



**Predlog politika za unapređenje efikasnosti
rada inspekcijskih organa i tužilaštva u
cilju sprečavanja korupcije u poslovima
upravljanja komunalnim otpadom**

Februar 2024

Sadržaj

Uvod	3
1. Analiza	4
2. Opcije politika	11
3. Preporuke politika	15
Zaključak	17

EKOLOŠKI POKRET „OZON“
Serdara Jola Piletića bb, 81400 Nikšić
+382 40 206 564 • office@ozon.org.me
www.ozon.org.me

Sažetak

Kako se nekontrolisano odlaganje otpada na neuređenom gradskom smetlištu „Mislov do” u Nikšiću dešava kontinuirao u trajanju od 20 godina, kao jedan od razloga prepoznali smo i izostanak efikasne primjene relevantnih zakona od strane nadležnih inspekcijskih organa, tužilaštva i Uprave policije, kao nadležnih institucija.

U dokumentu „*Predlog politika za unapređenje efikasnosti rada inspekcijskih organa i tužilaštva u cilju sprečavanja korupcije u poslovima upravljanja komunalnim otpadom*“ analizirali smo i prikazali rezultate ankete koju smo sprovedli u pripremi.

Ubjedljiva većina anketiranih prepoznala je odgovornost nadležnih institucija koje su bile predmet ankete, što potvrđuje poznavanje zakonom propisanih obaveza u oblasti upravljanja otpadom, kao i sumnju u postojanje korupcije.

Sam dokument sadrži analizu, opcije politika, te kratkoročne, srednjoročne i dugoročne preporuke koje daju konkretnе smjernice za unapređenje postojećeg stanja.

Naročito ističemo preporuku za formiranje posebne jedinice za borbu protiv ekokriminala, pri Upravi policije, što smo kao inicijativu uputili Ministarsvu unutrašnjih poslova.

Uvod

Nelegalno odlagalište komunalnog otpada u opštini Nikšić, na lokaciji „Mislov do”, planina Budoš, funkcioniše od 2003. godine. Riječ je o privatnoj parceli za koju lokalna samouprava plaća mjesečni zakup i koja nikad nije bila opremljena potrebnom infrastrukturom za privremeno skladištenje, što je zakonska obaveza za funkcionisanje takvog objekta.

Sem komunalnog otpada iz opštine Nikšić na „Mislovom dolu” nezakonito su odlagane i druge vrste otpada, kao što su životinjski, medicinski, građevinski, otpadna ulja i dr, kao i miješani otpad iz drugih opština Budve, Kotora, Berana, Plužina, zašto su i naplaćivane usluge deponovanja. Takođe na tom neuređenom gradskom smetlištu odlagan je otpad iz industrija.

Površinski i podzemni požari koji su bila česta pojava, nesporno su negativno uticali na kvalitet životne sredine i zdravlje ljudi.

Iako je javnost bila upoznata sa situacijom aktivnostima organizacija civilnog društva i medija, za 20 godina funkcionisanja ovog neuređenog gradskog smetlišta nije došlo do zabrane rada od strane nadležnih inspekcijskih organa, kao ni pokretanja procedura od strane tužilaštva ili policije, obzirom da se radi o ekokriminalu.

Sve navedeno upućuje za prostor ispitivanja koruptivnih radnji, što nije prepoznato od strane inspekcijskih i

tužilačkih organa, koji su po službenoj dužnosti imali prostor da pokrenu odgovarajuće procedure kojima bi se utvrdilo činjenično stanje i naložile odgovarajuće mjere u cilju zaštite zdravlja ljudi i životne sredine.

1. Analiza

Sama činjenica da se neuređeno gradsko smetlište „Mislov do” koristi u svrhu odlaganja komunalnog otpada iz opštine Nikšić od 2003. godine, bez ispunjavanja zakonski definisanih uslova u kontekstu potrebne infrastrukture, načina korišćenja prostora, zaštitnih mjera, organizovane evidencije, mjerena primljenog otpada, ukazuje na izostanak odgovarajućeg inspekcijskog nadzora, interesovanja tužilačkih organa, konkretno osnovnog državnog tužilaštva, ali i policije imajući u vidu da se problem sa pravom dovodi u kontekst ekokriminala.

Iako je Zakonom o inspekcijskom nadzoru, u članu 55¹ definisan način zabrane obavljanja djelatnosti, što je u slučaju „Mislovog dola” bila nesporna potreba, za 20 godina funkcionisanja nije došlo do takve situacije, već kako su godine prolazile problem je bio sve izraženiji,

¹ Zakon o inspekcijskom nadzoru, član 55 : „Kada se utvrdi da postoje nepravilnosti većeg obima ili nepravilnosti kojima se ugrožava život ili zdravlje fizičkih lica ili životne sredine i u drugim slučajevima određenih zakonom, inspektor će zabraniti obavljanje djelatnosti pečaćenjem, prostora, objekata, gradilišta, opreme, sredstava rada I drugih sredstava do otklanjanja nepravilnosti.“

prije svega zbog sve većih količina nekontrolisano odloženog otpada, miješanja različitih vrsta otpada, što je u suprotnosti i sa Zakonom o upravljanju otpadom, kao i Krivičnim zakonikom Crne Gore.

Navedene činjenice ukazuju da je izostala efikasna i neselektivna primjena Zakona o inspekcijskom nadzoru, što između ostalog otvara i prostor za ispitivanje eventualnih koruptivnih radnji.

Kao i u slučaju inspekcijskih organa na državnom nivou, izostala je i odgovarajuća uloga Komunalne policije opštine Nikšić, čije su nadležnosti između ostalih „vršenje komunalnog nadzora na obezbjeđenjem komunalnog reda u oblastima javne čistoće, prevoza u deponovanja komunalnog i drugog otpada, izgradnje, održavanja i korišćenja deponija“². Kako su se u prethodnih 20 godina izmjenile četiri garniture lokalne samouprave, podrazumijevajući i aktuelnu koja je pokrenula proces gašenja unutrašnjih požara i trajnog zatvaranja „Mislovog dola“, a što je podrazumijevalo i promjene na mjestu vodećih ljudi i u Komunalnoj policiji, izostanak efikasne I konkretnе primjene nadleženosti možemo dovesti i u kontekst postojanja koruptivnih momenata, kojima je omogućeno favorizovanje privatnog interesa nad javnim.

Opština Nikšić je shodno uvidu u ugovore o zakupu lokacije, za 20 godina za tu svrhu isplatila preko 420.000 eura, dok je Vlada Crne Gore za potrebe gašenja

² <http://niksic.me/pregled-sluzbi>

unutrašnjih požara u tijelu tog neuređenog smetlišta uplatila 400.000 eura, što je moralo biti interesantno i za nikšićko osnovno državno tužilaštvo , ako imamo u vidu da je javnost bila upoznata sa nelegalnim aktivnostima na „Mislovom dolu”.

Kako se nelegalno odlaganje i trgovina otpadom, odnosno naplaćivanje usluga nezakonitog deponovanja ne samo komunalnog već iz opasnog otpada, izazivanje površinskih požara, dovodi u kontekst ekokriminala, te da je sve to rađeno na parceli u privatnom vlasništvu, bez odgovarajućih zakonskih preduslova za bavljenje konkretne djelatnosti upravljanja otpadom, važno je istaći i izostanak aktivnosti uprave policije, koja je imala ovlašćenja za utvrđivanje činjeničnog stanja i pokretanje službenih dužnosti.

Upravo zbog toga željeli smo kroz ovaj dokument analizirati i predstaviti rezultate sprovedenog anketiranja građana/ki Nikšića sa akcentom na postojanje koruptivnih elemenata, odnosno razumijevanje kako se došlo u situaciju da neuređeno gradsko smetlište „Mislovo do” koristi 20 godina uprkos nepostojanju zakonske osnove.

Postojanje zakonskih preduslova za zatvaranje neuređenog gradskog smetlišta

Ubjedljiva većina anketiranih, njih 95% smatraju da su za 20 godina nelegalnog funkcionisanja postojali zakonski okviri za trajno zatvaranje neuređenog gradskog smetlišta „Mislovo do”, dok je njih 5% suprtonog stava.

Odgovornost Uprave za inspekcijske poslove za nezakonito funkcionisanje „Mislovog dola”

Odgovornost Uprave za inspekcijske poslove za 20-to godišnje nelegalno funkcionisanje neuređenog gradskog smetlišta „Mislov do”, prepoznaje čak 95% anketiranih, dok 5% njih smatra da nemaju odgovornost.

Odgovornost Komunalne policije za nezakonito funkcionisanje „Mislovog dola”

Isti slučaj je i kada je odgovornost Komunalne policije, kao organa u nadležnosti lokalne samouprave opštine Nikšić. Ubjedljiva većina 95% prepoznaje da Komunalna policija nije shodno nadležnostima uticala da se zatvori neuređeno gradsko smetlište, dok njih 5 % ne smatra da su za to bili odgovorni.

Odgovornost tužilačkih organa za nezakonito funkcionisanje „Mislovog dola”

I kada su tužilački organi u pitanju, odnos anketiranih je identičan kao u slučajevima nadležnih inspekcijskih organa , što je odraz stave građana da su krivi svi oni koji su mogli shodno svojim nadležnostima uticati da se zatvori „Mislov do”, trajno zabrani za deponovanje otpada i pokrenu procedure protiv odgovornih, sa posebnim interesovanjem sa eventualne koruptivne radnje kojima je omogućeno 20-to godišnje korišćenje bez ikakvog zakonskog utemljenja.

Korupcija kao jedan od razloga za izostanak zatvaranja „Misloog dola”

Kada je prepoznavanje korupcije kao jednog od uzroka za izostanak trajne zabrane deponovanja različitih vrsta otpada na neuređenom gradskom smetlištu „Mislov do”, većina anketiranih njih 70% smatra da je opravdana sumnja, dok 30% njih nije takvog stave.

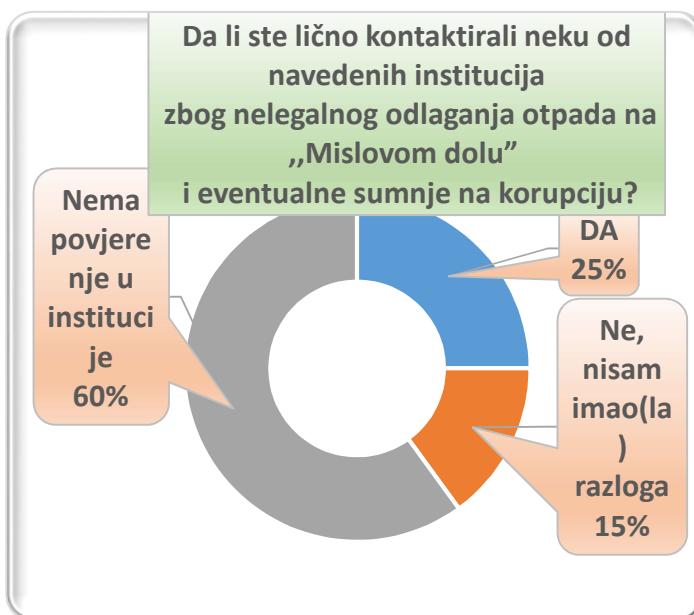


Imajući u vidu značajan medijski prostor koji je dobila problematika nelegalnog deponovanja na „Mislovom dolu”, požara koji su bili vidljivi i trajali po više mjeseci, upozorenjima od organizacija civilnog društva o negativnim uticajima na životnu sredinu i javno zdravlje, povremenim protestima mještana, očekivano je da većina

građana smatra da su koruptivne radnje bile jedan od razloga 20-to godišnjeg ekokriminala.

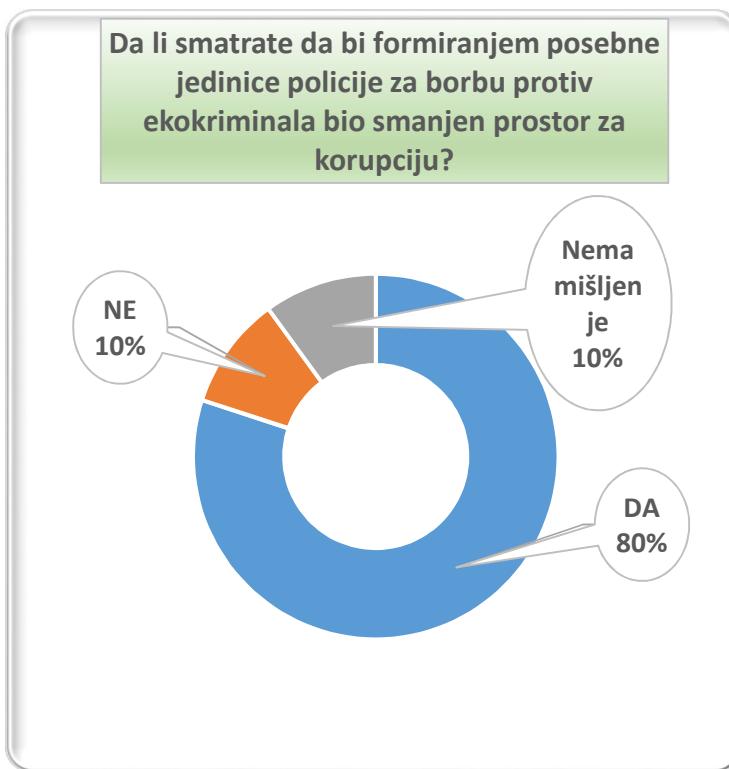
Povjerenje u nadležne inspekcijske i tužilčke institucije zbog eventualne sumnje na korupciju

Kada je riječ o povjerenju u Upravu za inspekcijske poslove, Osnovno državno tužilaštvo, Komunalnu policiju Opštine Nikšić, odnosno u lična iskustva po prijavi na sumnju u koruptivne postupke u kojima učestvuju njihovi službenici, najveći broj anketiranih njih 60% nema povjerenja,, 25% je kontaktiralo sa institucijama u vezi sa sumnjom na koruptivne radnje, dok se njih 15% izjasnilo da nijesu imali razloga za to.



Podrška inicijativi za formiranje posebne jedinice za borbu protiv ekokriminala

Najviše anketiranih, njih 80%, smatra da je potrebno formirati posebnu jedinicu za borbu protiv ekokriminala, pri Upravi policije, njih 10% ne smatra da je to potrebno, dok se 10% izrazilo da nema mišljenje u vezi tog predloga.



Ovo smatramo veoma bitnim za uspostavljanje javnog dijaloga oko potrebe uspostavljanja jedne takve jedinice,

jer podrška anketiranih ohrabruje da će takva inicijativa uticati na donosioce odluka.

2. Opcije politika

2.1. Kratkoročne politike

Imajući u vidu nezadovoljstvo anketiranih građana/ki radom nadležnih inspekcijskih organa, tužilaštva i uprave policije, odnosno izbjegavanje kaznenih mjera u cilju trajnog zatvaranja neuređenog gradskog smetlišta „Miskov do”, što sa pravom otvara prostor za potezanje pitanja korupcije, potebno je javnosti predstaviti aktivnosti nadležnih tokom 20-to godišnjeg trajanja nelegalnog deponovanja komunalnog i drugih vrsta otpada, na toj lokaciji.

Povjerenje građana/ki je ključan dio procesa obezbjeđivanja efikasnog i transparentnog rada institucija sistema, naročito onih koji su bili predmet anketiranja, pa shodno tome i zakonska obaveza informisanja javnosti o njihovom radu mora pratiti aktivnosti na terenu i u pokrenutim procedurama, bilo da je riječ o građanskim inicijativama ili službenoj dužnosti.

Kako se radi o veoma značajnim finansijskim sredstvima koja su potrošena na zakup privatne parcele, gašenju podzemnih i površinskih požara, prekrivanju odloženog otpada, potpuno je opravdana sumnja u koruptivne radnje i učešće nadležnih u nezakonitim radnjama koje se 20 godina vrše na „Mislovom dolu”, pa da bi se javnost upoznala sa činjeničnim stanjem potreban je i proaktiv

pristup svih koji su imali odgovornost da zaustave funkcionisanje neuređenog gradskog smetlišta.

Lokalna samouprava opštine Nikšić kao nadležna za organizovanje upravljanja otpadom, treba da dobije izveštaje svih nadležnih inspekcijskih organa na državnom i lokalnom nivou, osnovnog državnog tužilaštva, policije o mjerama koje su preuzete zbog nelegalnog odlaganja otpada na „Mislovom dolu” i upozna javnost sa tim podacima, kako bi se povećalo interesovanje oko eventualnog utvrđivanja koruptivnih radnji kojima je izazvana velika šteta lokalnoj zajednici.

Uprava policije treba da sagleda uslove za formiranje posebne jedinice za borbu ekokriminala, čime bi se stvorili preduslovi za prevazilaženje pozivanja na podjelu nadležnosti inspekcijskih organa, izbjegavanje mogućnosti korišćenja službene nadležnosti tužilaštva i svakao sprečavanja prostora za koruptivne radnje.

2,2, Srednjoročne politike

Srednjoročne politike su vezane za sprečavanje koruptivnih pojava u radu nadležnih inspekcijskih i tužilačkih organa, eventualne nezainteresovanosti ili izbjegavanja službenih dužnosti, što se može obezbjediti kroz omogućavanje transparentnog iznošenja sumnji i odgovora nadležnih.

Kada se na osnovu građanskih inicijativa pokrene procedura inspekcijskog nadzora ili podnošenja prekršajnih i krivičnih prijava, nadležni su u zakonskoj

obavezi informisati podnosioce i javnost o ishodu, a najbolji način za to su namjenski servisi za komunikaciju koji su vidljivi.

Na taj način spriječio bi se u značajnoj mjeri prostor za korupciju i podigao nivo odgovornosti u samim institucijama.

Kada je riječ o formiranju posebne jedinice za borbu protiv ekokriminala kao srednjoročnu politiku prepoznajemo potrebu organizacione restructure unutar Uprave policije, obuku kadrova I nabavku potrebne opreme.

2.3. Dugoročne politike

Dugoročne politike dovodimo u vezu sa izmjenama strateških nacionalnih i lokalnih planova za borbu protiv korupcije u kojima bi se uvažile i kratkoročne i srednjoročne politike. Oblast upravljanja otpadom je podložna koruptivnim radnjama, tokom cijelog procesa, pa je potrebno i da zakonodavstvo prepozna mehanizme borbe protiv korupcije.

Jasnim definisanjem odgovornosti u kontekstu informisanja javnosti o radu nadležnih inspekcijskih i tužilačkih organa, kaznenim mjerama u slučaju kršenja ili izbjegavanja službenih dužnosti, bez obzira da li se radi o svjesnom činu ili neadekvatnom kadrovskom rješenju, što je nažalost posledica partijskog zapošljavanja, potrebno je zatvoriti prostor za korupciju.

Umrežavanje Uprave policije u međunarodne institucije koje se bave borbom protiv ekokriminala, primjena pozitivnih praksi prije svega zemalja Evropske Unije, uspostavljanje regionalne saradnje.

SWOT ANALIZA

Prednosti su povoljni trendovi za borbu kriminala i korupcije u prethodnih nekoliko godina. Vjerujemo da će i oblast upravljanja otpadom biti prepoznata od strane sve tri grane vlasti, te da će se pokrenuti odgovarajuće procedure za utvrđivanje odgovornosti zbog izazvanih ekoloških i ekonomskih šteta, Pozitivna iskustva iz zemalja EU i regionala koje su formiranjem posebnih jedinica za borbu protiv ekokriminala.

Slabosti se vezuju za nepostojanje iskustva u sličnim problemima, nedostatak presuda, ali i kadrova u institucijama koje su nadležne za pokretanje odgovarajućih procedura po službenoj dužnosti. Oblast upravljanja otpadom je na marginama donosiocima odluka, postoji otvoren prostor za koruptivne i druge kriminalne radnje, što je podsticajni ambijent za razvoj ekokriminala, naročito ako smo svjesni da se kroz nelegalne aktivnosti stiče privatni kapital.

Mogućnosti koje prepoznaju analizirane opcije politika su prije svega fokusiranje na jačanju kapaciteta institucija, povećanja povjerenja građana i medijskog interesovanja. Formiranjem posebne jedinice za ekokriminal otvorio bi se zaštitni mehanizam za prebacivanje nafležnosti, izbjegavanje službenih dužnosti. Takođe takva jedinica bi

mogla kroz umrežavanje sa Europolom i ostalim međunarodnim institucijama uticati na suzbijanje nezakonitih radnji.

Izazovi koji su realni vezuju se za vremenske rokove, česte promjene nadležnosti u kontekstu podjele funkcija u sve tri grane vlasti. što svakako treba biti razrađeno kroz procjenu rizika. Kao izazove prepoznajemo i nedostatak političke volje te stručnih kadrova u nadležnim institucijama.

3. Preporuke politika

U ovom djelu dokumenta ćemo elaborirati odabране kratkoročne, srednjoročne i dugoročne preporuke politike. Nakon pažljivog pregleda gore navedenih opcija politike kroz SWOT analizu, preporučujemo sledeće:

3.1. Kratkoročne preporuke

Lokalna samouprava opštine Nikšić da od Uprave za inspeksijske poslove, Komunalne policije, Osnovnog državnog tužilaštva, Uprave policije, sektora koji se bavi privrednim kriminalom, dobije infomacije o broju i ishodu prijavljenih i pokrenutih postupaka koji se tiču nelegalnih aktivnosti na „Mislovom dolu“ i informiše Skupštinu Opštine i građanstvo o tome.

Uprava policije da organizuje javno dešavanje o potrebi formiranja posebne jedinice za borbu protiv ekokriminala.

Skupština Crne Gore da inicira kontrolna saslušanja odgovornih u nadležnim institucijama, zbog otvaranja javnog dijaloga o postojanju koruptivnih momenata u toku 20-to godišnjeg nelegalnog funkcionisanja neuređenog gradskog smetlišta „Mislov do“ uz učešće organizacija civilnog društva koje su se bavile ovom temom.

3.2.Srednjoročne preporuke

Uprava za inspekcijske poslove, Vrhovno državno tužilaštvo i Opština Nikšić da oforme online servise za prijavu sumnje na korupciju i nepoštovanje službenih dužnosti. Ovakvi servisi bi funkcionisali na način da javno budu objavljuvani odgovori i argumentacija, kako bi se građani upoznali sa činjenicama ali i dobili adekvatnu zaštitu i sačuvali anonimnost.

Uprava policije da predloži kroz organizacionu strukturu formiranje posbne jedinice za borbu protiv ekokriminala, uz odgovarajuće obrazloženje ka Vladi Crne Gore. Ući u postupke obike kadrova i nabavku potrebne opreme.

3.3.Dugoročne preporuke

Vlada Crne Gore da definiše strategiju učlanjivanja u međunarodne organizacije koje se bore protiv ekokriminala i korupcije u oblasti upravljanja otpadom.

Kako je oblast upravljanja otpada poznata i po međunarodnim nezakonitim aktivnostima, jasno je da je potrebno školovati kadrove, što bi se moglo početi i u Policijskoj akademiji u Danilovgradu, kroz poseban

predmet ili smjer na kom bi predavači bili eminentni stručnjaci iz oblasti ekokriminala.

ZAKLjUČAK

Kako je fokus ovog dokumenta mišljenje javnosti o potrebi utvrđivanja prostora za koruptivne radnje u radu nadležnih inspekcijskih i tužilačkih organa tokom 20-to godišnjeg nelegalnog i nekontrolisanog odlaganja i mješanja različitih vrsta otpada na neuređenom gradskom smetlištu „Mislov do“ u opštini Nikšić, dobijeni odgovori anketiranih ukazuju na ozbiljne razloge zbog kojih je važno utvrditi činjenično stanje.

Lokalna samouprava opštine Nikšić, koja je krenula u proces sanacije i trajnog zatvaranja „Mislovog dola“, morala bi uzeti u obzir stavove anketiranih i preporuke ovog dokumenta, kako bi se eventualnim utvrđivanjem koruptivnih radnji sankcionisali odgovorni za pričinjene ekološke i ekonomske štete lokalnoj zajednici. I preporuke koje su date u kontekstu formiranja online servisa za prijave sumnji na koruptivne radnje zaposlenih u institucijama koje su bile predmet ispitivanja javnog mnjenja, kao i one date Upravi policije za formiranje posebne jedinice za borbu protiv ekokriminala, utemeljene su na rezultatima ankete, što bi trebalo da pomogne brobi protiv korupcije.

Na samom kraju smatramo da je dokument na kvalitetan način zaokružio problematiku kojom smo se bavili u okviru projekta „Društvo protiv korupcije u Crnoj Gori“, kao i da je predložena tema bila opravdana.

Literatura:

Zakon o inspekcijskom nadzoru

Krivični zakonik Crne Gore

Zakon o upravljanju otpadom

Stavovi i mišljenja izražena u ovom dokumentu o politici su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove projektnih partnera ili donatora.

EKOLOŠKI POKRET „OZON“
Serdara Jola Piletića bb, 81400 Nikšić
+382 40 206 564 • office@ozon.org.me
www.ozon.org.me