

Metodologija procjene rizika u vršenju inspekcijskog nadzora Ministarstva kulture i medija

I Inspekcijski nadzor

1.1 Pojam i načela

Inspekcijski nadzor vrši se u oblastima određenim zakonom kod fizičkih lica, nevladinih organizacija, privrednih društava i drugih oblika obavljanja privredne djelatnosti, privatnih i javnih ustanova, državnih agencija, državnih fondova i drugih pravnih lica kojima su preneseni, odnosno povjereni poslovi državne uprave, državnih organa i njihovih službi, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave i drugih službi u jedinicama lokalne samouprave (u daljem tekstu: subjekat nadzora).

Inspekcijskim nadzorom obezbjeđuje se da se subjekti nadzora pridržavaju zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i obezbjeđivanje pravilne primjene zakona, drugih propisa i opštih akata i otklanjanje štetnih posljedica po zakonom, drugim propisom ili opštim aktom zaštićena dobra, prava i interese.

1.2 Načela

- Načelo preventivnosti - u vršenju inspekcijskog nadzora inspektor obavlja prvenstveno preventivnu funkciju, a preduzima upravne mjere i radnje kada se preventivnom funkcijom ne može obezbijediti svrha i cilj nadzora;
- Načelo srazmjernosti - inspektor u vršenju inspekcijskog nadzora preduzima one mjere i radnje koje su srazmjerne učinjenim nepravilnostima, a kojima se na povoljniji način za subjekat nadzora postiže cilj i svrha inspekcijskog nadzora;
- Načelo javnosti - inspekcijski nadzor je javan. Kada je u pitanju zaštita života i zdravlja fizičkih lica ili teže narušavanje javnog interesa, inspekcijski organ je dužan da obavijesti

javnost o činjeničnom stanju i nepravilnostima utvrđenim u postupku inspekcijskog nadzora;

- Načelo samostalnosti - inspektor je samostalan u vršenju inspekcijskog nadzora, u okviru prava i dužnosti koje su utvrđene zakonom i drugim propisom;
- Načelo zaštite javnog interesa - inspektor vrši inspekcijski nadzor u cilju ostvarivanja i zaštite javnog interesa, kao i interesa pravnih i fizičkih lica kada je to u skladu sa javnim interesom. Postupak inspekcijskog nadzora se pokreće i vodi po službenoj dužnosti. Svako može podnijeti inicijativu za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora;
- Načelo istine - inspektor, po službenoj dužnosti, utvrđuje činjenično stanje i izvodi dokaze u postupku inspekcijskog nadzora. Subjekt nadzora, u postupku inspekcijskog nadzora, može da predlaže i podnosi dokaze u cilju utvrđivanja potpunog i pravilnog činjeničnog stanja;
- Načelo saradnje u inspekcijskom nadzoru - inspekcijski organi u vršenju poslova iz svoje nadležnosti međusobno usklađuju godišnje planove rada, razmjenjuju podatke, predlažu preduzimanje zajedničkih mjera i aktivnosti od značaja za obavljanje poslova inspekcijskog nadzora i sprovode druge aktivnosti radi vršenja obuhvatnijeg i djelotvornijeg inspekcijskog nadzora.

II Obaveze i ovlašćenja inspektora

2.1 Obaveze inspektora

U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor je naročito obavezan da:

- 1) razmotri inicijativu za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora i o tome obavijesti podnosioca inicijative;
- 2) obavijesti odgovorno lice subjekta nadzora o početku obavljanja inspekcijskog pregleda, osim ako smatra da bi obavještenje umanjilo efikasnost inspekcijskog nadzora;
- 3) ukaže subjektu nadzora na prava koja može koristiti u postupku inspekcijskog nadzora;
- 4) vodi evidencije o izvršenim inspekcijskim pregledima, kao i druge propisane evidencije;
- 5) postupka zakonito, blagovremeno i u skladu sa etičkim kodeksom državnih službenika.

2.2 Ovlašćenja inspektora

U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor ima ovlašćenja da:

- 1) pregleda, a po potrebi i fotografiše i snima: objekte i prostorije, zemljište, opremu i uređaje, sredstva rada i druge predmete, proizvode koji se stavljaju u promet, robu u prometu, vršenje prometa robe i pružanje usluga, poslovne knjige, evidencije i registre, ugovore, javne isprave i drugu poslovnu dokumentaciju, u skladu sa zakonom;
- 2) utvrđuje identitet subjekta nadzora i drugih lica;
- 3) uzima izjave od subjekta nadzora i drugih lica;
- 4) uzima uzorke koji su potrebni za utvrđivanje činjeničnog stanja;
- 5) naredi preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji radi obezbjeđenja vršenja nadzora;
- 6) privremeno oduzme dokumentaciju, predmete i druge stvari koje su neophodne radi utvrđivanja činjeničnog stanja;
- 7) zabrani vršenje određenih radnji;
- 8) obezbijedi izvršenje naloženih mjera;
- 9) preduzima i druge propisane mjere kojima se obezbjeđuje vršenje inspekcijskog nadzora.

2.2.1 Ovlašćenja inspektora za kulturna dobra i kulturnu baštinu

Pored obaveza i ovlašćenja utvrđenih zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, inspektor je obavezan i ovlašćen da:

- 1) vrši uvid u stanje kulturnih dobara i način njihovog čuvanja, održavanja i korištenja;
- 2) vrši kontrolu arheoloških i konzervatorskih istraživanja i izvođenje radova na sprovođenju mjera preventivnih i konzervatorskih mjera;
- 3) vrši kontrolu vođenja propisane dokumentacije i evidencija, njihove dostupnosti i načina korišćenja;
- 4) naredi mjere za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i nedostataka;
- 5) zabrani vršenje radnji i aktivnosti koje se vrše na kulturnom dobru bez odgovarajućeg konzervatorskog projekta;

- 6) naredi fizičko, tehničko ili drugo obezbjeđenje kulturnog dobra ukoliko postoji opasnost od njegovog oštećenja ili uništenja;
- 7) podnese predlog za postavljanje privremenog staraoca kulturnom dobru ili za oduzimanje kulturnog dobra;
- 8) obustavi arheološko i konzervatorsko istraživanje i izvođenje radova na kulturnom dobru i podnese predlog za oduzimanje odobrenja izdatog od strane Uprave ili licence za obavljanje određenih poslova koji su izdati u skladu s ovim zakonom;
- 9) privremeno oduzme kulturno dobro koje je stečeno krivičnim djelom ili koje je protivpravno uneseno u Crnu Goru;
- 10) bez prethodne najave uđe u prostor u kome se obavlja konzervatorska djelatnost ili izvode radovi na kulturnom dobru;
- 11) obavijesti nadležnu inspekciju o povredi zakona koja nije u njegovoj nadležnosti;
- 12) bez odlaganja podnese krivičnu prijavu ili zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv svakog lica koje vrši radnje i aktivnosti kojim se povređuje ovaj zakon.

2.2.2 Ovlašćenja inspektora za arhivsku djelatnost

Inspeksijski nadzor nad primjenom Zakona o arhivskoj djelatnosti i propisa donesenih na osnovu navedenog zakona vrše inspektori za arhivsku djelatnost u sastavu Ministarstva kulture i medija, a u skladu sa zakonom kojim se uređuje inspeksijski nadzor.

2.3 Obaveze i ovlašćenja u otklanjanju nepravilnosti

Radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, inspektor je, u skladu sa ovim i posebnim zakonom, ovlašćen i obavezan da subjektu nadzora:

- 1) ukaže na utvrđene nepravilnosti i odredi rok za njihovo otklanjanje;
- 2) naredi preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji u roku koji odredi;
- 3) privremeno zabrani vršenje djelatnosti i drugih radnji;
- 4) privremeno oduzme predmete ili sredstva kojima je učinjeno neko kažnjivo djelo, do okončanja postupka;
- 5) vrši druga ovlašćenja i obaveze u skladu sa zakonom.

Kada u vršenju inspekcijskog nadzora utvrdi nepravilnost za koju je propisana prekršajna, odnosno krivična sankcija, inspektor je ovlašćen da:

- 1) izda prekršajni nalog;
- 2) podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka;
- 3) podnese krivičnu prijavu ili drugu odgovarajuću prijavu.

2.4 Upravne mjere i radnje

Kad se u postupku inspekcijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis ili da se ne poštuju propisani standardi ili normativi, inspektor je obavezan da preduzme upravne mjere i radnje utvrđene ovim zakonom i posebnim propisom kojim je uređena oblast u kojoj se vrši inspekcijski nadzor, a naročito:

- 1) naredi otvaranje, odnosno zatvaranje objekta ili prostorije;
- 2) naredi obustavu gradnje, odnosno izvođenje radova;
- 3) naredi rušenje, uklanjanje bespravno započeto ili podignutog objekta i uklanjanje stvari sa određenog prostora;
- 4) naredi povlačenje robe iz prometa, odnosno stavljanje robe u promet;
- 5) naredi oduzimanje ili uništenje stvari, roba i drugih proizvoda, kao i životinja;
- 6) zabrani korišćenje prostora, sredstava rada, opreme, pogona, uređaja, poslovnih i drugih objekata, prevoznih i drugih sredstava;
- 7) zabrani raspolaganje novčanim sredstvima sa poslovnog računa;
- 8) zabrani proizvodnju, upotrebu ili promet robe ili pružanje usluga;
- 9) zabrani kretanje lica na određenom prostoru, kada postoji opasnost ugrožavanja života i zdravlja fizičkih lica;
- 10) zabrani vršenje bilo koje radnje kojom se ugrožava životna sredina, imovina, ili se dovodi u opasnost život ili zdravlje fizičkih lica;
- 11) do odluke nadležnog organa, oduzme predmete, opremu, sredstva rada i druga sredstva kojima je učinjeno neko kažnjivo djelo;

- 12) oduzme imovinsku korist ostvarenu kažnjivim djelom, do odluke nadležnog organa;
- 13) naredi i preduzimanje drugih mjera kojima se obezbjeđuje otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, u skladu sa posebnim propisima.

Mjere i radnje iz stava 1 tačka 1 do 10 i tačka 13 ovog člana traju do otklanjanja nepravilnosti, odnosno dok traju okolnosti zbog kojih su izrečene.

Inspektor može preduzeti, istovremeno, i više upravnih mjera ili radnji kada to nalaže javni interes ili svrha i cilj nadzora.

Pored upravnih mjera i radnji iz stava 1 ovog člana inspektor je ovlašćen da subjektu nadzora izrekne novčanu kaznu u skladu sa zakonom i drugim propisom.

Inspektor preduzima upravne i druge mjere i radnje, kada se preventivnim djelovanjem ne može obezbijediti svrha i cilj inspekcijskog nadzora.

III Organizovanje inspekcijskog nadzora

Polazeći od cilja inspekcijskog nadzora, u sprovođenju istog od strane inspekcije Ministarstva kulture i medija, akcenat je dat na:

- planiranje nadzora na osnovu analize rizika;
- preventivno i korektivno djelovanje;
- uspostavljanje detaljnih i konzistentnih procedura;
- zajedničke kontrole od strane različitih oblasti iz inspekcije u cilju racionalizacije korišćenja resursa i efikasnosti nadzora, ali i smanjenja opterećenja za subjekte kontrole;
- izvještavanje o inspekcijskim pregledima putem standardizovanih obrazaca.

U vršenju nadzora inspektori se pridržavaju sljedećih postulata:

- usmjeravanje pažnje prema nepravilnostima koje su veća prijetnja za javni interes i koje mogu imati veće štetne posljedice za ljude, imovinu i okolinu;
- inspekcijski pregled bez odugovlačenja, ali vodeći računa da to ne ide na štetu zakonitosti;

- vođenje inspekcijskog pregleda na način da se u što manjoj mjeri ometa rad subjekta nadzora (provjera podataka i dokumenatacije neophodne za utvrđivanje materijalne istine u cilju donošenja zakonite odluke u postupku nadzora);
- transparentne procedure rada koje pokrivaju sve faze u inspekcijskom postupku, polazeći od specifičnosti pojedinih oblasti inspekcijskog nadzora;
- prioritarno rješavanje inicijativa građana i drugih subjekata - svaka inicijativa primljena na bilo koji od načina i u bilo kojoj drugoj formi (neposredno, pismeno, telefonom) evidentira se i odmah dostavlja na obradu inspektor; inspektor je dužan o rezultatima nadzora obavijestiti podnosioca inicijative;
- inspekcijski nadzor koji se vrši po posebnom nalogu mora se obaviti najmanje u obimu predviđenom u nalogu, a ukoliko se u toku pregleda pojavi indicija da subjekat krši i druge propise, inspektor je obavezan proširiti kontrolu i na te okolnosti;
- primjeren rok za otklanjanje nepravilnosti i usklađivanje poslovanja sa propisima - potrebno je uzeti u obzir težinu prekršaja, njegove posljedice po javni interes i realne okolnosti od kojih zavisi u kojem roku subjekt nadzora može otkloniti nepravilnost;
- kompleksni inspekcijski pregledi u cilju sveobuhvatne kontrole poslovanja subjekta nadzora i racionalnijeg korišćenja radnog vremena;
- kontrolni pregled - u svim slučajevima kada je inspektor naložio mjere za otklanjanje nepravilnosti, zabranio rad ili preduzeo neku drugu upravnu radnju, dužan je pratiti da li se iste poštuju;
- timski rad inspektora i korišćenje efekata sinergije;
- dužnost obavještanja - kada inspektor prilikom inspekcijskog nadzora posumnja u određene nepravilnosti na području izvan oblasti za koji je zadužen (tragom dokumentacije), dužan je o tome odmah obavijestiti pretpostavljenog radi proširenja kontrole, a kada posumnja u nepravilnosti za koje je nadležna druga inspekcija, o tome će obavijestiti tu inspekciju.

Inspekcijskim nadzorom uspostavljenim na navedenim postulatima afirmisani su jednaki uslovi poslovanja zasnovani na poštovanju propisa.

IV Pojam rizika i svrha procjene rizika

Rizik, u smislu inspekcije, predstavlja kombinaciju vjerovatnoće pojave štetnih posljedica prema zakonima i propisima zaštićenim zakonom i propisima, koji mogu proizaći iz poslovanja ili ponašanja nadziranog subjekta i vjerovatne ozbiljnosti ovih posljedica.

Inspekcija, kao nadzor nad implementacijom zakona i podzakonskih akata, zasniva se na procjeni rizika i upravljanju rizicima. Zakonom o inspekcijskom nadzoru ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 039/03 od 30.06.2003, "Službeni list Crne Gore", br. 076/09 od 18.11.2009, 057/11 od 30.11.2011, 018/14 od 11.04.2014, 011/15 od 12.03.2015, 052/16 od 09.08.2016, 084/24 od 06.09.2024) propisano je da se inspekcijski nadzor zasniva na procjeni rizika i da je isti srazmjern procijenjenom riziku, a na osnovu kojeg se donosi godišnji plan rada inspekcije.

Član 12v ovog zakona propisuje da se procjena rizika vrši analizom rizika tako što inspekcijsko odjeljenje Ministarstva kulture i medija, prilikom praćenja i analize stanja u oblasti inspekcijskog nadzora za koje su nadležni, identifikuju rizike po zakonima i drugim propisima ili opštim aktom zaštićena dobra, prava i interese, koji mogu nastati u poslovanju ili postupanjem subjekta nadzora i procjenjuju težinu štetnih posljedica i vjerovatnoću njihovog nastanka.

Rizik se procjenjuje u svrhu planiranja inspekcijskog nadzora, odnosno pripreme plana rada inspekcije – strateškog i godišnjeg plana, i obavljanja redovnog, kontrolnog i inspekcijskog nadzora po inicijativi. Procjena rizika koja proizlazi iz podnesenog zahtjeva, odnosno inicijativa za pokretanje inspekcijskog nadzora, vrši se na osnovu kriterijuma procjene rizika za redovnu inspekciju.

Inspekcijski nadzori, između ostalog, zasnivaju se na procjeni rizika i proporcionalne su procijenjenom riziku. Procjena rizika procjenjuje da li će akcije i operacije određenog subjekta dovesti do štetnog učinka na zaštićena dobra, prava i interese u okviru inspekcije, i, ako da, u kojoj mjeri.

Za nadzirane subjekte, objekte i područja, procjenjuje se **stepen rizika**, koji mogu biti: neznatan, nizak, srednji, visok i kritičan (pet nivoa rizika). Značaj neznatnog rizika je u tome što inspekcija nije obavezna da izvrši inspekcijski nadzor kada je taj nivo rizika procijenjen. Zakon, dakle, toleriše neznatan stepen rizika, dok za visoke i kritične rizike zahtijeva hitno djelovanje.

Zahvaljujući procjeni rizika, postavljeni su jasni kriterijumi kod kojih državnih organa i drugih organa državne uprave, privrednih subjekata, drugih nadziranih subjekata, kao i objekata nadzora,

kada i zašto se vrši nadzor. To stvara uslove za zakonito i pravilno vršenje inspeksijskih ovlašćenja i za odgovor inspekcije i inspektora o tome zašto su određeni nadzirani subjekti bili nadzirani u određenom periodu, a drugi ne.

Inspekcija utvrđuje rizike prema kojima se određuju inspeksijske aktivnosti i procjenjuje stepen rizika, odnosno prepoznaju i mjere rizika, na osnovu kojih se utvrđuje u odnosu na koje aktivnosti i koji će subjekti biti pod nadzorom, utvrđuju angažovanje i rad inspektora, utvrđuju potrebno vrijeme i druge resurse za planiranje i obavljanje inspeksijskog nadzora, s ciljem pravilnog upravljanja određenim rizikom i time sprečavanja kršenja propisa i nastanka eventualne štete, tj. da se postigne stanje zakonitosti i sigurnosti.

Nije moguće obuhvatiti sve nadzirane subjekte u okviru inspekcije, a sigurno je da inspekcija ne može i nije realno ili smisleno biti u mogućnosti provjeriti i kontrolisati sve subjekte, posebno ne tokom jedne godine ili sličnog kratkog perioda, utvrditi i reagirati na bilo kakvu nezakonitost koja se dogodi, ili bilo koji rizik koji postoji. Stoga, procjena rizika pruža inspekciji informacije o prioritetima za nadzor i, shodno tome, dovodi do identifikacije inspeksijskih resursa koje treba angažovati.

Stepen rizika i opšti kriterijumi za procjenu rizika

Rizik, prema stepenu, može biti neznatan, nizak, srednji, visok i kritičan.

Kriterijumi za procjenu rizika su klasifikovani prema prirodi i obimu štetnih posljedica, koje predstavljaju težinu štetnih posljedica.

Stepen rizika prvenstveno zavisi od prirode štetnih posljedica, koje proizlaze iz prirode djelatnosti nadziranog subjekta ili aktivnosti (radnji) koje preduzima ili ovlašćenja koje obavlja kao dio svog poslovanja ili ponašanja, ili ovlašćenja koje vrši kao dio svog poslovanja ili ponašanja, a u odnosu na dobra, prava i interese zaštićene zakonom i drugim propisima.

Zavisi i od obima štetnih posljedica u vidu kruga lica koje ostvaruju određena prava u nadziranom subjektu ili u vezi sa nadziranim subjektom, odnosno opseg dobara, prava i interesa zaštićenih zakonom i drugim propisima na koje se odnosi djelatnost ili aktivnost nadziranog subjekta ili na koje ona utiče. Što je veći krug ovih lica i dobara, to je veći obim štete, a to utiče na povećanje stepena rizika.

Priroda i obim štetnih efekata u kontekstu štetnih efekata daju težinu štetnim efektima, kao prvoj od dvije osnovne komponente (komponente) rizika.

Druga osnovna komponenta rizika je vjerovatnoća štetnih posljedica. To se prvenstveno ogleda u prethodnom poslovanju i ponašanju, odnosno u historiji rizika i zakonitosti poslovanja i ponašanju određenog subjekta, odnosno u određenoj oblasti, kao i u kvalitetu sistema upravljanja i internom nadzoru nad zakonitošću, pravilnošću i sigurnošću poslovanja i ponašanja u nadziranom subjektu, standardima rada i dobroj poslovnoj praksi, kao i u internoj i eksternoj ekspertize, tehničke, tehnološke i finansijske mogućnosti nadziranog subjekta. Ukratko, vjerovatnoća štete zavisi od historije određenog subjekta, njegove spremnosti i sposobnosti da djeluje u skladu sa zakonom.

Zajedno, priroda štetnih posljedica i vjerovatnoća njihovog pojavljivanja pružaju rizik, što dovodi do procjene stepena rizika.

Numeričke vrijednosti težine štetnih posljedica, vjerovatnoće njihovog pojavljivanja i stepena rizika izražene su u bodovima. Svakom kriterijumu za procjenu ozbiljnosti štetnih posljedica i vjerovatnoće njihovog pojavljivanja dodjeljuje se određeni broj bodova, u rasponu od najnižeg do najvećeg utvrđenog broja bodova, proporcionalno značaju, tako da se za svaki kriterijum dobije numerička vrijednost izražena u bodovima.

Numerička vrijednost ozbiljnosti štetnih posljedica dobija se množenjem numeričkih vrijednosti za kriterijume prirode štetnih posljedica i obima štetnih posljedica. Numerička vrijednost vjerovatnoće pojave štetnih posljedica dobija se množenjem numeričkih vrijednosti za kriterijume ove vjerovatnoće.

V Analiza rizika u pojedinim upravnim oblastima

Nadzor nad primjenom većeg broja propisa iz različitih upravnih oblasti, koji sprovodi inspekcija Ministarstva kulture i medija i otkrivanje kršenja istih, svakako je u izvjesnoj mjeri i u funkciji suzbijanja koruptivnih radnji i drugih djela sa obilježjima korupcije.

Kako je već navedeno, shodno Zakonu o inspeksijskom nadzoru i posebnim zakonima, inspektor ima ovlašćenja i obaveze da preduzima propisane upravne mjere i radnje u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, kao i da za počinjene prekršaje izdaje prekršajne naloge i podnosi zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka, dok u slučajevima u kojima su se, po njegovoj ocjeni, u radnjama i postupcima subjekta nadzora stekla obilježja bića krivičnog djela, ima ovlašćenje i

obavezu (u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku) da podnese krivičnu prijavu nadležnom organu.

U nastavku slijedi analiza rizika u pojedinim upravnim oblastim prikazana u okviru posebno strukturiranog obrasca (Tabela rizika), koji sadrži sljedeće kolone:

- **Segment izložen riziku** – sadrži dio upravne oblasti u kojem se može prepoznati postojanje rizika za pojavu korupcije ili nekih drugih radnji sa obilježjima korupcije;
- **Opis segmenta izloženog riziku** – sadrži opis segmenta izloženog riziku shodno zakonu nad kojim inspektor sprovodi inspekcijski nadzor, kao i ovlašćenja inspektora ukoliko su propisana;
- **Mogući rizik** – sadrži opis moguće situacije za nastanak koruptivnih radnji ili nekih drugih radnji sa obilježjima korupcije;
- **Stepen rizika** (vjerovatnoća za nastanak koruptivnih radnji ili drugih djela sa obilježjima korupcije u segmentu izloženom riziku): neznan, nizak, srednji, visok i kritičan;
- **Moguća posljedica** – sadrži opis štetnosti moguće posljedice prouzrokovane koruptivnim radnjama ili nekim drugim radnjama sa obilježjima korupcije;
- **Proaktivno djelovanje u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih dijela sa obilježjima korupcije (skraćeno u tabeli: Proaktivno djelovanje)** – sadrži opis predloženih/preduzetih mjera od strane inspektora koje su u funkciji smanjenja rizika od pojave koruptivnih radnji ili nekih drugih radnji sa obilježjima korupcije, odnosno konstataciju da ne postoji mogućnost proaktivnog djelovanja;
- **Problemi u proaktivnom djelovanju u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih dijela sa obilježjima korupcije (skraćeno u tabeli: Problemi u proaktivnom djelovanje)** – sadrži opis problema koji se u toku inspekcijskog nadzora javljaju i mogu spriječiti proaktivno djelovanje;
- **Cilj proaktivnog djelovanja (skraćeno u tabeli: Cilj)** – sadrži rezultate koji se žele ostvariti.

U uvodu Tabele rizika navedene su: upravne oblasti, naziv oblasti u inspekciji, zakonski okvir koji uređuje predmetnu upravnu oblast, kao i ovlašćenja i upravne mjere i radnje inspektora.

5.1. Kulturna dobra

Zakonski okvir

- Zakon o zaštiti kulturnih dobara;
- Zakon o spomen obilježjima.

Ovlašćenja inspektora

Inspektori za kulturna dobra obavezni su i ovlašćeni da:

- 1) vrši uvid u stanje kulturnih dobara i način njihovog čuvanja, održavanja i korištenja;
- 2) vrši kontrolu arheoloških i konzervatorskih istraživanja i izvođenje radova na sprovođenju mjera preventivnih i konzervatorskih mjera;
- 3) vrši kontrolu vođenja propisane dokumentacije i evidencija, njihove dostupnosti i načina korišćenja;
- 4) naredi mjere za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i nedostataka;
- 5) zabrani vršenje radnji i aktivnosti koje se vrše na kulturnom dobru bez odgovarajućeg konzervatorskog projekta;
- 6) naredi fizičko, tehničko ili drugo obezbjeđenje kulturnog dobra ukoliko postoji opasnost od njegovog oštećenja ili uništenja;
- 7) podnese predlog za postavljanje privremenog staraoca kulturnom dobru ili za oduzimanje kulturnog dobra;
- 8) obustavi arheološko i konzervatorsko istraživanje i izvođenje radova na kulturnom dobru i podnese predlog za oduzimanje odobrenja izdatog od strane Uprave ili licence za obavljanje određenih poslova koji su izdati u skladu s ovim zakonom;
- 9) privremeno oduzme kulturno dobro koje je stečeno krivičnim djelom ili koje je protivpravno uneseno u Crnu Goru;
- 10) bez prethodne najave uđe u prostor u kome se obavlja konzervatorska djelatnost ili izvode radovi na kulturnom dobru;
- 11) obavijesti nadležnu inspekciju o povredi zakona koja nije u njegovoj nadležnosti;
- 12) bez odlaganja podnese krivičnu prijavu ili zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv svakog lica koje vrši radnje i aktivnosti kojim se povređuje ovaj zakon.

Napomena: Zakonom o spomen obilježjima nijesu propisane posebne upravne mjere i radnje inspektora, pa je u tom pogledu potrebno izvršiti izmjene i dopune ovog zakona.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Opis rizika	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
1	Izvođenje radova u skladu sa konzervatorskim projektom	<p>Zakonom o zaštiti kulturnih dobara je propisana obaveza izrade konzervatorskog projekta, koji podrazumijeva neophodnu dokumentaciju za sprovođenje konzervatorskih mjera na kulturnom dobru.</p> <p>Takođe je propisano da saglasnost na konzervatorski projekat daje Uprava za zaštitu kulturnih dobara, na zahtjev vlasnika, odnosno držaoca kulturnog dobra, ili privrednog društva koje vrši reviziju tehničke dokumentacije, odnosno organa nadležnog za izdavanje građevinske dozvole.</p>	U praksi se dešava da se radovi na kulturnom dobru izvode bez prethodno izrađenog konzervatorskog projekta, odnosno bez zakonom propisane dokumentacije.	Visok	Devastacija kulturnog dobra	Vršenje inspeksijskog nadzora u ranoj fazi izvođenja radova.	<p>Nizak stepen saradnje nadležnih organa – Uprave za zaštitu kulturnih dobara i inspektora.</p> <p>Nedovoljan broj inspektora.</p>	<p>Izvođenje radova na kulturnom dobru u skladu sa zakonom.</p> <p>Žaštita stanja kulturnih dobara.</p>
2	Sprovođenje konzervatorskih mjera od strane	Zakon o zaštiti kulturnih dobara propisuje da sprovođenje	Dešava se da za sprovođenje konzervatorskih mjera na	Visok	Devastacija kulturnog dobra	Nema mogućnosti proaktivnog djelovanja od	Nedovoljan broj pravnih lica sa konzervatorskom licencom.	Žaštita stanja kulturnih dobara.

	licenciranih firmi	konzervatorskih mjera na kulturnom dobru može da vrši javna ustanova ili pravno lice koje ima odgovarajuću konzervatorsku licencu za sprovođenje konzervatorskih mjera na kulturnim dobrima.	kulturnom dobru, bude angažovana firma koja ne posjeduje konzervatorsku licencu, odnosno dokaz o stručnim referencama za izradu studije zaštite i konzervatorskog projekta i za sprovođenje konzervatorskih mjera na kulturnim dobrima.			strane inspektora, izuzev po postupanju po primljenoj inicijativi.		
3	Korišćenje kulturnog dobra u posebne svrhe	U Zakonu o zaštiti kulturnih dobara izričito se navodi da se kulturno dobro ili njegov prepoznatljiv dio može upotrijebi za reklamu, kao element firme, za izradu suvenira, filmskog ili fotografskog materijala ili u druge komercijalne svrhe, na način koji ne ugrožava njegov integritet, na osnovu odobrenja Uprave za zaštitu kulturnih dobara.	Korišćenje kulturnog dobra u komercijalne svrhe, bez prethodno pribavljene saglasnosti Uprave za zaštitu kulturnih dobara.	Srednji	Ugrožavanje integriteta kulturnog dobra.	Nema mogućnosti proaktivnog djelovanja od strane inspektora, izuzev po postupanju po primljenoj inicijativi.	Neusklađenost rada nadležnih organa. Nepostojanje javno objavljenog Registra kulturnih dobara, koji bi bio dostupan svakom građaninu.	Očuvanje integriteta kulturnih dobara.
4	Vršenje arheoloških i konzervatorskih istraživanja na	Zakon o zaštiti kulturnih dobara propisuje da se arheološka i konzervatorska	Vršenje arheoloških i konzervatorskih istraživanja na kulturnom	Visok	Oštećenje, uništenje kulturnog dobra.	Pojačan inspeksijski nadzor.	Nizak stepen saradnje nadležnih organa – Uprave za zaštitu kulturnih	Zaštita stanja kulturnih dobara.

	kulturnom dobru	istraživanja, koja zadiru u integritet kulturnog dobra, vrše na osnovu odobrenja Uprave za zaštitu kulturnih dobara.	dobru bez odobrenja, u kojem se navode obaveze nosioca istraživanja, uslovima pod kojima se može vršiti istraživanje, rok i drugi bitni segmenti.				dobara i inspektora. Nedovoljan broj inspektora.	
--	-----------------	--	---	--	--	--	---	--

5.2. Kulturna baština

Zakonski okvir

- Zakon o muzejskoj djelatnosti;
- Zakon o bibliotečkoj djelatnosti.

Ovlašćenja inspektora

Inspektor za kulturnu baštinu, prilikom vršenja inspeksijskog nadzora kod subjekta koji obavlja muzejsku djelatnost, obavezan je da provjerava:

1. da li je subjekat posjeduje odobrenje nadležnog ministarstva za obavljanje muzejske djelatnosti;
2. u slučaju prestanka rada muzeja, da li je obezbijeđen smještaj i zaštita raspoloživog muzejskog fonda i muzejske dokumentacije;
3. da li je subjekat uredno dostavio Ministarstvu podatke za vođenje Registra;
4. da li je utvrđen program sakupljanja muzejskog materijala za period od pet godina;
5. da li subjekat sprovodi preventivnu i trajnu zaštitu muzejskog materijala, muzejskih predmeta i muzejske dokumentacije;
6. da li subjekat vodi dokumentaciju o muzejskom materijalu;
7. da li je izvršena revizija muzejske zbirke, najmanje jednom u periodu od pet godina;

8. da li je subjekat izdao katalog stalne muzejske izložbe u roku od dvije godine od dana postavljanja izložbe, odnosno katalog privremene izložbe prije njenog otvaranja;
9. da li je subjekat utvrdio i na odgovarajući način objavio radno vrijeme muzeja u skladu sa potrebama građana i drugih korisnika;
10. u koje se svrhe koriste muzejske kopije, sa posebnim akcentom na sprječavanje korišćenja istih u komercijalne svrhe;
11. da li je na svakoj muzejskoj kopiji stavljena oznaka "muzejska kopija";
12. da li je izrađen sertifikat muzejske kopije;
13. da li se vodi registar muzejskih kopija;
14. da li je subjekat izradio komercijalnu kopiju muzejskog predmeta prema uslovima i načinu koji odredi muzej koji raspolaže muzejskim predmetom, te da li je na navedenoj kopiji stavljena oznaka "kopija" ili naziv muzejskog predmeta, odnosno period i lokalitet iz kojeg potiče, ime autora ili naziv muzeja kojem muzejski predmet pripada.

Inspektor za kulturnu baštinu, prilikom vršenja inspeksijskog nadzora kod subjekta koji obavlja bibliotečku djelatnost, obavezan je da provjerava:

1. da li je subjekat posjeduje odobrenje nadležnog ministarstva za obavljanje bibliotečke djelatnosti;
2. u slučaju prestanka rada biblioteke, da li je obezbijeđen smještaj i zaštita raspoloživog bibliotečkog fonda i bibliotečke dokumentacije;
3. da li je utvrđen program nabavke bibliotečke građe u skladu sa potrebama korisnika i koncepcijom razvoja;
4. da li subjekat vodi evidenciju bibliotečkog fonda i bibliotečke dokumentacije;
5. da je obezbijedio čuvanje bibliotečke građe uz primjenu savremenih tehničkih sredstava i u uslovima koji obezbjeđuju njenu potpunu i efikasnu zaštitu;
6. da li je izvršena revizija bibliotečke zbirke;
7. da li je subjekat utvrdio i na odgovarajući način objavio radno vrijeme biblioteke u skladu sa potrebama ciljnih grupa.

Napomena: Zakonom o bibliotečkoj djelatnosti i Zakonom o muzejskoj djelatnosti nijesu propisane posebne upravne mjere i radnje inspektora, pa je u tom pogledu potrebno izvršiti izmjene i dopune ovih zakona.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
1	<p>Odobrenje nadležnog ministarstva za obavljanje muzejske/bibliotečke djelatnosti</p>	<p>Zakonom o muzejskoj djelatnosti propisano je da ministarstvo nadležno za poslove kulture, ocjenjuje ispunjenost uslova za početak obavljanja djelatnosti muzeja i daje odobrenje za rad.</p> <p>Zakonom o bibliotečkoj djelatnosti propisano je da procjenu ispunjenosti uslova za početak obavljanja djelatnosti biblioteke, kao i odobrenje za rad daje organ državne uprave nadležan za poslove kulture, odnosno organ nadležan za poslove prosvjete i nauke, zavisno od vrste biblioteke.</p>	<p>U praksi se može desiti da muzej/biblioteka otpočnu sa radom prije nego dobiju odobrenje od nadležnog organa.</p>	Visok	<p>Rad bez odobrenja za obavljanje djelatnosti, što je u suprotnosti sa zakonskim propisima i povlači prekršajnu odgovornost.</p>	<p>Vršenje inspekcijskog nadzora u ranoj fazi otvaranja muzeja/biblioteke.</p>	<p>Neredovno i rijetko angažovanje nadležnih organa, po pitanju provjere ispunjenosti uslova za obavljanje muzejske/bibliotečke djelatnosti.</p> <p>Nedovoljan broj inspektora u ovoj oblasti.</p>	<p>Sprječavanje rada bez odobrenja nadležnog državnog organa.</p>
2	<p>Zaštita muzejskog/bibliotečkog fonda i dokumentacije</p>	<p>Zakon o muzejskoj djelatnosti striktno propisuje obavezu muzeja da sprovodi preventivnu i trajnu zaštitu muzejskog materijala, muzejskih predmeta i muzejske</p>	<p>Neadekvatna briga o zaštiti i očuvanju muzejske i bibliotečke građe.</p>	Visok	<p>Oštećenje i uništenje muzejske i bibliotečke građe.</p>	<p>Pojačan inspekcijski nadzor.</p>	<p>Nedovoljna upućenost lica zaposlenih muzejima i biblioteka</p>	<p>Očuvanje muzejske i bibliotečke građe.</p>

		<p>dokumentacije.</p> <p>Takođe je i Zakonom o bibliotečkoj djelatnosti propisana dužnost biblioteka da bibliotečku građu čuvaju uz primjenu savremenih tehničkih sredstava, u uslovima koji obezbjeđuju njenu potpunu i efikasnu zaštitu.</p>					<p>ma u zakonske propise.</p> <p>Nedovoljan broj inspektora u ovoj oblasti.</p>	
3	Radno vrijeme muzeja/biblioteke	<p>Zakonom o muzejskoj djelatnosti, kao i Zakonom o bibliotečkoj djelatnosti propisuje se obaveza utvrđivanja radnog vremena u skladu sa potrebama korisnika, odnosno ciljnih grupa, kao i obaveza javnog objavljivanja istog.</p>	<p>Neusklađenost radnog vremena sa potrebama korisnika.</p>	Srednji	<p>Slaba posjećenost i onemogućen pristup korisnicima, građanima, ciljnim grupama.</p>	<p>Nemogućnosti proaktivnog djelovanja od strane inspektora, izuzev po postupanju po primljenoj inicijativi.</p>	<p>Nedovoljna upućenost lica zaposlenih muzejima i bibliotekama u zakonske propise.</p>	<p>Omogućavanje pristupa korisnicima u skladu sa njihovim potrebama. Povećanje posjećenosti.</p>

5.3. Arhivska djelatnosti

Zakonski okvir

Inspektori za arhivsku djelatnost sprovode nadzor nad primjenom Zakona o arhivskoj djelatnosti („Službeni list Crne Gore“, br. 049/10 od 13.08.2010, 040/11 od 08.08.2011), kao i nad podzakonskim aktima koji su doneseni za primjenu navedenog zakona, odnosno nad Pravilnikom

o sadržaju i načinu izrade liste kategorija registratorske građe i načinu odabiranja i predaje arhivske građe državnom arhivu („Službeni list Crne Gore“, br. 58/11 od 06.12.2011), i Uredbom o načinu i uslovima čuvanja javne registratorske i arhivske građe („Službeni list Crne Gore“, br. 03/14 od 21.01.2014).

Ovlašćenja inspektora

Inspektori za arhivsku djelatnost obavezni su da kod stvaraoca i držaoca javne registratorske i arhivske građe provjeravaju da li isti:

- 1) u roku od 30 dana od dana osnivanja obavještava Državni arhiv o svom osnivanju, kao i o svim promjenama statusa i organizacije, radi davanja mišljenja o postupanju sa registratorskom i arhivskom građom, odnosno radi pokretanja postupka njihove zaštite;
- 2) dostavlja podatke Državnom arhivu o svim promjenama stanja arhivske građe, radi vođenja propisane evidencije;
- 3) obezbjeđuje odgovarajući prostor i opremu za smještaj registratorske i arhivske građe;
- 4) obilježava, datira i vodi propisane evidencije o registratorskoj i arhivskoj građi;
- 5) određuje lice koje je odgovorno za kancelarijsko, odnosno arhivsko poslovanje, kao i lica koja rade na poslovima zaštite, obrade i korišćenja arhivske građe, u skladu sa ovim zakonom i standardima državne uprave;
- 6) čuva registratorsku građu u sređenom i bezbjednom stanju od oštećenja, uništenja i nestajanja, dok se iz nje ne odabere arhivska građa;
- 7) utvrđuje Listu kategorija registratorske građe sa rokovima čuvanja;
- 8) vrši redovno izlučivanje i uništavanje bezvrijednog registratorskog materijala kojem su protekli rokovi čuvanja, uz odobrenje Državnog arhiva;

- 9) klasifikuje, popisuje, opisuje i čuva registratursku i arhivsku građu;
- 10) obezbjeđuje dostupnost arhivskoj građi i njeno korišćenje, pod propisanim uslovima;
- 11) pridržava se stručnih uputstava i naloga Državnog arhiva u pogledu otklanjanja utvrđenih nedostataka;
- 12) predaje arhivsku građu Državnom arhivu, poslije isteka utvrđenog roka za njeno čuvanje, u originalu, sređenu, označenu, popisanu, tehnički opremljenu, u zaokruženim cjelinama, na mjestu koje odredi Državni arhiv, u skladu sa članom 15 stav 1 ovog zakona.

Inspektori za arhivsku djelatnost obavezni su da kod stvaraoca i držaoca privatne registraturske i arhivske građe provjeravaju da li isti:

- 1) trajno čuva arhivsku građu, na stručan način i u cijelosti;
- 2) omogući Državnom arhivu slobodan pristup arhivskoj građi;
- 3) obezbijedi odgovarajuće podatke Državnom arhivu o arhivskoj građi;
- 4) omogući korišćenje arhivske građe;
- 5) postupa u skladu sa stručnim savjetima Državnog arhiva u pogledu zaštite, održavanja, vrednovanja, sređivanja i obrade arhivske građe, kao i u pogledu njene konzervacije i restauracije;
- 6) preda arhivsku građu Državnom arhivu na način i pod uslovima koji su propisani ovim zakonom.

Napomena: Zakonom o arhivskoj djelatnosti nijesu propisane posebne upravne mjere i radnje inspektora, što onemogućava vršenje inspekcijuskog nadzora u skladu sa propisanim ovlašćenjima, pa je u tom pogledu potrebno izvršiti izmjene i dopune ovog zakona (i šire od segmenata Zakona obuhvaćenih narednom tabelom).

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
1	Utvrđivanje Liste kategorija registratske građe	Zakonom o arhivskoj djelatnosti propisano je subjekat nadzora u obavezi utvrđivati Listu kategorija registratske građe sa rokovima čuvanja	Ne(o)čuvanje arhivske građe	Visok	Zloupotreba i/ili uništenje arhivske građe	Pojačan inspekcijski nadzor	Nedovoljna upućenost subjekata nadzora u svoje obaveze; nedovoljan broj obilazaka od strane Državnog arhiva; i, nedovoljan broj inspektora	Očuvanje arhivske građe, i poštovanje pravnih propisa iz oblasti arhivske djelatnosti
2	Izlučivanje i uništavanje bezvrijednog registratskog materijala, kojem su protekli rokovi čuvanja po Listi kategorija registratske građe	Zakonom o arhivskoj djelatnosti propisano je da je subjekat nadzora u obavezi vršiti redovno izlučivanje i uništavanje bezvrijednog	Zatrpčnost raspoloživih prostorija kod subjekta nadzora što dovodi do neadekvatnog čuvanja registratske i arhivske građe	Visok	Neočuvanje i/ili uništenje registratske i arhivske građe	Pojačan inspekcijski nadzor	Nedovoljna upućenost subjekata nadzora u svoje obaveze; nedovoljan broj obilazaka od strane Državnog arhiva; i, nedovoljan	Očuvanje arhivske građe (u izvornom obliku), i poštovanje pravnih propisa iz oblasti arhivske djelatnosti

		registraturskog materijala kojem su protekli rokovi čuvanja, uz odobrenje Državnog arhiva					broj inspektora	
3	Predaja arhivske građe Državnom arhivu	Zakonom o arhivskoj djelatnosti propisano je da je subjekat nadzora u obavezi vršiti predaju arhivske građe Državnom arhivu, poslije isteka utvrđenog roka za njeno čuvanje, u originalu, sređenu, označenu,	Neadekvatan smještaj i čuvanje arhivske građe	Visok	Neočuvanje i/ili uništenje arhivske građe, odnosno dokumenta cij e trajne vrijednosti	Pojačan inspekcijski nadzor	Nedovoljna upućenost subjekata nadzora u izvršenje svojih obaveza; nedovoljan broj obilazaka od strane Državnog arhiva; i, nedovoljan broj inspektora	Očuvanje arhivske građe (u izvornom obliku), i poštovanje pravnih propisa iz oblasti arhivske djelatnosti

		popisanu, tehnički opremljenu, u zaokruženi m cjelinama, na mjestu koje odredi Državni arhiv, a u skladu sa članom 15 stav 1 istog zakona						
4	Obezbjedenje odgovarajućeg prostora i opreme za smještaj registratorske i arhivske građe	Zakonom o arhivskoj djelatnosti propisano je da je subjekat nadzora u obavezi obezbijediti odgovarajući prostor i opremu za smještaj registratorske i arhivske građe	Neadekvatan smještaj i neadekvatno čuvanje registratorske i arhivske građe	Visok	Neočuvanje i/ili uništenje registratorske i arhivske građe	Pojačan inspekcijski nadzor	Nedovoljna upućenost subjekata nadzora u izvršenje svojih obaveza; nedovoljan broj obilazaka od strane Državnog arhiva; i, nedovoljan broj inspektora	Očuvanje arhivske građe (u izvornom obliku), i poštovanje pravnih propisa iz oblasti arhivske djelatnosti