

institut alternativa



SASTANAK

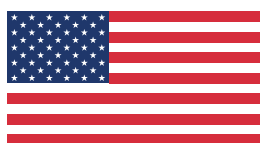
Inspekcije u borbi protiv korupcije - presjek izazova

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

8. DECEMBAR 2023. GODINE
PODGORICA



„Nema opravdanja za sistemske probleme. Hajde da mijenjamo sistem!“
-Citat jedne od učesnica sastanka



Zaključci i preporuke su izrađeni u okviru projekta **“Inspekcije bez protekcije: Saveznici u borbi protiv korupcije”**, koji je podržala Ambasada Sjedinjenih Američkih Država u Crnoj Gori, Biro Stejt dipartmenta za borbu protiv međunarodne trgovine drogom i sprovođenje zakona (INL). Sadržaj zaključaka i preporuka je isključiva odgovornost Instituta alternativa, i nužno ne odražava stavove Vlade Sjedinjenih Američkih Država.



Na sastanku koji se ticao rada inspekcija sa aspekta borbe protiv korupcije, ali i saradnje sa drugim institucijama i organizacijama, koje mogu dati doprinos ovoj temi, istaknuti su specifični izazovi u radu naročito Uprave za inspekcijske poslove, ali i saradnji sa policijom, institucijama krivičnog pravosuđa i organizacijama civilnog društva. U sastanku je učestvovalo 35 predstavnika/-ca relevantnih institucija i organizacija civilnog društva/samoniklih građanskih inicijativa.

Iz **Uprave za inspekcijske poslove** naglašeno je da je neophodno da model ustanovljen 2012. godine kroz objedinjavanje raznorodnih inspekcija treba i dalje primjenjivati. Kako je učinkovitost u borbi protiv korupcije neraskidivo povezana sa integritetom samim inspektora i inspektorki, istaknuto je da je u Upravi pokrenut 21 disciplinski postupak za težu povredu službene dužnosti, od kojih je njih sedam pravosnažno okončano. Ipak, ukazano je i na nejednako postupanje Disciplinske komisije, koja je u odnosu na dva slučaja sa istim činjeničnim opisom različito odlučila. Kao ograničavajuća činjenica, istaknuto je to što nema posebnih uslova za stupanje u rad inspektora i inspektorki, i da se ne vrše posebne provjere koje bi utvrdile njihovu sklonost korupciji ili nesavjesnom postupanju. Uprava za inspekcijske poslove je protiv jednog službenika inicirala i krivični postupak. U tom slučaju, dalje postupanje je na policiji i tužilaštvu. Uprava za inspekcijske poslove, u trenutnim uslovima, ima samo mehanizme praćenja rada i postupanja u predmetima, a kao pozitivan istaknut je mehanizam koji se naročito primjenjuje u Inspekciji rada, a to je da se vrši zamjena inspektora, i na taj način se omogućava vid međusobne kontrole rada inspektora ili inspektorki. Zamjena inspektora vrši se regionalno (po geografskoj oblasti djelovanja), ali i u odnosu na konkretne subjekte nadzora.

Iz **Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici**

je istaknuto da kada je u pitanju saradnja inspekcija i tužilaštva najkonkretniji rezultati su postignuti u pogledu eksploatacije šljunka. Tužilaštvo ima u radu osam krivičnih prijava podnijetih od strane Uprave za inspekcijske poslove, uglavnom po pitanju nelegalne eksploatacije šljunka. Ipak, riječ je o nedovoljnom broju prijava, koji nalaže potrebu da se radi na boljoj formalnoj i neformalnoj komunikaciji između ovih institucija, posebno u pogledu samog procesuiranja krivičnih djela kojih ima u izobilju na teritoriji Glavnog grada. Ipak, kao pozitivan primjer izdvaja se upravo **Operativni tim za suzbijanje nelegalne eksploatacije šljunka**, koji je imao konkretnu ulogu u jačanju saradnje, kroz uključivanje predstavnika ključnih institucija i mehanizme zaštite protoka informacija sa ciljem efikasnosti u djelovanju. S obzirom na nedostatak kadrovskih kapaciteta i u samom Tužilaštvu, uloga inspekcija u prikupljanju dokaza i potencijalni doprinos u tom pogledu na osnovu konkretnih zahtjeva Tužilaštva je velik. Osim u oblasti nelegalne eksploatacije šljunka, iz Uprave za inspekcijske poslove istaknuto je da je značajan broj prijava podnijet i za druge oblasti, uključujući nelegalnu sječu šuma (sedam – osam prijava), i lovstvo. Međutim, nerij-



etko se dešava da se prijave odbacuju veoma brzo, ili da tužioci upućuju na prekršajni postupak, što se, primjera radi, desilo u jednom slučaju trgovine divljih životinja. Kako se podnošenje krivičnih prijava od strane inspekcija nametnulo kao jedan od ključnih pokazatelja njihove efikasnosti u oblasti borbe protiv korupcije, iz Uprave za inspekcijske poslove je ukazano da će učiniti dostupnim naročito informacije o broju krivičnih prijava podnijetih od strane Prosvjetne inspekcije. Imajući u vidu specifičnosti u odnosu na pojedine oblasti inspekcijskog nadzora, kontrola kupljenih diploma je istaknuta kao pose-



ban izazov, zbog teške dokazivosti. Samim tim, zahtijeva posebnu saradnju svih nadležnih institucija. Određeni instituti, poput primjene mjera tajnog nadzora, i simuliranog davanja mita, na raspolaganju su sa ciljem otkrivanja teže dokazivih nepravilnosti, posebno kroz saradnju inspekcija sa institucijama krivičnog pravosuđa. Međutim, ovi instituti, zbog osjetljivosti u primjeni, zahtijevaju posebnu obazrivost. Na drugoj strani, nedavno pokretanje slučajeva protiv inspektora, zbog sumnje o zloupotrebi službenog položaja i davanje/primanje mita, je pozitivno sa stanovišta saradnje u unapređenju in-

tegriteta inspekcija, a samim tim i njihove učinkovitosti u borbi protiv korupcije.

Pretpostavka za bolje djelovanje inspekcija a posredno i pospješivanje saradnje sa drugim institucijama, je **unapređenje normativnog okvira za vršenje inspekcijskog nadzora**. Iz tog razloga, već u prvom kvartalu 2024. godine, očekuje se izmjena Zakona o inspekcijskom nadzoru kroz uvođenje novih instituta u skladu sa dobrim praksama, kao što su uvođenje kontrolnih listi za lakše vršenje inspekcijskog nadzora i metodologija za procjenu rizika kao osnove za planiranje nadzora. Takođe, planirano je da se osnaži uloga inspekcija u praćenju stanja u sektorima u kojima djeluju, s obzirom na prepoznate trendove da inspekcije sve više preuzimaju i analitičku funkciju. Izmjenama će se precizirati i cilj inspekcijskog nadzora, uvesti novo načelo saradnje, kako bi se u pogledu obuhvatnosti i djelotvornosti inspekcijskog nadzora omogućilo da više inspekcija istovremeno učestvuju u nadzoru.

U pogledu radnopravnog statusa inspektora, oni se biraju na mandat i pripadaju kategoriji ekspertsko-rukovodnog kadra, shodno kategorizaciji u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. U praksi je prepoznat **izazov diskontuiteta** u vršenju ove funkcije, zbog nepravovremenog raspisivanja oglasa za popunu radnog mjesta, što će se nastojati preduprijeti kroz izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima (obaveza da se raspiše konkurs za inspektore/-ke barem tri mjeseca prije isteka mandata). Iz Agencije za sprječavanje korupcije (ASK) istaknuta je preporuka da se donesu **interna pravila za postupanje u situacijama sukoba interesa**, posebno relevantna za postupanje inspektora i inspektorki s obzirom na to da, osim Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika, nema dodatnih smjernica u ovom pogledu

za državne službenike i službenice, pa samim tim i za inspekcijske službe. ASK je u fazi izrade posebne kontrole liste za provjeru integriteta za buduće zaposlene u ovoj instituciji, koja se može koristiti kao uzor i za razvijanje slične kontrolne liste za inspekcijske organe, sa ciljem ukazivanja na rizična ponašanja. Iz Uprave za inspekcijske poslove je napomenuto i da treba uvesti i psihološko testiranje inspektora prilikom sprovođenja testiranja, kako bi imali uvid u to šta se od osobe može očekivati (na osnovu presjeka stanja koje bi radilo stručno lice, a koje bi uvažilo sklonosti lica ka kockanju, korupciji ili nekom trećem nesavjesnom postupanju koje bi ugrozilo organ).

Manjak kapaciteta istaknut je kao gorući problem u svim institucijama: tužilaštvu, policiji i inspekcijama. Primjera radi, u Upravnoj inspekciji, koja je u sastavu Ministarstva javne uprave, zaposleno je svega pet inspektora/-ki, dok u pojedinim oblastima radi samo po jedan inspektor (primjer rudarskog inspektora). Među razlozima za ovu situaciju, ističe se nedovoljna konkurentnost zarada u inspekcijskim organima, posebno u odnosu na određene profesije (na pr. medicina jer je zarada u privatnim i javnim zdravstvenim ustanovama znatno višija). Osim što to negativno utiče na efikasnost u postupanju, ova situacija nosi i koruptivni rizik, jer su mehanizmi poput zamjene inspektora ili zajedničkog vršenja nadzora, sa ciljem međusobne kontrole, u startu onemogućeni.

Tokom diskusije u okviru sastanka, na konkretnim primjerima su naročito **predstavnic i predstavnice građanskih inicijativa i organizacija civilnog društva** ukazali na neefikasnost inspekcijskog nadzora i nedovoljne saradnje, čak i u slučajevima evidentnih neregularnosti. Njihova iskustva se mahom odnose na urbanističko-građevinsku inspekciju, koja sada djeluje u okviru Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine. Jedan od drastičnih primjera je izgradnja nelegalnih objekata u podnožju brda Ljubović, koja je nastavljena uprkos donošenju tri izvršna rješenja o rušenju. Takođe, građani i građanke ukazuju da su po pozivanju inspekcije, svjedočili prisnim pozdravima inspektora i investitora što ih je obeshabrililo u pogledu učinka njihovih inicijativa, a dodatno, i oni su sami bili izloženi krivičnim prijavama od strane investitora. Uprkos naglasku da su nedostajuća finansijska sredstva za rušenje objekata jedan od razloga odugovlačenja konkretnog postupka, učesnici su ukazali i da se na ovom konkretnom slučaju prelamaju drugi aspekti djelovanja inspekcija i policije, jer iz njega proizilazi i krivično djelo povreda pečata na koje može da reaguje policija, dok zbog izlivanja kanalizacije i zaštite od buke ima prostora i za proaktivnije djelovanje ekološke inspekcije.



Nedostatak pravila o postupanju po inicijativama takođe ograničavajuće djeluje na saradnju između samoniklih građanskih inicijativa i organizacija civilnog društva i pojedinih inspekcija. U tom smislu, pozitivan iskorak predstavlja utvrđivanje interne procedure za djelovanje po inicijativama od strane Uprave za inspekcijske poslove. Prema ovoj proceduri, postupanje po inicijativi ima prioritet u inspekcijskom nadzoru, i nadležni/-a inspektor/-ka dužni su da inspekcijski pregled po inicijativi izvrše u roku od 8 dana,

ukoliko zakonom nije propisan kraći rok, a podnosioca ili podnositeljku inicijative da obavijeste o prijemu u roku od tri dana.

Rano djelovanje i brzina u postupanju su ključni kako bi se obezbijedila preventivna uloga inspekcija. Zbog toga treba insistirati na boljoj saradnji sa Sudom za prekršaje i na boljoj stopi izvršenja rješenja, jer ulaženje u fazu pokretanja sudskog postupka, iako ponekad neminovno, znači i sporiji dolazak do očekivanih rezultata. To se posebno odnosi na izgradnju objekata, koja sama po sebi traje dugo, a u odmakloj fazi teže je sanirati posljedice, o čemu svjedoči i slučaj izgradnje lamele u naselju Ljubović, čije rušenje se odlaže zbog nedovoljnih finansijskih sredstava. Međutim, kao nešto što slabi odvratajuće i preventivno djelovanje inspekcija prepoznata je i blaga kaznena politika prekršajnih sudova, koji nerijetko dosude kazne ispod minimuma. Takođe, istaknuta je potreba da se inspektorima/-kama omogući veća autonomija u utvrđivanju raspona kazni, po uzoru na neke zemlje u regionu.

Preporuke:

- Primjer uspješne saradnje inspekcija, policije, tužilaštva, građanskih aktivista/-kinja i drugih institucija i organizacija, u oblasti nelegalne eksploatacije šljunka, treba primijeniti i na druge oblasti od posebnog rizika za korupciju, od kojih se posebno izdvajaju nelegalna izgradnja objekata, kupovina diploma i zapošljavanje mimo utvrđenih procedura;
- Postupanje po inicijativama je naročito važno za kredibilnu saradnju inspekcija i samoniklih građanskih inicijativa/ organizacija civilnog društva; u tom pogledu, razrada postupanja po primljenim inicijativama kroz internu proceduru Uprave za inspekcijske poslove treba da posluži kao potencijalna osnova za dalji rad na boljem i predvidivijem zakonskom regulisanju ovog važnog aspekta djelovanja inspekcija;
- U slučajevima sumnje na teško dokazive nepravilnosti u određenim oblastima, saradnja inspekcija sa policijom i institucijama krivičnog pravosuđa treba da se oslanja na institute poput primjene mjera tajnog nadzora, simuliranog davanja mita i sl;
- Rano djelovanje inspekcija i drugih nadležnih institucija, u zavisnosti od sektora i vrste nepravilnosti, je ključno; u tom smislu, proaktivno djelovanje po službenoj dužnosti je neophodno kako bi se spriječile dalje nepravilnosti i povezani troškovi, što se najbolje ilustruje na primjerima nelegalne izgradnje objekata i poteškoća u izvršavanju rješenja o rušenju;
- Dalji naponi na unapređenju učinkovitosti inspekcija i njihove saradnje treba da obuhvate kaznenu politiku, i da razmotre stepen autonomije inspektora/-ki u utvrđivanju raspona kazni; u tom smislu, saradnja sa prekršajnim sudovima je od izuzetnog značaja;
- U slučajevima gdje postoje višestruke nepravilnosti (nelegalna gradnja, povreda pečata, prekoračenje pravila o zaštiti životne sredine od buke itd.), nadležne inspekcije, policija i druge institucije treba proaktivno da djeluju, po službenoj dužnosti, u odnosu na svaku od tih nepravilnosti;



- Unapređenje saradnje inspekcija i drugih institucija i organizacija i generalno njihove učinkovitosti u borbi protiv korupcije u najvećoj mjeri zavisi od političke podrške, koja se posebno ogleda u izdvajanju finansijskih sredstava za politiku nagrađivanja i zapošljavanja u inspekcijskim organima, policiji i drugim institucijama, ali i troškova proisteklih iz nalaza i izvršenja rješenja po izvršenom inspekcijskom nadzoru; samim tim, Ministarstvo finansija treba pažljivo da planira sredstva za rad inspekcijskih organa i troškova koje podrazumijevaju nalazi inspekcijskog nadzora i da sprovodi ciljane konsultacije tokom pripreme budžeta o ovim pitanjima;
- Izmjena normativnog okvira, koje se odnose na stvaranje pretpostavki za unapređenje procjene rizika i planiranja nadzora, formalizovanog uvođenja kontrolnih listi, treba usvojiti što prije, posebno imajući u vidu da su ove izmjene neophodne za ispunjavanje jednog od privremenih mjerila u pogavlju 23 (pravosuđe i temeljna prava) u procesu pregovora sa Evropskom unijom (EU);
- Integritet u postupanju inspektora i inspektorki takođe treba da bude predmet posebne pažnje i potencijalno dodatnog zakonskog regulisanja; u tom smislu, neke od predloga sa sastanka, poput kontrolnih listi za provjeru integriteta, propisivanja dodatnih uslova za zasnivanje radnog odnosa i poboljšanja radnopravnog statusa, treba dodatno razmotriti.

