, Slaven Ravlić, Tereza Rogić Lugarić (2011) *Decentralizacija (Decentralisation)*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
51. Lægreid, Per, Paul G. Roness, Koen Verhoest (2011) *Explaining the Innovative Culture and Activities of State Agencies*. *Organization Studies 32(10): 1321-1347*.
52. Lodge, Martin, Derek Gill (2011) *Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand*. *Governance 24(1): 141-166*.
53. Lynn, Laurence E., Jr. (2008/2009) *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy 1(2): 17-30*.
54. Ljubanović, Davor (2006) *Hrvatska državna uprava na putu uspostave cjelovitog sustava izobrazbe državnih službenika (Croatian Public Administration on the Way to the*

- Establishment of the Comprehensive In-Service Training System). *Hrvatska javna uprava* 6(2): 5-22.
55. Marčetić, Gordana, Ivan Koprić (2009) Building the System of Public Administration Education and Training in Croatia: Per Aspera ad Astra? Paper for the Annual Conference of the International Association of Schools and Institutes of Administration, Rio de Janeiro, 3-8 August 2009.
  56. McNutt, Kathleen, Leslie A. Pal (2011) "Modernizing Government": Mapping Global Public Policy Networks. *Governance* 24(3): 439-467.
  57. Milovanović, Dobrosav (2007) Public Administration Reform and Regulatory Impact Analysis. In: Mirko Vintar, Polonca Kovač (eds.) *Trends in Development of Public Administration in South East Europe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
  58. Morgan, Gareth (1997) *Images of Organization*. Thousand Oaks etc.: Sage.
  59. Musa, Anamarija (2006) *Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava* (European Administrative Space: Convergence of National Administrations). *Hrvatska javna uprava* 6(1): 123-154.
  60. Musa, Anamarija (2009) *Europeizacija i agencijski model javne uprave* (Europeanisation and the Agency Model of Public Administration). Ph. D. Thesis. Zagreb: Pravni fakultet.
  61. Musa, Anamarija, Ivan Koprić (2011) What Kind of Agencification in Croatia? *Trends and Future Directions*. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, pp. 33-53.
  62. OECD (2003) *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*. Paris.
  63. OECD (2001) *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris: OECD.
  64. Olsen, Johan P., B. Guy Peters (1996) Learning from Experience? In: Johan P. Olsen, B. Guy Peters (eds.) *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
  65. Pal, Leslie A. (2009) *The OECD and Global Public Management Reform*. *Hrvatska javna uprava* 9(4): 1057-1089.
  66. Pavić, Željko (2003) The Key Moments in the Development of Administrative Education in Croatia. In: Ivan Koprić (ed.) *Modernisation of the Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law and Konrad Adenauer Stiftung.
  67. Pelivanova, Nataša, Branko Dimeski (2011) Efficiency of the Judicial System in Protecting Citizens against Administrative Judicial Acts: The Case of Macedonia. *International Journal For Court Administration*, April 2011, pp. 1-8.
  68. Petak, Zdravko (2008) *Javne politike i problemi modernog upravljanja* (Public Policies and Problems of Modern Governance). *Hrvatska javna uprava* 8(2): 443-462.
  69. Peters, B. Guy (1996) The United States: Learning from Experience about Administrative Reform. In: Johan P. Olsen, B. Guy Peters (eds.) *Lessons from Experience; Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo, etc.: Scandinavian University Press.
  70. Peters, B. Guy (1999) *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. London, New York: Continuum.
  71. Peters, B. Guy, Donald J. Savoie (eds.) (1995) *Governance in a Changing Environment*. Montreal etc.: McGill-Queen's University Press.
  72. Peters, B. Guy, Jon Pierre (1998) Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(4): 565-583.
  73. Piekara, Andrzej (2003) *Doctrinal Inspirations and the European Charter of Local Government versus the Present Day Model of Local Governance in Poland*. Warsaw: University of Warsaw, Center for Study and Research in Territorial Collectivity and Local Development.

74. Pierre, Jon (1995) Comparative Public Administration: The State of the Art. In: Jon Pierre (ed.) *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar.
75. Pierre, Jon (ed.) (2000) *Debating Governance*. Oxford etc.: Oxford University Press.
76. Pollitt, Christopher (2008/2009) An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TEDI). *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1(2): 9-16.
77. Pollitt, Christopher, Geert Bouckaert (2001) Evaluating Public Management Reforms: An International Perspective. *Revista Internacional de Estudos Politicos (Rio de Janeiro)* 3(Especial): 167-192.
78. Pravobranitelj (2009) Izvješće o radu pučkog pravobranitelja za 2008. godinu (Ombudsman's Annual Report for 2008). Zagreb: Pučki pravobranitelj.
79. Puljiz, Vlado (2008) Mirovinski sustav (Pension System). In: Vlado Puljiz, Gojko Bežovan, Teo Matković, Zoran Šućur, Siniša Zrinščak: *Socijalna politika Hrvatske (Croatian Social Policy)*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
80. Pusić, Eugen (1989) *Društvena regulacija (Social Regulation)*. Zagreb: Globus i Pravni fakultet u Zagrebu.
81. Rainey, Hal G. (1991) *Understanding and Managing Public Organisations*. San Francisco: Jossey-Bass.
82. Rajko, Alen (2003) The Right of Access to Public Sector Information and Its Limits in a Democratic Society. In: Ivan Koprić (ed.) *Modernisation of the Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law and Konrad Adenauer Stiftung.
83. Rajko, Alen (2008) Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – kritički osvrt (The Law on Civil Servants and Employees in Local and Regional Self-Government – A Review). *Hrvatska javna uprava* 8(4): 969-987
84. Randma-Liiv, Tiina (2008/2009) New Public Managers Versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1(2): 69-81.
85. Rašić Bakarić, Ivana, Marijana Sumpor, Jelena Šišinački (2007) Governance and Local Economic Development: In Search of an Appropriate Governance Structure for Croatia. In: Sylvain Giguère (ed.) *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe*. Paris: OECD.
86. Ratković, Kristina (2007) Politika osiguravanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u hrvatskoj državnoj upravi (The Policy of National Minority Representation in the Croatian State Administration). *Hrvatska javna uprava* 7(2): 273-287.
87. Ratković, Kristina (2008) Analiza poslova u hrvatskoj državnoj upravi (Job Analysis in Croatian State Administration). *Hrvatska javna uprava* 8(4): 867-882.
88. Rocha, J. A. Oliveira, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo (2007) Administrative Reform in Portugal: Problems and Prospects. *International Review of Administrative Sciences* 73(4): 583-596.
89. Scott, W. Richard (1992) The Organization of Environments: Network, Cultural, and Historical Elements. In: John W. Meyer, W. Richard Scott: *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Newbury Park etc.: Sage.
90. Stubbs, Paul, Siniša Zrinščak (2009) Croatian Social Policy: The Legacies of War, State-building and Late Europeanisation. *Social Policy & Administration* 43(2): 121-135.
91. UN/DESA (2008) *Governance in the Middle East, North Africa and Western Balkans*. New York: UN, Department of Economic and Social Affairs.
92. UNDP (2002) *Rebuilding State Structures: Methods and Approaches*. Bratislava: UNDP
93. Vašiček, Davor, Ivana Maletić (2011) Europeizacijske reforme sustava financijskog upravljanja (Europeanization Reforms of the Financial Management System). Hrvatska i

- komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration 11(3): 773-392.
94. Wollmann, Hellmut (2000) Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves. *Public Administration* 78(4): 915-936.
  95. Young, Ronald G. (2007) Mercenaries, Missionaries or Witch Doctors? Is Administrative Reform TA in Transition Countries a Business, a Religion or Medicine? In: David Coombes, Laszlo Vass (eds.) *Post-Communist Public Administration: Restoring Professionalism and Accountability*. Bratislava: NISPAcee.
  96. Zrinščak, Siniša (2008) Zdravstvena politika (Health Policy). In: Vlado Puljiz, Gojko Bežovan, Teo Matković, Zoran Šućur, Siniša Zrinščak: *Socijalna politika Hrvatske (Croatian Social Policy)*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.

## SUVREMENA HRVATSKA JAVNA UPRAVA NA VALOVIMA REFORME

*Sasvim suprotno opće uvriježenoj metafori o javnoj upravi kao uspavanoj, sporoj i tajnovitoj birokraciji, hrvatska javna uprava podsjeća na jedriličara na dasci. Ona jaše na valovima domaćih političkih oluja i stranih doktrinarnih i organizacijskih utjecaja, napada poslovne zajednice i europskih podudarnosti, u očajničkoj potrazi za institucionalnom stabilizacijom, etičkim standardima i profesionalizacijom. Državna uprava u Hrvatskoj razvijala se tijekom tri glavne faze - osnivanje (1990.-1993.), konsolidacija (1993.-2001.) i europeizacija (nakon 2001.). Usvajanje prve Strategije reforme državne uprave 2008. godine bio je pokušaj započinjanja nove, četvrte faze modernizacije hrvatske državne uprave. U radu je ukratko analiziran razvitak hrvatske javne uprave. U njemu su sistematizirani različiti utjecaji vodeći računa prvenstveno o konceptu složenog i turbulentnog okoliša posuđenog od organizacijske teorije. Prezentirane su i određene dodatne spoznaje, pretpostavke i prijedlozi za reformu utemeljeni na empirijskim podacima.*

**Ključne riječi:** hrvatska javna uprava, novo javno upravljanje, dobra europska uprava, institucionalna stabilizacija, profesionalizam, politizacija.



## KONCEPT AUTONOMNE ODGOVORNOSTI PRAVNE OSOBE I NJEGOVA PRIMJENA U KAZNENOM PRAVU

*Autor u članku obrađuje autonomnu odgovornost pravne osobe koja predstavlja nekonvencionalan način promatranja pravne osobe kao pravnog subjekta kojeg se tretira poput organizma koji ima svoju volju, a djelovanje pojedinih njegovih organa i/ili struktura se tretira kao djelovanje samog organizma. Kroz ovaj pomalo avangardan način proučavanja ove odgovornosti autor daje originalan pogled na njezine elemente i forme i prepoznaje ju u okvirima različitih pravnih konstrukcija. U radu se raščlanjuju sastavni dijelovi autonomne odgovornosti i utvrđuje se pravno teorijski okvir za njezin razvoj koji se prije svega predviđa u znanosti kaznenog prava ali i u općoj pravnoj znanosti uopće.*

**Ključne riječi:** pravna osoba, autonomna odgovornost, agregacija, organska teorija, krivnja pravne osobe, pravne teorije

### 1. UVOD U AUTONOMNU ODGOVORNOST PRAVNE OSOBE

Velik i važan oblik kaznene odgovornosti pravnih osoba nalazi svoje uporište u sve više rasprostranjenoj autonomnoj odgovornosti. Autonomna odgovornost pravne osobe je vrlo specifična fikcija<sup>1</sup> koja ima svoju moralnu

---

\* Dr.sc. Vanja-Ivan Savić, viši asistent na Katedri za opću teoriju prava i države Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

<sup>1</sup> Naravno da je svaka vrsta odgovornosti pravne osobe kao i sama pravna osoba fikcija i konstrukcija kreatora prava koji ju sukladno učenjima o autonomiji i heteronomiji nameće onima koji pravni institut (pravnu normu, pravni odnos, pravni akt) trebaju prihvatiti (ili ju već prihvaćaju-kao svoju). Svaka pravna fikcija jest jedna vrsta „nestvarnosti“-izmišljene, proizvedene stvarnosti. To nikako ne znači da je čitav pravni sustav sastavljen od izmišljenih stvarnosti, ali i one čine njegov važni dio, pa u tom smislu taj dio koji se sastoji od konstrukcija koje su izmišljene i ne izvire iz prirode stvari možemo smatrati nestvarnim. On

podlogu i društvenu zadaću. Naime, pokazalo da identifikacijski i vikarijski modeli kaznene odgovornosti pravnih osoba koji odgovornost pravne osobe izvode iz odgovornosti fizičkih osoba zaposlenih u pravnoj osobi, nisu dostatni za sveobuhvatno, ali prije svega njihovo pravedno/pravično kažnjavanje, te da ostavljaju puno prostora za nezadovoljstvo rješenjima koja često ne mogu zadovoljiti temeljno načelo jedinstvene primjene prava i jednakosti pred zakonom.<sup>2</sup> Vrijednost autonomne odgovornosti pravne osobe upravo jest u tome što popunjava tu prazninu koja nastaje zbog nedostatnosti identifikacijske i vikarijske teorije kao i svih njihovih varijanti i podvrsta. Poseban problem postoji kod utvrđivanja kaznene odgovornosti pravnih osoba kada se radi o jednostavnijim i složenijim pravnim osobama. Đurđević ističe da upravo zbog toga što struktura i organizacija pravne osobe (podjela posla, funkcionalna decentralizacija i diferencijacija ovlasti) onemogućuju dokazivanje svih potrebnih elemenata krivnje odnosno kažnjivosti jednog pojedinca; za ovakvu odgovornost se u literaturi uvriježio pojam organizirane neodgovornosti (njem. *organisierte Unverantwortlichkeit*). Naime, autonomna kaznena odgovornost otklanja te poteškoće pri utvrđivanju krivnje pravne osobe, jer nije ovisna o postojanju krivnje fizičke osobe.<sup>3</sup> Temeljno obilježje ove odgovornosti kažnjavanje zbog propusta, bez obzira radi li se o modelu agregacije ili o modelu korporativne ignorancije - koja su dva modela koje navodi Derenčinović<sup>4</sup> - i u jednom i u drugom slučaju

---

jest u svojoj ukupnosti dakako stvaran, jer je svoju egzistenciju pronašao u okvirima istog pravnog sustava, ali je realno u tom dijelu nestvaran. Nisu naprotiv sve konstrukcije prava nestvarne, naravno, većina svoje ostvarenje ne doživljava samo kroz pravno-tehničku kreaciju stvaratelja pravne norme, kao što to pravna osoba doživljava. Pravnu osobu se promatra drugačije nego primjerice fizičku osobu koja, prema suvremenom prirodnom pravu, za koje gajim posebne simpatije, egzistira kao osoba stvarne egzistencije i takvom ju treba tretirati. Dakle, fizička osoba jest kao i ona pravna na neki način plod kreativnosti stvaraoaca, no u tom smislu pravnu osobu treba tretirati kao „izmišljenu“ a fizičku kao egzistencijalnu pravnu osobu. Tako i najveći pravni teoretičar prirodnog prava današnjice (Oxford, Notre Dame), John M. Finnis u: *Natural Law Theories*, Stanford Encyclopedia of Philosophy, Stanford University Press, Stanford, CA, 2007, posebno u dijelu: „Human persons are not law's creatures but its proper point“, v. <http://plato.stanford.edu/entries/natural-law-theories/>, pristup 23. 1. 2012.

<sup>2</sup> Samo neka od pitanja koja se pojavljuju su pitanja odgovornosti malih (jednostavno strukturiranih), srednjih i velikih (složeno strukturiranih) pravnih osoba, pitanje utvrđivanja odgovornosti pojedinaca, zapreka za kazneni progon zbog nedostatka ubrojivosti, stvarne i pravne zapreke za kazneni progon, te dugotrajnost i odvojenost postupka: kazneno procesno pravne poteškoće, i sl.

<sup>3</sup> Đurđević, Zlata, Komentar zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 10., a ona prema: Heine, Europäische Entwicklungen bei der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Wirtschaftsunternehmen und deren Führungskräften, Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht (ZStr), sv. 119., 22.-39.

<sup>4</sup> Odličan pregled modela navodi Derenčinović u svom pregledu Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela: Derenčinović, Davor, Zakon o odgovornosti pravnih osoba



pravna osoba će se kazniti zato što nije nešto dobro organizirala, pa je uslijed tog propusta kazneno djelo počinjeno, ili pak zbog toga što je došlo do više ili manje ozbiljnih propusta u vođenju nadzora nad radom pravne osobe. Kod autonomne odgovornosti izlazi se iz okvira koje poznaje klasično kazneno pravo i zahtjeva se formiranje posebne kaznenopravne kategorije samo za pravne osobe. Bitna je ukupnost ponašanja i postupaka cijele pravne osobe, a ne samo njezinog pojedinog organa odnosno zaposlenika. Pravna osoba dobiva atribute živog bića i promatra se u tom smislu kao fizička osoba. U tom pogledu i model agregacije i model korporativne ignorancije u sebi sadrže promatranje sveukupnosti ponašanja svih čimbenika u pravnoj osobi. Za razliku od agregacijske teorije, kod koje već njezino ime ukazuje na „agregaciju“, „sakupljanje“ ponašanja fizičkih osoba uključenih u kazneno djelo pri utvrđivanju odgovornosti pravne osobe, kod autonomne odgovornosti se svi čimbenici koji su doveli do odgovornosti pravne osobe također agregiraju, ali se formira jedna „viša“ odgovornost koja se veže za pravnu osobu kao cjelinu.<sup>5</sup> U užem smislu riječi sveukupnost ponašanja se prije promatra u modelu agregacije, a manje u modelu korporativne ignorancije, ali obzirom na međuzavisnost upravljajućih struktura s širokom grupom zaposlenika koje treba nadzirati, možemo reći da se kod autonomne odgovornosti promatra sveukupnost propusta i sveukupnost nedostatka nadzora unutar jedne pravne osobe. Zapravo točnije bi bilo reći da zbog činjenice da se pravna osoba baš ovako promatra ona prestaje biti skup svojih faktora već postaje njegov sveobuhvat. Na ovome mjestu treba spomenuti i rad Klause Tiedemanna, jednog od najvećih suvremenih stručnjaka za kazneno gospodarsko pravo i jednog od vodećih suvremenih njemačkih pravnih teoretičara, koji je, smatram, razvio model krivnje pravne osobe na osnovu analogije s fizičkom osobom. Prema onome za što se on zalaže pravne osobe smatrati će se krivima zbog kršenja principa korporativne odgovornosti i to ponajviše zbog propusta u organizaciji poduzeća: čitajući njegove radove uvidam da on ne dovodi u pitanje krivnju pravne osobe, pače, često koristi upravo taj termin. Naravno da će do odgovornosti pravne osobe doći zbog ponašanja fizičkih osoba u pravnoj osobi, a u tom smislu nije sasvim jasno zastupa li Tiedemann tezu o agregaciji ili pak tezu o autonomnoj odgovornosti pravne osobe kao osnovi na temelju koje će se nadograđivati krivnja-ukoliko bi agregacija čimbenika, doslovno rečeno, propusta odgovornih osoba (u užem ili širem smislu) dovela do odgovornosti pravne osobe zbog propusta u organizaciji, ključno bi bilo to je li se pravna osoba sa svojom odgovornošću i krivnjom odvojila od odgovornosti pa time i krivnje fizičkih osoba i bi li ju se promatralo kao zasebno tijelo koje je

---

za kaznena djela, s uvodnim napomenama, komentarskim bilješkama, pojmovnim kazalom i priložima, Nocci d.o.o., Zagreb, 2003., str. 23.-25.

<sup>5</sup> Njezin karakter jest takav da ju se ovime zapravo tretira kao umno (voljno) biće.

počinilo kazneno djelo.<sup>6</sup> Potrebno je istaći još nekoliko momenata koji se tiču autonomne odgovornosti. Ovo su zapravo moja razmišljanja o ovom modelu nakon što sam pročitao niz članaka i radova na ovu temu. Radi se o tome da vrlo često nije moguće odrediti trenutak, naći mjesto kada jedna odgovornost prelazi u drugu i u čemu je bitna *differentia specifica* jedne odgovornosti u odnosu na drugu. Uz to sve ovo je vrlo novo, pogotovo kontinentalnim pravnicima koji se mogu naći pomalo zbunjeni u „šumi“ novih propisa i novih mehanizama na koje se moraju naviknuti. Tako se za vikarijski model može reći da liči na primjenu objektivne odgovornosti, a agregacija pak poistovjetiti s autonomnom odgovornošću. Možda čak pristajanje na vikarijski model nekome može značiti prihvaćanje autonomne odgovornosti ili model pretpostavljene krivnje. Ipak, svaki od ovih pojmova ima specifično, ako ne i vrlo specifično značenje i potrebno je uložiti puno truda ne bi li se pohvatali konci i prigrllila nova terminologija, često i uz korištenje starih, poznatih, pravnih termina-ali s novim značenjem. Ponekad se i sama autonomna odgovornost miješa s ostalim oblicima odgovornosti i ne nalazi se njezin pravi smisao.<sup>7</sup> Isto tako sami propisi su vrlo često nejasni i nekonzistentni i nimalo ne pomažu razjašnjenju slike o modelu koji treba primijeniti.<sup>8</sup> Točno je ono što Đurđević govori, a to je da „bitni razlozi

---

<sup>6</sup> Tiedemann, Klaus, Die „Bebussung“ von Unternehmen nach 2. Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, 1988 NJW 1172-73; Klaus Tiedemann, Strafbarkeit von juristischen Personen?-Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme mit Ausblicken für das deutsche Recht, Freiburger Begegnungen 45-48 (Träger der Juristischen Studiengesellschaft ed., 1996.). Isto tako v. o tome u: Hefendehl, Roland, Corporate Criminal Liability: Model Penal Code Section 2.07 and Development in Western Legal Systems, Buffalo Criminal Law Review, Vol 4:283, Buffalo, NY, 2001.

<sup>7</sup> Primjerice M. Vrhovšek (Novi Sad), u svom članku „Uslovi odgovornosti pravnog lica za krivično delo“, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, godina LVI, 2/2008., obrađuje novo prihvaćeni srpski Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela (SL Srbije 97/08) i u okviru njega tvrdi da Slovenija, BiH i Makedonija prihvaćaju model autonomne odgovornosti pravnih osoba. Kod Slovenije je to samo djelomično točno, jer Slovenija prihvaća vikarijski model odgovornosti, dok je autonomna odgovornost još uvijek alternativna varijanta. Što se tiče Bosne i Hercegovine, nikako se ne može raditi o autonomnoj odgovornosti. Vrhovšek je u pravu samo utoliko što rješenja čl.128. i 129.(127. i 128. RS) u jednom dijelu samo podsjećaju na autonomnu odgovornost, ali formulacija „Za kazneno djelo koje je počinitelj počinio u ime, za račun ili u korist pravne osobe, odgovorna je pravna osoba: a) kada smisao počinjenog kaznenog djela proizlazi iz zaključka, naloga ili odobrenja upravnih ili nadzornih tijela pravne osobe; b) ili kada su upravna ili nadzorna tijela pravne osobe utjecala na počinitelja ili mu omogućila da počinio kazneno djelo“ (čl.128. Zakona) Iz samih dijelova koje sam apostrofirao vidljivo je da se radi o vezi s fizičkom osobom i organima pravne osobe koji se ovako formulirani odnose na upravljački menadžment sastavljen od fizičkih osoba.

<sup>8</sup>Pa tako ako gledamo primjer iz istog, bosansko-hercegovačkog zakona i to njegovog čl.129. vidimo da propisuje: „Granice odgovornosti pravne osobe za kazneno djelo: (1) Uz uvjete iz članka 128. (Temelji odgovornosti pravne osobe) ovoga Zakona pravna je osoba odgovorna za kazneno djelo i kada počinitelj za počinjeno kazneno djelo nije kazneno odgovoran. (2)

koncipiranja autonomne odgovornosti pravnih osoba jesu tvrdnje da poduzeća djeluju kao organizacije, ona imaju autonomiju djelovanja, uključujući sposobnost mijenjanja svojih politika i stoga nisu jednostavan zbroj pojedinaca koji za njih rade.<sup>9</sup> Kad govorimo o autonomnoj odgovornosti pravnih osoba govorimo o djelovanju poduzeća, pravnih osoba kao cjelini, dakle ni kao zbroju nekih posebnih pojedinaca niti kao zbroju organa. Ono što se gleda jest upravo sveukupnost pravne osobe, njezin totalitet, a ako je riječ o zbroju, onda se radi o vrlo specifičnom i posebnom pojmu. Kod autonomne odgovornosti se pravna osoba promatra kao cjelina, a njezini organi su samo dijelovi te cjeline. Nije dozvoljeno promatrati organe kao pravnu osobu ili pak manifestacije organa kao manifestacije volje pravne osobe, jer tada moramo posumnjati da se traži odgovornost organa, odnosno one fizičke osobe koja taj organ sačinjava. Takvo poimanje približava nas onda izvedenoj odgovornosti pravnih osoba. Kod autonomne odgovornosti bitno je apstraktno ponašanje cijele pravne osobe. Zato Đurđević s pravom tvrdi da je autonomna odgovornost normativno najveći izazov za teoriju i praksu, jer traži stvaranje novih kaznenih pravnih kategorija.<sup>10</sup> Po mojem mišljenju, nije pak dovoljno da zakonsko rješenje upućuje na propuštanje nadzora ili pak na krivo upravljanje od strane organa pravne osobe da bi mogli zaključiti da se radi o autonomnoj odgovornosti. Za autonomnu

---

*Odgovornost pravne osobe ne isključuje kaznenu odgovornost fizičkih odnosno odgovornih osoba za počinjeno kazneno djelo. (3) Za kaznena djela počinjena iz nehaja, pravna osoba može biti odgovorna pod uvjetima iz članka 128. točke d. ovoga Zakona, i u tom se slučaju pravna osoba može blaže kazniti. (4) Kada u pravnoj osobi osim počinitelja nema druge osobe ili tijela koji bi mogli usmjeravati ili nadzirati počinitelja, pravna osoba odgovara za počinjeno kazneno djelo u granicama počiniteljeve odgovornosti.*“ Dio stavka (1) koji sam otisnuo masnim slovima govori o krivnji fizičke osobe kao primarnoj krivnji, dok već stavak (2) govori nešto gotovo kontradiktorno u odnosu na spomenuti smisao stavka (1). Isto tako u stavku (3) spominje se i nehaj. Čiji?, a stavak (4) dovodi u sasvim specifičnu vezu odgovornost fizičke osobe i pravne osobe. Uz to stvara nejednakost između uvjetno rečeno velikih i malih pravnih osoba. U tom smislu bi dopunio ili bolje rečeno ispravio Vrhovšeka autonomna odgovornost traži utvrđenje postojanja protupravnog djela i njegove posljedice, a ne protupravnog ponašanja nekog njegovog organa. Naravno da se neke odgovornosti prilikom utvrđivanja bilo koje odgovornosti mogu preklapati ali prvi princip autonomne odgovornosti jest postojanje protupravnog djela i posljedice, kao preduvjeta za kaznenu odgovornost pravne osobe. Nakon toga, a ovisno o sustavu koji se primjenjuje ostatak će se na tome (objektivna odgovornost) ili će se tražiti apstraktna krivnja pravne osobe (subjektivna odgovornost). I drugo, ne radi se o „neutralnim činjenicama“ kada se traži odgovornost odgovorne osobe ili pak djelovanje u korist pravne osobe, već o sasvim konkretnom modelu odgovornosti zasnovanom na drugačijem konceptu-konceptu izvedene odgovornosti pravne osobe. V. za usp. Vrhovšek, str. 302.-303.

<sup>9</sup> Đurđević, op.cit., bilj. 3., str. 20.

<sup>10</sup> Ibid., Đurđević isto tako navodi da autonomna kaznena odgovornost „nije ovisna o postojanju krivnje fizičke osobe, što jest točno, ali je moguće zamisliti i model u kojem se uz autonomnu kaznenu odgovornost traži i krivnja.

odgovornost bitno je to da pravna osoba kao pravni subjekt *sui generis* odgovara za svoja ponašanja i posljedice koje su nastupile uslijed njezinog djelovanja-nije bitna veza između radnje fizičke osobe i radnje pravne osobe (mada je faktički ona neophodna). Djelovanje pravne osobe se može očitovati bilo kroz radnju bilo kojeg zaposlenika, zbog propusta ili pak zbog nepoznatog razloga; bitno je nastupanje posljedice koja se može pripisati pravnoj osobi. Sada dolazi do izražaja misao da je autonomna kaznena odgovornost bliska objektivnoj odgovornosti, mada napominjem da je moguće zamisliti i autonomnu subjektivnu odgovornost, koliko god to iskonstruirano zvučalo. Autonomna odgovornost jest odvojena od fizičkih osoba u pravnoj osobi, pa i njezinih organa. Nije bitno je li nadzor propustila učiniti primjerice uprava, bitno je da je pravna osoba trebala učiniti taj nadzor. Treće uopće ne zanima je li nešto neki organ trebao učiniti ili ne, bitno je da nešto nije učinjeno. Na koncu je zapravo jedino bitno nastupanje posljedice. Iako će netko, na prvi pogled izjednačiti autonomnu i objektivnu odgovornost, to je ipak pogrešan pristup. Objektivna odgovornost je oblik odgovornosti dok je autonomna odgovornost vrsta. Još nešto, s obzirom na specifičnost odgovornosti, za određenje autonomne odgovornosti može poslužiti model agregacije koji generički objedinjuje sve okolnosti koje su dovele do potencijalnog kaznenog djela.<sup>11</sup> Ne radi se kod autonomne odgovornosti o potpunoj apstrakciji-apstraktan je samo model, ali je njegovo utvrđenje sasvim konkretno: ako je počinjeno kazneno djelo kao posljedica djelovanja pravne osobe, te je nastupila tražena posljedica, pravna osoba bit će odgovorna. (Pitanje je sada samo hoćemo li slijediti objektivni ili subjektivni princip.) Švicarski primjer koji navodi Đurđević, iako, slažem se, avangardan, trebao bi u tom smislu biti još radikalniji kako bi mu se u svakom pogledu mogli pripisati atributi autonomne odgovornosti. Članak Švicarskog kaznenog zakona trebao bi glasiti: „Poduzeće će se kazniti za učinjeno protupravno djelo, radi toga što nije poduzelo sve što je bilo potrebno da do počinjenja kaznenog djela ne dođe.“<sup>12</sup> Na ovaj način se pojednostavljuje propis i njime se govori da će se poduzeće (pravna osoba) u svakom slučaju kazniti za počinjeno djelo, bez obzira na krivnju fizičke osobe, pa čak bez obzira, koliko god to apstraktno zvučalo i bez postojanja pravne osobe kada bi takva konstrukcija uopće bila moguća. Formulacija „što nije poduzelo sve“ u sebi uključuje i grešku u organizaciji i grešku u odlučivanju i grešku nastalu zbog propuštanja dužnog nadzora. Ovakvom formulacijom izbjegavaju se potencijalne dvosmislenosti i izbjegava se greška u zaključivanju zbog postojanja drugih načela kaznenog prava i prava

---

<sup>11</sup> Savić, Vanja-Ivan, Temeljna pitanja kaznene odgovornosti pravnih osoba i određivanje odgovorne osobe u trgovačkim društvima, Pravni fakultet u Zagrebu, magistarski rad, 2007., str. 42.

<sup>12</sup> Vlastiti prijedlog.

uopće. Naravno, a u skladu s ranije iznesenim, ova formulacija za model autonomne kaznene odgovornosti mogla bi imati i subjektivni element, pa bi u tom slučaju članak trebao glasiti: „Poduzeće će se kazniti za učinjeno protupravno djelo, radi toga što nije poduzelo sve što je bilo potrebno da do počinjenja kaznenog djela ne dođe, te ako je prouzročilo takvo ne poduzimanje.“<sup>13</sup> U ovom potonjem slučaju, bit će potrebno uložiti dodatan napor kako bi se utvrdila krivnja pravne osobe koja je vjerojatno teorijski najkompliciranija i najdubioznija konstrukcija u pojmovniku kaznene odgovornosti pravnih osoba. U svakom slučaju, iako neprikladna zbog svoje apstraktnosti, te opasnosti da se potpunom eliminacijom ljudskog faktora i fizičkih osoba depersonaliziraju („očiste“ od djelovanja ljudi) pravne osobe te na taj način prije svega lakše sankcioniraju, što bi dovelo do nepravednih zahvata i prema onima koji u pravnoj osobi nemaju „krivice“, autonomna odgovornost ostaje izazov za teoriju prava godinama koje dolaze.

## 2. AGREGACIJSKA TEORIJA

U čitavom nizu zemalja pravnici koji primjenjuju kaznenu odgovornost za pravne osobe susreću se s čitavim nizom ovdje već spomenutih problema. Obzirom da kaznena odgovornost pravnih osoba nije „urođena“ poput one koja se odnosi na fizičke osobe, već ranije smo vidjeli da je potrebno pribjeći nekim umjetnim konstrukcijama (pa i sama kaznena odgovornost pravnih osoba je umjetna konstrukcija). Pokušavajući logički-moralno zaokružiti opravdanost kažnjavanja pravnih osoba, pravna teorija stvorila je jedan vrlo poseban mehanizam koji se sastoji u tome da se pravna osoba može smatrati odgovornom za kažnjivo ponašanje i to kazneno odgovornom zbog toga što je postojalo tzv. kolektivno znanje pravne osobe kao cjeline, mogli bismo čak reći kolektivna svijest koja je htjela/zнала/dovolila da se kazneno djelo dogodi. Kad promatramo agregacijsku teoriju i njezinu primjenu u zemljama kontinentalnog pravnog kruga i zemljama *common law*-a, vidimo da se ona ipak javlja tek kao idejno rješenje, a puno rjeđe kao model koji ima svoje uporište u nekom od zakona pa čak ni u sudskoj praksi, a što bi bilo za očekivati od zemalja koje pripadaju anglo-američkoj skupini.<sup>14</sup> Kako odlično navodi Wells, agregacija je konceptualno i epistemološki upitna, a dodati bi trebalo i moralno-pravno-politički, jer uzima rascjepkano pojedinačno znanje

---

<sup>13</sup> Vlastiti prijedlog.

<sup>14</sup> Novi Zeland ne prihvaća agregaciju. Agregacija je jedino prihvaćena i to do određenog stupnja u Engleskoj, Australiji i Sjedinjenim Američkim Državama.

pojedinih organa društva (pravne osobe)<sup>15</sup>, te od tih fragmenata formira jedno jedinstveno *korporativno tijelo*. Zanimljivo je da se agregacijska teorija može upotrijebiti kod kaznenih djela koja su pravnoj osobi pripisana zbog propusta kojeg je uprava pojedinog društva „počinila“. Wells to naziva „*management failure*“.<sup>16</sup> Pomalo je neopravdano zapostavljanje agregacijske teorije, jer ona ipak nudi neka vrlo pozitivna i domišljata rješenja. Čak i Derenčinović u svom komentaru ZOPKD-a iz 2003.<sup>17</sup> vrlo kratko spominje agregacijski model, ali s jednim izvrsnim opažanjem. On ističe da je model agregacije zapravo nadopuna identifikacijskog modela, što je zaključak do kojeg dolazi i Wells kada govori o propustima u pravnoj osobi.<sup>18</sup> Tako Derenčinović navodi: „*Prema tome modelu odgovornost pravnih osoba temelji se na atribuciji svih objektivnih (actus reus) i subjektivnih (mens rea) elemenata protupravnih radnji svih fizičkih osoba čije je djelo bilo suuzročno nastupanju posljedice-pravnim osobama. Kao i model identifikacije i model agregacije se temelji na imputaciji odgovornosti pravnim osobama i zanemaruje okolnost da povrede najčešće nisu rezultat zajedničkog djelovanja različitih subjekata unutar pravne osobe već nepostojanja prave organizacijske strukture pravne osobe koja bi takve povrede spriječila.*“<sup>19</sup> Agregacijska teorija kao podtip autonomne odgovornosti pravnih osoba, odnosno autonomnog modela odgovornosti svoju primjenu ne nalazi u velikom broju pravnih sustava. Pa tako primjerice od kontinentalnog pravnog kruga samo Belgija, Finska i Švicarska prihvaćaju agregacijski model kao model dopune izvedene odgovornosti pravne osobe.<sup>20</sup> Kao i sve ostale forme autonomne odgovornosti pravne osobe tako i agregacijski model u svojoj biti je originarni ili neposredni model. Što to zapravo znači? Znači da se krivnja pravne osobe ne formira na temelju odgovornosti pojedine fizičke osobe unutar pravne, već je samo ponašanje pravne osobe dovoljno za kaznenu odgovornost pravne osobe. Ono što iskače kao bitan element ove odgovornosti je činjenica da će pravna osoba odgovarati zbog nekog propusta

---

<sup>15</sup> Ovdje bi ispravno bilo reći organa i zaposlenika, jer ipak radi se o atribucijskom elementu kod pravne odgovornosti, a tada je ipak fizička osoba od koje se gradi most prema odgovornosti pravne.

<sup>16</sup> Wells, Celia, *Corporations and Criminal Responsibility*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, Engleska, 2005. str. 214. «*A «management failure» would comprise a failure to organize the company so as to ensure the health and safety of employees or others affected by the company's activities*»; i dalje na istoj stranici «*This approach is consistent with the view that many harms involve a contribution from more than one person. Thus it avoids the tendency to blame the last identifiable element in the chain of causation - the so-called «smoking gun».*

<sup>17</sup> Derenčinović, op.cit., bilj. 4., str. 24.

<sup>18</sup> Wells to naziva „*recklessness*“, op.cit., bilj. 14., str. 156.

<sup>19</sup> Derenčinović, op.cit., bilj. 4., str. 24.

<sup>20</sup> V. i Đurđević, op.cit., bilj. 3., str. 20.



(nečinjenja), a ne zbog aktivnog ponašanja kao što je to kod izvedene odgovornosti pravne osobe. Naglasak je kod izvedene odgovornosti na činjenju, a kod autonomne na ne činjenju, i mada se sadržajno i izvedenom i autonomnom odgovornošću mogu pokriti ista kaznena djela. Razlika je očigledna, i zato čudi što u literaturi gotovo ne nalazimo sintetski zaključak ovakvog tipa. Mada se može reći da je i u ovim slučajevima potrebna aktivna radnja osoba zaposlenih u pravnoj osobi, to u ovom slučaju nije bitno, jer se krivnja („grieh“) pravne osobe promatra na jednoj višoj razini, gdje ponašanje pojedinaca pada u drugi plan i uzmiče pred odgovornošću pravne osobe kao cjeline. Težište se u svakom slučaju stavlja na propuštanje (djelomično krivo upravljanje). Đurđević u svom djelu autonomnu odgovornost dijeli na dva dijela i to odgovornost zbog propusta u organizaciji<sup>21</sup> ili zbog grešaka u upravljanju<sup>22</sup>, a s druge strane na odgovornost baziranu na propustima u nadzoru<sup>23</sup>, koji je poduzeće dužno izvesti.<sup>24</sup> Radi se zapravo samo o njemačkoj podjeli na ono što nazivamo agregacijski model za utvrđivanje kaznene odgovornosti pravne osobe i model korporativne ignorancije.<sup>25</sup> Zanimljivo je da američki sudovi primjenjuju agregacijsku teoriju u slučajevima koji se odnose na kaznena djela protiv tržišnog natjecanja<sup>26</sup>, i to prilično ekstenzivnim zahvaćanjem.<sup>27</sup> U prilog mojoj tezi da je agregacijska teorija zapravo podobna za kažnjavanje propuštanja i da je u njoj biti zapravo kažnjavanje zbog ne-činjenja tj. pasivni predikat, govori i poznata studija Ernesta J. Weinriba koji je u svom djelu *Towards Moral Theory of Negligence Law* obradio teoriju agregacije na

---

<sup>21</sup> *Management failure* (engl.), *Organisationdefizite* (njem.)

<sup>22</sup> *Management failure* (engl.), *felerhafte Verwaltungsorganisation* (njem.)

<sup>23</sup> *Management failure* (engl.), *Überwachungsgarant* (njem.). Vidljivo je da u engleskom izričaju postoji samo jedan termin koji pokriva dvije podjele, odnosno tri pojma, dok njemački pravni jezični izričaj formira čak tri zasebne odvojene riječi.

<sup>24</sup> Đurđević, op.cit., bilj. 3., (2005.), str. 21. Zanimljivo je da Đurđević navodi, a kada govori o propustu u obvezama nadzora da se radi o propustima koji postoje kod određenih „rizičnih radnji što su tipične za određenu vrstu djelatnosti.“ Ovo je uglavnom točno, ali ipak treba dozvoliti da će pravna osoba ponekad odgovarati za kazneno djelo koje počinjeno u obavljanju djelatnosti poduzeća i/ili da se uopće neće raditi o rizičnim zahvatima/odlukama. Autonomna odgovornost nije vezana uz rizik već uz činjenicu da svaka pa i nehajna radnja pravne osobe može biti osnova za kazneno djelo.

<sup>25</sup> O korporativnoj ignoranciji v. infra.

<sup>26</sup> Za pregled kaznenih djela protiv tržišnog natjecanja koja mogu počinuti pravne osobe v. više u: Savić, Vanja-Ivan: *Odgovornost pravnih osoba za kaznena djela i kaznena djela protiv tržišnog natjecanja*, Liber Amicorum Zvonimir Šeparović, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2009. Na ovom mjestu valja zahvaliti prof. dr. sc. Siniši Petroviću koji je svojim vrijednim savjetima tada popratio moj rad.

<sup>27</sup> *United States v. Chandler* (2004), *United States v. Levine* (1977) i stariji *United States v. Lane* (1986), a u predmetu *Toys 'R' Us v. FTC* (2000), se čak govori i o uroti (*conspiracy*) u počinjenju kaznenih djela. V. više na: <http://www.bingham.com/docs/radA467D.PDF> i [www.antitrustsource.com](http://www.antitrustsource.com) pristup: 23. 12. 2009.

taj način.<sup>28</sup> Agregacijska teorija se veže uz *Tort Law*, ali bitan argument zbog kojeg valja prihvatiti agregacijsku teoriju leži zapravo u samoj prirodi agregacije. Već spomenuti Weinrib u svom zanmenitom članku „*Utilitarianism, Economics and Legal Theory*“ spominje razloge za agregaciju koji se sastoje u tome da je korist koju cjelina ima u odnosu na pojednica vrijednija od interesa pojedinca samoga.<sup>29</sup> Logika da ukoliko korist od pojedinca ima pravna osoba, točnije od agregacije pojedinaca, *argumentum a contrario* onda bi također odgovornost trebala nositi i pravna osoba. Možda će nekome izgledati nategnuto, pa će posebnom argumentacijom netko zaključiti da utilitaristički koncept prihvaća korist ali ne i terete, u skladu s tim konceptom korist društva odnosno zajednice je opet bitan jer ne prihvaćanje agregacijskog faktora može dovesti do nekažnjavanja pravne osobe za kazneno djelo, pa u ovom pomalo materijalističkom konceptu vidimo opravdanje za nadopunu teorije identifikacije. O ovom problemu iz kuta gospodarskog kaznenog prava može se pročitati u poznatom djelu Brenta Fissea: „*Reconstructing corporate Criminal Law: Deterrence, Retribution, Fault and Sanctions*“.<sup>30</sup> Većina autora primjećuje da je agregacija zapravo teorija koja prihvaća spajanje dvaju različitih pristupa kaznenoj odgovornosti pravnih osoba, vikarijsku odgovornost, dakle izvedenu odgovornost i pretpostavljeno znanje pravne osobe (radi se o presumpciji *iuris et de iure*) što zapravo ovu odgovornost dovodi do samog ruba objektivne odgovornosti.<sup>31</sup> Poznati slučaj *US v Bank of England*<sup>32</sup> gdje je vršena uplata novaca na nekoliko različitih šaltera u nekoliko serija nepovezanih transakcija, odredio je ponašanje američkih sudova u slučajevima sličnih ovom, u kojemu je sud odredio da je Banka kriva za kazneno djelo neprijavlivanja financijskih izvješća i to na temelju primjene agregacijske teorije, jer je trebala znati (radi se opet o propustu) da bez obzira

---

<sup>28</sup> Weinrib, Ernest, J.; *Towards Moral Theory of Negligence Law*, Springerlink Netherlands, Volume I, Number I, 1983., web: <http://www.springerlink.com/content/m0v156057855t813/>, pristup 23. 12. 2009. Iz *Abstract-a*: „*This paper explores how the widely acknowledged conception of tort law as corrective justice is to be applied to the law of negligence. Corrective justice is an ordering of transactions between two parties which restores them to an antecedent equality. It is thus incompatible with the comprehensive aggregation of utilitarianism, and it stands in easy harmony with Kantian moral notions. This conception of negligence law excludes both maximizing theories, such as Holmes' and Posner's, and Fried's risk pool, which combines Kantianism with distributive rather than corrective justice.*“

<sup>29</sup> Weinrib, Ernest, J.; *Utilitarianism, Economics and Legal Theory*, University of Toronto Law Journal, Vol.30., No. 30., str. 307-332.

<sup>30</sup> Fisse, Brent, *Reconstructing corporate Criminal Law: Deterrence, Retribution, Fault and Sanctions*., 56 S. Calif. Law Review, 1141, 1147-1154, 1983.

<sup>31</sup> Dixon, Ronald, L., *Corporate Criminal Liability, Corporate Misconduct*, Westport, Quorum books, 1995, str. 41-52.; Wells, op.cit., bilj. 14.

<sup>32</sup> U SAD-u je primarno na snazi vikarijski model blizak objektivnoj odgovornosti.



što je klijent na svakom od njih počinio dozvoljenu radnju, sve one zajedno, bez obzira na nedostatke u odgovornosti pojedinih šalterskih službenika, sve one zajedno čine jedno jedinstveno nedopušteno ponašanje te i kazneno djelo. Zanimljivo je da je zbir dozvoljenih radnji prouzrokovao kazneno djelo, jer je sud smatrao da je Banka kao pravna osoba bila ili trebala biti upoznata sa svakom pojedinom radnjom svakog svog zaposlenika.<sup>33</sup> Kod agregacijske teorije potrebno je primijetiti da je za njezino postojanje potrebno ispunjenje nekoliko uvjeta. Prije svega mora se raditi o sustavu koji dozvoljava utvrđivanje odgovornosti, time i krivnje na načelu različitom od izvedenog modela kaznene odgovornosti pravnih osoba. To dakako ne znači da sustavi koji se temelje na modelu izvedene odgovornosti pravnih osoba poput primjerice onoga u Engleskoj, neće u određenom opsegu primjenjivati agregaciju, pa makar kao mehanizam za utvrđivanje odgovornosti fizičke, a time i pravne osobe. U tim slučajevima ona će prije svega biti vezana uz utvrđivanje odgovornosti fizičke osobe/fizičkih osoba koje su u pojedinim slučajevima odgovorne za davanje naloga ili previđanje stanja u pravnoj osobi i slično. Ona će tada imati tehnički učinak. Agregacija se jako često spominje u literaturi - ili kao konkretni model za utvrđivanje odgovornosti pravnih osoba ili kao dopunska metoda kod drugih modela kaznene odgovornosti pravnih osoba. Samim time agregacija nije jedan od supstancijalnih modela za kaznenu odgovornost, ona je više alat kojim se do utvrđivanja odgovornosti dolazi.<sup>34</sup> Isto kao i kod promatranja autonomne odgovornosti pravnih osoba moguće je interferiranje sa sličnim pojmovima poput organizacijskih propusta u pravnoj osobi ili krive organizacije, što lijepo formulira Đurđević.<sup>35</sup> Ono što je presudno kad agregaciju promatramo u svjetlu autonomne odgovornosti pravnih osoba, jest činjenica da bez nje nije moguće sagledavanje pravne osobe kao cjeline, a u svrhu povezivanja svih međuovisnih faktora koji sudjeluju u njezinoj egzistenciji. Pojam agregacije razvio je znameniti živući pravni teoretičar Peter French<sup>36</sup> koji je

---

<sup>33</sup> *United States v. Bank of England*, 1st Circuit Decision, 1987, 821 F. 2 d 844. Naravno da je upitno može li stvarno velika pravna osoba znati svaku radnju svakog zaposlenika, to je velika manjkavost ove teorije, no ipak u današnje vrijeme kada postoji čitav niz tehničkih pomagala, sve manje je mjesta za ovu kritiku.

<sup>34</sup> Supstancijalni modeli za utvrđivanje kaznene odgovornosti pravnih osoba bili bi izvedena odgovornost i autonomna odgovornost. Ono zbog čega agregacijski model proučavam unutar autonomne odgovornost jest pogled kojim agregacijski model svrstavam u one oblike modela za utvrđivanje odgovornosti koji se temelje na promatranju pravne osobe kao posebnog entiteta koji ima vlastiti „život“ odvojen od fizičkih osoba. Ista analogija se primjenjuje kod ostalih pod podjela unutar ove glave (III.), a napose kod organske teorije.

<sup>35</sup> Đurđević, op.cit, bilj. 3., str. 21.

<sup>36</sup> Peter A. French jedan je od najvećih živućih američkih pravnih teoretičara, filozofa i izučavatelja etike, profesor je filozofije na Lincoln Centre for Applied Ethics na Arizona State University. Uživa veliki ugled upravo kao vrstan poznavatelj kaznene odgovornosti

pravne osobe promatrao kao fenomen zajedničkih interakcija, oni bi se mogli nazvati Frenchovi „kolektiviteti“.<sup>37</sup> On razlikuje agregacijske pravne osobe i one koje su „conglomerates“. U čemu bi bila glavna razlika između ovih dvaju oblika egzistencije pravnih osoba? U jednostavnoj činjenici; a supsumirati ću izlaganja i njega i Wells, da su agregacijske pravne osobe takve pravne osobe koje su zavisne od svoga članstva na način da se mijenjaju zbog njegovih promjena i isto tako ne sadrže moralnu komponentu, već su samo „zbroj“ članova. Konglomerati su organiziranije na složenijoj razini povezane skupine ljudi u kojima postoji hijerarhija organa i odnosa.<sup>38</sup> Kada govorimo o agregacijskom modelu on nadilazi Frenchovo poimanje i distinkciju između, uvjetno rečeno govoreći, primitivnih i složenih kolektiviteta. Kada primjenjujemo agregaciju računamo upravo na složenu organizaciju koja ima „moral“ i „kojoj možemo ubrojiti“ djelo koje je počinjeno. Franch ispravno razlaže ovu razliku i odlično ju argumentira, no ipak radi praktičnih pitanja, valja smatrati da konglomerati i agregacije u užem smislu čine agregaciju u širem smislu. Zapravo sve pravne osobe treba smatrati konglomeratima. To i jest logično, obzirom da se u kaznenom pravu i fizičke osobe i njihove grupe i njihove organizacije promatraju kroz prizmu međuovisnosti njihovog djelovanja, pa se slijedom toga tako i tretiraju. Promjenom koncepta i uvođenjem načela *societas delinquere potest* započela je era dodatne ekspanzije kaznenog prava i prestanak njegove ekskluzivnosti. Na ovom mjestu treba spomenuti i misao koju Wells navodi, a tiče se Frenchovog poimanja pravne osobe kao moralne. I French i Austin pretpostavljaju da se odgovornost pravne osobe temelji na namjeri.<sup>39</sup> Takva pravna osoba jest ona koja ciljno djeluje prema unutarnjoj strukturi koja posjeduje hijerarhiju odgovornosti uz svoja postupovna pravila i utvrđene ususe ponašanja, te je moguće je zaključiti da pravne osobe tada imaju vlastite razloge za djelovanje.<sup>40</sup> U sve više zemalja pokušava se model agregacije uvesti kao model koji služi barem kao pomoćni mehanizam nekom drugom "glavnom" modelu. Tako u Sjedinjenim Američkim Državama postoji kao glavni zamjenski model modelu *respondeat superior* ili jako

---

pravnih osoba (collective and corporate responsibility). V više: [www.asu.edu](http://www.asu.edu), pristup 16.8.2010.

<sup>37</sup> Ibid., str. 7.-10.; a o istome piše i Wells, op.cit., bilj. 16., str.78.-79.

<sup>38</sup> Ibid., str. 7.-10.

<sup>39</sup> Wells, op.cit., bilj. 16., str. 79.

<sup>40</sup> Ibid.; „...These can be found in the Corporation's Internal Decision Making Structure (CID), which has three elements: an organizational or responsibility flowchart, procedural rules, and policies. Because of the latter two amount to an organizational rule of recognition (in the Hart sense), it is possible to conclude that corporations have their own reasons for acting, on their own intentionality.“ Pročitati: H.L.A. Hart: *Law, Liberty and Morality*, Oxford University Press, Oxford, 1968.



čini neraskidivo povezan.<sup>45</sup> I za kraj pisanja o agregaciji valja spomenuti zaključak iz pera Cellie Wells koja problematizira odnos pojedinačnih faktora u pravnoj osobi naspram pravne osobe kao cjeline koju treba procjenjivati upravo u toj cjelovitosti.<sup>46</sup>

### 3. ORGANSKA TEORIJA

U pravnim teorijama o deliktnoj sposobnosti pravne osobe svakako značajno mjesto zauzima organska teorija. Kada o njoj govorimo u kontekstu kaznene odgovornosti pravnih osoba, onda je njeno glavno obilježje atribucija ljudskih kvaliteta i svojstava pravnoj osobi. Ovo naizgled neobično, neki će reći i bizarno rješenje, nailazi na ne tako rijetke simpatije u akademskim krugovima. Jedan od najznačajnijih pravnika, ako ne drugo, prvi pravnik, koji je ovo razmišljanje uveo u pravnu znanost jest Otto Friedrich Von Gierke, njemački pravni filozof i povjesničar.<sup>47</sup> Ono po čemu će svi oni koji se bave teorijskim razmatranjima o kaznenoj odgovornosti pravnih osoba pamtiti Gierkea jest njegov stav da se pravnim osobama pristupa kao realnim organizmima, a ne kao fikcijama. Slijedom toga pravnu osobu treba promatrati na isti način kao i fizičku, a samim time ona je sposobna za građanske i kaznene delikte.<sup>48</sup> Logika ovakvog razmišljanja jest u tome da čovjek tvori obitelj, obitelji tvore zajednicu, zajednica tvori drugu (veću) zajednicu, a veće zajednice tvore državu (društvo). Ako sastavnica ima sve attribute koje joj pravo (Bog/Priroda) omogućuje onda i zajednica mora imati

---

<sup>45</sup> Organska teorija na primjer.

<sup>46</sup> Wells, op.cit., bilj. 16., str. 156.: „*Conceptually or epistemologically the notion of aggregation is problematic if it is taken to mean that the fragmented knowledge of a number of individuals is fitted together to make one culpable whole. This is less of a problem in offences based on recklessness where recklessness is conceived in terms of practical indifference. But even if the knowledge-of-risk model of recklessness were adopted, the difficulties could be overcome. Aggregation needs to be seen as a recognition that individuals within the company contribute to the whole machine; it is the whole which is judged, not the parts.*“

<sup>47</sup> Rođen 1841. u Sttetinu (danas Szczecinu, Poljska), umro u Berlinu 1921. U ovom kontekstu je značajan, jer se za svoga života bavio organizacijama, grupama i složenim sustavima ljudskog djelovanja.

<sup>48</sup> Von Gierke, Otto Friedrich, *Das deutsche Genossenschaftrecht*, III., Dritter Band, Berlin, 1881., str. 202 et. seq. (isto i Deisinger, op.cit., str. 40.) i v. Gierke, *Political Theories of the Middle Age* (1908) xxvi (translated and prefaced by Maitland) cited in John Dewey, “The Historic Background of Corporate Legal Personality” (1926) 35 *Yale Law Journal* 655 at 658., također kratko ga spominje i Branco, Daniela Holler, University of Saskatchewan, *Towards a New Paradigm for Corporate Criminal Liability in Brazil: Lessons from Common Law Developments*, Saskatchewan, Kanada, 2006., v. str.106.

sve te attribute.<sup>49</sup> Nije ni čudno da se organska teorija proučavala u okvirima njemačke pravne povijesti obzirom na činjenicu da je Njemačko pravo (Pravo germana) još u 6. stoljeću jednak status priznavalo i fizičkim i „pravnim“ osobama.<sup>50</sup> Neki ovu teoriju nazivaju *teorijom realiteta*, mada se meni to ne čini kao dobar naziv iz jednostavnog razloga što pravo poznaje i priznaje čitav niz realiteta koji zbog pravne intervencije ne postoje ali su i dalje realni, kao što je slučaj kod fikcija. Isto tako kod presumpcija, pravo dozvoljava dokazivanje da neka činjenica ne postoji (presumpcija *iusis*) ili pak ne dozvoljava osporavanje neke činjenice (presumpcija *iusis et de iure*), u svim tim slučajevima nešto jest zaista realno, ali pravo određuje je li nešto pravno relevantno, postoji li nešto za pravo, pravni poredak. Ako bi koristili naziv realna teorija, moglo bi se pretpostaviti da je pravna osoba nastala zbog pravne intervencije. Ali to ovdje nije slučaj. Organska teorija prihvaća činjenicu da su pravne osobe u pravnom prometu izjednačene s fizičkim, pače, jednake s fizičkim, pa čak ide i dalje od toga i formira sliku o pravnim osobama na temelju slike o fizičkoj osobi. Pravna osoba nije postala pravna zato što je pravni poredak to htio, ona jest pravna osoba sama po sebi, jer je sastavljena od ljudi koji formiraju njene organe, a ti organi su poput organa ljudskog tijela koji čine cjelinu. Ne može se ruci reći da nije tijelo, niti je tijelo potpuno/cjelovito bez ruke. Tako i ovdje: pravna osoba nije osoba bez ljudi koji čine njezine organe i tvore njeno tijelo.<sup>51</sup> Tako i Paliero spominje analizu koju iznosi Longi koji kaže da je koncept pravne osobe u suglasju s konceptom fizičke osobe (kako on to navodi: kvalitetom)<sup>52</sup>, a kako navodi pravna osoba zbog svojih svojstava dobiva posebnu strukturu<sup>53</sup>, te pravna osoba prestaje biti jedina stvarnost u okvirima ravnog sustava<sup>54</sup>. Ono što prema Longhiju podvlači jest da kod pravne osobe ciljevi „transcendiraju predmet volje te se time mogu odnositi na mnoge ljude“<sup>55</sup>, što se odnosi na „prelijevanje“ htijenja pravne osobe na sve fizičke osobe koje se u noj nalaze

---

<sup>49</sup> V. Ibid.

<sup>50</sup> Alicia Julia Pop, *Criminal Liability of Corporations-Comparative Jurisprudence* (ecerp), str. 1.-2., [http://www.law.msu.edu/king/2006/2006\\_pop.pdf](http://www.law.msu.edu/king/2006/2006_pop.pdf); pristup: 24.4.2010.

<sup>51</sup> V. jedan od pristupa: Paliero, C.E., u: *La Criminalisation du Comportement Collectif*, Hans de Doelder i Klaus Tiedemann (ur.), Kluwer Law International; The Hague, 1996., str. 256.-257.

<sup>52</sup> Paliero op.cit., bilj. 51., str. 256.; a prema: Longhi: „*the first concept of corporation coincide with the quqlity of anthropological person*“.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid. „*The physical person is thus no longer the only reality to exist in the legal system; corporations must not be only seen as a projection of the physical person, but rather as a precise and independent reality in the universe of the human relationships.*“

<sup>55</sup> Ibid., str. 257., a on dio prema Longhi; „*The difference between a physical person and a corporation is that, in the first case, goals and will coincide; in the second, the goals „transcended the individual subject of the will and refer to many people.*“; vl. prijevod unutar zagrada.

i na različite načine djeluju. Za razliku od teorije fikcije<sup>56</sup>, organska teorija pristupa pravnim osobama na način da tvrdi da pravni poredak samo deklarativno utvrđuje njihovo postojanje, što stvarno proizlazi iz njihove pravne prirode koja nije konstitutivne naravi<sup>57</sup>, kao što je to slučaj kod druge(ih) teorija. Organska teorija jednina pristupa pravnim osobama kao bićima *sui generis* koja postoje bez obzira na pravne intervencije. Pomalo nategnuto stajalište koje zanemaruje da bez pravnih intervencija, onih deklaratornih i/ili konstitutivnih ni čovjek-fizička osoba ne bi imao sva prava koja ima u različitim pravnim sustavima. Ono što je važno primijetiti jest činjenica da kaznena odgovornost pravnih osoba kod drugih teorija postoji zbog poveznice između fizičke osobe i pravne osobe, te se na nekom obliku krivnje fizičke osobe formira odgovornost one pravne. Kod organske teorije to nije tako. Iz navedenih razloga, organska teorija je pogodna i teorijski pravno se uklapa kod autonomne odgovornosti pravnih osoba i kod modela agragacije, gdje se pravna osoba promatra u svom totalitetu kao posebna „jedinka“ sa svojim posebnim i nerazdjeljivim dijelovima. Već je ranije bilo riječi<sup>58</sup> o tome da se teorije o modelima kojima se određuje kaznena odgovornost pravnih osoba međusobno isprepliću, a posebno je to kada se radi o autonomnoj odgovornosti. Agregacijska teorija sama po sebi pretpostavlja postojanje mehanizma koji pravnoj osobi daje svojstva organizma, a upravljačka struktura i vodstvo pravnoj osobi daju neophodan centar odlučivanja<sup>59</sup> koji pravnu osobu približava u organizacijsko-funkcionalnom smislu fizičkoj osobi. Prema mojem mišljenju, među najboljim analizama i razmišljanjima o tome su ona američkog pravnog

---

<sup>56</sup> Ibid., str.253.-254.: „According to Savigny, who is principal advocate of this theory (*prema Orestano-ubacio sam bilješku iz originalnog teksta*), if we begin with the axiom of natural law that all subjective rights are founded on the moral liberty possessed by every human being, the concept of person as the bearer (*Trager*) or subject of rights (*Rechtssubjekt*) must absolutely coincide with the concept of physical person since only „the individual“ may have rights. As it is well known, Savigny believed that this capacity could be extended „by law“ to include corporations „understood as artificial subjects created by mere fiction“. (*prema Orestano-ubacio sam bilješku iz originalnog teksta*). According to Savigny, therefore, the  *fictio* is a technical instrument that can only be manipulated by the legislator. In other words, besides the physical person (the human being), there are no other entities having rights and obligations „except by the will of legislator“ (*prema Orestano-ubacio sam bilješku iz originalnog teksta*), „who postulates the fiction of a unit in an association of people or of goods, which is then considered to be a person and, as such, assumed to be the subject of law“. (*prema Orestano-ubacio sam bilješku iz originalnog teksta*).; Orestano, Riccardo, *Azione, Diritti suggestivi, Persone giuridiche*, Bologna, 1978. (djelo na talijanskom jeziku).

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> V. supra 1.

<sup>59</sup> Ovakvo razmišljanje ide u prilog behaviorističkim teorijama koje pravnu osobu promatraju poput živog bića; uostalom na tim postavkama je i sazdana organska teorija koja je sukladno tome dobila ime.

filozofa Petera Frencha o kojemu sam već pisao<sup>60</sup> i brazilske pravnice Daniele Holler Branco<sup>61</sup>. Dok French agregaciju<sup>62</sup> promatra kao organizirani mehanizam koji ima upravljački aparat i koji kao takav djeluje među povezanostima njegovih sastavnih dijelova, te slijedom toga stvara „moral“ upravljanja, što zapravo pravnu osobu definira kao organsku tvorevinu; Branco je sasvim konkretna. Zanimljivo je da i ona spominje vezu između teorija fikcije i teorija realiteta i tvrdi da teorija realiteta pravnu osobu definira kao živu silu povijesnih i socijalnih zbivanja.<sup>63</sup> Teorija fikcije nastala je na zasadama Rimskog prava i uobičajeno se misli da je nastala u njemačkom pravu, što je pogrešno. Njemačka pravna misao je ta koja je iznjedrila teoriju realiteta, koja priznaje postojanje korporativne volje<sup>64</sup>, iz kojeg razloga neki autori opet vide povezanost teorija identifikacije i agregacije-kod prvog se radi o preslikavanju volje na pravnu osobu, a kod potonjeg o stvaranju volje pravne osobe preko čitavog niza međuovisnih elemenata i faktora.<sup>65</sup> Najvrjedniji dio Branco ima u analizi koja se odnosi na “Organizational Theory Models” i podjelu na: “6.3.1. Organizations as machines, 6.3.2., Organizations as organisms or systems, 6.3.3. Organizations as brains i 6.3.4. Organizations as collage.”<sup>66</sup> Najvredniji dio upravo se odnosi na dio koji se odnosi na promatranje pravnih osoba (organizacija) kao organizama ili sustava, odnosno pravnih osoba kao

---

<sup>60</sup> V. supra 2.

<sup>61</sup> Daniela Holler Branco, brazilska pravica koja je u okvirima svog poslijediplomskog usavršavanja izradila rad na University of Saskatchewan pod naslovom: Towards a new paradigm for corporate criminal liability in Brazil: Lessons from Common Law Developments, 2006., na izvrstan način je analitički pristupila problemu kaznene odgovornosti pravnih osoba, prvenstveno iz perspektive zemalja koje pripadaju *common law* tradiciji. To je vrijedan rad i treba mu odati priznanje iako se ne slažem s njegovom konstrukcijom jer stvara određene nejasnoće i ne pridonosi razjašnjenju pojmova na način kako smatram da bi trebao. Stavljanje pod isti nazivnik u smislu grupe pojmova identifikaciju, *agency theory* i agregaciju, bez prethodnog odvajanja izvedene i autonomne odgovornosti, te uvlačenje sustava sankcija u dio koji treba objasniti prije svega doktrinarne postavke, amo su neke od zamjerki, smatram da takvo rješenje nije najbolje. No, ipak, ovoj mladoj znanstvenici se ne može poreći vještina u prikupljanju podataka i specifični kut gledanja kojim je razvila i jedan svoj specifični rječnik.

<sup>62</sup> Ovdje pišem o agregaciji u širem smislu, koja se odnosi na konglomerat koji je zapravo viši, napredniji, “inteligentniji” sustav od same agregacije koja se može smatrati primitivnom povezanosti između članova zajednice ili grupe. Usp. P. French, op.cit., str.7. et seq. Čitatelj ovog rada već se susreo s pisanjem o ovom autoru u poglavlju posvećenom agregaciji.

<sup>63</sup> D.H.Branco, op.cit., bilj. 61., str. 106. “*The crucial point in the reality theory of legal personality is that juristic persons come to be the result, not of a creative act of the legislator, but of a living force of historical or social action.*”

<sup>64</sup> Isto v. i Branco.

<sup>65</sup> Branco, op.cit., bilj. 61., str. 106. i Derenčinović, op.cit., str.24. i Wells, op.cit., str. 155.-156.

<sup>66</sup> *Ibid.*, str. 113.



mozgova. S obzirom da je pravna osoba formacija prava, pravni subjekt stvoren pravom i/ili društveno-ekonomskim djelovanjima, promatranje iz kuta organske teorije čini se ako ne pravno-ekonomski opravdano, onda barem zdravo- razumski i logično. Zanimljiv je zaključak koji ova znanstvenica donosi u prethodnom izlaganju, a tiče se među zavisnosti interne strukture pravne osobe kao organizma i vanjskog svijeta koji utječe na njegov razvoj i postojanje uopće. Ako ćemo potpuno promatrati ovakav način gledanja na pravnu osobu, očima teoretičara koji prihvaća organsku teoriju, onda ćemo vanjske utjecaje promatrati kao hranu ili barem energiju koja je potrebna za postojanje i kretanje pravne osobe, one su dio ekološkog lanca i za njihovo postojanje potrebna je zavisnost *interno-eksterno*.<sup>67</sup> S druge pak strane ako promatramo pravnu osobu kao „mozak“ (mada ovo po mom mišljenju nije dobra analogija, trebalo bi reći „mozak i skup organa“) onda su najvažniji momenti oni vezani uz inteligentno ponašanje i donošenje odluka, a spominje se još i prikupljanje informacija i samo-kontrola, što se smatra kao jedan od bitnih elemenata-obilježja kojima se pravnoj osobi daju svojstva fizičke osobe<sup>68</sup>, pri čemu se može koristiti slika „holografa“, što zapravo znači da svaki dio cjeline predstavlja cjelinu samu, a svaki dio može raditi ono što čini svaki drugi njemu identični dio.<sup>69</sup> Na ovom mjestu valja spomenuti i tzv. organizacijsku teoriju koju spominje Wells u svom znamenitom pregledu, ali njezino razmatranje ima implikacije na organsku teoriju također. Zapravo čini mi se da su organizacijska teorija i organska teorija u biti korelativno vrlo značajno povezane. Pravnu osobu promatrati kao „*responsible corporation*“ ne znači zapravo ništa drugo nego joj povjeriti epitet „moralan“ i zahtijevati od nje odgovorno ponašanje. Čini mi se dakako, da Wells nije samo mislila *responsible* u strogo pravnom smislu kao propisanog moralnog prijekora za učinjeno (ne)djelo, već i onu drugu dimenziju te riječi-odgovornost koja se traži kad se nekome povjerava neka dužnost, to je ona sposobnost koja govori o tome da se od nekoga može očekivati odgovornost.<sup>70</sup> Izgleda da se i australsko rješenje može parcijalno smjestiti u proučavanje o organskog teoriji, pa će ga tako i Wells obraditi u okvirima ekstravagantnog naslova „Going Holistic“ u kojem promatra pravnu osobu, upravo na način o kojemu je riječ u ovome poglavlju, kroz

---

<sup>67</sup> Ibid., str. 115.-116.

<sup>68</sup> Branco, op.cit., bilj. 61., str. 116.-117.

<sup>69</sup> Ibid., str.117. (dio prema Morganu); „*One important feature of the brain metaphor is the assertion that brain-like organizations would have the ability of self-correction. The ability of self-correction is better explained by the holograph metaphor. Holography demonstrates in a very concrete way that it is possible to create processes where the whole can be encoded in all the parts, so that each and every part represents the whole; as a result, each part is able to do the activities of other parts, reflecting the whole.*“

<sup>70</sup> Wells, op.cit., bilj. 16., str. 146. et seq. Posebno v. o upotrebi pojma „*legal accountability*“, str. 150.



antropomorfnu lupu, koja pravnu osobu čini bićem, doduše bezdušnim, ali sposobnim za inteligentno procesuiranje.<sup>71</sup> Iako se ovakvo poimanje stvari doima pomalo zastrašujuće, ne može se poreći da elementi organske teorije nemaju svoje uporište u zdravom razumu i logici i da ne mogu pronaći svoju opravdanje u samom postojanju (prije svega nastanku i pravnom životu) ovih entiteta. Pitanje kolektivnog znanja (ne kolektivne odgovornosti, jer za kazneno djelo odgovara (jedna) pravna osoba) postavlja se kod razmatranja o organskoj teoriji, a uostalom kao i kod agregacije. Nije sasvim jasno bi li trebalo pojam kolektivno znanje vezati uz agregaciju, organsku teoriju ili pak i jedno i drugo ili općenito pak uz autonomnu odgovornost pravnih osoba. Prema jednoj od definicija radi se o agregaciji ali agregaciji koja kreira namjeru koja može prouzročiti krivnju.<sup>72</sup> U svakom slučaju u narednim poglavljima posvetiti ću se preostalim, nešto manjim, ali prilično važnim dijelovima mozaika koji čine sliku o autonomno odgovornosti pravnim osobama, a odnose se na korporativnu krivnju, korporativnu ignoranciju i strukturne propuste u pravnim osobama.

#### 4. „CORPORATE GUILT“ NAČELO – MODEL KORPORATIVNE KRIVNJE

O modelu tzv. korporativne krivnje prije svega piše se u svezi s autonomnom odgovornošću pravnih osoba, a kao što je ranije bilo riječi i s agregacijskom i organskom teorijom. Iako originalan pristup kaznenoj odgovornosti, mora se istaći da se ipak premalo spominje kao zasebna kategorija, tek kao dopuna nekoj od rasprava o opravdanosti autonomne odgovornosti ili kod izlaganja o mehanizmima utvrđivanja odgovornosti pravnih osoba. Tako ga Derenčinović u svom pregledu spominje na kraju svog izlaganja o modelima „kojima se nastoji opravdati odgovornost pravnih osoba za kaznena djela“<sup>73</sup>, te ga navodi u okviru svog razmišljanja da se ovdje pravne osobe promatraju ne kao fikcije, već kao pravni realitet.<sup>74</sup> Kao što je rečeno, pravne osobe nisu

---

<sup>71</sup> Ibid., str. 156. et seq.; o Australiji Wells piše u: 159.-160.

<sup>72</sup> Melissa Ku, Lee Pepper, 45 American Criminal Law Review, Georgetown University, Washington D.C., 2008., str. 284. (5. The Collective Knowledge Doctrine); „*The „collective knowledge“ doctrine imputes to a corporation the sum knowledge of all or some of its employees-aggregating individual em the employee's knowledge for all the purpose of creating the necessary guilty intent for the corporation.*“

<sup>73</sup> Derenčinović, op.cit., bilj. 4., str. 25.

<sup>74</sup> Ibid., str. 25. Valja istaknuti da se umjesto *corporate mens rea doctrine* koristi i *corporate guilt*. Iako su oba termina valjana, čini mi se da bi bilo oportuno koristiti ovaj potonji obzirom da treba staviti naglasak na činjenicu da se pravnoj osobi imputira krivnja, a to je ono što je presudno, pa ako hoćemo i atipično i novo. I iako *corporate mens rea* pokriva taj pojam, smatram da upotreba pojma *guilt* ima efektiniji učinak.; Cit.: „*Za razliku od svih*

fikcija već realitet, pravni realitet koji je neosporno produkt pravnog sustava koji ga priznaju i formiraju njegovo postojanje. Naravno, a kao što je već primijećeno, postanak tog pravnog realiteta jest uvjetovan pravnim, društvenim i ekonomskim zakonitostima koji su sinergijom između zavisnih interakcija (silnica) stvorili pravnu osobu kao (novi) realitet.<sup>75</sup> U svakom slučaju valja zaključiti da kao što je pravna osoba kreacija prava (i ostalih društvenih odnosa), tako je i postojanje modela korporativne krivnje posljedica tih istih odnosa i teško ga je odvojiti od pravne prirode pravne osobe<sup>76</sup>, ovdje vrijedi logika da *ako je a valjano B, te a sadrži c, onda je i c valjano B*.<sup>77</sup> U svakom slučaju logika ovog modela se sastoji u tome da je potrebno dozvoliti da se i odgovornost i prijekor (krivnja, grijeh, *culpa*) mogu „zakačiti“, pripasati, dodijeliti i kao (subjektivna) posljedica prihvaćanja specifične egzistencije pravne osobe. Usput rečeno, i Wells rado koristi izraz „*corporate guilt*“ u odgovarajućim kontekstima.<sup>78</sup> Iako je ovaj model zaista samo teorijska konstrukcija, natruhe njegove primjene donekle su vidljive u kaznenim zakonodavstvima pojedinih država, pa tako u zakonodavstvu Australije, što primjećuje Derenčinović postoje neke sličnosti ovim modelom kada je riječ o utvrđivanju kaznene odgovornosti pravnih osoba.<sup>79</sup> S druge pak strane potrebno je utvrditi da bilo koji sustav koji u sebi sadrži elemente autonomne odgovornosti pravnih osoba, a napose onaj sustav koji svoju autonomnu odgovornost temelji na subjektivnoj odgovornosti u kombinaciji s autonomnom, po prirodi stvari morati će primijeniti ovaj model, barem kao nusprodukt odluke da se spoje autonomna i subjektivna odgovornost. Nije moguće zamisliti ovaj tip odgovornosti bez prihvaćanja načela krivnje koja je u tom slučaju sastavni dio tog koncepta.<sup>80</sup> U primjeru Švicarske kojeg navodi Đurđević također se može zamijetiti model

---

*prethodnih modela koji znače atribuciju krivnje fizičkih osoba pravnim osobama, model korporativne krivnje (corporate mens rea doctrine) polazi od toga da pravne osobe nisu pravna fikcija već pravni realitet. To su tvorevine kojima je pravni poredak priznao pravnu osobnost i čija odgovornost ne mora biti derivirana iz krivnje odgovornih osoba već iz prakse i politike koja je integrirana u biće pravne osobe.“*

<sup>75</sup> O ovome sam podosta pisao u supra u poglavlju Organska teorija.

<sup>76</sup> V. više u: Mataga, Zvonimir, Pravna priroda pravne osobe, Pravnik, br. 63-64, Zagreb, 1998.

<sup>77</sup> Radi se o logičkoj konstrukciji pri čemu je a pravna osoba koju je formiralo pravo, a ona je valjano (dozvoljeno) egzistentna kao živa tvorevina, mada je očito umjetna (ne živa) tvorevina, dakle B. A isto tako, ako se dozvoljava da ta pravna osoba ima odgovornost koja se traži od B, pri čemu je ta odgovornost c, onda vrijedi dozvoliti da je c valjano B. (Veliko slovo „B“ je uzeto od „bios“).

<sup>78</sup> Usp. Wells, op.cit., bilj.16., str. 157.-158.

<sup>79</sup> Derenčinović, op.cit., bilj. 4., str. 25.

<sup>80</sup> V. više u Savić, Primjena teorijskih modela kaznene odgovornosti pravnih osoba u hrvatskom i usporednom pravu, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, 2011, pogl. 3.6.2., str. 144. et seq.

korporativne krivnje: „...poduzeće će se kazniti neovisno o kažnjivosti fizičke osobe ako mu se može uputiti prijekor da nije poduzelo sve potrebne i predvidljive organizacijske mjere da bi spriječilo...kazneno djelo.“<sup>81</sup> Bitno je primijetiti da se u ovom citatu spominje riječ prijekor - gdje god vidimo uporabu ove (ili slične) riječi moramo znati da se od pravne osobe traži nešto što je karakterističan zahtjev prema fizičkim osobama, onima koje imaju svijest (i savjest), to više jer je prijekor krivnja, a ne kazna.<sup>82</sup> Prijekor se može zahtijevati samo od onih koji su u stanju shvati značenje i smisao svojih radnji i njihove posljedice. U stvarnom svijetu naravno da su to samo ljudi-fizičke osobe. No ako dozvolimo da se prijekor može uputiti pravnim osobama, onda u tom slučaju moramo pravno logički dozvoliti da se kod tih pravnih osoba utvrđuje krivnja. U tome je bit ovog modela. Pravne osobe mogu shvatiti prijekor preko svojih zaposlenika koji ga prenose na pravnu osobu na isti način na koji prenose svoje kažnjivo ponašanje. Nije logički moguće zaključiti da bi fizičke osobe pravnima transferirale kazneno djelo, pa time i krivnju, a ne bi mogle shvatiti supstanciju krivnje: prijekor. Naravno da je ovo konstrukcija ali ništa više od konstrukcije same pravne osobe. Kada Ku i Pepper u svom članku pišu da se uz taj fenomen može dogoditi da u cijeloj pravnoj osobi nema niti jednog zaposlenika za kojeg bi se moglo reći da je kriv, pa da bi time, prema pravilima o izvedenoj (identifikacijskoj ili vikarijskoj doktrini) prenio odgovornost na pravnu osobu, a da se pravna osoba smatra odgovornom i krivom, što se naravno veže i uz model agregacije.<sup>83</sup> Isto tako ovdje u obzir dolazi i upotreba „kažnjive namjere“, odnosno pojma „*guilty intent*“<sup>84</sup>. Za zaključiti je da kod primjene modela korporativne krivnje, a koji se u pravilu nikada ne pojavljuje sam zasebno, već najčešće u kombinaciji s agregacijom, pravna osoba promatrana je poput fizičke. Tada sva svojstva fizičkih osoba postaju i svojstva pravnih. Ukoliko pravna osoba može odgovarati za sva kažnjiva djela, trebalo bi dozvoliti kažnjavanje i za „kažnjivi nehanj“.

---

<sup>81</sup> Đurđević, op.cit., bilj. 3., str. 21., a prema odredbi Švicarskog kaznenog zakona koju ova autorica prenosi.

<sup>82</sup> Bačić, Franjo, Krivično pravo, opći dio, Informator, Zagreb, 1995., str. 174.; Bačić piše o kazni kao o prijekoru, o vrijednosnoj kategoriji, kao o socijalno-etičkom sudu.

<sup>83</sup> Melissa Ku, Lee Pepper, op.cit., bilj. 72., str.284.-285. Cit.: „*Thus, a corporation may be liable even if there is no single employee entirely at fault.*“

<sup>84</sup> Ibid., V. u cit. članku kod bilješke 62.: *United States v. Phillip Morris* kada se govori o „*guilty intent for the corporation*“.( *United States v. Phillip Morris, Inc.*, 449 F. Supp. 2d 1, 897 (D.D.C. 2006).

## 5. MODEL KORPORATIVNE IGNORANCIJE

Kada je riječ o modelu korporativne ignorancije potrebno je reći da se ovaj model savršeno uklapa u već objašnjene modele koji se tiču teorije agregacije i autonomne odgovornosti pravnih osoba. Na nekoliko mjesta već sam spomenuo, a kako u svom pregledu iznosi Đurđević, da postoje dva glavna oblike autonomne kaznene odgovornosti-onaj zbog nedostatka u organizaciji i onaj zbog propusta u obvezama nadzora.<sup>85</sup> Isto tako Derenčinović ovaj model povezuje s propustom konkretne pravne osobe koja nije sukladno odluci suda i/ili drugog državnog organa provela odgovarajuća rješenja, a što je dovelo do kaznenog djela.<sup>86</sup> Iako ovaj autor tvrdi da je za primjenu ovog modela presudno da se pravna osoba nije „pokorila“ odluci nadležnog organa, smatram da bi i korporativna ignorancija barem etimološki mogla pokriti jedan dio i onih ponašanja pravnih osoba koje se odnose na kažnjiva ponašanja vezana uz kršenje pravila koja zahtijevaju određeno (ne)ponašanje bez obzira radi li se o nečinjenju proizašlom iz nečinjenja radnji koje su sadržane u sudskom nalogu ili o nečinjenju koje ima veze sa samim kaznenim djelom, a pri čemu se ne misli na nepokoravanje pravnoj vlasti kao „čuvaru reda“.<sup>87</sup> Prema ovom modelu, odgovornost pravne osobe proizlazi iz propusta odgovorne osobe koji je posljedica nepodvrgavanja volji nadležnog (sudskog) organa koji je produkt postupka koji se provodi povodom kaznenog djela koji je pravna osoba počinila.<sup>88</sup> Ovo je važan navod, jer sadrži dva bitna momenta. Prvi se odnosi na prednost ovakvog modela, a drugi se

---

<sup>85</sup> Đurđević, op.cit., bilj. 3., str. 21.

<sup>86</sup> Derenčinović, op.cit., bilj. 4., str. 24.

<sup>87</sup> Ovdje primarno mislim na ono po čemu je pravna osoba posebna, odnosno ono za što je specijalizirana ili registrirana. Normalno je da se od određenih pravnih osoba očekuje posebna pažnja kada je riječ o njihovoj djelatnosti, pa i u smislu garantnih djela (ne)činjenja; preciznije definirano, posebna pažnja očekuje se od svake pravne osobe u okvirima djelatnosti koje provodi. Pa tako sve pravne osobe moraju poštovati određene propise, prije svega statusno pravne naravi, ali postojati će čitav niz djelatnosti koje se tiču samo konkretna pravne osoba i ona će morati poštovati te posebne propise i slijediti upute i zabrane koje se tiču njezine djelatnosti. U tom smislu ovo je nadopuna Derenčinovićevog stava.

<sup>88</sup> Derenčinović, op.cit., bilj. 4., str. 24.; „Prema modelu korporativne ignorancije odgovornost pravne osobe se ne izvodi iz identifikacije pravnih osoba s vodećim odgovornim osobama, već na propustu pravne osobe da, na temelju obvezujućeg naloga suda donesenog u postupku povodom kaznenog djela, provede interni postupak i ustanovi stegovnu odgovornost fizičke osobe te provede mjere osiguranja da se spriječe buduće povrede. Dakle kaznena odgovornost pravne osobe postoji ukoliko pravna osoba propusti poduzeti mjere sadržane u sudskom nalogu. Prednost ovoga modela je u tome da inicijativu za provođenje postupka i detektiranje individualno odgovorne fizičke osobe pravni poredak prepušta pravnim osobama čime se štedi i novac i vrijeme jer tijela kaznenog pravosuđa ne moraju otkrivati unutarnje strukturalne veze pravne osobe...Nedostatak modela je u tome što ne određuje dovoljno jasno koje to korektivno-preventivne mjere pravna osoba mora poduzeti da bi izbjegla kaznenu odgovornost.“

odnosi na nedostatak. Točno je da zbog načela ekonomičnosti, te prvenstveno bržeg sankcioniranja kaznenog djela i saniranja njegovih posljedica, pravna će osoba sama morati odraditi ono što bi inače morala država. Glavno pitanje se ovdje odnosi na to tko od toga ima koristi? Odgovor je kratak i vrlo jasan: država. Naravno i to da eventualnu korist ima i eventualna povrijeđena stranka, odnosno žrtva kaznenog djela (ili više njih). Naravno da netko može ovome prigovoriti i reći da je do kaznenog djela već došlo, pa da se ovime samo vraća ravnoteža ili se stvar vraća u prethodno stanje. Zapravo cilj ovakvog modela inicijalno i nije kažnjavanje pravne osobe, već one fizičke, a zapravo pravna osoba se kažnjava samo zato jer nije bila u stanju pronaći odgovornu fizičku osobu. Kazneno djelo je ovdje sekundarno, nastalo je kao nusprodukt ne postupanja u vezi primarnog kaznenog djela. U tom smislu postoji čitav niz ozbiljnih prigovora na ovaj model, a posebno je to izraženo u Sjedinjenim Američkim Državama, gdje su ove postavke pomalo dovedene do apsurdna, a od pravnih osoba se traži da sudjeluju s vlastima pa čak i ako time sami sebi štete, jer samokontrola koja se od njih traži uključuje i inkriminaciju „unutar vlastitih redova“<sup>89</sup>, što fizičke osobe ne moraju činiti (pravo na šutnju npr.). Da se ne bi krivo razumjeli, ni u kom slučaju nisam za neopravdanu zaštitu pravnih osoba i krupnog kapitala, ali elementaran osjećaj za pravednost, bez obzira o kome se radi, nalaže mi da kritiziram ovakav pristup. Pri tome uopće ne govorim o činjenici zaštite slobodnog i neometanog poslovanja i slobode tržišta općenito. Iz djela koja se ovime bave, da se iščitati slično stajalište.<sup>90</sup> Nedostatak ovog modela jest upravo ono što ga čini ne transparentnim i podložnim samovolji vlasti, a što je već rečeno kroz komentar o njegovoj eventualnoj i uvjetnoj prednosti. Naravno da se može postaviti i pitanje ustupa li država svoj *ius puniendi* na pravnu osobu i je li to pravno politički opravdano? Mada na prvi pogled izgleda da država koja od pravnih osoba traži da uvedu samo kontrolne mehanizme, te da otkriju i kazne svoje zaposlenike, svoje javno pravne ovlasti prebacuje na nekoga drugoga-pravnu osobu. U tome ne treba vidjeti ništa drugo nego korištenje moći koja se disperzira na pravne osobe (i prema njima). Naravno da njegova primjena izaziva kriminalno-politički apsurd i sadrži element okrivljivanja i kažnjavanja samoga sebe. (Ovo je usput pitanje dopuštenosti zahtjeva za samo okrivljavanjem u okvirima kaznenog, pa i kaznenog-

---

<sup>89</sup> Ovo se prije svega odnosi na tzv. *Adversarial system*, koji je karakterističan za *common law*. Izgleda kao da se krši 5. amandman i pravilo da nitko nije dužan sam protiv sebe svjedočiti.

<sup>90</sup> V. Preet, Bharara, Corporations cry Uncle and their Employees cry Foul: Rethinking Prosecutorial Pressure on Corporate Defendants; 44 *American Criminal Law Review*, Georgetown University, Washington DC., 2007., str. 53 et seq. i v. za usporedbu: Laufer, William S., *Corporate bodies and guilty minds, The failure of Corporate Criminal Liability*, The University of Chicago Press, 2008., str. 62. i 64. (odlične tablice).

procesnog prava). Ovakav pristup, smatram, zaslužuje određen stupanj kritike. Ono što se postavlja kao nadopuna ovome modelu jest ono što bi se zaista moglo nazvati „namjerna sljepoća“<sup>91</sup>, koja se sastoji u namjernoj neaktivnosti u svezi otkrivanja počinitelja.<sup>92</sup> Razlika između ovdje iznesenog i ranije objašnjenog standardnog modela korporativne ignorancije jest u stupnju neaktivnosti. U prvom slučaju pravna osoba je dobila nalog za postupanje, te nije postupila, a u drugome je znala da treba postupiti, da je trebala provesti nadzor (bez posebnog naloga), a također nije postupila. Količina kriminalnog ponašanja u oba slučaja jest teško mjerljiva, a ovisiti će o tome je li potonji slučaj prethodio prvome, što znači da ukoliko pravna osoba nije znala da se radi o počinjenju kaznenog djela, pa je nakon toga dobila nalog koji nije izvršila, ipak će biti manje odgovorna od slučaja da je znala za kazneno djelo, a nije postupila po danom nalogu. Isto tako ukoliko je pravna osoba znala za kazneno djelo ali je postupila po nalogu, bit će u povoljnijem položaju od one koja za njega nije znala, ali po istome nije postupila-upravo iz razloga nužnog samonadzora. U primjeni ovog modela sve kombinacije su dopuštene ili bolje rečeno otvorene, obzirom da se radi o teorijsko pravnoj konstrukciji koja još nije zaživjela.

## 6. STRUKTURNI PROPUSTI U PRAVNOJ OSOBI

Kada je riječ o strukturnim propustima u pravnoj osobi, treba reći da se prvenstveno radi o izučavanju onih objektivnih situacija koje dovode do toga da je moguće primijeniti bilo autonomnu odgovornost pravne osobe ili pak agregaciju. Radi se o objektima koji su predmeti proučavanja onih tijela koja pokušavanju dokazati da pravna osoba nije zakonito postupala kao totalitet svojih postupaka i organizacijskih tehnika, već upravo suprotno: a) ne slijedeći svoja postavljena pravila počinila je kazneno djelo, dakle nečinjenjem ili pak b) slijedeći pogrešna pravila počinila je kazneno djelo koje ne bi počinila da je slijedila ispravna (pravna) pravila. Neki od strukturnih propusta mogli bi biti<sup>93</sup>:

---

<sup>91</sup> Ovaj slikovit naziv postavili su već ranije spominjani Ku, Melissa i Pepper, Lee, u svom djelu, op.cit., bilj. 71., na str. 284. u podnaslovu „The Willful Blindness Doctrine“.

<sup>92</sup> Ku, Melissa; Pepper, Lee, op.cit., bilj. 72., str. 284.; „Corporations can be criminally liable for deliberately disregarding criminal activity. The „willful blindness“ doctrine is most often employed where a corporate agent become suspicious of a criminal violation but deliberately took no action in an attempt to mitigate or investigate potential criminal activity. Under this doctrine, proof of either actual knowledge or conscious avoidance satisfies the knowledge requirement.“

<sup>93</sup> Treba napomenuti da je moguća bilo koja kombinacija ovdje navedenih (egzemplifikativno) propusta.

- Nepostojanje organizacijske sheme poduzeća
- Nepostojanje liste odgovornosti (*Charter of Authority*)
- Nepostojanje kontrole rada i radnika
- Neučinkovita ili zastarjelo vođena kontrola radnika
- Stara i nekontrolirana mehanizacija
- Nestručan i neobrazovan kadar
- Neulaganje u suvremene procese i obrazovanje
- Štednja na sigurnosnim mehanizmima: materijalnim poboljšanjima i održavanju
- Štednja na sigurnosnim mehanizmima: ulaganje u unapređenje ljudskih resursa
- Upoznavanje radnika sa zakonskim rješenjima i promjenama
- Izbor i kontrola izbora dobrih radnika i menadžera
- Nerazvijen sustav izvješćivanja
- Loša koordiniranost svih dijelova sustava
- Nepostojanje središnje kontrole podataka i procesa
- Loši uvjeti rada
- Nepridržavanje etičkih načela u radu
- Nepridržavanje poslovnih kodeksa i pravila
- Nepoznavanje hijerarhijskog sustava od strane radnika i menadžera
- Krivo i nerazumno ulaganje i zapostavljanje sigurnosnih potreba
- Bilo koja loša poslovna odluka koja ima utjecaj na funkcioniranje cjelokupnog sustava.

## 7. ZAKLJUČAK

U današnjem vremenu i prostoru pravne osobe dobile su društvenu ulogu i snagu koja zahtijeva postojanje društveno regulativnih mehanizama koji su kroz mehanizme pravnog sustava u stanju obuzdati njihovo djelovanje kada ono postane takvo da izlazi iz zakonskih (i društveno poželjnih) okvira. Načelo *societas delinquere non potest* možemo reći polako napušta sve pojedinačne pravne sustave Europe i prepušta mjesto konstrukciji koja pravne osobe promatra kao kriminogena bića sa sasvim specifičnim kriminološkim svojstvima. Iako se u pravnim sustavima diljem Svijeta, a koji poznaju kaznenu odgovornost pravne osobe, prije svega primjenjuju modeli izvedene odgovornosti i to model identifikacije i vikarijski model, potrebno je ustvrditi da bez nadopuna koje nam omogućuje pravna konstrukcija autonomne odgovornosti pravne osobe nije do kraja moguće sveobuhvatno sagledati djelovanje pravne osobe koje se tretira kao kažnjivo. Iako jest autonomna odgovornost pravne osobe toliko specifična konstrukcija, koja kao da pomalo



traži da upotrijebimo o maštu, jer pravnu osobu promatra kao (živi) organizam sa svojom „voljom“, ona je vrijedna proučavanja jer nam otkriva mehanizme koji poput krvotoka ili nervnog sustava pokreću pravnu osobu kao sve obuhvat faktora koji u njoj međuovisno djeluju i čine (ne)djela zbog čega ih možemo odnosno moramo smatrati odgovornima. Kao poseban zaključak ovog rada navodim da se analizom elemenata koji se nalaze u okviru modela agregacijske i organske teorije, te korporativne krivnje, korporativne ignorancije i strukturnih propusta unutar pravne osobe jasno vidi da je autonomna odgovornost sinteza pojedinih, a ponekad i svih elemenata koja posjeduju pojedine od ovdje navedenih. Valjalo bi reći da se sve podredno navedene teorije na neki način mogu smatrati potkategorijama autonomne odgovornosti. Ovdje se ipak ne radi o čistoj računici i matematički prikazanoj shemi, jer i agregaciju i organsku teoriju možemo promatrati izdvojeno od autonomne odgovornosti kao teorije odnosno modele koji imaju vlastiti život i logiku, ali koji ipak, doprinose i pretežitim dijelom upotpunjuju sliku pravne osobe kao živog bića i voljnog organizma sastavljenog od niza organa koji ga tvore i uvjetuju njegovu egzistenciju. U izvjesnom smislu agregacija svojim postulatima doprinosi učenju o autonomnoj odgovornosti, a na poseban način to čini i organska teorija. One svojim rješenjima potkrjepljuju ideju o autonomnoj odgovornosti pravne osobe. Na sličan način to je tako i kod korporativne krivnje, korporativne ignorancije i strukturnih propusta, kod kojih se pravna osoba smatra osobom, realnom osobom koja se zapravo promatra kao jedinstvo svih faktora, a radnje fizičkih osoba se stapaju u jednu stvarnu i živu radnju pravne osobe same. Autonomna odgovornost jest možda najdramatičnije prisutna kada se proučava u sklopu prizme kaznenog ili pak kaznenog procesnog prava, ali ništa manje njezini efekti nisu manje atraktivni kada bi ovakav konstrukt stavili u neku drugu pravnu granu i čekali rezultate. Uvjeren sam da će nam pravo suvremenog vremena donijeti i nove poglede na naše stare ustaljene poglede i razmišljanja. U svakom slučaju autonomna odgovornost ostaje kategorija izazova za opću pravnu znanost.



## Summary

---

### CONCEPT OF AUTONOMOUS LIABILITY OF LEGAL PERSON AND ITS APPLICATION IN CRIMINAL LAW

*In this paper the author examines a specific model of criminal liability of juristic persons namely corporations: autonomous liability model. This contemporary concept although has complex mechanisms in which one should observe legal entity offers solutions which other theoretical models of liability of juristic persons do not offer. Autonomous liability is not derived from the guilt or action of one particular employee of the organization but it exists on its own just as a result of an action of the legal entity itself. By this liability, mostly criminal one is not based on the concept of identification or vicarious liability (agency), but on the actions of the structure called corporation itself. Author analyzes important concepts of aggregation, organic theory, collective knowledge and corporate guilt and lists important factors which can detect structural omissions of the legal entity as well.*

**Key words:** *juristic person, autonomous liability, aggregation, organic theory, corporate guilt, legal theories.*



## GRAĐANSKOPRAVNI I KAZNENOPRAVNI ASPEKTI NAD RIPISARSTVA

*U ovom radu autori analiziraju neusklađenost tri pravna izvora koji se svaki na svoj način bave jedinstvenim tematskim kompleksom instituta nadripisarstva. Riječ je o Zakonu o parničnom postupku (i njegovim odredbama o parničnoj i postulacijskoj sposobnosti i zastupanju), Zakonu o odvjetništvu (i njegovim odredbama o pružanju pravne pomoći za nagradu) i Kaznenom zakonu (i njegovom određenju kaznenog djela nadripisarstva). Autori predlažu da se de lege ferenda razmisli o biću kaznenog djela nadripisarstva s obzirom na to da smatraju apsurdnim da kao element bića ovog kaznenog djela stoji neovlašteno, a ne nestručno pružanje pravne pomoći, te da se kriminalizira čak i ako je besplatno. Stoga predlažu da samo nestručno pružanje pravne pomoći predstavlja kažnjivu radnju i to, po uzoru na njemačko i austrijsko zakonodavstvo, prekršaj.*

**Ključne riječi:** *nadripisar, pravna pomoć, neovlaštenost, nestručnost*

### 1. UVOD

Jedna od polaznih točaka od koje kreće parnični postupak je stranačka autonomija i načelo dispozitivnosti, odnosno da o slobodnoj volji stranaka ovisi razvoj svih procesnih aktivnosti u parnici - *domini litis*. S obzirom na to da se u parnici, u pravilu, odlučuje o pravima kojima stranke mogu slobodno

---

\* Mr. sc. Dinka Šago, znanstvena novakinja na Katedri za Građansko procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu.

\*\* Ivan Vukušić, dipl. iur., znanstveni novak na Katedri za Kazneno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu.

raspolagati, nema zapreke da se autonomija ne očituje i u slobodi poduzimanja radnji u postupku; jednako tako kao što stranka koja je poslovno sposobna u načelu može slobodno sama zastupati svoje interese i zaključivati najveći dio pravnih poslova, tako bi bilo logično da i u postupku, kada prava iz takvih pravnih poslova postanu sporna, stranka može sama zastupati svoje interese, poduzimajući parnične radnje kojima je svrha zaštititi svoje pravo ili obraniti se od neopravdanih zahtjeva parničnog protivnika. Naravno, moderni parnični postupak nije jedino u funkciji zaštite individualnih, privatnih interesa, pa tako nije sporno da bi suvremeno procesno pravo trebalo, uz zaštitu privatnih interesa ostvariti i određenu socijalnu funkciju. Proceduralna pravičnost i *fair* postupak zahtijevaju da se pomogne stranci koja nije u stanju učinkovito braniti svoja prava. Međutim, procesno pravo ne bi smjelo biti ravnodušno prema situacijama u kojima se procesna ravnoteža narušava uslijed nesposobnosti jedne strane da se na učinkovit način zastupa u parnici. S tim u vezi treba postaviti pitanje tko i kako može najbolje zastupati interese stranaka u sudskom postupku. Ovdje možemo krenuti od tvrdnje da se svatko najbolje zastupa sam, prvenstveno zbog neposredne motivacije i interesa, preko stajališta da stranku najbolje može zastupati punomoćnik po njenom izboru do zaključka da stranačke interese može najbolje zaštititi sud i to pravilima o pouci neukim strankama i otvorenom pravosuđenju. Neupitno je da pri rješavanju određenih sporova ili tipova sporova kvalificirani punomoćnik može bitno pomoći i stranci u ostvarenju njenih interesa i sudu u kvalitetnijem rješenju spora. U raspravama o potrebi kvalificiranog zastupanja redovito se spominje potreba posjedovanja posebnih kvalifikacija zastupnika kao opravdanje njihovog intenzivnog sudjelovanja u sudskom postupku.

## 2. GRAĐANSKOPRAVNI ASPEKTI NADRIPI SARSTVA

### 2.1. Postulacijska sposobnost i nadripi sarstvo

Postulacijska sposobnost (njem. *Postulationsfähigkeit*) je svojstvo neke stranke da osobno, bez posredovanja izabranoga, u pravilu kvalificiranog zastupnika (punomoćnika), može poduzimati radnje u postupku s relevantnim procesnopравnim učinkom, odnosno da drugi subjekti u postupku mogu svoje radnje izravno poduzimati prema njoj s takvim učinkom.<sup>1 2 3</sup> Postulacijski

---

<sup>1</sup> Usporedi kod JUHART, J., *Civilno procesno pravo FNRJ*, Ljubljana 1961., str. 184. – „sposobnost dati procesnim dejanjem pravnorelevantno izrazne oblike“.

<sup>2</sup> Vidi GIUNIO, A. M., „Postulacijska sposobnost, nadripi sarstvo i ostalo“, *Pravo u gospodarstvu*, br. 4., 1997., str. 704-713.

nesposobna, a parnično sposobna stranka može određivati granice ovlaštenja svoga punomoćnika, ali sama ne može djelovati pred sudom.<sup>4</sup> Ako postulacijski nesposobna stranka nema parničnu sposobnost, granice ovlaštenja punomoćniku određivat će njezin zakonski zastupnik. U hrvatskom procesnoppravnom sustavu stranke (uz određene iznimke – 91. a) ne moraju zastupati profesionalni punomoćnici (odvjetnici). Stoga je načelo toga procesnoga sustava da su stranke postulacijski sposobne ako za koju kategoriju stranaka, odnosno za poduzimanje određenih radnji nije što drugo predviđeno.<sup>5</sup> S obzirom na to da je povezanost pravnog uređenja nadripisarstva i parnične, odnosno postulacijske sposobnosti očita, treba naglasiti da su odredbe o nadripisarstvu sadržajno šire, jer obuhvaćaju i zastupanje pred sudovima, ali i svako drugo bavljenje pružanjem pravne pomoći. Stoga ćemo pojam postulacijske sposobnosti razmotriti povezano s pojmom nadripisarstva, ali opravdanost ili neopravdanost nadripisarstva kao kaznenog djela treba ocjenjivati odvojeno. Do donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku<sup>6</sup> punomoćnikom je mogla biti svaka potpuno poslovno sposobna (fizička) osoba<sup>7</sup>, osim osobe koja se bavila nadripisarstvom (prijašnji 90/1.). Odredbe o tome tko može biti punomoćnik radikalno su izmijenjene Novelom 2003. Tako stranke kao punomoćnici mogu (u pravilu) zastupati samo određene kategorije potpuno poslovno sposobnih fizičkih osoba.<sup>8,9,10</sup> Novelom 2003. postavljeno je pravilo

---

<sup>3</sup> Podrobnije kod TRIVA, S., DIKA, M., *Građansko parnično procesno pravo*, sedmo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine d.d., Zagreb, 2004., str. 246. (dalje: TRIVA-DIKA, GPPP); ZUGLIA, S., *Građanski parnični postupak FNRJ*, Zagreb, 1957., str. 330-331.; STANKOVIĆ, G., *Građansko procesno pravo*, Beograd, 1989., str. 129-130.

<sup>4</sup> Tako DIKA, M., ČIZMIĆ, J., *Komentar Zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2000., str. 175. (dalje: DIKA-ČIZMIĆ, Komentar).

<sup>5</sup> Tako TRIVA - DIKA, GPPP, str. 311-312.

<sup>6</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, *Narodne novine*, br. 117/03. (dalje: *Novela 2003.*).

<sup>7</sup> Pri ocjenjivanju ima li određena osoba poslovnu sposobnost kako bi mogla biti punomoćnikom mjerodavno je pravo njenog državljanstva (79/1. Zakona o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja, *Narodne novine*, br. NN 53/91, 88/01, dalje ZRSZ). Punomoćnik koji ne bi bio parnično sposoban prema pravu države koje je državljanin, a parnično je sposoban prema pravu Republike Hrvatske, ne bi mogao valjano zastupati stranku u postupku. Naime, do takvog zaključka *a contrario* dolazimo iz pravila temeljem kojeg samo strani državljanin koji kao stranka nastupa u postupku, koji nije parnično sposoban prema pravu države koje je državljanin, ali je parnično sposoban prema hrvatskom pravu, može sam poduzimati radnje u postupku (79/2. ZRSZ).

<sup>8</sup> Tako i: TRIVA – DIKA, GPPP, str. 329.; ČIZMIĆ, J., „Punomoćnik u parničnom postupku – novo uređenje“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci*, br. 1., 2004., str. 125. O tome da samo fizička osoba može biti punomoćnikom u parničnom postupku već se po prijašnjem uređenju bila izjasnila i judikatura: VPSH: Pž – 1173/81 – PSP 20/314; VTSRH:Pž – 2550/96 – Zbirka – 4/80.

da stranku kao punomoćnik može zastupati samo odvjetnik (89. a/1.). Pri čemu se za odvjetnika pretpostavlja da je potpuno poslovno sposobna fizička osoba (*arg. ex* 48.2., 56.2. ZO). Međutim, postoji i niz izuzetaka od toga pravila, pa tako kao punomoćnik može: a) stranku zastupati osoba koja je s njome u radnom odnosu ako je potpuno poslovno sposobna (89. a/2.); b) stranku fizičku osobu zastupati srodnik po krvi u pravoj liniji, brat, sestra ili bračni drug, ako je potpuno poslovno sposoban i ako se ne bavi nadripisarstvom (89. a/3.); c) u parnicama iz radnih odnosa radnika (dakle, fizičku osobu) kao stranku zastupati osoba koja je u radnom odnosu u sindikatu kojeg je on član, a poslodavca (fizičku ili pravnu osobu) kao stranku osoba koja je u radnom odnosu u udruzi poslodavaca koje je on član ili u udruzi poslodavaca više razine u koju je udružena udruga poslodavaca kojoj je on član (434. a); d) stranku trgovačko društvo zastupati prokurist; e) određene pravne osobe kao stranke zastupati državno odvjetništvo; f) radi primanja pismena stranku zastupati osoba koja nema svojstvo odvjetnika (146., 147.). Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku 2008. godine<sup>11</sup> unesena je i iznimka od pravila da je stranka ovlaštena sama izravno poduzimati radnje u postupku, pa tako po novome, radi podnošenja revizije stranka koja nema pravosudni ispit mora angažirati punomoćnika, i to bilo odvjetnika ili drugu osobu s položenim pravosudnim ispitom koja ju je u tom svojstvu ovlaštena zastupati (91. a). Međutim, ova dužnost angažiranja kvalificiranog punomoćnika odnosi se isključivo na podnošenje revizija, a ne i na poduzimanje drugih radnji u revizijskom postupku.

## 2.2. Odvjetnici kao punomoćnici

Odredbom čl. 89. a st. 1. ZPP po kojoj stranku kao punomoćnik može zastupati samo odvjetnik ako zakonom nije drukčije određeno, nije uvedeno obvezatno zastupanje od strane profesionalnih punomoćnika, odvjetnika (njem. *Advokatenzwang*, *Rechtsanwaltspflicht* - apsolutna obvezatnost

---

<sup>9</sup> Na taj način su se izbjegle dileme mogu li pravne osobe biti punomoćnicima parničnih stranaka. One bi jedino kao punomoćnici (313/3. ZOO 05), ako bi na to bile posebno ovlaštene (*arg. ex* 315. ZOO 05, 29/1.), mogle izdati fizičkoj osobi koja može biti punomoćnikom, punomoć za zastupanje u parničnom postupku.

<sup>10</sup> Iznimka od pravila da samo fizičke osobe mogu biti punomoćnikom je državno odvjetništvo koje je ovlašteno na temelju punomoći zastupati određene kategorije pravnih osoba. Kad državno odvjetništvo nastupa kao punomoćnik, radnje za državno odvjetništvo poduzima ovlaštena fizička osoba.

<sup>11</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, *Narodne novine*, br. 84/08, 123/08. (dalje Novela 2008.).

odvjetničkog zastupanja).<sup>12 13</sup> Stranke fizičke osobe mogu i dalje osobno poduzimati sve radnje pred sudom, a ako nisu parnično sposobne, to će za njih činiti njihovi zakonski zastupnici. Stranke pravne osobe mogu zastupati njihovi organi zastupnici (zastupnici po zakonu). Premda je citirana odredba ograničila mogućnost izbora punomoćnika, na taj način je uvedena tek relativna obvezatnost odvjetničkog zastupanja. Tek u Noveli 2008. imamo određene elemente odnosno nagovještaj uvođenja apsolutne obvezatnosti odvjetničkog zastupanja, što je razvidno upravo iz odredbe po kojoj stranka koja nema pravosudni ispit može u pravilu podnijeti reviziju samo preko odvjetnika kao punomoćnika (*arg. ex 91. a*). Upravo na ovaj način je unesena jedna bitno nova kvaliteta u uređenje instituta zastupanja u postupku pred sudom; odnosno učinjen je korak naprijed prema uvođenju obvezatnog zastupanja od strane kvalificiranih punomoćnika. Stav zakonodavca prema kvalificiranom zastupanju potvrđuje i odredba po kojoj je sud dužan, ako utvrdi da punomoćnik koji nije odvjetnik nije sposoban obavljati tu dužnost, upozoriti stranku na štetne posljedice koje mogu nastati zbog nepravilnog zastupanja (90/3.). Dakle, iz doslovnog tumačenja navedene odredbe sud nije ovlašten upozoriti stranku koju bi zastupao odvjetnik na štetne posljedice njegova zastupanja. Propisivanjem da stranku kao punomoćnik može, a u određenim slučajevima i mora zastupati u pravilu samo odvjetnik, htjelo se osigurati višu razinu kvalitete u zastupanju stranaka po izmijenjenoj proceduri, koja propisuje brojna ograničenja za korištenje procesnih ovlaštenja te postavlja značajne nove zahtjeve u pogledu forme i sadržaja parničnih radnji. Htjelo se pridonijeti i općoj efikasnosti postupka, ali i kvaliteti njegovih rezultata, pravilnosti i zakonitosti suđenja. Htjelo se smanjiti i nadripisarstvo u parničnom postupku. Prihvaćanje toga pravila u značajnoj je mjeri i rezultat nastojanja odvjetništva da se u sudskim postupcima pravo na zastupanje prizna samo kvalificiranim profesionalcima. Dopušteni izuzeci od pravila uvažavaju specifičnosti društvene stvarnosti, ali i pozitivna iskustva dosadašnje prakse u pogledu kvalitete zastupanja koje obavljaju određene kategorije punomoćnika koji nisu odvjetnici, u prvom

---

<sup>12</sup> Budući da stranku kao punomoćnik može zastupati odvjetnik (89. a/1.) te da se punomoć za zastupanje izdaje osobi odvjetnika (95/1.), punomoć za zastupanje se ne može izdati odvjetničkom društvu kao pravnoj osobi već određenom odvjetniku u odvjetničkom društvu. Odvjetnik kome je izdana punomoć mogao bi ovlastiti druge članove toga društva ili odvjetnike koji su u njemu zaposleni da ga zamjenjuju, odnosno mogao bi na nekog od njih prenijeti dobivenu punomoć, osim ako u tome ne bi bio ograničen dobivenom punomoći (*arg. ex 95/1.4.*).

<sup>13</sup> Odvjetnik kao punomoćnik ima pravo na nagradu za svoj rad te na naknadu troškova u vezi s obavljenim radom prema Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Odvjetničkoj tarifi) (*arg. ex 18/1. ZO; 151/2, 155/2. ZPP*). Kad stranku zastupa odvjetnik ona ima pravo na naknadu troškova za njegovo zastupanje po Odvjetničkoj tarifi i na naknadu njegovih troškova po toj tarifi (151/2., 155/2.).

redu pravnici zaposleni kod pravnih osoba koje zastupaju kao punomoćnici te pravnici zaposleni u sindikatima koji u radnim sporovima zastupaju članove sindikata. S obzirom na to da je institut postulacijske sposobnosti stranaka zadržan kao opće i temeljno pravilo, smatralo se da će se nadripisarstvo moći jednako efikasno suzbijati i iskorijeniti i ako se dopusti da stranke zastupaju kao punomoćnici njihovi najbliži srodnici. Međutim, značaj revizije kao pravnog lijeka i složenost te parnične radnje nametnuli su rješenje po kojemu stranka koja nema pravosudni ispit može u pravilu taj pravni lijek podnijeti samo preko odvjetnika (91. a). Daljnja iznimka od pravila da kao punomoćnici stranku mogu zastupati samo odvjetnici jest i u mogućnosti da državno odvjetništvo zastupa na temelju punomoći određene pravne osobe. Odvjetnika kao punomoćnika može zamjenjivati i njegov vježbenik (95/3. – 4.).<sup>14</sup>

### 3. KAZNENOPRAVNI ASPEKT NADRIPISARSTVA

#### 3.1. Pojam nadripisara

Nadripisar je osoba koja se neovlašteno bavi pružanjem pravne pomoći (310/1. Kaznenog zakona; dalje KZ<sup>15</sup>). Nadripisar je i osoba koja neovlašteno pruži pravnu pomoć za unaprijed dogovorenu ili nakon toga primljenu nagradu (310/2. KZ). Kazneno djelo nadripisarstva goni se po službenoj dužnosti (*arg. ex 8.*, 310. KZ). *Ratio legis* ovog kaznenog djela jest sprječavanje neovlaštenog bavljenja pružanjem pravne pomoći. Počinitelj može biti bilo koja osoba (*delictum communium*). Djelo se sastoji od neovlaštenog pružanja pravne pomoći besplatno (stavak 1.) ili za unaprijed dogovorenu ili nakon pružene pravne pomoći primljenu nagradu (stavak 2.). Po svojoj pravnoj prirodi ovo kazneno djelo je *delictum collectivum*, odnosno u smislu određenog zakonskog opisa određena kontinuirana djelatnost, sastavljena od više istovrsnih radnji, tretira pravno kao jedno kazneno djelo,<sup>16</sup> jer se radi o slučaju prividnog realnog stjecaja. Radnja

---

<sup>14</sup> Međutim, odvjetnički vježbenik bez položenoga pravosudnog ispita može zamjenjivati odvjetnika kod koga je zaposlen samo pred sudom prvog stupnja i to u postupcima čija vrijednost predmeta spora nije veće od 50.000,00 kuna (95/4.). Takav odvjetnički vježbenik ne bi nikako mogao u svojstvu zamjenika odvjetnika podnijeti reviziju, čak ni onu u sporovima čija bi vrijednost predmeta spora bila ispod 50.000,00 kuna. Odvjetnički vježbenik s položenim pravosudnim ispitom, koji je ovlašten zamjenjivati odvjetnika bez ikakvih ograničenja, mogao bi ga zamjenjivati i u revizijskom postupku (*arg. ex 91. a/1.*, 94/4.).

<sup>15</sup> Kazneni zakon, *Narodne novine* br. 110/97, 27/87, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11 (dalje: KZ).

<sup>16</sup> Vidi PAVLOVIĆ, Š., „Nadripisarstvo (čl. 310. KZ)“, *Odvjetnik*, br. 11-12, 2001., str. 55.



počinjenja jest činjenje, pružanje pravne pomoći. To pružanje je neovlašteno ako takva pomoć ne ispunjava uvjete koji su određeni propisima. Traži se bavljenje, nije dovoljan jedan čin.<sup>17</sup> Pružanje pravne pomoći ne sastoji se samo u sastavljanju podnesaka i isprava, nego ono obuhvaća i pružanje različitih pravnih savjeta te posredovanja kod drugih u interesu stranaka.<sup>18</sup> U praksi<sup>19</sup> je uvjet bavljenja bio zadovoljen i samo s jednom aktivnosti ako se iz okolnosti situacije može pouzdano zaključiti da je namjera počinitelja bila i činjenje istovrsnih radnji u budućnosti.<sup>20</sup> Prema stavku 2. djelo postoji ako je nagrada za pružanje pravne pomoći unaprijed dogovorena ili ako je primljena nakon pružene pomoći. Nagrada može biti u novcu ili bilo kakvoj drugoj imovini. U odnosu na oblik krivnje traži se izravna namjera, odnosno počinitelj mora biti svjestan da je njegova pravna pomoć koju pruža bez ovlaštenja, tj. da ne ispunjava uvjete koji su određeni propisima, u kojem slučaju se radi o izravnoj namjeri<sup>21</sup> ili ako počinitelj nije siguran da li je ovlašten za pružanje pravne pomoći, ali unatoč tomu on takvu pravnu pomoć pruža i u tom slučaju pristaje na posljedicu, u kojem slučaju se radi o neizravnoj namjeri.<sup>22</sup> Za oba oblika djela predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine, a nije izričito propisano kažnjavanje za pokušaj, tako da pokušaj ovog kaznenog djela nije kažnjiv. Postupak pokreće po službenoj dužnosti nadležni državni odvjetnik.<sup>23</sup> Kaznenopravna odredba ovog članka je blanketna, ona kažnjava „neovlašteno bavljenje“ i „neovlašteno“ jednokratno pružanje pomoći uz nagradu, a ovlast na pružanje pravne pomoći u hrvatskom pravnom sustavu ne uređuje ni jedan drugi

---

<sup>17</sup> Za kolektivno kazneno djelo je karakterističan poseban psihički odnos počinitelja prema vršenju tih djela iz kojeg proizlazi spremnost da stalno ponavlja takvu djelatnost kroz zanat, zanimanje ili iz navike. Tako KURTOVIĆ, A., TOMAŠEVIĆ, G., *Osnove kaznenog prava i postupka*, Split 2002., str. 97.

<sup>18</sup> U tom smislu suđeno: ŽS u Bjelovaru, KŽ – 257/01 od 30. kolovoza 2001. „Počinio je kazneno djelo nadripisarstva iz čl. 310. st. 1. KZ optuženik, djelatnik s VSS upravnog smjera, koji se u razdoblju od siječnja do svibnja 1998. g. bavio pružanjem pravne pomoći građanima te tako sastavio zahtjev za određivanje naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, žalbu na rješenje o prekršaju, aneks ugovora o darovanju, ugovor o kupoprodaji nekretnina, ugovor o dosmrtnom uzdržavanju, odgovor na tužbu i dr., i to na način da je za svaki predmet imao formiran spis na kojem se nalazio urudžbeni broj, a pismena je ovjeravao žigom posredničke agencije za promet nekretnina koja je prestala s radom.“

<sup>19</sup> Vidi MRČELA, M., „Kaznena djela protiv pravosuđa“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, vol. 10, broj 2/2003, str. 620.

<sup>20</sup> U ovom slučaju radilo bi se o kažnjavanju nekažnjivog stadija donošenja odluke, što je kaznenopravno nedopustivo.

<sup>21</sup> Vidi *op. cit.* (bilj. 19), str. 587-624.

<sup>22</sup> Tako DERENČINOVIĆ, D., „Marginalije uz Glavu XXII. Kaznenog zakona (kaznena djela protiv pravosuđa)“, *Pravo i porezi*, br. 11., 2005., str. 58.

<sup>23</sup> Tako HORVATIĆ, Ž., ŠEPAROVIĆ, Z., *Kazneno pravo, Posebni dio*, Masmedia, Zagreb, 1999., str. 409.

propis, osim čl. 5. Zakona o odvjetništvu, dajući kod toga ekskluzivno pravo odvjetnicima. Zanimljivo je da niti jedna druga ljudska djelatnost nije na ovaj način ograničena i kaznenopravno sankcionirana, ekskluzivno predana članovima odvjetničke komorske asocijacije. Sudska praksa i pravna znanost priklonili su se tumačenju po kojem “neovlaštenost” treba interpretirati kao “protivnost zakonu”, a zakon je ovdje mjerodavni propis koji je *situs materiae* za aktivnost koja se regulira. Naime, ne može biti neovlašteno ono što je i po ZPP-u i po ZO-u bilo izričito, bilo implicate (odsutnošću zabrane ili propisivanja monopola drugoga) dopušteno. Ovo kazneno djelo može počiniti i diplomirani pravnik, dakle osoba koja je stručna za pružanje pravne pomoći, ako za to nije ovlašten. Može ga počiniti i odvjetnik koji se nalazi pod suspenzijom. Za razliku od prijašnje inkriminacije<sup>24</sup>, kazneno djelo sada ima dva oblika počinjenja, prvi je neovlašteno pružanje pravne pomoći u vidu zanata, počinitelj se bavi tim poslom, postoji učestalost radnji, neovisno o tome prima li za to nagradu. Dakle, za ostvarenje ovog kaznenog djela je potrebno da postoji spremnost počinitelja da nastavi takvu neovlaštenu djelatnost, da se trajno bavi nadripisarstvom.<sup>25</sup> Drugi oblik je neovlašteno pružanje pravne pomoći uz nagradu, kad se učestalost ne traži, nego je dovoljna i jedna radnja da bi ovo kazneno djelo postojalo.<sup>26</sup> Međutim, usmeno davanje pravnih savjeta ili evaluacija nečijeg pravnog položaja, pa i sastavljanje određenog kruga isprava trebali bi se odvojeno promatrati i kod njih se «bavljenje» i naplaćivanje nagrade ne bi smjelo presumirati. Tako da bi iz doslovne interpretacije svih citiranih odredaba proizlazilo da su *pro bono* aktivnosti svih onih koji u sklopu organizirane akcije i bez materijalne nagrade nastoje pomoći širokom krugu osoba da ostvare svoje pravo na pristup sudu ne samo nekažnjive, već i nadasve poželjne, usprkos pojednostavljenoj promidžbi cehovskih organizacija koje promiču interese odvjetništva.<sup>27</sup> Izričito propisano ili neugovaranje ili primanje nagrade ne mijenja bitno tumačenje nadripisarstva, čak se može smatrati da je riječ o olakšavanju dokazivanja, jer više nije potrebno dokazati da je netko zaista ugovorio ili primio nagradu, što je dosada uistinu bio *probatio diabolica*.<sup>28</sup> Stoga za onog kod kog se dokaže bavljenje pružanjem pravne pomoći “kao zanimanjem” vrijedi oboriva predmnijeva o postojanju ugovora ili primanju naknade. Odvjetnici su isticali da nagrada ne bi smjela biti obuhvaćena bićem osnovnog kaznenog djela, jer osim što je istu u praksi najteže dokazati,

---

<sup>24</sup> Čl. 210. Krivičnog zakona Republike Hrvatske, *Narodne novine* br. 32/93.

<sup>25</sup> Iz odluke VSH, Kž – 1218/72 od 28. rujna 1972., o kritici vidi bilješka 20.

<sup>26</sup> Vidi GARACIĆ, A., *Kazneni zakon u sudskoj praksi*, posebni dio, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb 2009., str. 693.

<sup>27</sup> *Op. cit.* UZELAC, A., „Pristup pravosuđu-analiza stanja u RH i sažetak tema o mogućim pravcima projekta“ (nacrt), dostupno na: <http://alanuzelac.from.hr/Pdf/access.pdf>, str. 15.

<sup>28</sup> *Ibid.*

nadripisar je ionako i onaj koji neovlašteno pruža pravnu pomoć i bez nagrade.<sup>29</sup> Naime, prema mišljenju odvjetnika, nagrada bi bila element koji se može kvalificirati kao koristoljublje, pa kao takva može predstavljati samo kvalifikatorni element, o čijoj visini i razmjeru obzirom na vrstu zastupanja ovisi i visina kazne.<sup>30</sup> Hrvatska odvjetnička komora je isticala da se nadripisarstvo pojavljuje, osim u obliku djelatnosti pojedinaca i u sofisticiranijem obliku zahvaljujući neprihvatljivim (ili nedorečenim) odredbama Nacionalne klasifikacije djelatnosti.<sup>31</sup> Upravo zbog navedenog HOK je predlagala i uvođenje 3. stavka čl. 310. KZ-a koji je trebao glasiti „tko djelo iz stavka 1. i 2. ovoga članka počini kao odgovorna osoba, djelatnik, predstavnik ili zastupnik pravne osobe kaznit će se propisanom kaznom u tim stavcima.“<sup>32</sup> Novelom 2003. postavljene su i relativno čvrste osnove sprječavanja nadripisarstva, barem onog njegovog aspekta koji se manifestira u zastupanju stranaka u postupku pred sudom. Teško je, naime, očekivati da bi se neke osobe mogle baviti, eventualno uz nagradu, zastupanjem svojih bliskih srodnika. S druge strane, osobe koje zastupaju svoje poslodavce, odnosno koje zastupaju članove sindikata ili udruge poslodavaca, odnosno prokuristi su isključeni iz kruga mogućih nadripisara dok nastupaju u granicama svojih zakonskih ovlaštenja.<sup>33</sup> Parnični sud može prejudicijelno utvrđivati ima li neka osoba svojstvo nadripisara i onda joj uskratiti zastupanje (*arg. ex 90/1.*); da bi tako postupio ne mora postojati kaznena presuda.<sup>34</sup> Međutim, postavlja se pitanje hoće li se parnični sud izvirgavati tom riziku i sam rješavati to pitanje ili će ipak sačekati da ga riješi nadležni sud.<sup>35</sup> Postoji više razloga zbog kojih se nadripisarima zabranjuje da

---

<sup>29</sup> Na mnogim danas aktualnim internetskim stranicama i forumima koji sadrže obrasce i savjete za pojedine pravne radnje nije teško pronaći «samouke laike» koji besplatno svojim prijateljima daju pravne savjete i sastavljaju pravne podneske, u kojem slučaju će ako počinitelj ne zna da mora imati ovlaštenje za pružanje pravne pomoći raditi o zabludi o protupravnosti.

<sup>30</sup> Takvo mišljenje izraženo kod HANŽEKOVIĆ, M., „Odvjetnicima isključivo pravo zastupanja pred sudovima?“, *Odvjetnik*, god. 70., br. 9-10, Zagreb, 1997., str. 10.

<sup>31</sup> *Ibid.* str. 9-10. Tako se u praksi pojavljuju razne pravne osobe koje se bave pružanjem pravnih usluga, što je protivno čl. 5. Zakona o odvjetništvu..

<sup>32</sup> *Ibid.*, str. 10.

<sup>33</sup> Vidi kod DIKA, GPP IV, str. 225.

<sup>34</sup> U tom smislu rješenje ŽS RI: Gž – 237/97 od 26. 02. 1997., *op. cit.* prema CRNIĆ, I., „Stranke, njihovi zakonski zastupnici i punomoćnici u parničnom postupku“, *Godišnjak hrvatskog društva za građanskopravne znanosti i praksu*, 1998., str. 354.; ČIZMIĆ, J., *op. cit.* (bilj. 8.), str. 138.

<sup>35</sup> Naime, sud ne smije ni za koga ustvrditi da je počinio kazneno djelo ako mu to nije utvrđeno pravomoćnom presudom nadležnoga suda. Temeljem čl. 3. st. 1. Zakona o kaznenom postupku, svatko je nedužan i nitko ga ne može smatrati krivim za kazneno djelo dok mu se pravomoćnom sudskom presudom ne utvrdi krivnja. Istovrsnu pretpostavku okrivljenikove nevinosti, a pogotovo osobe koja još i nema položaj osumnjičenika niti okrivljenika u kaznenopravnom smislu, sadrže odredbe čl. 28. Ustava RH, čl. 11. Opće

zastupaju kao punomoćnici u postupku pred sudom. Zabranom se svakako nastoje zaštititi stranke od osoba problematične stručnosti i integriteta; ona bi trebala zaštititi i staleške interese odvjetništva od nelojalne konkurencije; njome se sprječava i evazija poreza; konačno, onemogućavanjem redovito nekvalificiranim nadripisarima da nastupaju u postupcima pred sudom pridonosi se pravnoj sigurnosti i općoj pravosudnoj efikasnosti.<sup>36 37</sup> Smisao pravila o uskraćivanju zastupanja nadripisarima nije u tome da se punomoć proglašeni ništavom već da prestane njezino dalje važenje pa stoga radnje koje su do tada poduzete ostaju na snazi.<sup>38 39</sup>

### 3.2. Nadripisarstvo i ustavna temeljna prava građana

Neki pravni komentatori smatraju kako je kazneno djelo nadripisarstva u protivnosti s pojedinim temeljnim pravima i slobodama čovjeka, „jer je upravo važnost zaštite temeljnih ljudskih prava takva da nisu prihvatljiva nikakva ograničenja u njihovu ostvarenju, niti onda kad su postavljena u svrhu osiguranja kakvoće pravne zaštite. Stoga se takva koncepcija kaznenog djela ukazuje neprihvatljivom.“<sup>40</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske donio je zajedničko rješenje o prijedlozima za ocjenu suglasnosti s Ustavom određenih članaka Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku 2003. godine, koje prijedloge je, međusobno neovisno, uputilo pet građana Republike Hrvatske (broj U-I-522/2004, U-I-863/2004, U-I-1814/2004, U-I-2195/2004 i U-I2288/2004). Dva od tih prijedloga odnosila su se na pravo da laici djeluju kao punomoćnici stranaka u sudskim postupcima. Zakonom o izmjenama i dopunama to pravo je ograničeno samo na bliske rođake zastupanih stranaka. Prijedlozi su tražili vraćanje na stanje prije donošenja Novele 2003., kada je jedini uvjet za takvo zastupanje bio da je punomoćnik poslovno sposoban. Rješenjem Ustavnog suda odbijeno je

---

deklaracije o pravima čovjeka OUN te čl. 14. t. 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. g.

<sup>36</sup> *Op. cit.* DIKA, GPP IV, str. 226.

<sup>37</sup> U tom smislu i KOS., J., „Prijedlog da stranke u sudskim postupcima mogu zastupati samo odvjetnici i drugi zakonom određeni zastupnici“, *Odvjetnik*, god. 71., br. 1-2., 1998., str. 39-49.

<sup>38</sup> *Op. cit.* TRIVA, S., DIKA, M., GPPP, str. 332.

<sup>39</sup> U tom smislu presuđeno: VSH: Rev 349/84 od 13. 06. 1984. – PSP 26/85-111. Vidi kod GRBIN, I., *Zakon o parničnom postupku, sa sudskom praksom, bilješkama, napomenama, prilogima i abecednim kazalom*, 2010., str. 90.

<sup>40</sup> Tako VEIĆ, P., u: PAVIŠIĆ, B., VEIĆ, P., *Komentar Kaznenog zakona*, MUP RH, Zagreb, 1999., str. 525.

svih pet prijedloga.<sup>41</sup> U svom obrazloženju Ustavni je sud naveo da «Novim uređenjem institucije punomoćnika u parničnom postupku (u postojećem sustavu u pravilu nisu postojali zahtjevi u pogledu stručnih kvalifikacija punomoćnika, osim potpune poslovne sposobnosti), zakonodavac je prije svega imao za cilj opće povećanje kvalitete i profesionalizma u pružanju pravne zaštite u zastupanju, te pridonosenju sprječavanja nadripisarstva.» Općenito možemo pretpostaviti dva razloga za ovakvo stajalište:

1. sudovi zaista lakše komuniciraju s odvjetnicima nego s laičkim strankama i njihovim laičkim punomoćnicima,
2. odvjetnici u laičkim punomoćnicima vide neloyalnu konkurenciju, pogotovo, ako oni svoje usluge ipak naplaćuju ("nadripisari").

U odnosu na negativnu pretpostavku postojanja postulacijske sposobnosti odnosno da punomoćnikom ne može biti osoba koja se bavi nadripisarstvom smatramo da bi kod noveliranja Kaznenog zakona trebalo izmijeniti ovo kazneno djelo na način da se njime inkriminira nestručno pružanje pravne pomoći, a ne kao sada neovlašteno pružanje pravne pomoći. Naime, ovo kazneno djelo svrstano je pod glavu kaznenih djela protiv pravosuđa, a postojećom inkriminacijom se očito štite interesi odvjetništva koje nije dio pravosuđa ni u formalnom ni u materijalnom smislu. Glava kaznenih djela protiv pravosuđa kao objekt zaštite ima pravosuđe kao ukupnost odnosa u sklopu sudbene vlasti, te državnih tijela i ustanova što sudjeluju u postupcima pred sudbenom vlasti. Odvjetništvo se ne može smatrati dijelom pravosuđa u smislu glave XXII. Kaznenog zakona jer rad odvjetništva nadzire isključivo Hrvatska odvjetnička komora koja se nalazi izvan sustava pravosuđa. Smatramo da kazneno djelo nadripisarstva nema društveno prihvatljivu podlogu, tj. nema zaštićenog dobra koje bi društveno opravdalo progon te pojave. Jedino potencijalno ugroženo dobro su interesi odvjetnika.<sup>42</sup> Još jedna činjenica govori u prilog nepostojanja zaštićenog dobra koje bi opravdalo kazneni progon. Naime, zakonodavac je imao problema sa smještajem kaznenog djela nadripisarstva. U starijem zakonodavstvu krivično djelo nadripisarstva bilo je smješteno u glavu „Krivična djela protiv javnog reda i pravnog saobraćaja“. S obzirom na to da kaznena djela protiv pravnog saobraćaja više ne postoje, a da se nadripisarstvo nikako nije moglo podvesti pod remećenje javnog reda, nadripisarstvo se prebacilo u glavu dvadesetdrugu „Kaznena djela protiv pravosuđa“. Apsurdno je da ranije nadripisarstvo nije ugrožavalo pravosuđe, a sada je upravo pravosuđe dobro koje se štiti inkriminacijom nadripisarstva.<sup>43</sup> <sup>44</sup> U suvremenim poredbenim

---

<sup>41</sup> Vidi GIUNIO, A. M., „*Quo vadis, Cors Constitutionalis?* (osvrt na odluku US RH)“, *Pravo i porezi*, br. 7., 1999., str. 33-35

<sup>42</sup> Suprotno stajalište kod PAVLOVIĆ, Š., *op. cit.* (bilj. 16), str. 55.

<sup>43</sup> Tako DERENČINOVIĆ, D., *op. cit.* (bilj. 22), str. 58.

zakonodavstvima na koja se naš zakonodavac najčešće poziva ne nailazimo na ovo kazneno djelo (Njemačka, Italija, Austrija). Međutim, i one države koje poznaju nadriparstvo kao kazneno djelo ne zabranjuju pružanje pravne pomoći bez ovlaštenja, već samo naplatno pružanje pravne pomoći od strane osobe koja za to nema odgovarajuću stručnu spremu, odnosno od strane osobe koja nije pravnik. Za suvremenu državu vladavine prava nije karakteristično inkriminiranje sadržaja neovlaštenoga pružanja pravne pomoći jer je važnost zaštite temeljnih ljudskih prava takva da nisu prihvatljiva nikakva ograničenja u njihovu ostvarenju niti onda kad su postavljena u svrhu osiguranja kakvoće pravne zaštite. Naime, smatramo opravdanim težnju prema eliminiranju mogućnosti pružanja nestručne pravne pomoći od strane „laičkih pravnika“, međutim ne nalazimo opravdanje za inkriminiranje pružanja pravne pomoći od strane možda vrhunskih stručnjaka sa bogatim radnim iskustvom u struci ali koji nemaju ovlaštenja za bavljenje tom djelatnošću. *Ratio legis* inkriminacije mora se temeljiti na kakvoći pravne zaštite koju osigurava samo odgovarajuća stručnost koja ni u kom slučaju ne mora korespondirati s ovlaštenjem kao formalnom pretpostavkom za pružanje pravne pomoći.<sup>45</sup> Pojavili su se čak i „osobni zakonski prijedlozi“ Zakona o suzbijanju nadriparstva.<sup>46</sup> Mišljenja smo da se generalno ne može prihvatiti da su svi neodvjetnici nestručni, ali ni da su svi odvjetnici stručni. Naime, ovo kazneno djelo nije okarakterizirano nestručnošću i neznanjem. Tri elementa bića ovog kaznenog djela su: pružanje pravne pomoći, ugovaranje odnosno primanje nagrade i neovlaštenost. Dakle, mogući počinitelj ovog kaznenog djela je i diplomirani pravnik s položenim pravosudnim ispitom.<sup>47</sup><sup>48</sup> Kako bi još bolje dočarali nelogičnost ovakve zakonske formulacije potrebno je pogledati biće kaznenog djela

---

<sup>44</sup> Opširnije GIUNIO, A. M., „Još o odvjetničkoj isključivosti“, *Hrvatska gospodarska revija*, br. 3. 1998., str. 103.

<sup>45</sup> Tako kod DERENČINOVIĆ, D., *op. cit.* (bilj. 22), str. 58.

<sup>46</sup> Vidi KOVAČ, M., „Skupo i besplatno“, *Tvrka*, br. 9/96, str. 51-53.

<sup>47</sup> Kao zanimljivost možemo istaknuti i da je komisija Europskog vijeća prilikom revizije makedonskog nacrtu Kaznenog zakona stavila primjedbu na djelo nadriparstva, kao neprimjereno u sustavu ljudskih prava i sloboda. Tako su se u pripremi Zakona o parničnom, postupku Makedonije javile ozbiljne dvojbe oko uvođenja ili neuvođenja zahtjeva postulacijske sposobnosti u smislu obvezatnog postupanja preko odvjetnika. Vidi kod GIUNIO, M., *op. cit.* (bilj. 2), str. 710.

<sup>48</sup> Sud je utvrdio da je odgovoran za kazneno djelo nadriparstva i optuženik, djelatnik sa VSS upravnog smjera, koji se u razdoblju od siječnja do svibnja 1998. g. bavio pružanjem pravne pomoći građanima, te tako sačinio zahtjev za određivanje naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, žalbu na rješenje o prekršaju, aneks ugovora o darovanju, ugovor o kupoprodaji nekretnina, ugovor o dosmrtnom uzdržavanju, odgovor na tužbu i dr., i to na način da je za svaki predmet imao obrazac spisa na kojem se nalazio urudžbeni broj, te pismena ovjeravao žigom posredničke agencije za promet nekretnina koja je prestala s radom. Vidi ŽS BJ Kž 257/2001.

nadriliječništva.<sup>49</sup> Riječ je o kaznenom djelu protiv zdravlja ljudi. Odnosnom inkriminacijom se štiti zdravlje od različitih oblika propusta zdravstvenih radnika ili nedozvoljenog i nepropisnog liječenja. Iako je riječ o pojmovima koji bi po svojoj etiologiji trebali biti jednako strukturirani, tu je situacija posve drugačija. Naime, nadriliječnik je onaj, koji se, nemajući propisanu stručnu spremu, neovlašteno bavi liječenjem ili pružanjem medicinske pomoći. Dakle, riječ je o osobi koja svoju struku ne poznaje. Društvena opasnost od počinitelja ovog kaznenog djela je očigledna. Riječ je o osobi koja se predstavlja kao liječnik i koja se upušta u liječenje i pružanje medicinske pomoći. Ovdje bi mogli reći i da se radi o svojevrstnoj prijevari.<sup>50</sup> Međutim, počinitelj ovog kaznenog djela ne može biti liječnik, liječnik – stažist, neovlašteni specijalist, pa čak ni liječnik kojem je izrečena mjera sigurnosti zabrane obavljanja zvanja, djelatnosti ili dužnosti. Naposljetku, moramo priznati da nam nije jasno kako teleološki protumačiti stav zakonodavca u odnosu na biće ova dva navedena djela. S jedne strane odvjetnici ističu nestručnost nadripisara, ali to ne možemo uzeti kao smisao zakonodavca da građane štiti od nestručnih pružatelja pravne pomoći jer nestručnost i nije zakonsko obilježje ovog kaznenog djela. Bit ovog kaznenog djela je u neovlaštenosti. Na prvi pogled možemo smatrati logičnom i hvalevrijednom intenciju zakonodavca da nas zaštiti od neovlaštenih pružatelja pravne pomoći. Međutim, ako brine o zaštiti prava svojih građana da ih zastupaju ovlaštene osobe, kako onda objasniti da takvu zabrinutost nije izrazio i kad je u pitanju zaštita zdravlja tih istih građana. Naime, općeprihvaćena je „poštapalica“ da je zdravlje najbitnije, a uz „blagoslov“ zakonodavca kao počinitelji kaznenog djela nadriliječništva ne mogu biti prozvani liječnici, pa čak ni oni kojima je izrečena mjera sigurnosti zabrane obavljanja zvanja. Kaznene prijave zbog nadripisarstva upućene od strane HOK-a možemo tumačiti zaštitom vlastitog monopola na pružanje pravne pomoći.<sup>51</sup> S druge strane pak možemo stav zakonodavca obrazložiti zaštitom

---

<sup>49</sup> Slovenci su iz kaznenog sustava izbacili kaznena djela nadriliječništva i nadripisarstva.

<sup>50</sup> Vidi kod BAČIĆ, F., ŠEPAROVIC, Z., *Krivično pravo, Posebni dio*, Narodne novine, Zagreb, 1992., str. 212 -213.

<sup>51</sup> „Odvjetnici su isticali kako bi HOK kao predstavnik odvjetništva trebao, kad Državno odvjetništvo odbaci prijavu, zbog pribavljanja načelnog judikata, isprobati prava supsidijarnog gonjenja iz čl. 55. ZKP-a. Naime, u čl. 170. st. 1. t. 5. ZKP-a definira se oštećenika kao osobu, čije je kakvo osobno ili imovinsko pravo povrijeđeno ili ugroženo. S tim u vezi pozivaju se i na odredbu čl. 5. st. 1. Zakona o odvjetništvu temeljem koje se pružanjem pravne pomoći smiju baviti samo odvjetnici, ako zakonom nije drugačije određeno. Svoje interese argumentiraju ističući da je država odvjetništvu dala monopol na bavljenje pružanjem pravne pomoći, koje pravo ima određenu imovinsku vrijednost, pa je samim tim svako narušavanje tog monopola njegova povreda i ugrožavanje. Ako HOK ni na ovaj način ne bi dobio spor, predloženo je da u zamjenu za pravo i dužnost „poticanja“ gonjenja traži od RH pravo i dužnost da nadripisarstvo goni po privatnoj tužbi.“ *Op. cit.*



poreznih interesa same države, ali i činjenicom da neovlašteni pružatelj pravne pomoći, koji kao takav nije registriran, nije ni osiguran od eventualnih budućih šteta koje bi mogao prouzročiti svojoj stranci. Dakle, ponovno ističemo da ne smatramo da je odvjetnik nužno stručniji od neodvjetnika, a pravnik, posebice onog s položenim pravosudnim ispitom, ali stranka je u slučaju greške, propusta, nemara i neznanja odvjetnika barem formalno osigurana, što kod nadripisara nije slučaj. To je ujedno i jedina činjenica kojom možemo opravdati postojanje ovog kaznenog djela. Tim naravno ne umanjujemo značaj poreznih interesa države<sup>52</sup>, ali bi zakonodavac svoju brigu za takve interese države mogao iskazati i u nizu drugih slučajeva. Naime, svi smo svakodnevni svjedoci da i oni koji su ovlašteni pružatelji određenih usluga, primjerice liječnici specijalisti sa uredno registriranom djelatnošću krše porezne interese države, neizdajući račune za svoje usluge, odnosno prikazujući daleko manji prihod nego što to realno je. Ovdje spominjemo liječnike, samo iz razloga jer smo se osvrtni na usporedbe s kaznenim djelom nadriliječništva, ista situacija je kad je u pitanju i bilo koji drugi privatni pružatelj usluga. Porezni aspekt pitanja nadripisarstva nije ni najmanje beznačajan, s obzirom da nema efekt na punjenje proračuna, te dovodi do porezne evazije, negativno djeluje i na sve građane i na njihovu obvezu i svijest da su dužni plaćati porez.

## **4. POLOŽAJ ODVJETNIKA I NADRIPISARSTVO**

### **4.1. Zakon o odvjetništvu i nadripisarstvo**

Budući da je čl. 310. Kaznenog zakona blanketna odredba, treba je kompletirati drugim propisom, točnije čl. 5. Zakona o odvjetništvu, koja predstavlja opći propis koji uređuje ovlaštenje na pružanje pravne pomoći. Zakon o odvjetništvu u st. 1. čl. 5. pod naslovom „Pružanje pravne pomoći za nagradu“ određuje da se „pružanjem pravne pomoći kao zanimanjem smiju baviti samo odvjetnici, ako zakonom nije drugačije određeno“; čl. 6. govoreći o «neovlaštenom pružanju pravne pomoći» propisuje pravo i dužnost Hrvatske odvjetničke komore da potiče postupke u slučaju „neovlaštenog pružanja pravne pomoći“. Kazneni zakon u čl. 310. pod naslovom „Nadripisarstvo“ određuje da će se onaj «tko se neovlašteno bavi pružanjem pravne pomoći» kazniti novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne

---

VUKADIN, J., „Nadripisarstvo – inicijativa za supsidijarno gonjenje“, *Odvjetnik*, god. 75., br. 3-4, Zagreb, 2002., str. 60.

<sup>52</sup> Zastupanje kao pravna usluga podliježe plaćanju poreza na promet, a uz to odvjetnici, zajednički odvjetnički uredi te odvjetnička društva plaćaju i porez na dobit odnosno porez na dohodak.



godine; istom kaznom kaznit će se i onaj tko drugom neovlašteno pruži pravnu pomoć za unaprijed dogovorenu ili nakon toga primljenu nagradu. Interpretativni problemi započeli su kada je iz opisa kaznenog djela nadripisarstva, koje je do donošenja Kaznenog zakona u opisu kaznenog djela uvijek tražilo element zastupanja za nagradu, uklonjeno spominjanje nagrade.<sup>53</sup> S jedne strane može se smatrati da se time inkriminira gotovo svako konkretno pružanje pravne pomoći. Navedenom bi u prilog išlo kako se samo odvjetnici smiju baviti pružanjem pravne pomoći, a svako drugo opetovano pravno pomaganje drugome bi bilo shvaćeno kao neovlašteno, i kao takvo predstavljalo kazneno djelo nadripisarstva, pa čak i ako je riječ o besplatnoj prijateljskoj usluzi od osobe koja je pravno kvalificirana. Sudska praksa se ipak priklonila umjerenijem tumačenju. Značenje termina «neovlašteno pružanje pravne pomoći» mora se interpretirati u svjetlu ZPP-a (koji je u zastupanju vrlo permisivan) i Zakona o odvjetništvu (koji određujući odvjetnički monopol govori o „pružanju pravne pomoći za nagradu“, i to „kao zanimanjem“). Stoga se u tom smislu treba čitati i Kazneni zakon, kada govori o osobi koja se „bavi neovlaštenim pružanjem pravne pomoći“. „Neovlaštenost“ naime treba svakako interpretirati kao „nelegalnost“, „protivnost zakonu“, a zakon je ovdje mjerodavni propis koji je *situs materiae* za aktivnost koja se regulira. Ne može biti neovlašteno ono što je i po Zakonu o parničnom postupku, i po Zakonu o odvjetništvu bilo izričito, bilo odsutnošću zabrane ili propisivanja monopola drugoga dopušteno. Činjenica je da Kazneni zakon više izričito ne traži ugovaranje ili primanje nagrade, međutim to bitno ne mijenja konstrukciju nadripisarstva. Dapače, došlo je do olakšanja u dokazivanju, jer više nije potrebno konkludentno dokazati da je netko zaista ugovorio ili primio nagradu (što je u praksi *probatio diabolica*). Kod onoga za koga se dokaže «bavljenje» pružanjem pravne pomoći «kao zanimanjem» (npr. višestruko zastupanje raznih osoba u postupku pred sudom) u nedostatku dokaza o protivnom presumiralo bi se ugovaranje ili primanje naknade. Na sličan način trebalo bi restriktivno tumačiti i «pružanje pravne pomoći»; pojam nadripisarstva primarno se odnosi na zastupanje u postupku pred sudom, iako bi se mogao proširiti (npr. naplatno sastavljanje ugovora i drugih pravnih dokumenata).<sup>54</sup> U svakom slučaju, iz smislene, ali i iz doslovne interpretacije citiranih odredaba proizlazilo bi da su *pro bono* aktivnosti svih onih koji u sklopu organizirane akcije i bez materijalne nagrade nastoje pomoći širokom krugu osoba da ostvare svoje Ustavom zajamčeno ljudsko pravo na pristup sudu ne samo nekažnjive, već i nadasve poželjne, usprkos interesima odvjetništva.

---

<sup>53</sup> Vidi GIUNIO, A. M., *op. cit.* (bilj. 41.), str. 34.

<sup>54</sup> Neke druge aspekte, primjerice usmeno davanje pravnih savjeta trebalo bi promatrati odvojeno i kod njih se «bavljenje» i naplaćivanje nagrade ne bi smjelo presumirati.

## 4.2. Stajališta HOK-a i pravnika u gospodarstvu o nadripisarstvu

Pitanje obveznog zastupanja stranaka od strane odvjetnika kao punomoćnika izazvalo je u našoj pravničkoj javnosti vrlo burne, a u velikoj mjeri i oprečne reakcije iz redova odvjetnika i pravnika u gospodarstvu. Obje strane se slažu da postupak u ime i za račun stranaka trebaju voditi stručne osobe jer je to jedino jamstvo za zaštitu interesa stranaka, kvalitetno korištenje vremena te brže okončanje postupka, ali ne i u tome da ta stručna osoba mora biti odvjetnik. U tekstu koji slijedi nastojat ćemo iznijeti stajališta zagovarača obvezatnog odvjetničkog zastupanja i njihovih protivnika, te dati svoje mišljenje o istom. Smatramo da bi se o ovom izuzetno aktualnom pitanju trebalo odvagovati sve racionalne argumente *pro et contra*, a ne svesti je na diskusiju u afektu između dviju suprotstavljenih strana. Jedino bi se na taj način moglo dobiti kvalitetnu podlogu na temelju koje bi zakonodavac mogao izraditi svrhovitu intervenciju u navedeni institut građanskog procesnog prava. Argumenti koji bi išli u prilog obvezatnom angažiranju profesionalnog punomoćnika, odnosili bi se u prvom redu na njihov doprinos smanjenju broja objesnih parnica, rasterećenju sudova i poboljšanju kakvoće postupka. Odvjetnici su kao argument poboljšanja parničnog postupka naveli niz argumenata:<sup>55,56</sup>

a) u svim zemljama europskog pravnog sustava isključivo odvjetnici imaju pravo zastupanja stranaka pred sudom, a samo u istočnim zemljama imali su pravo zastupanja pravnici i nepravnici – ovaj argument ne bi mogli uvažiti prvenstveno jer je kategoričan i govori o svim zemljama Europe, već upravo suprotno u većini država koje poznaju obvezatno odvjetničko zastupanje, ono nije apsolutno obvezatno u svim postupcima, već ovisi o vrsti postupka, vrijednosti predmeta spora i vrsti odnosno rangu suda koji postupuje.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Pismo Hrvatske odvjetničke komore Ministarstvu pravosuđa RH od 21.2.1997. u svezi s nacrtom prijedloga za izmjenu Zakona o parničnom postupku, tekst koji je ponovljen kao autorski tekst: HANŽEKOVIĆ, M., „U povodu prijedloga novele Zakona o parničnom postupku“, *Pravo i porezi*, br. 11., 1997., str. 53-55.; KOS, J., „Još o prijedlogu Novele Zakona o parničnom postupku“, *Pravo i porezi*, br. 12., 1997., str. 38-42.; KOS, J., *op. cit.* (bilj. 37.), str. 39-49.

<sup>56</sup> O dijalogu, argumentima i protuargumentima HOK-a i pravnika u gospodarstvu vidi kod GIUNIO, A. M., „Parnična sposobnost i pravosuđna učinkovitost“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 38., 2001., str. 161-166.

<sup>57</sup> Vidi THOMAS-PUTZO, *ZPO (komentar)*, München, 1995., str. 153. i d.; § 78., st. 1 ZPO. Linija razlikovanja ovdje se u pravilu poklapa i sa sastavom suda: pred kolegijalnim sudovima zastupanje je obvezatno, dok se pred sućem pojedincem stranka u pravilu može sama zastupati.; § 78., st. 2. ZPO-a; vidi i ROSENBERG, L., SCHWAB, K. H., GOTTWALD, P., *Zivilprozeßrecht*, München, 2004., str. 285. i d.; 1009. i d.

b) uvođenje odvjetničkog monopola značilo bi uvođenje reda u zastupanje, pa bi otpalo više od polovice sporova male vrijednosti od kojih mnogi predstavljaju „objesno parničenje i naviku dužnika za nepodmirenjem svojih računa“ – istina je da pred hrvatskim sudovima postoji izuzetno veliki broj sporova male vrijednosti, ali je isto tako istina da i u takvim postupcima stranke angažiraju odvjetnike kojima nagrada i naknada za rad zna i po nekoliko puta premašiti vrijednost predmeta spora. I trenutačni pozitivni propisi i Kodeks odvjetničke etike daju odvjetnicima dovoljno prostora da pokušaju spriječiti objesno parničenje, tako da ne vidimo nekog pozitivnijeg pomaka po tom pitanju na koje bi moglo utjecati obvezno odvjetničko zastupanje.

c) zastupanje pravnih osoba po vlastitim pravnici ostaje neoporezovano, pa državni proračun ostaje zaknut za velike svote – ni ovaj argument ne možemo uzeti kao relevantan. Naime, na plaće pravika u gospodarstvu plaća se porez i prirez. Jedino što je neoporezovano su usluge njihovog zastupanja u parnici, iz razloga što su za protivnu stranku besplatne, što je samo još jedan dokaz o neravnopravnosti stranke koju zastupa neodvjetnik u odnosu na drugu koju zastupa odvjetnik. Naime, čimbenik koji bi ozbiljno trebalo uzeti u obzir pri razmatranjima uvođenja obvezatnog odvjetničkog zastupanja jest i cijena pravne zaštite. Ako zanemarimo sve pokušaje da se uljepšaju posljedice uvođenja obvezatnog profesionalnog zastupanja, preostaje jednostavna i neoboriva istina - obvezatno zastupanje znači povećanje cijena ionako skupe pravne zaštite za najširi krug stranaka u parničnom postupku. Ovo bi povećanje trebalo previdjeti i poduzeti odgovarajuće protumjere. U odnosu na zastupanje pravnih osoba, ovakva zakonska regulativa bi mogla rezultirati posljedicama koje se neće reflektirati samo na te pravne osobe već i na društvo u cjelini.<sup>58</sup> Isto obrazovanje i ispiti moraju rezultirati istim profesionalnim statusom, tim više što je s promjenama u zakonodavstvu došlo do profiliranja i jačanja uloge odvjetnika. Naime, odvjetnici u tvrtkama ne bi trebali biti jedni drugima konkurencija jer u gospodarstvu ima dovoljno posla i za jedne i za druge. Samo korporativni pravnici u Hrvatskoj nemaju zakonom definiranu poveznicu stoga bi trebalo osnivati komoru

---

<sup>58</sup> Naime, ako pravnici u gospodarstvu više ne bi smjeli zastupati pravne osobe tim pravnim osobama bi se daleko povećali troškovi postupaka pred sudom, a povećane rashode bi u konačnici nadoknadili građani kroz cijenu roba i usluga. Točnije, sada bi umjesto redovne mjesečne plaće za svog pravika plaćali trošak angažiranja odvjetnika. S obzirom na to da se troškovi obračunavaju ovisno o vrsti predmeta spora, poduzetoj parničnoj radnji i njegovoj vrijednosti dolazimo do činjenice da su takvi sporovi u pravilu daleko veće vrijednosti od sporova koje najčešće vode fizičke osobe. Tako je povik od strane HOK-a na pravnike u gospodarstvu jednim dijelom povezan i s činjenicom da su za odvjetnike takve stranke, zbog financijskog aspekta, interesantnije od stranaka fizičkih osoba.

korporativnih pravnika kakvu imaju odvjetnici, javni bilježnici i suci.<sup>59</sup> Istina je da odvjetnički uredi mogu djelomično preuzeti poslove korporativnih pravnika, ali uvijek postoje segmenti poslovanja u kojima je nužno imati kućnog odvjetnika (*in house lawyer*) jer svaka gospodarska grana ima svoje specifičnosti i nemoguće je da odvjetnici mogu istom kvalitetom pokrivati telekomunikacijski i energetske sektor, radno pravo ili tržišno natjecanje.<sup>60</sup> Sve to tim više što se pravo sastoji od niza različitih grana u kojima je nužno svakodnevno praćenje propisa, paralelno znanje staroga i novoga i harmonizacije s Europskom unijom. Neosporno je da odvjetnik ne može u gospodarstvu zamijeniti korporativnog pravnika jer je riječ o složenom poslu i širim interesima društva. Sva ta društva imaju neposredne koristi kako iz preventivnog djelovanja pravnika, tako i iz njihova angažmana u sudskim postupcima. Smatramo da budućnost leži u suradnji odvjetnika i svih ostalih pripadnika pravne struke. Nažalost, Državna škola za pravosudne dužnosnike, ustanovljena 2009., namijenjena je isključivo sucima i državnim odvjetnicima, što dodatno narušava odnose i smanjuje mobilnost unutar pravne struke.<sup>61</sup> Smatramo da bi zakonodavac kod slijedećih priprema izmjene i dopune Zakona o parničnom postupku morao voditi računa o interesima gospodarstva i nužno izbjeći neloyalnu utakmicu trgovačkih društava koja zapošljavaju pravnike u gospodarstvu i onih koje zastupaju odvjetnici na način da trgovačkim društvima priznaju pravo na trošak zastupanja korporativnih pravnika. Ta ničim utemeljena iznimka, od primjene načela *causae* pri snošenju parničnih troškova ne samo da djeluje demotivirajuće na trgovačka društva da zapošljavaju pravnike za zastupanje pred sudom, već ih stimulira da usluge zastupanja potraže izvan kuće. Stranke u postupku pred sudom pa i kad se tiče snošenja parničnih troškova, u koje se ubrajaju i troškovi zastupanja, moraju biti u ravnopravnom položaju. Odstupanja su dopuštena iz nekih socijalnih i sličnih razloga, ali ne i u ovom slučaju. Trošak zastupanja postoji i nikakvim se konkretnim argumentom ne može opravdati da se taj trošak ne nadoknađuje stranci koju zastupa korporativni pravnik, ako je uspjela u sporu.<sup>62</sup> Argumentirajući svoje

---

<sup>59</sup> U većini europskih država zakonskim odredbama je riješeno da korporativni pravnici mogu biti članovi posebne komore, a u nekim slučajevima mogu osnivati i jedinstvene komore odvjetnika.

<sup>60</sup> Vidi GIUNIO, A. M., *op. cit.* (bilj. 56), str. 170-171.

<sup>61</sup> S obzirom na to da Udruga pravnika u gospodarstvu kao neformalni oblik organiziranja nije dosad uspjela polučiti veći uspjeh, osim na području obrazovanja, korporativni pravnici su se još 2005. okupili oko Inicijative za osnivanje komore pravnika u gospodarstvu, videći u Komori izlaz iz postojeće situacije.

<sup>62</sup> Priznavanje troškova zastupanja korporativnim pravicima trebalo bi imati za posljedicu smanjenje broja sudskih predmeta. Naime, priznanjem tih troškova obeshrabrili bi se svi oni koji se, upravo imajući na umu manje parnične troškove, olako i objesno parniče s trgovačkim društvima za koja znaju da ih zastupaju korporativni pravnici.

pravo na troškove odvjetnici ističu činjenicu ekonomske sigurnosti korporativnih pravnika. Kao protuargument možemo istaknuti da su i odvjetnici zaposleni u odvjetničkim društvima radnici koji primaju plaću te su stoga i oni ekonomski zbrinuti. Iz tog aspekta ne vidimo razliku između radnopravnog statusa odvjetnika i korporativnih pravnika.<sup>63</sup>

d) monopol bi u startu eliminirao problem nadripisarstva koji je danas, nažalost, sveprisutna pojava čiju štetnost nije potrebno posebno elaborirati – prvenstveno ne možemo govoriti o sveprisutnoj pojavi jer bi to dovelo pod upitnik rad državnog odvjetništva, a činjenica je da pravomoćnih presuda za ovo kazneno djelo ima u zanemarivom postotku.

e) nadripisarstvo oštećuje stranke nekvalitetnim i nestručnim zastupanjem – ovaj argument ne smatramo relevantnim jer nam nije logično da bi netko uzeo nekoga tko je nestručan i nekvalitetan samo zato što je besplatan.

f) samo nerazumni ljudi mogu misliti da se bolesna osoba smije sama liječiti, ili da osoba potrebna pravne pomoći može tu pomoć dati sama sebi, jer bi time odgovarajuće školovanje bilo besmisleno, a studij prava trebalo bi ukinuti; U odnosu na ovaj argument prvenstveno moramo istaknuti da s obzirom na to da nas nitko ne može spriječiti da se sami liječimo i ako država takvo što zakonom izriekom ne pokušava spriječiti i sankcionirati ne bi trebala ni sprječavati stranke da se same zastupaju pred sudom. Ističe se da su odvjetnici po svome obrazovanju, stručnom iskustvu, odgovornosti i profesionalnim pravilima ponašanja jedine osobe kvalificirane za zastupanje. Međutim, kvalifikacija za zastupanje može se, kao i u drugim profesijama, izvoditi iz različitih temelja: iz formalnog obrazovanja, iskustva, posebnih osobnih odlika, stručne licence i to alternativno, kumulativno ili u raznim varijantama. Činjenica je da odvjetnici posjeduju mnoge od ovih kvaliteta, ali to ujedno ne znači da su oni i samo oni kvalificirani za zastupanje pred sudom. U prilog protivne teze, koja odriče odvjetnicima monopol na stručnost i posjedovanje kvaliteta potrebnih za uspješno zastupanje obično se navodi više argumenata: 1. odvjetnici su dio jedinstvene pravne profesije, te dijele načelno ista znanja i sposobnosti kao i druge grane pravne profesije – naime isto početno obrazovanje, odnosno isti studij prava su završili svi koji pravo žive s bilo kojeg njegovog aspekta. 2. uvjeti za kvalitetno zastupanje različiti su u različitim slučajevima; dok neki predmeti iziskuju visoko specijalizirano znanje, drugi predmeti više iziskuju opće pravne vrline, pa i nepravne kvalitete – razboritost, diplomatskičnost i posebne socijalne vještine;

---

<sup>63</sup> Vid GIUNIO, A. M., *op. cit.* (bilj. 56), str. 157-172.; GIUNIO, A. M., *op. cit.* (bilj. 2), str. 704-713.

nadalje na raznim komparativnim primjerima možemo vidjeti da nije svim odvjetnicima dopušteno zastupanje pred svim sudovima; nisu svi odvjetnici jednako kvalificirani za zastupanje u svim slučajevima.<sup>64</sup> Polazeći od hipoteze da su odvjetnici najbolji zastupnici stranaka u parnici mogli bi opravdati eventualno preporuku građanima da ih se u određenim slučajevima angažira, no nipošto ne automatski i obvezu njihovog angažiranja. Naime, zakonodavac bi mogao nekome (fizičkim, pravnim osobama) sugerirati, savjetovati nešto što je za njega dobro i korisno, međutim ne smije ga, pozivajući se na njegovo vlastito dobro, prisiliti da angažira odvjetnika.

g) samo obvezatno odvjetničko zastupanje omogućuje održavanje zajedničkih seminara i drugih oblika zajedničkog stručnog usavršavanja sudaca i odvjetnika, a to nije moguće postići s potencijalnim punomoćnicima neodvjetnicima jer oni predstavljaju neidentificiran i nepoznat krug osoba – ovaj argument ne smatramo potrebnim uopće pobijati. Naime, svakodnevni smo svjedoci čitavog niza savjetovanja u kojima pored sudaca, odvjetnika, državnih odvjetnika, javnih bilježnika, sudjeluju i pravnici iz uprave, znanosti te iz gospodarstva, dapače veliki broj takvih savjetovanja je i u organizaciji Gospodarske komore.

h) nadriparisari naplaćuju od stranaka honorar koji nije manji, a zna biti veći od onoga koji mogu naplaćivati odvjetnici – ovaj argument je apsurdan i kosi se s nekim naprijed navedenim. Naime, teško možemo shvatiti da bi netko razuman platio nekog „nestručnog i nekvalitetnog“ jednako i više od nekoga tko je „stručan“.

i) odvjetničkim monopolom u zastupanju ne bi bili ugroženi pravnici u gospodarstvu<sup>65</sup>, jer oni mogu i dalje obavljati sve druge poslove, pa biti i članovi uprava, prokuristi i članovi nadzornih odbora, što isključuje upitnost njihove egzistencije. Međutim, postavlja se pitanje koje bi od drugih pravnih poslova mogli obavljati? Naime, ako bi se uvelo obvezatno odvjetničko zastupanje bavljenje pravnim poslovima bilo bi isključivo povlastica odvjetnika, sudaca, državnih odvjetnika i javnih bilježnika.

---

<sup>64</sup> *Op. cit.* UZELAC, A., „Obvezno odvjetničko zastupanje? Prilog diskusiji o reformi hrvatskog parničnog prava, Teorijski i komparativni aspekti“, *Pravo u gospodarstvu*, br. 2, 1998., str. 5.

<sup>65</sup> U odnosu na navedeno prof. Dika ističe primjedbe o ustanovljenom „bijegu“ američkih gospodarskih subjekata od vanjskih pravnika (odvjetnika) i vraćanju njihovim „kućnim“ pravnicima (*in-house lawyer*, *in-house counsel*, korporacijski pravnik).

## 5. NEKA POREDBENOPRAVNA RJEŠENJA

### 5.1. Federacija Bosna i Hercegovina

U Zakonu o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine (dalje: FZPP)<sup>66</sup> nije preuzeta odredba čl. 81. SFZPP<sup>67</sup> kojom se uređivao postupak suda kada bi se kao punomoćnik stranke pojavila osoba koja se bavila nadripisarstvom.<sup>68</sup> <sup>69</sup> Da bi neka osoba mogla biti punomoćnik morala je ispunjavati dva zahtjeva. Jedan od tih zahtjeva je pozitivan – osoba je morala biti poslovno sposobna, morala je imati parničnu sposobnost, a drugi je bio negativan – nije se smjela baviti nadripisarstvom. Sud je bio dužan rješenjem ukinuti zastupanje punomoćniku za koga je utvrdio da je nadripisar, odnosno ako je imao saznanje da se ta osoba kao punomoćnik pojavljuje u većem broju parnica bio je dužan odmah obavijestiti stranku dostavom rješenja. Pri utvrđivanju bavi li se punomoćnik nadripisarstvom nije nužno i postojanje kaznene odgovornosti nego je dovoljno da je ta osoba sudu poznata kao osoba koja se bavi nadripisarstvom.<sup>70</sup> Smisao odredbe čl. 81. SFZPP –a prema kojoj je sud trebao uskratiti daljnje zastupanje punomoćniku – nadripisararu nije u tome da se punomoć proglašeni ništavom nego u tome da prestane njezino daljnje važenje. Protiv rješenja kojim se punomoćniku, nadripisararu uskraćuje daljnje zastupanje u toj parnici bila je dopuštena posebna žalba koja nije zadržavala izvršenje rješenja.<sup>71</sup> <sup>72</sup> Ovdje je

---

<sup>66</sup> Zakon o parničnom postupku, *Službene novine FBiH*, br. 53. od 28. listopada 2003. godine, stupio na snagu 5. studenoga 2003. g. (dalje: FZPP).

<sup>67</sup> Zakon o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije BiH*, br. 42/98, (dalje: SFZPP).

<sup>68</sup> Vidi Prijedlog zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo, kolovoz 2003., *Obrazloženje*, str. 301.

<sup>69</sup> Naime, zakonodavac je držao da regulativa čl. 301. FZPP ima svoje puno opravdanje, među ostalim i zbog toga jer se istom želi postići sprječavanje bavljenja nadripisarstvom u građanskim postupcima koji se vode pred sudovima. Tako je, prema odredbi čl. 81. SFZPP punomoćnik mogao biti svaka osoba koja je potpuno poslovno sposobna osim osoba koje se bave nadripisarstvom. *Op. cit.*, str. 177. DIKA – ČIZMIĆ, Komentar.

<sup>70</sup> Vidi BAZALA, B., *Zakon o parničnom postupku s objašnjenjima i sudskim odlukama*, Zagreb 1969., str. 66.

<sup>71</sup> Žalba protiv rješenja o uskraćivanju zastupanja nije bila suspenzivna, što znači da je prema osobi kojoj je bilo uskraćeno zastupanje, odnosno prema stranci djelovala prije pravomoćnosti – od dostave, ali treba uzeti i od objave rješenja na ročištu na kojem su bili prisutni ta osoba ili stranka.

<sup>72</sup> U slučaju uskrate zastupanja osobi za koju je utvrđeno da je nadripisar sud je trebao postupiti kao u slučaju u kojemu je udaljio punomoćnika stranke s ročišta. Naime, kad bi se iz sudnice udaljio punomoćnik, vijeće je na zahtjev stranke odgodilo ročište, a ako stranka nije bila nazočna ročištu, vijeće je uvijek odgodilo ročište i obavijestilo stranku da je njezin punomoćnik udaljen s ročište zbog narušavanja reda. Bez obzira što je odlukom o udaljavanju punomoćniku sud uskratilo daljnje zastupanje, rasprava se mogla nastaviti ako je



interesantno istaknuti da Bosna i Hercegovina još kao jugoslavenska republika od 1974. godine nije poznavala kazneno djelo nadripisarstva u onom značenju kakvo ima u hrvatskom Kaznenom zakonu. Naime, ovdje homonimi nisu istoznačnice već samo elementi bića kaznenog djela mogu ukazati na postojanje ili nepostojanje identiteta dvaju kaznenih djela. Tako prema odredbi čl. 360. Krivičnog zakona Federacije BiH kazneno djelo nadripisarstva čini samo onaj tko se neovlašteno i za nagradu bavi pružanjem pravne pomoći, a da pri tome nema propisanu stručnu spremu.<sup>73</sup> Dakle, ovdje je naglasak na nestručnosti, a ne na neodvjetničkom statusu.<sup>74,75</sup>

## 5.2. Njemačka

Nadripisarstvo je od 13. prosinca 1935. godine zabranjeno u Njemačkoj Zakonom o pružanju pravnih savjeta (*Rechtsberatungsgesetz* - RBerG). Osoba koja ima potrebne kvalifikacije, te koja je temeljem njih, od nadležnog tijela, ishodila dozvolu za pružanje pravnih savjeta je isključivo ovlaštena pružati pravne savjete ne uzimajući u obzir je li zaposlena na puno ili skraćeno radno vrijeme te obavlja li to radi stjecanja financijske koristi ili besplatno.<sup>76 77</sup> Iznimno, u određenim situacijama, se dopuštalo pružanje pravnih savjeta tijelima koja nemaju odobrenje nadležnog tijela, jer je njihovo odobrenje sadržano u Zakonu o pružanju pravnih savjeta ili drugim pravnim aktima.<sup>78</sup> RBerG je doživio mnogo izmjena i dopuna, posebno

---

stranka bila prisutna te ako je izjavila da joj punomoćnik nije potreban ili ako je odmah uzela novoga punomoćnika. Stranci nije dana mogućnost da raspravlja pred sudom kad je na ročištu kojem ona nije prisustvovala, a nakon što je udaljio njezina punomoćnika iz sudnice, sud umjesto da odgodi ročište nastavio s izvođenjem dokaza o odlučnim činjenicama. Radnje koje je nadripisar poduzeo do uskrate zastupanja bile su pravno valjane, a radnje koje bi nadripisar poduzeo nakon što mu je uskraćeno zastupanje bile su bez pravne važnosti i trebalo ih je odbaciti. U tom smislu presuđeno: VSH: Rev – 349/84. od 13. 6. 1984 – PSP 261/126. *Op. cit.*, str. 177., DIKA – ČIZMIĆ, Komentar.

<sup>73</sup> Krivični zakon Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 58/08, 93/09.

<sup>74</sup> Vidi GIUNIO, A. M., *op. cit.* (bilj. 56), str. 165.

<sup>75</sup> Odredba čl. 301. FZPP nije u potpunosti isključila mogućnost da se u postupku pojavi osoba koja se bavi nadripisarstvom, prvenstveno zbog toga jer nije uvedeno isključivo odvjetničko zastupanje, a i predviđene iznimke od obveznog odvjetničkog zastupanja nisu baš najpreciznije i nedvojbeno uređene. Posebno se to odnosi na mogućnost da stranku kao punomoćnik zastupa „srodnik stranke po krvi ili po tazbini“, a da se pri tome nije odredio granični stupanj srodstva, odnosno tazbinske veze.

<sup>76</sup> v. <http://www.rechtsberatungsgesetz.info/gesetzgebung/originalfassung.html>, § 1.

<sup>77</sup> Tako BUSCHBELL *in Beck'sches Rechtsanwalts Handbuch, München*, 1999., str. 441.

<sup>78</sup> v. <http://www.rechtsberatungsgesetz.info/gesetzgebung/originalfassung.html>, § 4. kojim je uspostavljeno ovlaštenje da pružaju pravne savjete tijela koja se bave poreznim pitanjima,



nakon Drugog svjetskog rata, kako bi bio sukladan temeljnim međunarodnim pravnim aktima<sup>79</sup>, suvremenim trendovima koji su se pojavili u proizvodnji, trgovini<sup>80</sup> i tehničkim inovacijama u svjetlu računalnog doba<sup>81</sup>. Do prve značajnije izmjene dolazi 1968. g. kojom se uvodi novčana kazna s posebnim maksimumom do deset tisuća tadašnjih njemačkih maraka za počinjeni prekršaj<sup>82</sup>, da bi šest godina poslije njemački zakonodavac neovlašteno korištenje nazivom "pravnih savjeta" koje je bilo zabranjeno § 132. a Kaznenog zakonika (*Strafgesetzbuch* - StGB) integrirao u čl.1. § 1, st. 3. RBERG-a čime je nadriparstvo u potpunosti prešlo iz oblasti kaznenog u prekršajno pravo<sup>83</sup>, jer je to bilo potrebno i primjereno s obzirom na tadašnje potrebe njemačkog društva<sup>84</sup>. *Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (Rechtsdienstleistungsgesetz – RDG)*<sup>85</sup> koji je 1. srpnja 2008. godine stupio na snagu, a zamjenio je RBERG, liberalizira i regulira područje djelovanja osoba koje nemaju položena dva državna ispita (osobe koje nisu tzv. *Volljuristen*), čime se *de facto* omogućava pružanje pravnih usluga i ako ne postoji odobrenje nadležnog državnog tijela, te pružanje besplatnih pravnih usluga od strane osoba koje nisu upisane u Registar pružatelja pravnih usluga. Ovaj zakon je doživio izmjene 2010. g. u pogledu postupka za registraciju i dopune sadržaja Registra pružatelja pravnih usluga.<sup>86</sup> S obzirom da je ponašanje suprotno RDG-u u Njemačkoj prekršaj, za njega je određena novčana kazna do pet tisuća eura.<sup>87</sup> RDG je propisao da

---

pitanjima novčanih transakcija ili kojima zakon uspostavlja monopol u određenim pitanjima uz ograničenje da djeluju isključivo u okviru svoje nadležnosti (st. 3).

<sup>79</sup> Ovdje je značajno spomenuti ukidanje diskriminacijskog § 5. kojim je propisano da dozvolu nadležno tijelo za pružanje pravnih savjeta neće izdati Židovima.

<sup>80</sup> Izmjene i dopune RBERG-a 1961. godine se odnose na liberalizaciju vanjske trgovine, te na kasnije jačanje građanske i institucionalne svijesti o zaštiti potrošača. v. *Zur weiteren Entwicklung des RBERG nach 1945.*,

<http://www2.rechtsberatungsgesetz.info/uploads/Aenderungen.pdf>, str. 1.

<sup>81</sup> *Ibid.*, str.1.

<sup>82</sup> Usp.: Art. 37 des *Einführungsgesetzes zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 24.5.1968* (BGBl. Nr. 33 vom 30.05.1968. I S. 503, 520).; Isto ROTTLEUTHNER, H., KLOSE, A.: *Zur weiteren Entwicklung des RBERG nach 1945.* u <http://www2.rechtsberatungsgesetz.info/uploads/Aenderungen.pdf>, str. 2.

<sup>83</sup> Art. 97. des *Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch vom 2.3.1974* (BGBl. Nr. 22 vom 09.03.1974 I S. 469, 560).; <http://www2.rechtsberatungsgesetz.info/uploads/Aenderungen.pdf>, str. 2.

<sup>84</sup> <http://www.ra-rudhardt.de/titelmiss.pdf>, str. 7.

<sup>85</sup> *Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen vom 12.12.2007.* (BGBl. Nr. 63. vom 17.12.2007. I S. 2840 ); <http://bundesrecht.juris.de/rdg/>. U doslovnom prijevodu naziv zakona bi glasio *Zakon o izvansudskim pravnim uslugama*, dok je pak ustaljeni naziv *Zakon o pružanju pravnih usluga*.

<sup>86</sup> *Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in der Justiz und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 22.12.2010.* (BGBl. Nr. 67. vom 27.12.2010 I S. 2248).

<sup>87</sup> v. § 20. st. 2. RDG-a.

prekršaj čini onaj tko pruža pravne usluge bez potrebne registracije, tj. oni koji nemaju odobrenje nadležnog tijela i nisu upisani u Registar pružatelja pravnih usluga. U svojstvu počinitelja takvog prekršaja se mogu javiti fizičke osobe, pravne osobe i društva bez pravne osobnosti.<sup>88</sup> U daljnjoj točki RDG-a se navodi da prekršaj mogu počinuti i oni koji imaju odobrenje nadležnog državnog tijela i koji su upisani u Registar pružatelja pravnih usluga, ali je nadležno tijelo na temelju činjenica koje opravdavaju sumnju u pružanje nekvalificiranih usluga izreklo privremenu zabranu pružanja pravnih usluga<sup>89</sup>. Tako RDG navodi da je to «obično slučaj» kad osoba ili udruga više nema uvjete za zakonito obavljanje djelatnosti, ili ne postoji mogućnost obavljanja profesije u državi gdje je potrebno znanje njemačkog jezika, ili koristi netočan naziv radnog mjesta. U istoj točki navodi da kao počinitelji mogu biti oni koji su ovlašteni pružati pravne usluge, a koji ne moraju ishoditi upis u Registar pružatelja pravnih usluga ni imati odobrenje nadležnog državnog tijela jer ovlast za pružanje pravnih usluga crpe iz zakona (neregistrirane osobe)<sup>90</sup>, a nadležno tijelo prema prebivalištu fizičke osobe ili sjedištu društva im je zabranilo pružanje pravnih usluga koje može biti u maksimalnom trajanju od pet godina.<sup>91</sup> Ova zabrana se pak može izreći kada a) osoba pruža besplatne pravne usluge<sup>92</sup> izvan kruga obitelji, susjedstva ili osoba s kojima je u bliskim odnosima, a nije osigurala nadzor od strane osobe koja ima uvjete za imenovanje sucem<sup>93</sup> ili njoj sličnu službu ili kojoj je naplaćivanje pravnih usluga djelatnost, te b) ako udruge<sup>94 95</sup> koje su osnovane u svrhu zaštite svojih zajedničkih gospodarskih interesa ili interesa njihovih članica ne pružaju pravne usluge na način kako to od njih zahtjeva RDG. Ratio legis odredbe pod a) se očituje u presumpciji da su osobe koje čine bliski krug počinitelja upoznate s njegovom stručnošću, dok se ostali štite obveznim nadzorom od strane kvalificirane osobe. RDG predviđa da se ista zabrana<sup>96</sup> može izreći i neprofitnim udrugama<sup>97</sup> koje su potrebne javnog financiranja, a bave se zaštitom potrošača, skrbi o mladima i promicanju

---

<sup>88</sup> v. § 20. st. 1., toč. 1. u vezi s § 10. st. 1. RDG-a.

<sup>89</sup> v. § 20. st. 1., toč. 2. u vezi s § 15. st. 5. RDG-a.

<sup>90</sup> Tako npr. osobe koje su u znanstvenom zvanju na pravnim fakultetima ne trebaju imati posebno odobrenje za postupanje u svojstvu branitelja u kaznenom postupku, Vidi KLEINKNECHT/MEYER – GROSSNER: *Strafprozessordnung*, München, 1999., str. 509.

<sup>91</sup> v. § 20. st. 1., toč. 2. u vezi s § 9. st. 1. RDG-a.

<sup>92</sup> v. § 6. st. 2. RDG-a.

<sup>93</sup> O problematici i sadržaju pojma "*Rechtslehrer an deutschen Hochschulen*", Vidi KLEINKNECHT/MEYER – GROSSNER: *Strafprozessordnung*, München, 1999., str. 510.; BverwG NJW 70, 2314.

<sup>94</sup> v. § 7. st. 1. RDG-a.

<sup>95</sup> Ovdje je važno napomenuti da se ove udruge ne upisuju u Registar pružatelja pravnih usluga, osim ako im nije izrečena zabrana pružanja pravnih usluga.

<sup>96</sup> v. § 9. st. 1. RDG-a.

<sup>97</sup> v. § 8. st. 1. toč. 4. i 5. RDG-a.

zaštite osoba s invaliditetom, a nisu osigurale<sup>98</sup> osnovne tehničke uvjete za pružanje pravnih usluga, kao ni nadzor kvalificirane osobe. Zabrana onima koji su ovlašteni temeljem zakona pružati pravne usluge, ali nemaju potrebno odobrenje nadležnog tijela (neregistrirane osobe), biva zabilježena u Registru pružatelja pravnih usluga i javno obznanjena.<sup>99 100</sup> Na ovaj način se posebno želi zaštititi tražitelje pravne pomoći koji sudjeluju u pravnom prometu, pri čemu zakonodavac polazi od pretpostavke da su tražitelji pravne pomoći dovoljno educirani i ažurni kad su u pitanju njihovi osobni i pravni interesi. Sljedeća točka RDG-a<sup>101</sup> smatra kao prekršitelje one koji neovlašteno koriste nazive "pravna savjetnica ili pravni savjetnik za mirovinska pitanja" ili slične koji tražitelje pravne usluge mogu dovesti u zabludu.

### 5.3. Austrija

U Austriji je na snazi Uredba ministarstva pravosuđa od 8. lipnja 1857. godine koja je stupila na snagu na području Carstva, a odnosi se na postupanje nadripisara (*Verordnung des Justizministeriums, wirksam für den ganzen Umfang des Reiches, mit Ausnahme der Militärgränze, betreffend die Behandlung der Winkelschreiber – Winkelschreiberverordnung*)<sup>102</sup>. U nizu izmjena ove Uredbe, posljednje dvije izmjene su potaknute povećanom sviješću o važnosti zaštite tražitelja pravnih usluga podizanjem iznosa koji se može izreći za počinjeni prekršaj. *Winkelschreiberverordnung* pravi razliku u onim slučajevima u kojima je zakonom propisana obveza sudjelovanja pravnog savjetnika (tzv. *Rechtsfreund*), te one u kojima ta obveza nije propisana. U prvom slučaju, *Winkelschreiberverordnung* kažnjava djelovanje osobe u onim predmetima spora, u kojima stranke prema propisima procesnog karaktera moraju koristiti pravnog savjetnika, a čija radnja se sastoji od neovlaštenog nastupanja u ime stranke ili podnošenja pravnih podnesaka za nju<sup>103</sup>. Samo u tom slučaju osoba se može smatrati nadripisarom, te tada ostvaruje obilježaja prekršaja. Ovdje je nužno uzeti u obzir odredbe procesnog karaktera jer se njima propisuje djelovanje tijekom

---

<sup>98</sup> v. § 9. st. 1. u vezi s § 6. st. 2, §7. st. 2 i §8. st. 2. RDG-a.

<sup>99</sup> v. § 9. st. 2. RDG-a.

<sup>100</sup> § 16. st. 2. RDG-a propisuje da se u registar pružatelja pravnih usluga upisuju osobe koje imaju odobrenje nadležnog tijela za pružanje pravnih usluga (toč. 1.) i one osobe ili udruge koje spadaju pod kategoriju neregistriranih pružatelja pravnih usluga kojima je pružanje pravnih usluga zabranjeno (toč. 2.).

<sup>101</sup> v. § 20. st.1. toč. 3. RDG-a.

<sup>102</sup> v. <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005178>; RGBL. Nr. 114/1857 s pripadajućim izmjenama: StGBL. Nr. 95/1919; BGBL. Nr. 26/1948; BGBL. Nr. 422/1974; BGBL. Nr. 91/1976; BGBL. Nr. 343/1989

<sup>103</sup> v. *Winkelschreiberverordnung*, § 1. pod a).

postupka, koje je prema stajalištu zakonodavca nužno, a služi zaštiti najboljeg interesa sudionika u postupku.<sup>104</sup> U drugom slučaju, *Winkelschreiberordnung* predviđa kažnjavanje osobe koja djeluje u situaciji kada zakonom nije propisano obvezno sudjelovanje pravnog savjetnika i bez odobrenja nadležnog tijela, tako da za stranku sastavlja ili ju kao punomoćnik zastupa na sudu za naknadu. Naknada se realizira kroz naplaćivanje ili namjeru naplaćivanja koja se može dokazati na temelju čestih postupanja u svojstvu punomoćnika, prikrivenog dogovaranja ili drugih okolnosti poduzetih s tim ciljem<sup>105</sup>. Da bi se ostvarila obilježja ovog oblika prekršaja, potrebno je dokazati namjeru za stjecanje dobiti, poduzimanje pravnih radnji u korist stranke koje se mogu sastojati u davanju pravnih savjeta, sastavljanju podnesaka ili pokretanje postupaka i postupanje bez odobrenja nadležnog tijela. Iz svega navedenog *arg. a contrario* se da zaključiti da besplatno pružanje pravnih usluga nije kažnjivo, osim ako zakon u konkretnoj pravnoj situaciji ne zahtjeva sudjelovanje kvalificirane osobe. U sljedećem paragrafu<sup>106</sup> propisano je da istraga i kažnjavanje nadripisara slijedi ako takvo ponašanje ne predstavlja kažnjivu radnju prema glavnom i sporednom kaznenom zakonodavstvu što se može zaključiti iz postupanja nadripisara koji intervenira izravno ili neizravno pred sudom, a može se sastojati u davanju pravnih savjeta ili sastavljanju pravnih podnesaka. Također ova odredba je primjenjiva i na sudove više instance ako smatraju da nije prikladno uputiti prvostupanjskom sudu da provede istragu i donese presudu. Sud za utvrđeno postupanje u svojstvu nadripisara može izreći novčanu kaznu ili kaznu zatvora u trajanju do šest tjedana.<sup>107</sup> Osobama koje su sucu poznate kao nadripisari nije dozvoljeno da kao punomoćnici sudjeluju na raspravi ali ni vršenje drugih procesnih radnji.<sup>108</sup> Protiv odluke kojom se takvoj osobi ne dopušta da sudjeluje u postupku kao opunomoćenik nije dozvoljeno posebno pravno sredstvo, odnosno ulaganje samostalne žalbe.

---

<sup>104</sup> Zakonodavac u određenim slučajevima nalaže stranci da uzme procesnog punomoćnika, ne dopuštajući stranci poduzimanje pravnih radnji na vlastitu odgovornost. Vidi MUSIELAK H.J., *Grundkurs ZPO*, München 2010., str. 17.

<sup>105</sup> v. *Winkelschreiberordnung*, § 1. pod b).

<sup>106</sup> v. *Winkelschreiberordnung*, § 2.

<sup>107</sup> v. *Winkelschreiberordnung*, § 3.

<sup>108</sup> U SR Njemačkoj je dopuštena mogućnost poduzimanje radnji medijacije ako se radi o neutralnoj i nepristranoj trećoj strani, čime više nisu rezervirane samo za odvjetnike. Vidi MUSIELAK, H.J., *Grundkurs ZPO*, München 2010., str. 16.

## 6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ako u imovinskom materijalnom pravu postoji mogućnost raspolaganja svojim pravima, uključujući i odricanje od njih, onda bi bilo posve nelogično uskratiti osobi pravo odabira onoga tko će mu pružiti pravnu pomoć, odnosno pravo da preuzme rizik eventualnog nedostatka stručnosti. Tim više što najveći dio osoba koje danas određujemo kao „nadripisare“ nisu osobe bez potrebne stručne kvalifikacije već osobe kojima nedostaje formalna ovlast za pružanje pravne pomoći. Uvođenjem obveznog odvjetničkog zastupanja došlo bi do izmijenjene uloga stranaka i suda u materijalnom upravljanju parnicom, okolnost da bi to upravljanje prešlo na stranke, čime bi se promijenila pozicija suda, koji bi se sve više pasivizirao. Ta bi promjena bila konceptualnog karaktera, a njome bi se istovremeno rasteretili sudovi i suci. Temeljna problematika koja se javlja po pitanju nadripisarstva jest treba li ga inkriminirati, a ako da, kako. Navodeći i obrazlažući kazneno djelo nadripisarstva, vidjeli smo da je ono blanketne prirode, te da bismo mogli odrediti radnju počinjenja potrebno se pozvati na zakone koji reguliraju „pružanje pravne pomoći“, generalne klauzule od kojeg se biće kaznenog djela sastoji. Analizirajući ovu problematiku kroz rad, dolazimo do zaključka da nije potrebno ovakvo ponašanje inkriminirati kroz formu kaznenog djela, nego ga je dovoljno predvidjeti kao prekršaj s obzirom na prirodu radnji koje obuhvaća, ali i opterećenost sudova drugim, za pravni poredak „važnijim“ djelima. Nesumnjivo je da je zakonodavcu bitno da ostvare svi interesi predstavljajući *ratio legis* propisujući radnju kažnjivom, što bi u predmetnom slučaju bio interes zaštite pojedinca od nestručnih pružatelja pravnih usluga s jedne strane, tako i punjenje državnog proračuna s druge strane. Prvi interes bi se trebao zaštititi propisujući kao dio bića nadripisarstva „nestručno pružanje pravne pomoći“ bez obzira bilo ono kazneno djelo ili prekršaj, jer aktualnim pravnim propisima se pod krinkom izraza „neovlašteno“ može podvesti i interes punjenja državnog proračuna, ako računamo s savjesnim postupanjem odvjetnika koji uredno izdaju račune. Mišljenja smo da i u situaciji „izbacivanja“ kaznenog djela nadripisarstva iz teksta Kaznenog zakona, a nedonošenja adekvatnog prekršajnog zakona, interes pojedinca ne bi bio u potpunosti ugrožen jer kao što u imovinskom materijalnom pravu postoji mogućnost raspolaganja svojim pravima, tako i u kaznenom pravu postoje mogućnosti dostupnosti pravnih dobara pod određenim pretpostavkama<sup>109</sup>, a u ovom slučaju bi se neposredno radilo o imovini. Nekakvo srednje rješenje bi bilo donošenje posebnog zakona kojim bi se reguliralo nestručno pružanje pravne pomoći po uzoru na Njemačku i Austriju. Upravo u suvremenim poredbenim zakonodavstvima na koja se naš

---

<sup>109</sup> NOVOSELEC, P., *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb 2007., str. 223.-224.

zakonodavac najčešće poziva ne nailazimo na ovo kazneno djelo, već je navedeno ponašanje najčešće određeno kao prekršaj (vidi *supra ad.* 5.2. i 5.3.). Kroz taj zakon bi trebalo posebno predvidjeti nekažnjivost osoba u krvnom, zakonskom i tazbinskom srodstvu do određenog stupnja, uzimajući u obzir činjenicu da je bliskim osobama najbolje poznata stručnost pojedinca kome se obraćaju, te da se neće ni obratiti osobi u čiju stručnost nemaju povjerenja. Za očekivati je da će se nakon toga obratiti osobi s formalnim dopuštenjem za pružanje pravnih usluga. Što se tiče materijalnih pretpostavki, najpogodnije bi bilo rješenje *Winkelschreiberverordnung-a* prema kojem je osoba dužna koristiti zastupnika ili pravnog savjetnika u situacijama kada to zakon, u pravilu procesne prirode, zahtijeva. Sam zakon bi u određenim situacijama trebao predviđati kvalifikaciju osobe koja može zastupati ili pomagati u pravnom postupku. Takva odredba bi se mogla aplicirati na aktualno uređenje uzimajući u obzir činjenicu da je mnogim odredbama bilo građanskopravne, bilo kaznenopravne procesne prirode to na jednak način regulirano i u Republici Hrvatskoj. Sljedeća situacija bi se odnosila na zabranu postupanja bez odobrenja nadležnog tijela ako se pružaju pravne usluge naplatno, tako da bi besplatno pružanje pravnih usluga trebalo biti nesankcionirano kao što to propisuje FBiH (vidi *supra ad.* 5.1.), a ni *Winkelschreiberverordnung* ne spominje besplatno postupanje iz čega arg. *a contrario* proizlazi da je takvo postupanje dopušteno, ako u pojedinoj pravnoj stvari zakon nije drugačije odredio. Dakle, smatramo apsurdnim da kao element bića ovog kaznenog djela stoji neovlašteno, a ne nestručno pružanje pravne pomoći, te da se kriminalizira čak i ako je besplatno (310/1. KZ). Smatramo da se time ne bi povećala pravna nesigurnost, jer je i danas zastupljen stav u mentalitetu ljudi da je potrebno najprije iscrpiti „besplatni put“, a ako on ne uspije, tek tada se ljudi obraćaju kvalificiranim osobama. Nažalost nije u tom postupanju ključan mentalitet nego i postojeća gospodarska kriza koja je vjerojatno bila jedan od razloga za donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći nastojeći eliminirati negativan utjecaj visokih odvjetničkih tarifa kojima se dovodi u pitanje pravo na pristup sudu i ravnopravnost u postupku. Nesumnjivo je da bi se svojevrsan vid zaštite koju u Njemačkoj pruža Registar pružatelja pravnih usluga, trebalo realizirati i u Hrvatskoj kao registar onih kojima je pružanje pravne pomoći dopušteno, kao i onih kojima su zbog nestručnog pružanja pravne pomoći takve radnje zabranjene. Za odvjetnike to bi bile u pravilu disciplinske mjere, dok za ostale, presude prekršajnih sudova. Nažalost i ovom rješenju se može uputiti kritika da djeluje *post festum*, no činjenica je da i postojeće pravno uređenje ima isti nedostatak. To je slučaj npr. kod kažnjavanja za kazneno djelo nadripisarstva kao i u situacijama izricanja stegovnih mjera članovima HOK-a. Mala je vjerojatnost da će se nepravnici baviti pružanjem pravnih usluga, iako nam primjeri iz sudske prakse govore drugačije, ali u prilog ovoj

konstataciji govori relativno mali broj prijavljenih počinitelja ovih djela, za koje je polovica kaznenih prijava odbačena. Kod onih koji bi činili djelo nadripisarstva bi trebalo utvrditi da li postupaju s aktualnom ili potencijalnom sviješću o protupravnosti ili te svijesti uopće nemaju što će u pravilu ovisiti o osobi koja se bavi nadripisarstvom, odnosno o njezinoj upućenosti i stručnim kvalifikacijama. Smatramo da ekstremni prijedlozi ne bi polučili optimalne rezultate ni po hrvatske stranke ni sudove. Naime, koliko god kvalifikacija zastupnika u parničnom postupku bila značajna, ista nije spasonosno rješenje za problem učinkovitosti hrvatskog pravosuđa. Naime, stranka može biti zastupana od strane kvalificiranog punomoćnika, a svejedno nekvalitetno zastupana; odvjetnički monopol ne mora ostvariti svrhu pravosuđenja i njegova uspostava ne može utjecati odnosno dovesti do iskorijenjenja nadripisarstva koje je i sada inkriminirano i koje ako već ne može spriječiti ni kaznena sankcija sasvim sigurno neće ni izrijekom propisani odvjetnički monopol; cijena rada punomoćnika može biti visoka, no rezultat svejedno može biti katastrofalan.

## Summary

---

### CIVIL AND CRIMINAL ASPECTS OF UNLICENSED LEGAL SERVICES

*In this paper authors analyze the mismatch between three legal sources that each in their own unique way deals with complex thematic institute of unlicensed legal services. This is the Law of Civil Procedure (and its provisions on litigation and postulate capacity and representation), the Legal Profession Act (and its provisions on legal aid award) and the Criminal Code (and its definition of criminal offense Unlicensed Legal Service). The authors suggest that legislator should revise definition of criminal offense of Unlicensed Legal Services given in Criminal Code and believe as an absurd that criminalized elements of this offense are unauthorized and given for free, and not unprofessional providing of legal service. Therefore propose that only unprofessional legal services should be a punishable and, based on German and Austrian law, as a misdemeanor.*

**Keywords:** *unlicensed legal services, legal assistance, unauthorized, incompetence*



**Dr. sc. Anna-Maria Getoš\***  
**Zrinka Čupić\*\***  
**Pero Mihaljević\*\*\***

UDK: 343.352(497.5)  
37.013:343.352  
Primljeno: studeni 2011.  
Pregledni znanstveni rad

## **ANALIZA KONCEPTA 'EDUKACIJOM PROTIV KORUPCIJE' NA PRIMJERU PRAKTIČNIH ISKUSTAVA S 'ANTIKORUPCIJSKOG SATA'**

*Temeljem iskustava pojedinih zemalja, kao i znanstvenog proučavanja fenomena korupcije, postalo je jasno da samo represija nije dovoljna da bi se ova pojava svela na marginalnu razinu u kojoj svako društvo može nesmetano funkcionirati. Preventivnim pristupom problemu korupcije, odnosno stvaranjem takvih društvenih uvjeta pomoću širokog spektra sveobuhvatnih mjera/promjena uz edukativne programe, nužno se dolazi do pozitivnih rezultata u sprječavanju korupcije a posljedično i do unaprjeđenja društva. Iako je u Republici Hrvatskoj, od 2008.godine, donošenjem Strategije suzbijanja korupcije i Akcijskog plana, kada su se počele provoditi konkretne mjere, došlo do znatnih pomaka u preventivnom aspektu sprječavanja korupcije, sustavan i planiran program edukacije, naročito mladih koji završavaju srednju školu i ulaze na tržište rada (ili nastavljaju daljnje obrazovanje) nije na zadovoljavajućoj razini. S ciljem utvrđivanja stvarnoga stanja na tome području, proveden je projekt „Antikorupcijski sat“, da bi detektirao znanja, stavove i potrebe mladih ljudi vezano za problem korupcije u društvu i njenog sprječavanja. Navedenim projektom je potvrđeno da*

---

\* Dr. sc. Anna-Maria Getoš, docent na Katedri za kazneno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu i redoviti član Akademije pravnih znanosti Hrvatske.

\*\* Zrinka Čupić, diplomirani sociolog i diplomirani psiholog, stručni suradnik u Sektoru za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa.

\*\*\* Pero Mihaljević, dipl. krim., policijski službenik u Policijskom Nacionalnom uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, polaznik poslijediplomskog doktorskog studija iz kaznenopravnih znanosti (u vrijeme pisanja rada Načelnik odjela za nadzor i suradnju u provođenju mjera suzbijanja korupcije Sektora za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa).

*učenici edukaciju smatraju vrlo važnim dijelom prevencije korupcije, imaju interese za educiranje o toj temi, a obzirom da u najvećoj mjeri informacije primaju iz medija, bilo bi dobro kada bi se u buduće edukacije škole mogle još aktivnije uključiti, odnosno kada bi u svoj nastavni program integrirale edukaciju učenika o korupciji, odnosno prevenciji iste. Predmetni rad razmatra koncept „edukacijom protiv korupcije“ te na temelju empirijskih podataka prikupljenih u okviru projekta „Antikorupcijski sat“ evaluira navedeni koncept u hrvatskom kontekstu prevencije korupcije.*

**Ključne riječi:** korupcija, prevencija, edukacija, Antikorupcijski sat.

## 1. UVOD

U svim društvima i kulturama korupcija je predstavljala i predstavlja nešto nepošteno, nezakonito i nemoralno.<sup>1</sup> Ona je štetna društvena pojava kojom se krše moral i pravne norme te povređuju temelji vladavine prava, a istovremeno je povijesni, psihološki, sociološki, gospodarski, politički i pravni fenomen. U najširem smislu, to je svaka zlouporaba javnih ovlasti radi ostvarenja privatnih probitaka (*Derenčinović & Getoš 2008, 130*). U užem smislu, korupcija se može definirati kao čin nedopuštene razmjene između javnog dužnosnika i druge osobe u cilju ostvarivanja vlastitih probitaka. Među najvažnijim posljedicama korupcije je gubitak javnog povjerenja u tijela državne vlasti, što se posljedično negativno odražava na gospodarski razvoj društva. Stoga ne samo korupcija, već i sama sumnja u korumpiranost te dojam korumpiranosti dovode u pitanje vjerodostojnost svake vlasti (*Strategija suzbijanja korupcije*). Kroz najčešći oblik percepcije korupcije koji se uvriježio u obliku mita, potrebno je razlikovati „snalažljive pojedince“, obične i prosječne ljude koji su se „snašli“ i nalaze se među nama, te „korupciju moćnih“<sup>2</sup> koji proizvode pogubniju štetu za cijelo društvo (*Derenčinović 2001, 2*). Premda u osnovi predstavlja sistemsku slabost, korupcija može biti kontrolirana i reducirana samo primjenom dobrih edukacijskih programa o dobrom i moralnom ponašanju, etičkim standardima i građanskim normama. Republika Hrvatska kroz niz propisa i mjera

---

<sup>1</sup> Iako postoji niz utjecajnih autora koji su 'stali u obranu korupcije' (vidi opširnije primjerice: *Huntington 2002; Scott 1970; Tilman 1970; Leff 1964*) autori predmetnog rada, a imajući prvenstveno hrvatski kontekst u fokusu svog razmatranja, korupciju nedvojbeno svrstavaju u štetne društvene pojave.

<sup>2</sup> Tzv. politička korupcija, odnosno korupcija na visokoj razini (engl. *grand corruption*), je prisutna među visokim državnim dužnosnicima i političarima koji imaju političku moć i koriste ju u svrhu izigravanja institucija i pravnog sustava. Stoga je ovaj oblik korupcije izrazita prijetnja demokraciji, odnosno očuvanju vladavine prava u društvu.

preventivnog i represivnog karaktera,<sup>3</sup> tijekom procesa pristupanja u ravnopravno članstvo Europske unije nastoji djelotvorno suzbiti korupciju. Posljednje dvije godine kako kroz egzaktne pokazatelje<sup>4</sup> tako i kroz medijsko informiranje (percepcija) postaje vidljivo da sustavan multidisciplinarni pristup rješavanju problema korupcije pokazuje zapažene rezultate. Pri navedenim rezultatima i dalje se oslanjamo na uspjehe represivnih organa progona, koji nisu tema ovoga rada, iako su isti svima kroz državno odvjetničke/policijske istrage i sudske presude za koruptivna djela najuočljiviji. No, bitno je napomenuti da se i na preventivnom planu suzbijanja korupcije stvari počinju mijenjati, prvenstveno kroz javno osvještavanje o problemu korupcije, edukacijom i detektiranjem koruptivnih rizika na svim razinama društva, izradom etičkih kodeksa o postupanju itd. Tako je i *Drago Kos* (bivši predsjednik skupine zemalja za borbu protiv korupcije „GRECO“) napisao, Hrvatska je kao i veliki broj drugih zemalja sa tradicijom utemeljenom na socijalističkom pravu kao jedino moguće sredstvo za borbu protiv korupcije dugo smatrala represiju, odnosno rad policije, državnog odvjetništva i sudova. Prevencija se pritom uopće nije ni spominjala, a kada već i je, onda se na nju gledalo s prezirom. Pri tome je naveo da su u svijetu stvari otišle mnogo dalje, temeljem konvencije UN-a iz 2003.g., od potpisnica se traži uspostavljanje kompletnog sistema za sprječavanje korupcije, u što spada protukorupcijska strategija i specijalizirano tijelo koje se brine o implementaciji iste (*Hrvatski tjednik* 2011).

## 2. KORUPCIJA

Korupcija je društveno stanje (engl. *human condition*) i prastar fenomen – još u mezopotamiji, ako ne i prije, obnašatelji javnih dužnosti zlorabili su svoj položaj radi stjecanja osobne koristi; viši slojevi društva ali i obični građani pokušavali su ostvariti neku prednost tako što bi korumpirali one koji vladaju (*Rotberg* 2009, 1). Korupcija<sup>5</sup> je višeznačan pojam koji je teško utvrditi. Izraz

---

<sup>3</sup> Obaveza suzbijanja korupcije temelji se i na preuzetim međunarodnim obvezama glede suzbijanja korupcije i organiziranog kriminala uslijed potpisivanja konvencija: Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije, Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji, Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji, Konvencije UN-a o transnacionalnom organiziranom kriminalu, Konvencije o pranju novca, Sporazuma i članstva u GRECO i dr.

<sup>4</sup> Vidi primjerice *Mrčela, Novosel & Rogić-Hadžalić* 2009; Godišnje izvješće o radu DORH-a za 2008. i 2009.; Mjesečna izvješća o radu DORH-a za 2010., [www.dorh.hr](http://www.dorh.hr).

<sup>5</sup> Korupcija (lat. isp.korumpirati) pokvarenost, podmitljivost, potkupljivost, podmićenje i dr. *Klaić*, 1988, 744. „Korupcija je zlouporaba povjerenih ovlasti za privatnu korist“ (*Transparency International*); „Korupcija je zlouporaba javnih ovlasti za privatnu korist“

korupcija dolazi od latinske riječi "rumpere", što doslovce znači razbijanje, lomljenje, kidanje, čime se sugerira da je u osnovi nešto prekinuto. U tome prekidanju, lomljenju sudjeluju barem dvije osobe, za podmićivanje trebaju biti njih dvoje „cum rumpere“, riječ korumpiran znači biti pokvaren, uglavnom u moralnom smislu. Korupcija može biti kategorizirana u nekoliko glavnih oblika: individualna (pojedinačna), sistemska (društvena), posredna (zlouporaba politike, moći) i natjecateljska (*Derenčinović* 2001, 5-35). Također, autori studija o korupciji (*Van Duyne* 1999.) dijele korupciju na internu-eksternu, individualnu-institucionalnu i na materijalnu, političku i psihičku, ali ovdje podjele nećemo detaljnije razlagati. Zanimljiv je i pristup koji korupciju dijeli na funkcionalnu i disfunkcionalnu (*Girling* 1997). Korupcija, kao popularni koncept, predstavlja mnogo više negoli puko kršenje pravila i zakona – radi se o pojavi s krajnje moralnom komponentom, kojom se dovodi u pitanje povjerenje u zajednički moralni konstrukt (*Underkuffler* 2009, 42).<sup>6</sup> Uzročni čimbenici koji su direktno povezani sa mogućnošću umiješanosti u koruptivna djela mogu biti različiti, te ih je moguće pronaći na svim društvenim područjima. Kulturni čimbenici, odsutnost zakona, odsutnost pravila i propisa, odsutnost institucija koje vrše kontrolu, odsutnost transparentnosti i odgovornosti, niske plaće i nadalje, sve su to faktori koji mogu uzrokovati rizično ponašanje. Također korupcija je sklona pojaviti se tamo gdje se ukaže "povoljna prilika", gdje nema mehanizama kontrole niti rizika, gdje ne postoje jasni standardi osobnog integriteta i profesionalne etike. Naročito je izražena u društvima koja prolaze kroz proces privatizacije, koji omogućava koncentraciju ekonomske moći u rukama malog broja pripadnika društva jer se vrši u uvjetima čvrste povezanosti centara političke i ekonomske moći. Od primarne je važnosti da država ima ustaljen zakonodavni okvir te nadležne institucije koje će omogućiti pravednu državu koja će vršiti kontrolu i učinkovito suzbijati korupciju. Tamo gdje nema transparentnosti, gdje se zadaci i aktivnosti odvijaju u tajnosti pri čemu nema mogućnosti nadzora od strane drugih službenih tijela i javnosti, postoji velika vjerojatnost pojave korupcije. Posljedice korupcije su prije svega političke - uništava se osnovni odnos povjerenja između političara i građana, narušava se kredibilitet demokratskih institucija; gospodarske - korupcija sprječava sigurno i racionalno investiranje, pošteno gospodarsko tržište, dovodi do rasipanja proračunskog novca; socijalne - korupcija povećava siromaštvo, najviše pogađa najslabije i

---

(*Svjetska banka*); „Korupcija je devijantno ponašanje djelatnika javne uprave (izabranih ili imenovanih) koje nije u skladu s njihovim zadacima po službenoj dužnosti, a primjenjuje se u cilju stjecanja privatnog bogatstva ili statusa pojedinca, uže obitelji ili povezane grupe ljudi“ (*Nye* 1967).

<sup>6</sup> *Underkuffler* (2009, 42) dalje navodi: „It expresses the transgression of some deeply held and asserted universal norm.“

nezaštićene, povećava nejednakost građana, pridonosi općem osjećaju nesigurnosti i nezadovoljstva. Među najvažnijim posljedicama korupcije je gubitak javnog povjerenja u tijela državne vlasti, što se posljedično negativno odražava na poštene građanske i gospodarske odnose. Stoga ne samo korupcija, već i sama sumnja u korumpiranost te dojam korumpiranosti dovode u pitanje vjerodostojnost svake vlasti i javnih institucija ([www.antikorupcija.hr](http://www.antikorupcija.hr)).

### 3. OPĆENITO O PREVENCIJI KORUPCIJE

Suprotstavljanje korupciji podrazumijeva postojanje jasne i komplementarne strategije koja uključuje tri komponente. Prva je postojanje i funkcioniranje normativnih instrumenta, zakona i ostalih propisa kojima se određena ljudska ponašanja izdvajaju kao nedopuštena i za čije se nositelje predviđaju sankcije. Druga je uklanjanje pretpostavki, uzroka i povoda ponašanju koje predstavlja korupciju. Treća je edukacijska komponenta, upućena širokom krugu adresanata, s ciljem osvješćenja o kakvom zlu se radi. Samo jednostavna i dosljedna strategija koja uključuje sve tri komponente (provedba pravnih propisa, prevencija, edukacija) može uspjeti u borbi protiv korupcije (*Derenčinović* 2004, 39-40). Prema svemu navedenom, jasno je da za učinkovitu borbu protiv korupcije nije dovoljna samo represija. Tako se suvremeni trendovi suzbijanja korupcije sve više okreću prevenciji<sup>7</sup> na način da se prepoznaju rizici nastanka korupcije, te ih se preventivnim mjerama nastoji ukloniti, odnosno pravovremenim usvajanjem zakona, izgradnjom institucija i osvješćivanjem građana i medija nastoji se preduhitriti i spriječiti korupciju prije nego do nje uopće dođe. Prije govora onome što se inače podrazumijeva pod pojmom „prevencija“ potrebno je spomenuti kazneno pravnu prevenciju utemeljenu u Kaznenom zakonu, koju valja i nadalje afirmirati jer ona na vrlo pojednostavljen način predstavlja prijetnju kaznom. Unatoč nekim kritikama, recentna međunarodna kazneno pravna djelatnost na području suprotstavljanja korupciji na razini svjetskih institucija jasno ukazuje da je ciljana primjena preventivno represivnih odredbi kaznenog prava nezamjenjiva u suprotstavljanju korupciji na unutarnjem i vanjskom planu. Svakako je nužno za napomenuti da je potpuno uklanjanje svih oblika korupcije brojnim antikorupcijskim akcijama u društvu, zapravo neostvarivo. Sve akcije imaju za cilj reducirati korupciju do stupnja prihvatljive razine kada ne predstavlja opasnost za temeljne vrijednosti društva i međunarodne zajednice (*Derenčinović* 2001, 124-130). Važnu ulogu (odlučujuću) na

---

<sup>7</sup> Od lat. *praevenire* – preteći, predusretnuće, predusretanje, prethodna zaštita, sprečavanje, izbjegavanje unaprijed i dr. (*Klaić*, 1988, 1086).

području sprečavanja korupcije čine državne institucije koje provedbom usvojene strategije (promjenom zakona, ograničenjem ovlasti, povećanjem kontrola, promjenom poslovnih običaja i etičkih kodeksa, kontrolom javnih nabava, osnivanjem neovisnih tjela za borbu protiv korupcije i dr.) predstavljaju odlučujući faktor u borbi protiv korupcije. Civilno društvo zauzima značajno mjesto u prevenciji korupcije. Protiv korupcije se ne mogu boriti samo državni organi zbog toga što je suzbijanje i prevencija korupcije predmet šireg društvenog dogovora. Rasprave u medijima, znanstveni skupovi, javne rasprave i polemike o ovom problemu mogu uvelike utjecati na javnu svijest građana o problemu korupcije i mogućim mjerama za njeno suzbijanje (*Strategija suzbijanja korupcije*).

#### 4. PREVENCIJA KORUPCIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Temeljem *Strategije suzbijanja korupcije* za prioritetna područja u borbi protiv korupcije, odnosno prevenciji iste, određeni su sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, provedba propisa o financiranju političkih stranaka, ostvarivanje prava na pristup informacijama, jačanje integriteta javne uprave, reguliranje javnih nabava, te zaštita oštećenika i osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju. Također, ispitivanje javnog mnijenja<sup>8</sup> je pokazalo da je potrebno uložiti dodatne napore u sprječavanju korupcije u području javne uprave, zdravstva, pravosuđa, obrazovanja i privatnog sektora. *Strategija suzbijanja korupcije*<sup>9</sup> počiva na devet načela: vladavina prava, dobra praksa, odgovornost, sprječavanje (prevencija), učinkovitost, suradnja, transparentnost, suradnja s civilnim društvom i načelo „samoprocjene“ koje obvezuje nadležna tijela državne vlasti da dosljedno i redovito nadziru provedbu *Akcijskog plana*, procjenjuju rizike korupcije i poduzimaju odgovarajuće mjere. Opći ciljevi<sup>10</sup> *Strategije suzbijanja*

---

<sup>8</sup> GALLUP 2007.

<sup>9</sup> *Strategijom* je predviđeno da se *Akcijski plan* svake godine revidira u cilju praćenja i analize provedbe strategije. On sadržava konkretne mjere za ostvarenje ciljeva *Strategije*. Te mjere razrađene su kroz pet tematskih područja: pravni i institucionalni okvir, sprječavanje korupcije, kazneni progon i sankcioniranje korupcije, međunarodna suradnja i širenje javne svijesti o štetnosti korupcije. Svako poglavlje sadrži određene antikorupcijske mjere, ciljeve, rokove, potrebna sredstva i nadležna tijela za provedbu mjera (određeno je ukupno 195 konkretnih mjera).

<sup>10</sup> Opći ciljevi strategije suzbijanja korupcije: Unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira za učinkovito i sustavno suzbijanje korupcije, afirmacija pristupa „nulte tolerancije“ na korupciju, jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu tijela državne vlasti i s tim u vezi jačanje povjerenja građana u državne institucije, stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama, podizanje razine učinkovitosti otkrivanja i kaznenog progona korupcijskih kaznenih djela, unapređivanje međunarodne suradnje u borbi

korupcije su između ostalog i afirmacija pristupa „nulte tolerancije“<sup>11</sup> na korupciju, stvaranje preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama, unapređivanje suradnje državnih tijela nadležnih za provedbu Strategije i unapređivanje suradnje s organizacijama civilnog društva. Važno je za napomenuti da za provedbu *Strategije* i *Akcijskog plana* (preventivnih i ostalih mjera) brine prvenstveno Vladino *Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije*, zatim parlamentarno *Nacionalno Vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije*, te na operativnoj razini *Sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa* sa mrežom unutarnjih jedinica unutar državnih tijela (uz vanjski nadzor nevladinih udruga i medija). Također treba istaknuti aktivnosti Odjela za sprječavanje pojava korupcije i odnosa sa javnošću *Ureda za sprječavanje korupcije i organiziranog kriminaliteta*, koji u suradnji sa Sektorom za suzbijanje korupcije brine za provedbu preventivnih aktivnosti na području suzbijanja korupcije, te zajednički osmišljavaju i aktivno sudjeluju u svim edukativnim aktivnostima. Kroz potpisivanje i ratificiranje *Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije*, zatim izrade *Nacionalnog Antikorupcijskog programa (2006.-2008.)*<sup>12</sup>, te naposljetku *Strategije suzbijanja korupcije* uz pripadajući *Akcijski plan* sa konkretnim mjerama, danas je uspostavljena institucionalno pravna struktura koja pokazuje značajan napredak na području borbe protiv korupcije. Unutar svih navedenih dokumenta prevencija je naglašena u posebnoj glavi/odlomku, što iskazuje namjeru isticanja važnosti teme prevencije. U *Kaznenopravnoj konvenciji o korupciji* u Poglavlju II. u članku 5. i 6. se između ostalog navodi da je svaka država stranka dužna, u skladu s temeljnim načelima svoga pravnog poretka, razviti i provesti ili održavati djelotvornom usklađenu antikorupcijsku politiku itd.. Svaka je država stranka dužna nastojati uvesti i promicati djelotvorne načine postupanja u cilju sprječavanja korupcije. Svaka je država stranka dužna, u skladu s temeljnim načelima svoga pravnog poretka, pobrinuti se da postoje tijelo ili tijela, kako bude primjereno, za sprječavanje korupcije pomoću provođenja antikorupcijske politike uz povećanje i širenje znanja o sprječavanju korupcije. Nadalje, u *Nacionalnom Antikorupcijskom programu* u Glavi IV. je istaknuto da odgovorna vlast mora planirati i provoditi mjere preventivnog suzbijanja korupcije, ne kampanjski, već kao stalnu djelatnost u korist

---

protiv korupcije, unapređivanje suradnje između državnih tijela nadležnih za provedbu Strategije i unapređivanje suradnje s organizacijama civilnog društva.

<sup>11</sup> Prema *Dennis & Erdos (2005, 231)* je pojam „nulte tolerancije“ (engl. „zero tolerance“ *approach*) prvi puta korišten 1994. godine u *Kelling, Julian, & Miller 1994*.

<sup>12</sup> U programu Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2003. – 2007. prihvaćenom u Hrvatskom saboru, istaknuto je da je Vlada svjesna razmjera korupcije u hrvatskom društvu i odlučna je pristupiti borbi protiv korupcije, kao sudbonosnom pitanju uređenja Hrvatske kao slobodne europske države (NN br.39/06).



društvene zajednice. Samo stalnim djelovanjem moguće je postupno i sustavno suzbijati korupciju i istovremeno reafirmirati politiku kao djelatnost za javno dobro. Također, u *Programu* je navedeno da odgojni zadaci škole znače i to da se posljedice propusta u odgojnim sadržajima osjećaju tek kasnije i posredno, kada su nepopravljive. Dječji vrtić i škola koji kod djece razvijaju moralne i društvene vrijednosti imaju izuzetnu ulogu u sprječavanju korupcije i odgoju društva protiv korupcije, pa tim sadržajima treba dati odgovarajući prioritet. Unutar novog nastavnog plana i programa obrazovanja potrebno je u predmet „Etika“ implementirati podučavanje učenika o korupciji kao „društvenom zlu“.

## 5. EDUKACIJOM PROTIV KORUPCIJE

*Strategijom* i *Akcijskim planom* stavljen je naglasak na edukaciju građana o fenomenu korupcije, koje je od posebne važnosti u širenju javne svijesti o opasnosti i štetnosti korupcije. Navedeno se u *Strategiji* provodi kroz ostvarenje nekoliko ciljeva, za ovaj rad najvažnije, kroz sustavno organiziranje i provođenje edukacije učenika i studenata o štetnosti korupcije, organiziranje promotivnih kampanja radi upoznavanja javnosti sa sadržajem *Strategije* i *Akcijskog plana*. Ovdje je važno istaknuti i napore za dodatnim obrazovanjem i senzibiliziranjem novinara za problem korupcije radi izbjegavanja novinarskog senzacionalizma i daljnjeg širenja javne svijesti o opasnosti i štetnosti korupcije te potrebi njezina suzbijanja. Iako je prema postojećim istraživanjima sasvim jasno, da je iznimno teško pouzdano evaluirati učinke preventivnih napora u suzbijanju masovnih kriminalnih društvenih pojava, a kakva je upravo i korupcija,<sup>13</sup> osnovano je za pretpostaviti da edukacija i podizanje razine svijesti o pogibeljnosti korupcije u najmanju ruku doprinose smanjenju tamne brojke. Edukacija i informiranje državnih i javnih službenika, privatnika i političara o koruptivnoj praksi i posljedicama ovakve prakse na društvo u cjelini predstavlja veliki zaokret u dosadašnjem načinu rada.<sup>14</sup> Imajući u vidu važnost edukacije, Ministarstvo uprave, Centar za stručno obrazovanje i usavršavanje, organizira za državne službenike četiri puta godišnje seminar Suzbijanje korupcije. Od 2009. godine

---

<sup>13</sup> U odnosu na korupciju su *Rousso & Franklin* proveli opsežno istraživanje u postkomunističkim tranzicijskim zemljama i zaključili kako je teško dovesti u vezu antikorupcijske inicijative sa smanjenjem korupcije: „Something is happening in the transition region to affect the levels of corruption, but our findings suggest that it is not necessarily related to the high-profile anti-corruption initiatives adopted in so many of these countries.“ *Rousso & Franklin* 2006, 266.

<sup>14</sup> Koncept „Edukacijom protiv korupcije“ koncizno je predstavljen npr. kod *Keen* 2000. Ujedno se sistematski razrađuje način izrade adekvatnih edukacijskih programa.



suci i državni odvjetnici imaju mogućnost kontinuirane edukacije u organizaciji Pravosudne akademije, dok se za javne službenike temeljem Antikorupcijskoga programa za trgovačka društva u vlasništvu/suvlasništvu RH kontinuirano provode antikorupcijski seminari (ovdje nisu navedene brojne edukacije nevladinih organizacija). Antikorupcijsko obrazovanje u školama može biti formalno i neformalno. Na formalnoj razini, elementi antikorupcijskog obrazovanja mogu biti izravno uključeni u nastavni plan i program. Na neformalnoj razini mogu se promovirati inicijative za izvannastavne aktivnosti (aktivnosti nevladinih organizacija). Vezano za prevenciju korupcije kroz sustav obrazovanja, u srpnju 2010. je donesen *Nacionalni okvirni kurikulum* (NOK) kao temeljni dokument, uz nastavne planove i programe te školske kurikulume, po kojima se ostvaruje odgoj i obrazovanje u hrvatskim školama. Nacionalni okvirni kurikulum utvrđuje vrijednosti, načela, općeobrazovne ciljeve i ciljeve poučavanja, koncepciju učenja i poučavanja, pristupe poučavanju, obrazovne ciljeve po obrazovnim područjima i predmetima definirane ishode obrazovanja, odnosno kompetencijama te vrjednovanje i ocjenjivanje. Vrijednosti<sup>15</sup> kojima NOK daje osobitu pozornost su znanje, solidarnost, identitet te odgovornost. NOK osim toga predviđa da se u svim osnovnim i srednjim školama ostvaruju međupredmetne teme ili interdisciplinarni sadržaji i/ili moduli: osobni i socijalni razvoj, zdravlje, sigurnost i zaštita okoliša; učiti kako učiti; poduzetništvo; uporaba informacijske i komunikacijske tehnologije te građanski odgoj i obrazovanje. Unutar tih međupredmetnih tema, posebice u okviru građanskoga odgoja i obrazovanja, ciljevi su, između ostalog, vezani za razvijanje svijesti o pravima, dužnostima odgovornostima pojedinaca, jednakosti u društvu, poštivanju zakona, snošljivosti prema drugim narodima, kulturama i religijama te različitosti mišljenja. Obveza ugrađivanja građanskoga odgoja i obrazovanja u cjelokupni školski kurikulum proizlazi i iz nacionalnih programa i akcijskih planova, međunarodnih konvencija i preporuka te iz integracijskih procesa u okviru pristupanja Europskoj uniji.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Načela NOK-a predstavljaju uporišta na kojima se temelji nacionalni kurikulum, a ona su: visoka kvaliteta odgoja i obrazovanja za sve, jednakost obrazovnih mogućnosti za sve, obveznost općeg obrazovanja, horizontalna i vertikalna prohodnost, uključenost svih učenika u odgojno-obrazovni sustav, znanstvena utemeljenost, poštivanje ljudskih prava i prava djece, kompetentnost i profesionalna etika, demokratičnost, samostalnost škole, pedagoški i školski pluralizam, europska dimenzija obrazovanja i interkulturalizam.

<sup>16</sup> Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama, Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava od 2008. - 2011. godine, Nacionalni program odgoja i obrazovanja za ljudska prava i demokratsko građanstvo, Nacionalni program zaštite potrošača (2009. - 2012.), nacionalni program suzbijanja korupcije 2006.- 2008. i Strategija suzbijanja korupcije te Akcijski plan uz strategiju suzbijanja korupcije za 2010. godinu, Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2006. do 2011. godine, Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije 2008. - 2013, Nacionalni program i

Radi provođenja građanskog odgoja i obrazovanja kao međupredmetne teme integrirajućeg predmeta, razvijaju se praktični moduli njegove provedbe. Pri izradi modula<sup>17</sup> vodi se računa o kvalitetnom integriranju i osiguravanju mogućnosti provedbe nacionalnih programa iz raznih područja zaštite ljudskih prava, razvoja demokracije i vladavine prava. Iako se u izradi modula koriste razna iskustva, oni su kao oblici provedbe odgoja i obrazovanja za ljudska prava i demokratsko građanstvo u hrvatskom odgojno-obrazovnom sustavu izvorno razvijeni u Agenciji za odgoj i obrazovanje kao pokušaj izbjegavanja uočenih nedostataka u dosadašnjem desetogodišnjem provođenju *Nacionalnog programa odgoja i obrazovanja za ljudska prava*. Građanski odgoj i obrazovanje se ostvaruje metodama iskustvenog, praktičnog, društvenom životu orijentiranog učenja u školi i društvenoj sredini te može voditi razvoju kvalitetnog civilnog društva s visoko razvijenom građanskom svijesti i građanskom kulturom. Moduli koji su do sada razvijeni: Modul Osnove demokracije - vlast, pravda, odgovornost, privatnost; Modul simulirana suđenja i vladavina prava; Modul projektne nastave Projekt građanin - razvoj poduzetnosti; Modul odgoja i obrazovanja za zaštitu potrošača; Modul razvoja socijalne solidarnosti, humanih vrednota, istraživanja humanitarnog; prava; Modul razvoja karaktera, identiteta, interkulturalnosti; Modul učitelji i učenici miritelji i razvoj socijalnih vještina; Modul volonterskog rada; Modul za razvoj ravnopravnosti spolova.

## **6. ANTIKORUPCIJSKI SAT – REZULTATI ISTRAŽIVANJA I RASPRAVA**

U sklopu edukativno-promotivne kampanje „Korupcija - to nisam JA“ Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa i Ministarstvo pravosuđa organizirali su „Antikorupcijski sat“<sup>18</sup> kao edukativni događaj u srednjim

---

Operativni plan za suzbijanje trgovanja ljudima 2009. - 2011., Nacionalna politika za promicanje ravnopravnosti spolova 2006- 2010., Nacionalni program za Rome i Akcijski plan desetljeća za uključivanje Roma 2005. 2015.

<sup>17</sup> Svaki modul građanskog odgoja i obrazovanja obuhvaća: Kratki kurikulum (15 do 32 sata), utvrđene ishode/kompetencije - znanja, vještine i stavove potrebne za razvoj kompetencija, metode prikladne za učenje i poučavanje, preporučene načine vrednovanja postignuća učenika i samo-vrednovanja učenika i učitelja, priručnik za učitelje, udžbenik za učenike.

<sup>18</sup> „Antikorupcijski sat“ je održan u slijedećim gradovima: Osijek, 25. studenoga 2009. :Graditeljsko-geodetska škola Osijek – škola domaćin, I. gimnazija, II. gimnazija, III. gimnazija. Split, 2. prosinca 2009.: Turističko-ugostiteljska škola – škola domaćin, IV. gimnazija Marko Marulić, II. Gimnazija, I. gimnazija. Rijeka, 8. prosinca 2009.: Prva sušačka hrvatska gimnazija u Rijeci – škola domaćin, Srednja talijanska škola Rijeka – Scuola media superiore Italiana Fiume, Medicinska škola u Rijeci, Gimnazija Andrije

školama u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku. Važno je istaknuti kako je cjelokupna ideja o „Antikorupcijsom satu“ nastala kroz promišljanje o tome kako zapravo u sadašnji nastavni program nije ni u kojem obliku integrirana edukacija učenika o fenomenu korupcije, iako je to nešto s čime se oni vrlo često susreću u svakodnevnom životu kroz kontakt s informacijama o raznim aktualnim korupcijskim aferama. Prva hipoteza „Antikorupcijskog sata“ odnosno ovog istraživanja bila je da **učenici ne dobivaju nikave sustavne informacije o borbi protiv korupcije niti u školi niti u obitelji, već da svo znanje koje eventualno imaju o ovoj problematici crpe kroz medije**. Krenemo li od ovakve pretpostavke lako možemo zaključiti kako je zbog nedostatka osnovnih informacija o samom fenomenu korupcije, mladima zapravo teško formirati jasne stavove i razmišljanja, pa zbog velike medijske pažnje koja se poklanja određenim korupcijskim aferama postoji opasnost od stvaranja percepcije kako je korupcija neizbježna, kako u potpunosti prožima društvo, te kako se protiv toga ništa ne može učiniti. Takav fatalistički stav je vrlo opasan jer ako mladi smatraju da se protiv korupcije ne može boriti, tada padaju u stanje apatije i potpune ravnodušnosti prema ovome problemu koji se može riješiti isključivo potpuno suprotnim načinom djelovanja, odnosno informiranjem i aktivnim zalaganjem svih građana. Slijedeća hipoteza „Antikorupcijskog sata“ bila je da se **učenike može zainteresirati za temu prevencije korupcije i da im se može ukazati na to kako je u smislu prevencije edukacija izuzetno važna**, ali se to mora učiniti na način koji će njima biti zanimljiv i dovoljno dinamičan da odluče aktivno sudjelovati. Sukladno tome, „Antikorupcijski sat“ je zamišljen i proveden kao interaktivna aktivnost učenika i organizatora; umjesto klasičnih *ex cathedra* predavanja kakva učenici u velikoj mjeri imaju u školi i na kojima je naglasak na predavaču, „Antikorupcijski sat“ je naglasak stavio na same učenike. Naime, učenici su imali 45 minuta da predstavnik institucija koje rade na suzbijanju korupcije (Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo pravosuđa, suci, predstavnici USKOK-a, te nevladinih organizacija Transparency International Hrvatska i Udruga za demokratsko društvo) pitaju sve što ih zanima o fenomenu korupcije, te da kroz takav oblik neposredne komunikacije počnu aktivno promišljati o ovoj problematici. „Antikorupcijski sat“ je temu koja je sama po sebi zanimljiva i aktualna realizirao kroz format koji svojom dinamikom i interaktivnim karakterom izlazi van standardnih okvira predavanja i upravo zbog toga je povratna informacija od strane učenika bila izuzetno pozitivna. Kako bismo provjerili navedene hipoteze u sklopu „Antikorupcijskog sata“ učenici su bili zamoljeni da ispune kratki upitnik čiji cilj je bio dobiti uvid u stavove učenika o

njihovom znanju o problemu korupcije, te o najčešćim izvorima informiranja o istome. Također je ispitivan stav učenika o edukaciji kao mjeri prevencije korupcije, te o percipiranoj korisnosti „Antikorupcijskog sata“ u smislu proširivanja njihovog dosadašnjeg znanja o toj temi. Metodologija upitnika temelji se uglavnom na ordinalnim varijablama u kojima je raspon mogućih odgovora bio od 1 do 5 pri čemu 1 označava odgovor nedovoljno/nimalo, a 5 odlično/u potpunosti (ovisno o pitanju). Rezultati su pokazali kako je na Antikorupcijskom satu u Osijeku, Splitu, Rijeci i Zagrebu sudjelovalo ukupno 463 učenika trećih (33,6%) i četvrtih razreda (66,4%) srednjih škola. Međutim, važno je naglasiti kako je ova brojka relativna obzirom da se temelji na broju učenika koji su ispunili upitnik. Obzirom da ispunjavanje istoga nije bilo obavezno, stvaran broj sudionika je sigurno veći nego što sugerira statistika upitnika. Učenici svoje znanje o problemu korupcije u najvećoj mjeri procjenjuju vrlo dobrim odnosno odličnim (42,4% učenika), dok 15,9% učenika smatra da je njihovo znanje o korupciji nedovoljno odnosno loše (Tablica 2.), pri čemu je ukupna prosječna ocjena znanja 3,35 (Tablica 1.). Iz Tablice 3. vidljivo je kako najboljim svoje znanje o korupciji procjenjuju učenici u Osijeku (88,2% smatra svoje znanje dobrim, vrlo dobrim odnosno odličnim), zatim učenici u Splitu (85,8%), te učenici u Rijeci (85%), dok su najkritičniji prema svom znanju učenici u Zagrebu – njih 75% smatra svoje znanje o problematici korupcije prilično dobrim, dok ih čak 21,9% svoje znanje procjenjuje nedovoljnim odnosno lošim. Učenici važnost edukacije ocjenjuju prosječnom ocjenom 3,99 (Tablica 1.) pri čemu većina učenika odnosno njih 70,1% (Tablica 4.) smatra kako je edukacija izrazito važan element u sprječavanju pojave korupcije, dok ujedno 57,5% (Tablica 5.) učenika smatra kako bi im dodatne edukacije o navedenom problemu bile izrazito korisne. Iz Tablice 4. i Tablice 5. vidljivo je kako čak 91,6% učenika smatra edukaciju važnom, dok je ista nevažna za samo 8,5 % učenika. Također, 86,2% učenika smatra eventualne dodatne edukacije o problemu korupcije korisnima, pri čemu samo 13,8% učenika iste smatra nimalo ili vrlo malo korisnima. Korisnost dodatnih edukacija o problemu korupcije učenici ocjenjuju prosječnom ocjenom 3,63 (Tablica 1.). Važno je napomenuti i kako velika većina učenika, njih čak 83,4% (Tablica 6.), smatra kako je prisustvovanje Antikorupcijskom satu proširilo njihovo znanje o problemu korupcije, pri čemu je prosječna ocjena korisnosti Antikorupcijskog sata u smislu proširivanja dosadašnjih znanja 3,46 (na skali od 1 do 5) (Tablica 1.). Također, pronađena je značajna pozitivna povezanost između stava o važnosti edukacije, stava o korisnosti dodatnih edukacija i stava o korisnosti održanog Antikorupcijskog sata. To znači, što učenici percipiraju edukaciju važnijom u prevenciji korupcije, to su i više zainteresirani za dodatne edukacije na tu temu, te je ujedno i njihova procjena korisnosti Antikorupcijskog sata veća (Tablica 8.). Također, iz Grafa 2. vidljivo je kako

učenici koji svoje znanje o problemu korupcije procjenjuju relativno visokim u većoj mjeri smatraju kako im je Antikorupcijski sat bio koristan, dok učenici koji smatraju svoje znanje lošim ujedno procjenjuju da im je Antikorupcijski sat relativno malo proširio znanja. Takav rezultat je donekle očekivan s obzirom da se čini razumnim pretpostaviti kako je znanje učenika o problemu korupcije većinom rezultat njihovog osobnog interesa za tu problematiku (pogotovo ako se uzme u obzir da su izjavili kako u školi dobivaju vrlo malo informacija o toj temi (Tablica 7.). Sukladno tome, učenici koji svoje znanje o korupciji procjenjuju slabijim ujedno su imali manju korist od Antikorupcijskog sata jer ustvari nisu osobito zainteresirani za problematiku o kojoj se govorilo. Donekle je zabrinjavajuća činjenica da većina učenika (čak 94,9%) (Tablica 7.) većinu znanja o problemu korupcije temelji na informacijama iz medija. Nadalje, 56,3% (Tablica 7.) učenika izjavilo je kako njihovo znanje o pojavi korupcije vrlo malo odnosno nimalo ne potječe iz škole. Sukladno tome, nameće se zaključak kako bi valjalo više pozornosti posvetiti toj problematici u školama, pogotovo ako se uzme u obzir pozitivan stav učenika o korisnosti edukacija u smislu prevencije korupcije (Tablica 1. i Tablica 4.), te relativno veliki interes koji su iskazali za dodatnim edukacijama na tu temu (Tablica 1. i Tablica 5.).

**Tablica 1:** Deskriptivni podaci

|   | X    |
|---|------|
| U kojoj mjeri je Antikorupcijski sat proširio Vaša dosadašnja znanja o korupciji i borbi protiv korupcije?          | 3,46 |
| Kakvim biste ocijenili svoje znanje o korupciji?  | 3,35 |
| U kojoj mjeri, prema Vašem mišljenju, Vaše znanje o problemu korupcije potječe iz edukacije u školi?                | 2,43 |
| U kojoj mjeri, prema Vašem mišljenju, Vaše znanje o problemu korupcije potječe iz obitelji?                         | 3,38 |
| U kojoj mjeri, prema Vašem mišljenju, Vaše znanje o problemu korupcije potječe iz medija?                           | 3,89 |
| U kojoj mjeri, prema Vašem mišljenju, Vaše znanje o problemu korupcije potječe iz grupe prijatelja i/ili poznanika? | 2,89 |
| U kojoj mjeri smatrate edukaciju važnim dijelom sprječavanja pojave korupcije?                                      | 3,99 |
| U kojoj mjeri je Antikorupcijski sat ispunio vaša očekivanja?   | 3,58 |
| U kojoj mjeri bi Vam, prema Vašem mišljenju, bile korisne dodatne edukacije o korupciji i borbi protiv korupcije?   | 3,63 |

(skala odgovora od 1 do 5)

**Tablica 2:** Procjena znanja učenika o problemu korupcije

|                    | F          | %           | valjani %  |
|--------------------|------------|-------------|------------|
| Nedovoljno/loše    | 71         | 15,3        | 15,9       |
| Dobro              | 186        | 40,2        | 41,7       |
| Vrlo dobro/odlično | 189        | 40,8        | 42,4       |
| <b>Ukupno</b>      | <b>446</b> | <b>96,3</b> | <b>100</b> |
| Bez odgovora       | 17         | 3,7         |            |
| Ukupno             | 463        | 100         |            |

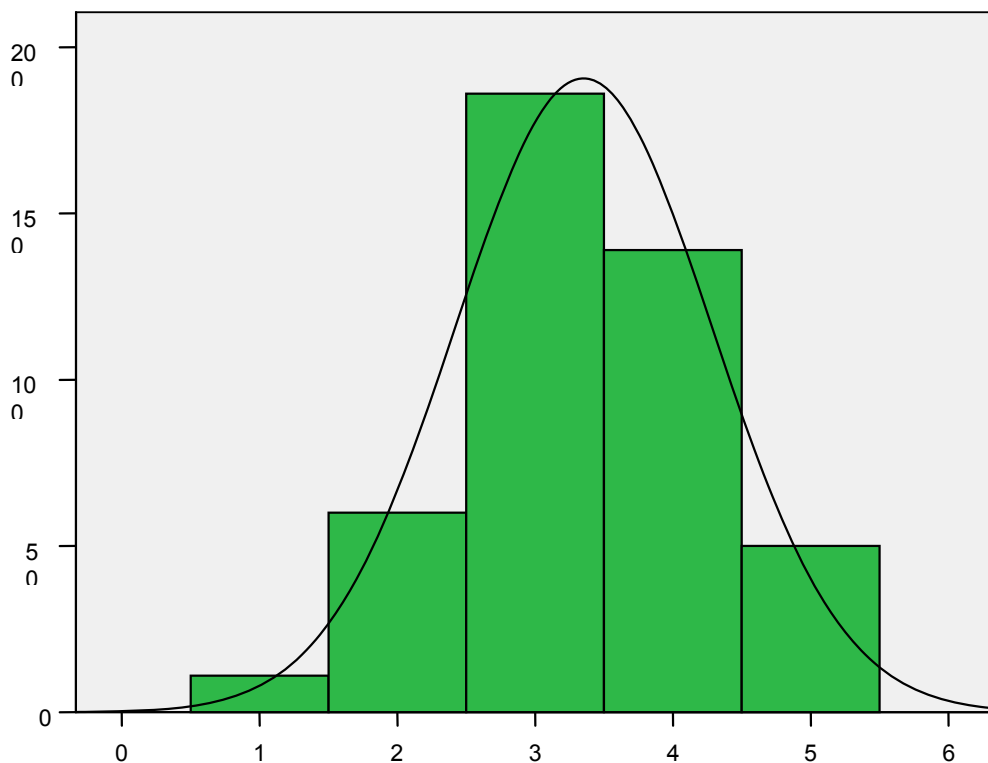
**Tablica 3:** Procjena znanja učenika o problemu korupcije distribuirano prema gradovima

|               |        | Znanje          |              |                    | Ukupno      |
|---------------|--------|-----------------|--------------|--------------------|-------------|
|               |        | Nedovoljno/loše | Dobro        | Vrlo dobro/odlično |             |
| <b>Osjek</b>  |        | 11,8%           | 40,9%        | 47,3%              | 100%        |
|               | Ukupno | 2,5%            | 8,5%         | 9,9%               | 20,9%       |
| <b>Split</b>  |        | 14,3%           | 42,9%        | 42,9%              | 100%        |
|               | Ukupno | 4,0%            | 12,1%        | 12,1%              | 28,3%       |
| <b>Rijeka</b> |        | 15,0%           | 41,6%        | 43,4%              | 100%        |
|               | Ukupno | 3,8%            | 10,5%        | 11,0%              | 25,3%       |
| <b>Zagreb</b> |        | 21,9%           | 41,2%        | 36,8%              | 100%        |
|               | Ukupno | 5,6%            | 10,5%        | 9,4%               | 25,6%       |
| <b>Ukupno</b> |        | <b>15,9%</b>    | <b>41,7%</b> | <b>42,4%</b>       | <b>100%</b> |

**Tablica 4:** Važnost edukacije u sprječavanju pojave korupcije

|                | F          | %           | valjani %  |
|----------------|------------|-------------|------------|
| Nimalo važna   | 39         | 8,4         | 8,5        |
| Važna          | 99         | 21,4        | 21,5       |
| Izrazito važna | 323        | 69,8        | 70,1       |
| <b>Ukupno</b>  | <b>461</b> | <b>99,6</b> | <b>100</b> |
| Bez odgovora   | 2          | 0,4         |            |
| Ukupno         | 463        | 100         |            |

**Graf 1:** Procjena znanja učenika o problemu korupcije\*



\* - svoje znanje o problemu korupcije učenici su procjenjivali na skali od 1 do 5, pri čemu 1 označava nedovoljno znanje, a 5 odlično znanje

**Tablica 5:** Korisnost dodatnih edukacija o problemu korupcije

|                          | F          | %           | valjani %  |
|--------------------------|------------|-------------|------------|
| Nimalo/vrlo malo korisne | 63         | 13,61       | 13,8       |
| Korisne                  | 131        | 28,29       | 28,7       |
| Izrazito korisne         | 262        | 56,56       | 57,5       |
| <b>Ukupno</b>            | <b>456</b> | <b>98,5</b> | <b>100</b> |
| Bez odgovora             | 7          | 1,51        |            |
| <b>Ukupno</b>            | <b>463</b> | <b>100</b>  |            |

**Tablica 6:** Korisnost Antikorupcijskog sata u smislu proširivanja znanja učenika o problemu korupcije

|                                   | F          | %           | valjani %  |
|-----------------------------------|------------|-------------|------------|
| Nimalo/vrlo malo prošireno znanje | 75         | 16,2        | 16,7       |
| Prošireno znanje                  | 142        | 30,67       | 31,6       |
| Izrazito proširio znanja          | 233        | 50,32       | 51,8       |
| <b>Ukupno</b>                     | <b>450</b> | <b>97,2</b> | <b>100</b> |
| Bez odgovora                      | 13         | 2,81        |            |
| Ukupno                            | 463        | 100         |            |

**Tablica 7:** Izvori informiranja o problemu korupcije

|                  | Škola | Obitelj | Mediji | Grupa vršnjaka |
|------------------|-------|---------|--------|----------------|
| Nimalo/vrlo malo | 56,3% | 20,8%   | 5,0%   | 38,4%          |
| Dosta            | 26,3% | 32,2%   | 28,2%  | 34,2%          |
| U potpunosti     | 17,4% | 47%     | 66,75  | 27,4%          |
| Ukupno           | 100%  | 100%    | 100%   | 100%           |

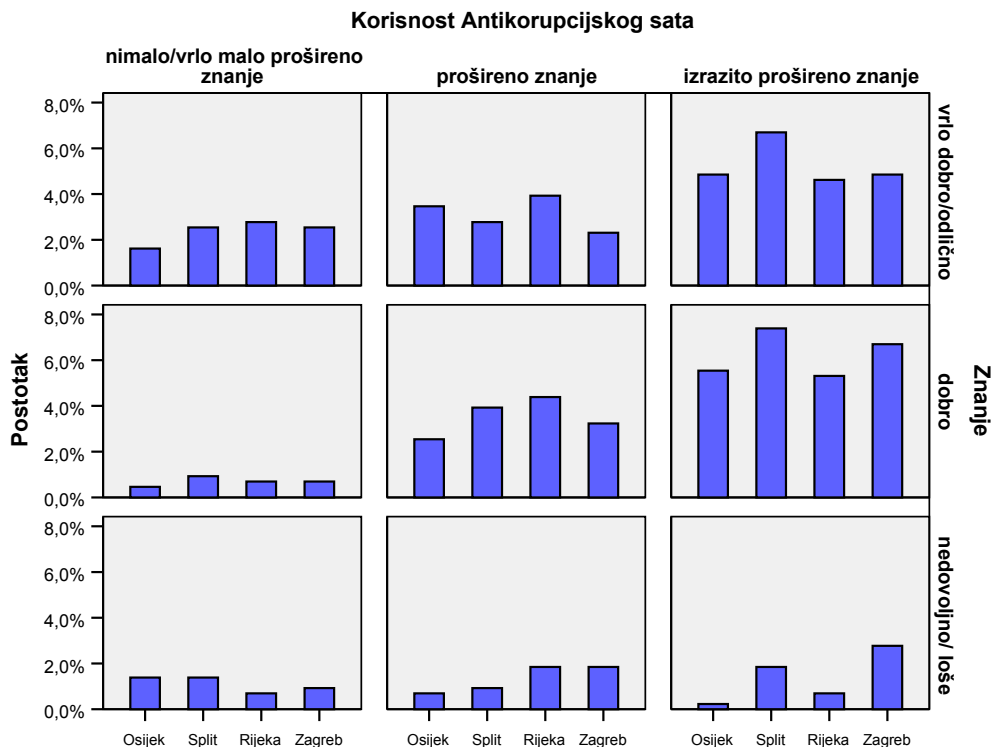
**Tablica 8:** Povezanost

|                          | znanje | važnost edukacije | korisnost AS-a | dodatne edukacije | spol   | razred |
|--------------------------|--------|-------------------|----------------|-------------------|--------|--------|
| <b>Znanje</b>            | 1      | 0,08              | 0,01           | 0,02              | -0,15* | 0,08   |
| <b>Važnost edukacije</b> |        | 1                 | 0,35*          | 0,42*             | 0,17*  | 0,01   |
| <b>Korisnost AS-a</b>    |        |                   | 1              | 0,32*             | 0,13*  | 0,00   |
| <b>Dodatne edukacije</b> |        |                   |                | 1                 | 0,11*  | -0,06  |
| <b>Spol</b>              |        |                   |                |                   | 1      | -0,02  |
| <b>Razred</b>            |        |                   |                |                   |        | 1      |

\* - značajna korelacija



**Graf 2:** Procjena znanja učenika o problemu korupcije i procijenjena korisnost Antikorupcijskog sata prema gradovima



## 7. ZAKLJUČAK

Iz rezultata istraživanja proizlazi da, iako učenici svoje znanje o problemu korupcije procjenjuju relativno visokim, ipak u velikoj većini smatraju kako bi im dodatne edukacije o toj temi bile korisne. U prilog našoj izloženoj tezi o nužnosti edukacije učenika o prevenciji korupcije ide činjenica kako učenici smatraju edukacije vrlo važnim dijelom prevencije pojave korupcije. To također znači da je učenike kvalitetnim i dobro osmišljenim programom moguće motivirati da dodatno prošire svoja znanja i interes za ovu temu čime bi se postigao vrijedan cilj podizanja svijesti učeničke populacije o štetnosti korupcije. Nadalje, s obzirom da učenici u vrlo maloj mjeri informacije o problemu korupcije dobivaju u školama (a u najvećoj mjeri iz medija), bilo bi dobro kada bi se ubuduće edukacije škole mogle još aktivnije uključiti i kada bi u svoj nastavni program integrirale informiranje učenika o korupciji, odnosno prevenciji iste. Veća uloga škola svakako bi bila poželjna uzimajući

u obzir i pretpostavku kako bi informacije koje bi učenici dobili kroz škole bile zasigurno objektivnije od onih prezentiranih u medijima. Važno je spomenuti kako su hipoteze „Antikorupcijskog sata“ potvrđene kroz još neke projekte. Primjerice, udruga „Osmijeh“ iz Bjelovara je kroz projekt „Borba protiv korupcije od dna prema vrhu“<sup>19</sup> također bila orijentirana na rad s učenicima, a prilikom provedenih edukacija učenici su također ispunjavali upitnik čiji rezultati su potvrdili hipoteze postavljene prilikom provođenja „Antikorupcijskog sata“. Ukratko, zaključci ovog upitnika odnosno projekta bili su slijedeći: učenici su zainteresirani za društvena događanja, te su osviješteni o pojavnosti korupcije, kao i o tome kako se ona štetno odražava na njihove živote; shvatili su što oni mogu kao pojedinci učiniti u borbi protiv korupcije; mladi u Republici Hrvatskoj su željni znanja i to onog drugačijeg negoli ga dobiju u školi i zato je potrebno uvoditi i proširivati mogućnosti dodatnog i alternativnog znanja koje je neophodno svakom građaninu da bi se mogao snaći u današnjim veoma kompleksnim uvjetima života (<http://www.osmijeh-bj.hr>). Važnost školskog obrazovanja o fenomenu korupcije prepoznala je i Udruga za demokratsko društvo koja uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske, a u okviru edukativnog projekta „Protiv korupcije“ kontinuirano organizira instruktivne seminare za nastavnike srednjih škola i gimnazija (prvenstveno za nastavnike iz predmeta: politika i gospodarstvo, sociologija, etika, vjeronauk, ali i za nastavnike iz srodnih predmeta). Osnovni cilj seminara je razvijanje svijesti nastavnika srednjih škola o štetnim posljedicama korupcije, te njihova priprema za rad s učenicima kroz interaktivno učenje o korupciji, njezinim pojavnim oblicima, metodama za njezino suzbijanje, te razvijanje modela za učinkovitu prevenciju korupcije u srednjim školama (<http://www.udd.hr>). Zatim, ne treba zaboraviti organiziranje edukacija u srednjim školama i fakultetima, uz nazočnost relevantnih stručnjaka iz područja suzbijanja korupcije koje provodi *Transparency International* (<http://www.transparency.hr>) i drugih. Konačan cilj svih ovih napora, ali i potencijalnih budućih školskih programa koji su kao što smo vidjeli prijeko potrebni, bi trebao biti daljnje poticanje i podupiranje aktivnog sudjelovanja učenika u procesu stjecanja znanja o borbi protiv korupcije primjenjivih u svakodnevnom životu pri čemu je nužno težiti za tim da učenik od pasivnog primatelja informacija postane angažirani subjekt. Odnosno cilj je kod učenika izgraditi sustav vrijednosti i razviti vještine potrebne za ispravan odnos prema korupciji, da bi u konačnici i sami bili spremni poduzeti korake na njezinom uklanjanju.

---

<sup>19</sup> Projekt je financiralo veleposlanstvo Velike Britanije i završen je u roku od pet mjeseci. Održano je 10 predavanja i 10 radionica u pet gradova županije i to: Bjelovaru, Daruvaru, Grubišnom Polju, Garešnici i Čazmi, a radilo se po metodama „brainstorminga“ i drugim interaktivnim metodama nakon čega su učenici pisali esej na temu korupcije.

## LITERATURA

1. Dennis, N. & Erdos, G. (2005). *Cultures and Crimes*. London. Dostupno na: <http://www.civitas.org.uk/pdf/cs38.pdf> [04.12.2011.].
2. Derenčinović, D. (2001). Mit (o) korupciji. Zagreb.
3. Derenčinović, D. (2005). Komentar Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, Zagreb.
4. Derenčinović, D. (2004). Prikaz Konvencije UN protiv korupcije i njezino značenje za RH-mjere za sprječavanje korupcije (čl. 5 do čl. 14). *Pravo i porezi*, 3, 38-46.
5. Derenčinović, D. & Getoš, A.-M. (2008). *Uvod u kriminologiju s osnovama kaznenog prava*. Zagreb.
6. Dobovšek, B. (2009). *Prevenција korupcije*. Podgorica.
7. GALLUP (2007). Istraživanje o integritetu građana Hrvatske. Dostupno na: [www.antikorupcija.hr](http://www.antikorupcija.hr) [19.05.2011].
8. Girling, J. (1997). *Corruption, Capitalism and Democracy*. London.
9. Huntington, S. P. (2002). *Modernization and Corruption*. U: Heidenheimer, A. J. & Johnston, M. (ur.). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Brunswick.
10. Hrvatski tjednik (2011). Objektiv, 28.03.2011.
11. Keen, E. (2000). *Fighting Corruption through Education*. Budapest. Dostupno na: <http://www.hrea.org/pubs/keen2000.pdf> [09.11.2011].
12. Kelling, G.L., Julian, M. & Miller, S. (1994). *Managing 'Squeegeeing': a problem solving exercise*, New York.
13. Kregar, J. (1997). Pojava korupcije. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 4/1, 23-43.
14. Leff, N. (1964). *Economic Development through Bureaucratic Corruption*. U: Ekpo, M. U. (ur.). *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Towards a Search for Causes and Consequences*. Washington.
15. MPRH (2010). Analiza provedbe i učinkovitosti mjera iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije. Dostupno na: [www.antikorupcija.hr](http://www.antikorupcija.hr) [26.05.2011].
16. Mrčela, M., Novosel, D. & Rogić-Hadžalić, D. (2009). *Koruptivna kaznena djela*. Zagreb.
17. MZOŠ (2011). Nacionalni okvirni kurikulum za predškolski odgoj i obrazovanje te opće obvezno i srednjoškolsko obrazovanje. Dostupno na: <http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=2685> [19.05.2011].
18. Objektiv, Hrvatski tjednik, Izdanje od 28.03.2011.
19. Rose-Ackerman, S. (2006). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham.
20. Rotberg, R. I. (2009). *How Corruption Compromises World Peace and Stability*. U: Rotberg, R. I. (ur.). *Corruption, global security, and world order*. Cambridge, 1-26.
21. Rousso & Steves (2006). *The effectiveness of anti-corruption programs: preliminary evidence from the post-communist transition countries*. U: Rose-Ackerman, S. (ur.). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham, 247-277.
22. Scott, J. C. (1970). *Corruption, Machine Politics, and Political Change*. U: Heidenheimer, A. J. (ur.). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York.
23. Tilman, R. O. (1970). *Black-Market Bureaucracy*. U: Heidenheimer, A. J. (ur.). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York.
24. Transparency International (2008). Indeks percepcije korupcije. Dostupno na: [www.transparency.hr](http://www.transparency.hr) [15.06.2011].
25. Transparency International (2009). Indeks percepcije korupcije. Dostupno na: [www.transparency.hr](http://www.transparency.hr) [15.06.2011].

26. Transparency International (2010). Indeks percepcije korupcije Dostupno na: [www.transparency.hr](http://www.transparency.hr) [15.06.2011].
27. Underkuffler, L. S. (2009). Defining Corruption: Implications for Action. U: Rotberg, R. I. (ur.). Corruption, global security, and world order. Cambridge, 27-46.
28. Van Duyne, P. (1999). Combatting Corruption: Acts and Attitudes, Five Issues in European Criminal Justice. European Institute for Crime Prevention and Control, Heuni, Helsinki.

**Propisi:**

1. Gradanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji (NN 6/03 – Međunarodni ugovori)
2. Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji (NN 11/00).
3. Odluka o osnivanju Povjerenstva za praćenje provedbe mjera za suzbijanje korupcije (NN 44/08).
4. Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/08).
5. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 76/09).

**Korišteni internetski linkovi:**

1. <http://www.antikorupcija.hr> - Ministarstvo pravosuđa, Vlada RH [26.05.2011].
2. <http://www.fso.hr/programi> - Forum za slobodu odgoja [20.06.2011].
3. <http://www.transparency.hr> [19.05.2011].
4. <http://www.udd.hr> [18.07.2011].

## Summary

---

### THE CONCEPT OF 'EDUCATION AGAINST CORRUPTION' – AN ANALYSIS BASED ON PRACTICAL EXPERIENCES FROM THE 'ANTI-CORRUPTION CLASS'

*Experiences from different countries, as well as the scientific study of the phenomenology of corruption, clearly indicate that repression on its own is not sufficient to downsize corruption to such a level that would allow any society to function well. Preventive efforts in countering corruption aim at creating positive social conditions which prevent the emergence of corruption and further develop society – a crucial role is played by educational programs in this respect. The paper therefore analyses the concept of 'education against corruption' on the basis of practical experiences and gathered empirical data from a series of 'anti-corruption classes' in Croatian schools.*

**Key words:** *corruption, prevention, education, anti-corruption class*

