

**NEZAVISNOST PRAVOSUĐA**

Priredio: redovni profesor dr Milorad Bejatović

**INDEPENDENCE OF THE JUDICIARY**

Edited by: full professor Milorad Bejatovic, Ph.D.

---

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe  
Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu  
Faculty of Law for Commerce and Judiciary  
University Business Academy Novi Sad

---

Novi Sad 2017.

Zbornik referata sa međunarodnog naučnog skupa održanog od 21. – 23. septembra 2017. godine u Novom Sadu, u organizaciji Pravnog fakulteta za privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu.

**Izdavač:**

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe  
Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu,  
Geri Karolja br. 1, telefon: 021 400 – 499  
Web: [www.pravni-fakultet.info](http://www.pravni-fakultet.info)

**Recenzenti:**

Prof. dr Milorad Bejatović	Prof. dr Jelena Matijašević-Obradović
Prof. dr Mirko Kulić	Doc. dr Predrag Mirković
Prof. dr Milan Počuča	Doc. dr Darko Golić
Prof. dr Zoran Pavlović	Doc. dr Jelena Stojić – Dabetić
Prof. dr Zdravko Jež	Doc. dr Sanja Škorić
Prof. dr Nenad Avramović	Doc. dr Nenad Bingulac
Prof. dr Miloš Marković	

**Za izdavača:**

Prof. dr Marko Carić

**Urednik:**

Prof. dr Milorad Bejatović

**Štampa:**

Štamparija FELJTON, Novi Sad

**Tiraž:** 150

ISBN  
978-86-6019-075-0

### **Programski odbor:**

- Prof. dr MARKO CARIĆ | Dekan Pravnog fakulteta za privredu i pravosuđe  
- Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu | Republika Srbija
- Prof. dr MILORAD BEJATOVIĆ | Redovni profesor Pravnog fakulteta za privredu i  
pravosuđe - Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu | Republika Srbija
- Akademik prof. dr MIODRAG N. SIMOVIĆ | Sudija Ustavnog suda Bosne i  
Hercegovine | Republika Bosna i Hercegovina
- Prof. dr BORČE DAVITKOVSKI | Pravni fakultet „Justinijan Prvi“ - Univerzitet  
„Sv. Kiril i Metodij“ u Skoplju | Republika Makedonija
- Prof. dr KOSTADIN PUŠARA | Redovni profesor – emeritus i specijalni  
savetnik na Univerzitetu Ujedinjenih nacija za mir i razvoj u Beogradu |  
Republika Srbija
- Prof. dr BORA ČEJOVIĆ | Predsednik krivičara Srbije | Republika Srbija
- Prof. dr BRANKO VUČKOVIĆ | Predsednik Osnovnog suda u Kotoru |  
Republika Crna Gora
- Prof. dr ČEDOMIR BACKOVIĆ | Pomoćnik ministra pravde Republike Srbije |  
Republika Srbija
- Prof. dr ZORICA DRLJAČA | Univerzitet “Apeiron” u Banjoj Luci | Bosna i  
Hercegovina
- Prof. dr MIRKO SMOLJIĆ | Veleučilište “Lavoslav Ružička” u Vukovaru |  
Republika Hrvatska
- Prof. dr ROK LAMPE | Research Institute of European Faculty of Law in Nova  
Gorica | Republika Slovenija
- Prof. dr PETR VIKTOROVIČ MENŠIKOV | Katedra za razvojnu i pedagošku  
psihologiju | Psihološki fakultet - Kaluški Državni Univerzitet Ciolkovski | Rusija

### **Organizacioni odbor:**

- Prof. dr Milorad Bejatović  
Prof. dr Miloš Marković  
Prof. dr Nikola Čirović  
Prof. dr Jelena Matijašević-Obradović  
Doc. dr Predrag Mirković  
Doc. dr Darko Golić  
Doc. dr Sanja Škorić  
Doc. dr Jelena Stojić – Dabetić  
Dr Dragan Grahovac

### **Sekretar:**

Tamara Preradović, dipl.prav.

Proceedings of the International Scientific Conference  
held from September 21 – 23, 2017 in Novi Sad,  
organized by the Faculty of Law for Commerce and Judiciary  
University Business Academy in Novi Sad

**Publisher:**

Faculty of Law for Commerce and Judiciary  
University Business Academy in Novi Sad,  
Geri Karolja No.1, telephone: 021 / 400 – 499  
Web: [www.pravni-fakultet.info](http://www.pravni-fakultet.info)

**Reviewers:**

Milorad Bejatovic, PhD  
Mirko Kulic, PhD  
Milan Pocuca, PhD  
Zoran Pavlovic, PhD  
Zdravko Jez, PhD  
Nenad Avramovic, PhD  
Milos Markovic, PhD  
Jelena Matijasevic-Obradovic, PhD  
Predrag Mirkovic, PhD  
Darko Golic, PhD  
Jelena Stojisic-Dabetic, PhD  
Sanja Skoric, PhD  
Nenad Bingulac, PhD

**For the Publisher:**

Marko Caric, PhD - Dean

**Editor-in-Chief:**

Milorad Bejatovic, PhD

**Print:**

Print shop FELJTON, Novi Sad

**Circulation:** 150

ISBN  
978-86-6019-075-0

### **Program Committee:**

MARKO CARIC, PhD | Dean of the Faculty of Law for Commerce and Judiciary  
- University Business Academy in Novi Sad | Republic of Serbia

MILORAD BEJATOVIĆ, PhD | Full Professor at the Faculty of Law for  
Commerce and Judiciary - University Business Academy in Novi Sad | Republic  
of Serbia

MIODRAG N. SIMOVIĆ, academician | Judge of the Constitutional Court of  
Bosnia and Herzegovina | Bosnia and Herzegovina

BORCE DAVITKOVSKI, PhD | Faculty of Law „Iustinianus Primus“ - Ss. Cyril  
and Methodius University in Skopje | Republic of Macedonia

KOSTADIN PUSARA, PhD | Full Professor - Emeritus and Special Advisor at  
the European Center for Peace and Development - University for Peace  
established by the United Nations, Belgrade | Republic of Serbia

BORA CEJOVIĆ, PhD | President of the Serbian Association for Criminal Law |  
Republic of Serbia

BRANKO VUCKOVIĆ, PhD | President of the Basic Court in Kotor | Republic  
of Montenegro

CEDOMIR BACKOVIĆ | Assistant Minister of Justice | Republic of Serbia

ZORICA DRLJACA, PhD | “Apeiron” University in Banja Luka | Bosnia and  
Herzegovina

MIRKO SMOLJIC, PhD | “Lavoslav Ruzicka” University in Vukovar | Republic  
of Croatia

ROK LAMPE, PhD | Research Institute of European Faculty of Law in Nova  
Gorica | Republic of Slovenia

PETR VIKTOROVICH MENSHIKOV, PhD | Department of Developmental and  
Educational Psychology | Kaluga State University | Russia

### **Organizing Committee:**

Milorad Bejatovic, PhD

Milos Markovic, PhD

Nikola Cirovic, PhD

Jelena Matijasevic-Obradovic, PhD

Predrag Mirkovic, PhD

Darko Golic, PhD

Sanja Skoric, PhD

Jelena Stojisic-Dabetic, PhD

Dragan Grahovac, PhD

### **Conference Secretary:**

Tamara Preradovic, LL.B.

**Dr Gojko Pavlović**  
Istraživački centar Banja Luka  
e-mail: pavlovicgojko@gmail.com

**Msr Goran Maričić**  
Služba za zajedničke poslove Vlade Republike Srpske  
e-mail: g.maricic@szp.vladars.net

## PLANOVI INTEGRITETA KAO PREVENTIVNI MEHANIZMI KORUPCIJE U REPUBLICI SRPSKOJ

### **Apstrakt:**

Nezavisnost pravosuđa, sprečavanje korupcije i poštovanje ljudskih prava su ključne oblasti u pregovaračkim procesima država kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Svaka od navedenih oblasti u sebi sadrži nekoliko, međusobno povezanih, kriterijuma koje država kandidat mora ispuniti u cilju dostizanja evropskih standarda. Tako, da bi zaštitila svoje interese, Evropska unija navodi kriterijume koji se efikasno bave pitanjem prevencije korupcije. Sljedeći dobre prakse Evropske unije, u radu se govori o aktivnostima na izgradnji Planova integriteta u institucijama javne vlasti u Republici Srpskoj. Planovi integriteta su interni preventivni antikorupcijski dokumenti kojima se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog ponašanja, ali i drugih oblika narušavanja integriteta u okviru institucije kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta. Donošenje planova integriteta propisano je Strategijom za borbu protiv korupcije Republike Srpske 2013-2017. godine koju je usvojila Narodna skupština Republike Srpske i Akcionim planom za sprovođenje te Strategije. Nakon uvodnih izlaganja koja su u vezi sa pojmovnim određenjem integriteta, autori u radu daju prikaz metodološkog okvira za izradu Planova integriteta u Republici Srpskoj. Takođe, u radu se govori i o sprovođenju planova integriteta, odnosno o realizaciji mjera i aktivnosti za eliminisanje, tj. smanjenje rizika koji mogu da dovedu do korupcije i drugih nezakonitih ili neetičkih postupanja.

**Ključne riječi:** plan integriteta, prevencija, korupcija, Republika Srpska

## UVODNA RAZMATRANJA

Korupcija (lat. *corruptio*)<sup>1</sup> se manifestuje na razne načine i zavisi od mnogo faktora. Tako se vremenom korupcija razvila u mnogo suptilnih formi<sup>2</sup> i ima toliko lica, da do današnjeg dana ne postoji njena univerzalno prihvaćena definicija.<sup>3</sup> Korupcija je opšti termin koji obuhvata zloupotrebu autoriteta, a koja nastaje kao rezultat promišljanja čiji je cilj lična dobit, a koja ne mora da bude finansijska.<sup>4</sup> Korupcija, najšire shvaćeno predstavlja svaku zloupotrebu funkcije u javnom ili privatnom sektoru, a koja generiše korist za pojedinca i/ili njemu bliske osobe.

U nauci i praksi postoje različiti pristupi borbi protiv korupcije.<sup>5</sup> Na jednoj strani postoje zagovornici isključive primjene represije kao jedinog efikasnog načina rješavanja pitanja korupcije u društvu, dok na drugoj strani postoje oni koji smatraju da to nije dovoljno da se problem korupcije trajno riješi. Zbog toga ističu da na prvom mjestu, korupcija zahtijeva prevenciju koja je usmjerena ka sprečavanju budućih koruptivnih djela svih aktera društva. Prevencija treba da utiče na fundamentalno povećanje iskrenosti, efikasnosti i pravičnosti vlade, ali i javnosti koja mijenja svoje ponašanje i očekivanja, te razumijevanje u društvu prema kojem korupcija i neetičko ponašanje nisu vrijednosti.<sup>6</sup>

Svrha prevencije jeste sprečavanje da se funkcioner ili državni službenik nađe u situaciji da može da ostvari korist od korupcije, a da mu pri tome izazov i profit od tog „aranžmana” predstavljaju dovoljan podsticaj da prevaziđe strah da će biti otkriven i kažnjen. Rizik od upuštanja u korupciju biće manji ako postoje slabosti u propisima i procedurama koje obezbjeđuju odgovornost funkcionera i slabosti u načinima i metodama za otkrivanje korupcije.<sup>7</sup> Tako, i Evropska unija zagovara tri

1 Etimološki korupcija označava: pokvarenost, kvarnost, izopačenost, razvrat; potkupljivanje, podmićivanje, potkupljenje, podmićenje; kvarenje, ukvarivanje, truljenje, raspadanje; krivotvorenje. Vidjeti: Vujaklija, M., (1972). *Leksikon stranih reči i izraza*. Beograd: Prosveta, str. 479.

2 O različitim tipologijama, oblicima i nivoima korupcije, među kojima je posebno obrađena korupcija u javnoj administraciji kao jedna od formi, vidjeti: Vargas-Hernández, J. G. (2011). The multiple faces of corruption: typology, forms and levels. In: Barković Bojanić, I., Lulić, M. (ed.), *Contemporary Legal and Economic Issues III*. Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law, pp. 269–290.

3 Sinanović, B. et al. (2016). *Istraga i procesuiranje krivičnih dela korupcije identifikovanih kroz revizorske izveštaje - praktikum za pripadnike pravosuđa i policije*. Beograd: Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, str. 5.

4 Vidjeti: Heidenheimer, A. J., Johnston, M., (ed) (2002). *Political Corruption: Concepts & Contexts, Third edition*. New Brunswick and London: Transactions Publishers.

5 Vidjeti: Datzer, D. (2016). *Kriminologija korupcije*. Sarajevo: Fakultet za kriminologiju, kriminalistiku i sigurnosne studije.

6 Agencija za borbu protiv korupcije (2013). *Priručnik za trening o integritetu*. Beograd: Agencija za borbu protiv korupcije, str. 19.

7 Čupić, Č., Minić, Z. (2014). *Rečnik korupcije*. Beograd: Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM), str.15.

mjere u cilju suzbijanja korupcije, a koje je potrebno implementirati kako bi se države uspješno izborile sa korupcijom. Te mjere su: funkcionisanje institucija koje se bave borbom protiv korupcije, prevencija, te represija. Ove tri mjere se manifestuju kroz dvije dimenzije borbe protiv korupcije, odnosno kroz institucionalni i strateški. Institucionalno, za sve države kandidate je bitno da uspostave institucije koje će se baviti korupcijom, tj. institucije koje će definisati politiku i sprovođenje politike borbe protiv korupcije. Politika borbe protiv korupcije podrazumijeva: otkrivanje, procesuiranje i sankcionisanje korupcije. Pored institucionalnog okvira, potreban je i strateški okvir koji uključuje strateške i akcione planove u borbi protiv korupcije. Kao druga mjera, prevencija podrazumijeva uklanjanje svih prijetnji odnosno rizika koji pospješuju korupciju. Istovremeno, prevencija smanjuje mogućnost pojave korupcije. Konačno, treća mjera - represija podrazumijeva procesuiranje i sankcionisanje krivičnih djela vezanih za korupciju.<sup>8</sup>

U skladu sa navedenim mjerama Evropske unije, svakako da je u okviru efikasnog funkcionisanja institucija nezavisno pravosuđe jedan od imperativa. Uticaja zakonodavne i izvršne vlasti i zloupotreba moći kojom raspolažu predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti, na način da utiču na rad suda i tužilaštva, u značajnoj mjeri smanjuju uticaj aktivnosti prevencije korupcije. Adekvatno procesuiranje i sankcionisanje, kojom se postiže generalna prevencija korupcije, je gotovo nemoguće bez nezavisnog pravosuđa. U Bosni i Hercegovini i Republici Srpskoj, u cilju postizanja veće nezavisnosti pravosuđa, a samim tim i smanjenju korupcije, na jedinstven način je uređeno imenovanje nosilaca pravosudnih funkcija, kao i utvrđivanje njihovih zarada.

## PLANOVI INTEGRITETA KAO PREVENTIVNI MEHANIZMI KORUPCIJE

Preventivne antikorupcijske mjere<sup>9</sup> su usmjerene ka promociji etike i integriteta unutar institucija javnog, privatnog i civilnog sektora, a uključuju uvođenje i sprovođenje posebnih mjera koje se odnose na pravila, procedure i ograničenja u službi, kao i upravljanje disciplinskim postupcima za nepostupanje u skladu s pravilima i procedurama. Preventivnim

---

8 Kržalić, A. (ur.) (2016). *Pregovaračka poglavlja 23 i 24 – o čemu pregovaramo*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije, str. 18.

9 Na značaj prevencije korupcije ukazuje i član 5 stav 1 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije iz 2003. godine, u kojem se ističe: „Svaka država ugovornica, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, dužna je da razvija i primjenjuje, ili održava djelotvornu, koordiniranu politiku sprečavanja korupcije kojom se unapređuje učešće društva i odražavaju načela vladavine prava, dobrog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost.” mjerama postiže se odgovorno vršenje povjerenih ovlašćenja, a za to su odgovorni i rukovodioci i službenici. Visok standard ponašanja i obavljanja poslova službenika doprinosi da institucije odgovorno vrše povjerene poslove. Ovim mjerama uvodi se kontrola i nadzor, smanjuju se diskreciona ovlašćenja i moć, a što za krajnji cilj ima jačanje transparentnosti i odgovornosti institucija države i društva.

Integritet je riječ latinskog porijekla (*integritas*) i znači jedinstvo, cjelinu, poštenje, čestitost, potpunost, usklađenost, ona je suprotnost značenju riječi potkupljivosti i korupciji.<sup>10</sup> Integritet označava cjelovitost, odnosno sveobuhvatnost ili potpunost. Integritet predstavlja skup vrijednosti i postupanja organa javne vlasti, drugih organizacija i pravnih lica koji omogućavaju da javni funkcioneri, zaposleni i radno angažovani poštuju zakone, kodekse ponašanja i etički djeluju s ciljem izbjegavanja korupcije i poboljšanja rada.<sup>11</sup>

U psihološkom i etičkom značenju integritet je sveobuhvatnost i čvrsta povezanost karakternih osobina, odnosno dobar sklad između sposobnosti, vrijednosnih stavova, interesa, navika i motiva ličnosti. U moralnom shvatanju, integritet podrazumijeva poštenje, dosljednost, predvidljivost i odgovornost. Integritet u profesionalnom ponašanju podrazumijeva da u institucijama, organima i organizacijama postoje razrađena pravila koja regulišu primjenu standarda profesije.<sup>12</sup> U normativnom smislu integritet predstavlja način ponašanja institucija i službenika koji obavljaju povjerene im poslove pošteno, nezavisno, nepristrasno, transparentno i u skladu sa propisima i moralnim vrijednostima.<sup>13</sup>

Pojam korupcije u sebi uključuje kršenje integriteta, ali i drugo neetičko ponašanje i druge prakse koje se, ako se koriste od strane javnog funkcionera, obično smatraju korupcionim (npr. sukob interesa i sl.).<sup>14</sup> Prevencija korupcije, ali i drugih štetnih ponašanja koja mogu da naškode instituciji, se postiže, između ostalog, planovima integriteta u kojima su precizirane mjere i aktivnosti koje određena institucija, odnosno njeni zaposleni treba da konstantno sprovode s ciljem jačanja njihove otpornosti, tj. radnih procesa na sve forme nepravilnosti.

Plan integriteta je interni antikorupcioni dokument koji sadrži skup mjera pravne i praktične prirode i kojim se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za različite oblike nepravilnosti u radu, kao i koruptivnog ponašanja, a predstavlja rezultat samoprocjene podložnosti institucije na koruptivno djelovanje i druge nepravilnosti.<sup>15</sup> Cilj usvajanja plana integriteta ogleda se u povećanju transparentnosti i javnosti rada, a time i jačanju povjerenja građana u rad organa javnih vlasti.

---

10 Maljević, A., Vujović, S., Martinović, A. (2017). *Suprotstavljanje korupciji i jačanje integriteta organa državne službe/uprave u Bosni i Hercegovini – priručnik za zaposlene*. Sarajevo: Zamm media consulting, str. 99.

11 Agencija za borbu protiv korupcije (2016). *Smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta*. Beograd: Agencija za borbu protiv korupcije, str. 1.

12 Čupić, Č., Minić, Z. (2014). *Rečnik korupcije, op. cit.*, str.15.

13 Danilović, E., Vračar, D., Maksimović, M. (2015). *Priručnik za izradu plana integriteta*. Banja Luka: Ministarstvo pravde Republike Srpske i Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske, str. 3.

14 Selinšek, Lj. (2015). *Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe - Comparative Research and Methodology*. Sarajevo: Regional Cooperation Council, p. 11.

15 Transparency International BiH (2015). *Priručnik: uvođenje planova integriteta na lokalnom nivou*. Banja Luka: TI BiH, str. 9.

Plan integriteta predstavlja preventivnu antikorupcijsku mjeru. Plan integriteta je dokument koji nastaje kao rezultat samoprocjene stepena izloženosti institucije rizicima za nastanak i razvoj korupcije, kao i izloženosti etičkim i profesionalno neprihvatljivim postupcima.<sup>16</sup> Cilj donošenja plana integriteta jeste jačanje integriteta institucije, koji podrazumijeva individualnu čestitost, profesionalizam, etičnost, institucionalnu cjelovitost, kao i način postupanja u skladu sa moralnim vrijednostima. Jačanjem integriteta institucije smanjuje se rizik da se javna ovlašćenja obavljaju suprotno svrsi zbog kojih su ustanovljena.<sup>17</sup> Ovo dalje doprinosi poboljšanju kvaliteta rada institucije, a time i povećanju povjerenja javnosti u njihov rad.

## METODOLOŠKI OKVIR ZA IZRADU PLANOVA INTEGRITETA U REPUBLICI SRPSKOJ

Strategijom borbe protiv korupcije u Republici Srpskoj za period 2013-2017. godine, te pripadajućim Akcionim planom, propisana je obaveza da sve institucije u javnom sektoru, svi organi uprave i lokalne samouprave, kao i sva javna preduzeća i ustanove donesu svoje planove integriteta. Obzirom na Dejtonsko ustavno uređenje Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, ova obaveza se ne odnosi na nosioce pravosudnih funkcija, što u svakom slučaju može da umanja efekte ove Strategije. Nezavistan rad pravosudnih organa značajno doprinosi smanjenju korupcije i trebao bi biti sastavni dio svih strategija borbe protiv korupcije. Strategijom je propisano da će Komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srpskoj, propisati smjernice za donošenje planova integriteta i odrediti subjekte koji su obavezni da usvoje planove integriteta. U skladu sa tim, Komisija je najprije tokom 2015. godine donijela Pravila za izradu, uvođenje i sprovođenje planova integriteta u Republici Srpskoj<sup>18</sup>, a potom 2016. godine i Odluku o određivanju subjekata koji su obavezni da usvoje planove integriteta u Republici Srpskoj. Obveznici su dužni da, u skladu sa usvojenim Pravilima izrade planove integriteta prema utvrđenoj metodologiji i u predviđenom roku.

Izrada i implementacija plana integriteta se izvodi po sljedećim fazama:<sup>19</sup>

1. faza pripreme (imenovanje radne grupe, donošenje programa izrade plana integriteta, prikupljanje podataka potrebnih za prepoznavanje rizika);
2. faza procjene i ocjene postojećeg stanja – ocjena izloženosti (prepoznavanje, analiziranje i ocjena rizika);

---

16 Selinšek, Lj. (2015). *Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe...*, *op. cit.*, p. 37.

17 Krnić, D., Obradović, M., Mojsilović, M. (2015). *Priručnik za izradu i sprovođenje plana integriteta*. Beograd: Agencija za borbu protiv korupcije, str. 8.

18 Vidjeti: Komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srpskoj (2015). *Pravila za izradu, uvođenje i sprovođenje planova integriteta u Republici Srpskoj*. Banja Luka: Ministarstvo pravde.

19 Ibidem, *ctp.* 3.

3. faza predlaganja mjera za poboljšanje integriteta (određivanje mjera za upravljanje rizicima, njihovih nosilaca i rokova – popunjavanje obrasca) i
4. faza praćenja i ažuriranja plana integriteta (redovno praćenje sprovođenja plana integriteta od strane rukovodioca i lica zaduženog za monitoring, izvještavanje Komisije, uključivanje u elektronski registar, nadzor od strane Komisije).

U skladu sa usvojenim Pravilima u svakoj od navedenih faza potrebno je realizovati određene zadatke nakon čije realizacije bi svaka institucija trebala da ima urađen Plan integriteta. Tako, na primjer, u *fazi pripreme* rukovodilac obveznika donosi odluku o osnivanju radne grupe za izradu plana integriteta, određuje njene članove i koordinatora radne grupe. Članovi radne grupe trebaju biti zaposleni iz ključnih oblasti funkcionisanja institucije, sa različitim položaja i nivoa radnih mjesta, a koji posjeduju visoki stepen integriteta. Koordinator radne grupe je osoba sa dobrim poznavanjem djelovanja institucije, koji uživa povjerenje zaposlenih i za koga se na osnovu svog rada i djelovanja u organizaciji može očekivati da će u ulozi vođe radne grupe konstruktivno ukazivati na probleme i nepravilnosti, te predlagati rješenja. Takođe, ostavljena je i mogućnost da se u aktivnosti radne grupe može uključiti zaposleni iz druge institucije ili spoljni savjetnik. U pripremljenoj fazi Radna grupa, nakon imenovanja: predlaže i predstavlja program izrade plana integriteta, kojim se određuju zadaci, izvršioci i rokovi; zajedno sa rukovodiocem upoznaje zaposlene sa svrhom, aktivnostima i ciljevima donošenja plana integriteta (isticanjem obavještenja, slanjem e-maila, održavanjem sektorskih ili sastanaka svih zaposlenih); poziva zaposlene da aktivno učestvuju i svojim prijedlozima doprinesu što racionalnijem i kvalitetnijem izboru načina i mjera za postizanje ciljeva plana integriteta; uspostavlja odgovarajuće kanale komunikacije sa zaposlenima (e-mail, radni sastanci i dr), putem kojih će se dostavljati prijedlozi u vezi izrade plana integriteta; prikuplja potrebnu dokumentaciju (sve pravne akte i propise koji se odnose na funkcionisanje institucije, sistematizaciju radnih mjesta, organograme, procesograme, finansijske i kadrovske podatke o instituciji, poslovni plan, izvještaje interne i eksterne revizije, izvještaje nadzornih tijela, podatke o pritužbama stranaka, disciplinskim i sudskim postupcima, medijske objave, iskustva srodnih institucija i druge podatke iz internih i eksternih izvora) koja predstavlja informacionu bazu za identifikaciju, analizu i upravljanje rizicima; razjašnjava druga pitanja vezano za izradu plana integriteta. U fazi pripreme za rukovodioca je određena obaveza da: zajedno sa radnom grupom upozna zaposlene sa svrhom, aktivnostima i ciljevima donošenja plana integriteta; sakupi i analizira relevantne prijedloge zaposlenih; odobri prijedlog programa radne grupe za izradu plana integriteta i obezbijedi potrebnu edukaciju i adekvatno informisanje članova radne grupe (činjenje dostupnim svih potrebnih dokumenata).<sup>20</sup>

U narednoj, *drugoj fazi* predviđena je procjena i ocjena postojećeg stanja izloženosti i otpornosti radnih procesa u oblastima funkcionisanja institucije. U ovoj fazi radna grupa, u zavisnosti od veličine i kompleksnosti institucije, bira najbolji mogući način za identifikaciju rizika. pri tome joj na raspolaganju stoje jedan ili više metoda, propisanih Pravilima, a to su: pregledanje i analiza dostupne

---

20 Ibid., crp. 4–5.

dokumentacije; popunjavanje i obrada anonimnih upitnika od strane zaposlenih; sprovođenje anketiranja korisnika usluga; obavljanje intervjua sa određenim brojem zaposlenih, fokus grupni intervjui i dr. Na osnovu sveobuhvatne i kvalitativne analize postojeće dokumentacije, analize odgovora zaposlenih na upitnike, sprovedenih razgovora sa zaposlenima i podataka dobijenih primjenom drugih metoda, radna grupa ocjenjuje dobijene rezultate i sačinjava popis rizika za razvoj korupcije, etički i profesionalno neprihvatljivih postupaka i drugih nepravilnosti. Nakon toga slijedi procjena identifikovanih rizika koja treba da utvrdi vjerovatnoću nastanka rizika i njegovu posljedicu na rad institucije.<sup>21</sup> Ova se procjena radi prema tzv. temperaturnoj mapi, kojom se u stvari procjenjuje intezitet rizika kao proizvod vjerovatnoće (na trostepenoj skali – niska, srednja i visoka) i posljedice rizika (mala, umjerena, ozbiljna).<sup>22</sup> Rangiranjem rizika procjenjuju se značajni i manje značajni rizici, kako bi radna grupa na osnovu toga mogla predložiti prioritete i adekvatne mjere za smanjenje i uklanjanje rizika u planu integriteta.

Identifikacija i procjena rizika se vrši prema oblastima rizika utvrđenim ovim Pravilima, a koje se odnose na najznačajnije nadležnosti obveznika, koje su u odnosu na poslovne procese koji se provode u njima ocijenjene kao rizične. Planom integriteta obavezno se obuhvataju sljedeće oblasti rizika.<sup>23</sup>

#### 1. Opšte oblasti:

- a. *Rukovođenje i upravljanje institucijom* (primarno se odnosi na rizike koji se mogu javiti na nivou visokog, srednjeg i nižeg menadžmenta u procesu primjene i provođenja procedura odlučivanja, delegiranja ovlašćenja, korišćenja diskrecionih ovlašćenja, provođenja nadzornih i kontrolnih mehanizama, kreiranja politike razvoja i upravljanja institucijom itd.);
- b. *Kadrovska politika* (odnosi se na rizike koji mogu postojati u procesu planiranja zapošljavanja, provođenju procedure zapošljavanja, izvještavanje i kontrola rada zaposlenih);
- c. *Planiranje i upravljanje finansijama* (obuhvata rizike koji mogu nastati u procesu planiranja budžeta, planiranja javnih nabavki, provođenje javnih nabavki, izrade i zaključivanja ugovora, praćenje provođenja ugovora, finansijsko izvještavanje, finansijsko upravljanje i kontrole, izvršavanje budžeta itd.);
- d. *Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata* (odnosi se na rizike koji mogu postojati u procesu fizičke bezbjednosti dokumentacije, kontrolu

---

21 Ibid., crp. 5–7.

22 Maljević, A., Vujović, S., Martinović, A. (2017). *Suprotstavljanje korupciji i jačanje integriteta organa državne službe/uprave u Bosni i Hercegovini – priručnik za zaposlene*, op. cit., str. 106.

23 Uporedi: Komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srpskoj (2015). *Pravila za izradu, uvođenje i sprovođenje planova integriteta u Republici Srpskoj*, op. cit., str. 7–8; Danilović, E., Vračar, D., Maksimović, M. (2015). *Priručnik za izradu plana integriteta*, op. cit., str. 14–16.

pristupa službenim prostorijama i dokumentaciji, adekvatne mjere nadzora, informacionu bezbjednost, evidenciju i kontrolu pristupa informacionim sistemima, čuvanje digitalnih formi podatka i sl.);

- e. *Etično i profesionalno ponašanje zaposlenih* (odnosi se na rizike sukoba interesa u obavljanju poslova, zabranu prijema poklona, moguće zloupotrebe službenih dužnosti, nesavjestan rad, dodatni rad zaposlenih, zaštitu zaposlenih koji prijavljuju korupciju ili druge nepravilnosti, obradu prijave korupcije i drugih nepravilnosti, spoljni uticaj na rad zaposlenih i sl.).

2. Posebne oblasti: su u vezi sa najznačajnijim nadležnostima obveznika i najizloženije su rizicima za nastanak korupcije i drugih nepravilnosti, a identifikacija i ocjena rizika je prepuštena samom obvezniku (posebne oblasti rizika najčešće se poklapaju sa nadležnostima ključnih sektora: izdavanje dozvola, licenci, ličnih dokumenata i sl.).

3. Specifične oblasti: pored navedenih oblasti, koje se obavezne za sve obveznike, pojedini obveznici ili grupe istovrstnih subjekata mogu biti od strane Komisije obavezani na analizu i upravljanje specifičnim rizicima, identifikovanih Strategijom, preporukama revizora i državnih organa sa nadzornim ovlaštenjima.

Za identifikovane i procjenjene rizike, u *trećoj fazi* se određuju mjere za poboljšanje, a koje mogu biti pravne i praktične prirode. Ove mjere su usmjerene na sprečavanje, otklanjanje ili umanjenje rizika i njihovih posljedica. Mjere koje se predlažu treba da budu odgovarajuće identifikovanim rizicima, efikasne, ekonomične i sprovode u instituciji. Predložene mjere se mogu odnositi na:<sup>24</sup>

- a. *pravnu regulativu*: donošenje potrebne regulative (zakona, podzakonskih akata, internih akata/uputstava/procedura), izmjena postojeće regulative u pravcu eliminisanja nepreciznih, neusklađenih i nejasnih odredbi, izmjena i dopuna regulative u pravcu ograničenja diskrecionih ovlašćenja, izmjene i dopune regulative s ciljem propisivanja odredbi o odgovornosti i posljedicama za neizvršavanje i kršenje obaveza i pravila i dr.;
- b. *upravljanje kadrovima*: obezbjeđenje da kadrovi koji izvršavaju procese sa povišenim rizikom imaju dovoljno znanja i iskustva, osiguranje dovoljnog broja stručnog kadra za efikasno izvršenje procesa, unaprijeđenje nivoa profesionalnosti i nepristrasnosti u radu i dr.;
- c. *odvijanje procesa u praksi*: unaprijeđenje efikasnosti prakse, preciziranje prava, obaveza i odgovornosti kod izvršenja procesa, obezbjeđenje zadovoljavajućeg protoka informacija potrebnih za obavljanje procesa, uspostava efikasnog sistema interne kontrole, obezbjeđenje sprovođenja sankcija za kršenje procedura i pravila, jasno definisanje kriterijuma za donošenje odluka, povećanje transparentnosti postojećih procedura i dr.;
- d. *finansijsko poslovanje* i
- e. *druga pitanja*.

---

24 Danilović, E., Vračar, D., Maksimović, M. (2015). *Priručnik za izradu plana integriteta*, op. cit., str. 17–18.

Na kraju treće faze bi svaka institucija trebala da ima prijedlog plana integriteta, odnosno registar rizika i mjera. Ovaj registar je glavni dokument plana integriteta, u koji se, nakon okončanog postupka identifikacije rizika i mjera za poboljšanje, unose podaci o: rizičnim oblastima rada institucije (opšte, posebne i specifične oblasti); opisu rizika; vjerovatnoći, posljedicama i procjeni rizika; predloženim mjerama za otklanjanje rizika; odgovornom licu za provođenje mjera; roku realizacije mjera (redosljed i prioriteti); mjerama iz nadležnosti drugih subjekata i poslednja rubrika u obrascu je ostavljena za naknadnu evaluaciju u smislu procjene statusa rizika od posljednje provjere.<sup>25</sup>

Konačno, u, *poslednjoj - četvrtoj fazi*, vrši se redovno praćenje sprovođenja plana integriteta od strane rukovodioca i lica zaduženog za monitoring – menadžer integriteta, zatim izvještavanje Komisije, uključivanje u elektronski registar rizika za Republiku Srpsku, te nadzor od strane Komisije.<sup>26</sup>

Sprovođenje plana integriteta obuhvata realizaciju mjera i aktivnosti za eliminisanje odnosno smanjenje rizika, periodičnu kontrolu rizika i ažuriranje mjera za uklanjanje, smanjivanje i praćenje mogućih uzroka i posljedica korupcije, drugih nezakonitih ili neetičkih postupanja. S tim u vezi, je propisana obaveza da institucije svake druge godine procjenjuju efikasnost i efektivnost sprovođenja plana integriteta. Institucije, koje imaju usvojen plan integriteta, uključuju se u elektronski registar, koji predstavlja sistem vođenja podataka za potrebe obveznika, kao i prosljeđivane podataka o izvršavanju plana integriteta Komisiji. Komisija prati i nadzire izradu i sprovođenje planova integriteta putem dostavljanja redovnih izvještaja od strane institucija, upućivanjem zahtjeva za dostavu informacija i na druge načine (uključujući neposredni nadzor, anketiranje korisnika usluga i dr). Propisana je obaveza prema kojoj su svi dužni, u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva, Komisiji dostaviti izvještaj o realizaciji plana integriteta. Takođe, Pravilima je određeno da se nova odluka o ponovnoj izradi plana integriteta donosi svake četiri godine od posljednjeg usvojenog plana integriteta ili ranije, ukoliko se evaluacijom provođenja plana integriteta procijeni da je integritet institucije narušen ili da predložene mjere ne daju očekivane rezultate.

Da bi se adekvatno sprovodio Plan integriteta Pravilima je propisano da staranje o sprovođenju preuzima menadžer integriteta, kojeg postavlja i razrješava rukovodilac institucije posebnim rješenjem. Za menadžera integriteta rukovodilac imenuje lice sa visokim stepenom integriteta, stručnog autoriteta i ugleda, koji poznaje instituciju i koji je svojim radom pokazao proaktivni pristup u identifikaciji i rješavanju nepravilnosti i drugih problema u radu. Menadžer može biti isto lice, koja je bilo određeno za koordinatora ili člana radne grupe za izradu plana integriteta. Menadžer integriteta je odgovoran rukovodiocu institucije za stalno praćenje i periodične preglede (kontrolu) rizika i ažuriranje plana integriteta, kao

---

25 Ibid., crp. 18.

26 Vidjeti: Komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srpskoj (2015). *Pravila za izradu, uvođenje i sprovođenje planova integriteta u Republici Srpskoj*, op. cit., str. 10–12; Danilović, E., Vračar, D., Maksimović, M. (2015). *Priručnik za izradu plana integriteta*, op. cit., str. 19–23.

i za predlaganje edukacije, izrade internih pravila i kodeksa etike, podsticanje integriteta i spriječavanja korupcije, sukoba interesa i drugih oblika pristrasnog postupanja zaposlenih. Menadžer integriteta ima obavezu da najmanje svaka tri mjeseca izvještava rukovodioca institucije o izvršenju plana integriteta. Sa druge strane zaposleni u instituciji su dužni da menadžeru integriteta, na njegov zahtjev, dostave potrebne podatke i informacije od značaja za izradu i provođenje plana integriteta. Takođe, svi zaposleni bez izuzetka su dužni obavijestiti menadžera integriteta o svakoj situaciji, pojavi ili radnji za koje na osnovu razumnog uvjerenja procjene da predstavlja mogućnost za nastanak i razvoj korupcije, sukoba interesa, drugih oblika nezakonitog ili neetičkog postupanja.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Primarni cilj Evropske unije jeste da države kandidati riješe problem korupcije prije nego što postanu članice. Zbog toga je svaka država obavezna uvesti specifičan plan i program antikorupcijskih mjera koje joj odgovaraju. Evropska unija zagovara tri mjere u cilju suzbijanja korupcije, koje je potrebno implementirati kako bi se države uspješno izborile protiv korupcije, a to su: funkcionisanje institucija koje se bave borbom protiv korupcije, prevencija, te represija. Nezavisno pravosuđe značajno doprinosi uspješnoj realizaciji navedenih mjera Evropske unije.

Republika Srpska je usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije Republike Srpske 2013-2017. godine, kao i Akcionim planom za sprovođenje navedene Strategije u mnogome unaprijedila svoje, u ranijem periodu, projektovane normativne i institucionalne kapacitete na prevenciji ove prijetnje. Cilj donošenja plana integriteta i njegovog sprovođenja nije rješavanje pojedinačnih slučajeva korupcije. Naprotiv, cilj je da se unutar institucija uspostave takvi mehanizmi koji će otkloniti okolnosti i smanjiti rizike za nastanak korupcije, ali i svih drugih vidova neetičkih i neprofesionalnih postupanja zaposlenih u svim oblastima funkcionisanja institucije. Plan integriteta omogućava zaposlenima u instituciji da aktivno učestvuju u njegovoj izradi i sprovođenju. Zaposleni najbolje poznaju funkcionisanje institucije u kojoj rade, smatra se da oni svojim znanjem i iskustvom na najbolji način mogu utvrditi određene rizike za poslovne procese koji se u toj instituciji obavljaju za nastanak korupcije, ali i drugih nepravilnosti, te predložiti odgovarajuće mjere i aktivnosti radi njihovog otklanjanja.

Činjenica je da od integriteta zaposlenih u institucijama zavisi i integritet same institucije. Zbog toga postoji potreba za stalnim jačanjem etike i ličnog integriteta zaposlenih, a u cilju unapređenja integriteta institucije. Od integriteta često zavisi i to da li će postupanje unutar institucije biti u skladu sa principima dobrog upravljanja.

**Gojko Pavlovic, PhD**  
*Think Tank, Banja Luka*

**Goran Maricic, LL.M.**  
*Joint Services Section of the Government of the Republic of Srpska*

## INTEGRITY PLANS AS PREVENTIVE MECHANISMS OF CORRUPTION IN THE REPUBLIC OF SRPSKA

### **Abstract:**

*The independence of the judiciary, the prevention of corruption and the respect of human rights are key areas in the negotiating processes of the candidate country for European Union membership. Each of the above mentioned areas contains several, mutually linked criteria that the candidate country must meet in order to reach European standards. Therefore, in order to protect its interests, EU cites criteria that effectively address the issue of preventing corruption. Following the good practices of the European Union, the paper deals with activities on building Integrity plans in the institutions of public authority in the Republic of Srpska. Integrity plans are internal preventive anti-corruption documents that prevent and eliminate the potential for the emergence and development of different forms of corrupt behavior, but also other forms of integrity abuse within the institution as whole, individual organizational units and individual work places. Integrity plans is prescribed by Anti-corruption strategy for 2013-2017 adopted by the National Assembly of the Republic of Srpska and the Action plan for the implementation of this Strategy. After introductory expositions related to the conceptual definition of integrity, the authors in the paper present the methodological framework for the development of the Integrity plans in the Republic of Srpska. The paper also deals with the implementation of the integrity plans, respectively on realization of measures and activities for elimination, i.e. reduction of risks that can lead to corruption and other illegal or unethical acts.*

**Keywords:** *integrity plans, prevention, corruption, the Republic of Srpska*

### L I T E R A T U R A:

1. Agencija za borbu protiv korupcije (2013). *Priručnik za trening o integritetu*. Beograd: Agencija za borbu protiv korupcije.
2. Agencija za borbu protiv korupcije (2016). *Smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta*. Beograd: Agencija za borbu protiv korupcije.
3. Čupić, Č., Minić, Z. (2014). *Rečnik korupcije*. Beograd: Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM).

4. Datzer, D. (2016). *Kriminologija korupcije*. Sarajevo: Fakultet za kriminologiju, kriminalistiku i sigurnosne studije.
5. Danilović, E., Vračar, D., Maksimović, M. (2015). *Priručnik za izradu plana integriteta*. Banja Luka: Ministarstvo pravde Republike Srpske i Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske.
6. Heidenheimer, A. J., Johnston, M., (ed) (2002). *Political Corruption: Concepts & Context, Third edition*. New Brunswick and London: Transactions Publishers.
7. Krunić, D., Obradović, M., Mojsilović, M. (2015). *Priručnik za izradu i sprovođenje plana integriteta*. Beograd: Agencija za borbu protiv korupcije.
8. Kržalić, A. (ur.) (2016). *Pregovaračka poglavlja 23 i 24 – o čemu pregovaramo*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije.
9. Komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srpskoj (2015). *Pravila za izradu, uvođenje i sprovođenje planova integriteta u Republici Srpskoj*. Banja Luka: Ministarstvo pravde.
10. Maljević, A., Vujović, S., Martinović, A. (2017). *Suprotstavljanje korupciji i jačanje integriteta organa državne službe/uprave u Bosni i Hercegovini – priručnik za zaposlene*. Sarajevo: Zamm media consulting.
11. Sinanović, B. et al. (2016). *Istraga i procesuiranje krivičnih dela korupcije identifikovanih kroz revizorske izveštaje - praktikum za pripadnike pravosuđa i policije*. Beograd: Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu.
12. Selinšek, Lj. (2015). *Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe - Comparative Research and Methodology*. Sarajevo: Regional Cooperation Council.
13. Transparency International BiH (2015). *Priručnik: uvođenje planova integriteta na lokalnom nivou*. Banja Luka: TI BiH.
14. Vujaklija, M., (1972). *Leksikon stranih reči i izraza*. Beograd: Prosveta.
15. Vargas-Hernández, J. G. (2011). The multiple faces of corruption: typology, forms and levels. In: Barković Bojanić, I., Lulić, M. (ed.), *Contemporary Legal and Economic Issues III*. Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law, pp. 269–290.

---

CIP - Каталогизација у публикацији  
Библиотека Матице српске, Нови Сад

34(497.11)(082)  
34(497)(082)

**МЕЂУНАРОДНИ научни скуп “Правнички дани проф.  
др Славко Царић” (14 ; 2017 ; Нови Сад)**

Nezavisnost pravosuđa : [zbornik referata sa XIV  
međunarodnog naučnog skupa “Pravnički dani prof. dr Slavko  
Carić” održanog od 21.-23. septembra 2017. godine u Novom  
Sadu] = Independence of the judiciary / priredio, edited by  
Milorad Bejatović. - Novi Sad : Pravni fakultet za privredu i  
pravosuđe = Faculty of Law for Business and Justice, 2017 (Novi  
Sad : Feljton). - 650 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 150. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. -  
Bibliografija uz svaki rad. - Rezime na engl. jeziku uz svaki rad.

ISBN 978-86-6019-075-0

a) Судство - Независност - Србија - Зборници b) Судство -  
Независност - Балканске државе - Зборници  
COBISS.SR-ID 315956487