

PREDSTAVNIŠTVO BEZ PRIVILEGIJE

Sukob interesa u organima upravljanja
Univerziteta Crne Gore



PREDSTAVNIŠTVO BEZ PRIVILEGIJE

Sukob interesa u organima upravljanja
Univerziteta Crne Gore



PREDSTAVNIŠTVO BEZ PRIVILEGIJE

Sukob interesa u organima upravljanja Univerziteta Crne Gore



Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje CeMI

Bul. Josipa Broza Tita 23a

email: info@cemi.org.me

www.cemi.org.me

Godina izdanja:

2026

Sadržaj

EXECUTIVE SUMMARY	7
UVOD	9
PRAVNI OKVIR: OD PREDSTAVNIČKOG GLASA DO UPRAVLJAČKE MOĆI	12
CENTRALNI PROBLEM: MANDAT, UTICAJ I KASNIJI ANGAŽMAN	16
PREPORUKE	21
ZAKLJUČAK	23

Executive summary

Demokratizacija upravljanja visokoškolskim ustanovama predstavlja važan civilizacijski i institucionalni iskorak. Studenti nijesu samo korisnici usluge, već članovi akademske zajednice čiji glas mora biti prisutan tamo gdje se odlučuje o kvalitetu studija, budžetu, razvoju ustanove i izboru rukovodstva. Međutim, problem može nastati kada je sistem dizajniran na način da studentskom predstavniku/ci daje stvarnu moć odlučivanja, pristup informacijama i dugoročne profesionalne kontakte, a istovremeno ne propisuje dovoljno jasnu granicu između zastupanja kolektivnog interesa i potencijalnog sticanja lične koristi.

Ovaj policy brief analizira upravo tu granicu na Univerzitetu Crne Gore (UCG). Naš argument nije da bi na bilo koji način trebalo umanjiti, ograničiti ili oduzeti pravo na studentsko predstavljanje u tijelima Univerziteta. Naprotiv, integritet predstavničke funkcije može biti očuvan samo ako postoje pravila koja štite predstavnika od pritiska uprave i javnost od sumnje da se mandat može zloupotrijebiti za sticanje lične koristi. Kada student u Upravnom odboru, Senatu ili vijeću organizacione jedinice učestvuje u raspravama o budžetu, sistematizaciji, izboru rukovodstva ili kadrovskim potrebama, a zatim tokom mandata ili neposredno po njegovom isteku postane kandidat za angažman u istoj ustanovi, otvara se jasan prostor za preispitivanje postojanja sukoba interesa.

Normiranje ovog prostora ne zahtijeva revolucionarni pristup. Zakon o sprečavanju korupcije poznaje obavezu prijavljivanja privatnog interesa, izuzeće iz odlučivanja i jednogodišnja ograničenja nakon prestanka javne funkcije. Zakon o visokom obrazovanju i Statut UCG-a uređuju sastav i nadležnosti univerzitetskih organa, dok Statut predviđa i prestanak mandata članu Upravnog odbora kada su njegovi interesi u sukobu sa interesima Univerziteta. Ipak, ova pravila nijesu povezana u postupak koji bi obuhvatio sva predstavnička tijela, buduću namjeru zaposlenja, provjeru ranijih mandata kandidata i zaštitu konkursa nakon isteka funkcije.

Javno dokumentovani slučajevi iz prethodnog perioda potvrđuju da preklapanje predstavničke, upravljačke i radne uloge nije isključivo teorijska mogućnost. Oni ne dokazuju koruptivni dogovor niti sami po sebi utvrđuju nezakonitost. Pokazuju, međutim, da javnost i sama institucija nemaju unaprijed uređen postupak na osnovu kojeg bi razlikovale zakonit akademski angažman od nedopuštene prednosti. Ovakav kontekst nužno narušava integritet i kandidata ali i Univerziteta Crne Gore.

Stoga, ključna preporuka je da Upravni odbor UCG-a usvoji poseban pravilnik o sprečavanju sukoba interesa predstavnika u univerzitetskim organima. Pravilnik treba da uvede javni registar mandata, početne i situacione izjave o interesima, obavezno izuzeće, nespojivost studentskog predstavljanja i zaposlenja u istoj organizacionoj jedinici, kao i postmandatnu zaštitu. Tokom 12 mjeseci po isteku mandata direktni, nekonkurentni, rukovodeći i konsultantski angažmani sa istom ustanovom treba da budu zabranjeni. Ovo nije zabrana profesionalnog razvoja studentskih predstavnika. Riječ je o razumnom protoku vremena i provjerljivom postupku koji čuvaju jednakost kandidata, samostalnost studentskog glasa i kredibilitet Univerziteta. UCG za takvo normiranje već ima autonomiju, a veliki dio potrebnih instituta već postoji u crnogorskom antikorupcijskom pravu. Potrebno ih je prevesti u precizna pravila univerzitetskog upravljanja.

Uvod

Korupcija u obrazovanju ima posljedice koje prevazilaze pojedinačni nezakoniti čin, ili osobe koje su neposredno učestvovala u koruptivnom aktu. Ona utiče na to ko dobija pristup znanju, ko napreduje, ko se zapošljava i ko vremenom postaje nosilac akademskog autoriteta. Kada se u obrazovnoj ustanovi veza doživljava kao važnija od znanja, šteta se ne završava izborom jednog kandidata: slabi se povjerenje u ocjenjivanje, diplome, javne konkurse i sposobnost institucije da sama štiti standarde. Zbog toga Strategija za borbu protiv korupcije 2024–2028 obrazovanje prepoznaje kao oblast izloženu koruptivnim rizicima, dok u okviru zapošljavanja u javnom sektoru postavlja cilj odlučivanja na osnovu jasnih i mjerljivih kriterijuma. Strategija, ipak, ne razrađuje specifičan odnos između studentskog predstavništva, upravljačkog uticaja i kasnijeg zaposlenja na univerzitetu.¹

Visoko obrazovanje je naročito osjetljivo jer se u istoj institucionalnoj zajednici prepliću uloge koje se inače lakše razdvajaju. Student može istovremeno biti korisnik nastave, izabrani predstavnik kolega, član organa koji razmatra budžet i kadrovsku politiku, saradnik na projektu i kandidat za akademsko zaposlenje. Takva pokretljivost nije sama po sebi problem; ona je prirodna za univerzitet. Problem nastaje kada se promjena uloge odvija bez jasne obaveze prijave interesa, izuzeća iz odluke i vremenskog odmaka prije nego što predstavnik postane profesionalni korisnik odluka institucije u čijem je donošenju učestvovao.

Situacija je složena i zbog obima ovlašćenja, s obzirom da studentski predstavnici na UCG-u nijesu simbolični posmatrači. Zakon i Statut daju im mjesto u Upravnom odboru, Senatu i vijećima organizacionih jedinica i pravo na ravnopravno učešće u većini procesa donošenja odluka (s izuzetkom npr. izbora u akademska zvanja). Upravni odbor utvrđuje poslovnu i razvojnu politiku, usvaja budžet i finansijski plan, odlučuje o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i bira ključne rukovodioce. Vijeća organizacionih jedini-

¹ Vlada Crne Gore, Strategija za borbu protiv korupcije 2024–2028, naročito odjeljci o obrazovanju i zapošljavanju u javnom sektoru i operativni cilj 1.3, 2024, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/ba7be192-562f-4f3d-89ce-65e7eb58938e?version=1.0>.

ca predlažu dekana, učestvuju u postupcima izbora u akademska zvanja i odlučuju o izboru saradnika. Formalna funkcija zato proizvodi stvaran institucionalni kapital: informacije, kontakte, reputaciju i mogućnost uticaja.²

Upravo zbog obima ovlašćenja, učešće studentskih predstavnika u upravljačkim tijelima mora biti i formalno zaštićeno. Evropski standardi obezbjeđivanja kvaliteta polaze od uključivanja relevantnih zainteresovanih strana, među njima i studenata, u oblikovanje politike kvaliteta i korišćenje informacija za upravljanje ustanovom. Studentsko predstavništvo ima demokratsku i stručnu vrijednost samo ako je nezavisno i usmjereno prema kolektivnom interesu. Pravila o sukobu interesa zato nijesu sankcija za participaciju, već institucionalni garant da je najbolji interes studenata zaštićen.³

Status studentskog predstavnika je delegirana funkcija. Ako lice za vrijeme mandata pregovara o poslu, učestvuje u odluci koja otvara radno mjesto ili se nakon mandata zaposli u postupku koji vode osobe sa kojima je neposredno upravljalo institucijom, situacija mora biti predmet unaprijed propisane provjere. Nije potrebno dokazati mito ili eksplicitan dogovor da bi institucija reagovala. Preventivna pravila postoje upravo zato da se sukob privatnog i povjerenog interesa razriješi prije nego potencijalno može da utiče na odluku.

U pravnom smislu važno je razlikovati korupciju od sukoba interesa. Zakon o sprečavanju korupcije sukob interesa definiše šire: postoji kada privatni interes javnog funkcionera utiče ili može uticati na nepristrasnost u vršenju funkcije. Zbog toga se mogu razlikovati stvarni sukob, u kojem interes već utiče na postupanje; potencijalni sukob, u kojem postoji razumna mogućnost takvog uticaja; i prividni sukob, u kojem okolnosti kod informisane treće osobe opravdano proizvode sumnju u nepristrasnost. Posljednje dvije kategorije nijesu tvrdnja o krivici, već razlog za prijavu, izuzeće, dodatnu transparentnost ili vremensko ograničenje.⁴

2 Zakon o visokom obrazovanju, „Službeni list Crne Gore“, br. 122/2025 i 59/2026, čl. 3–6, 34–48, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/e1a05174-7f76-4c43-9d70-7bfabedba32d?version=1.0>.

3 ENQA, Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), 2015, posebno standardi 1.1 i 1.7, dostupno na: <https://www.enqa.eu/esg-standards-and-guidelines-for-quality-assurance-in-the-european-higher-education-area/>.

4 Zakon o sprečavanju korupcije, „Službeni list Crne Gore“, br. 54/2024, čl. 3, 4, 9–11 i 17, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/8aef9048-36ba-4433-9d4a-d6704bd574f0?version=1.0>.

Analiza je zasnovana na pregledu važećih i ranijih zakona o visokom obrazovanju, Zakona o sprečavanju korupcije, Statuta UCG-a i Statuta Studentskog parlamenta, kao i na Strategiji za borbu protiv korupcije, istraživanjima Zavoda za školstvo, Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija i Instituta Damar Plus, nalazima Centra za građansko obrazovanje i relevantnim međunarodnim standardima. Javno dostupna saopštenja i medijski tekstovi korišćeni su samo za opis situacija koje su otvorile institucionalnu dilemu; nijesu tretirani kao odluka nadležnog organa niti kao dokaz pojedinačne odgovornosti.

Kao dopuna desk analizi sprovedena je kratka anonimna online konsultacija — online intervju sa otvorenim pitanjima — o iskustvima i percepciji korupcije, zloupotrebe i favorizovanja u obrazovanju. Prikupljeno je osam odgovora: šest ispitanica i dva ispitanika; sedam osoba bilo je u dobi od 18 do 29 godina, a jedna od 45 do 59 godina. Ovaj prigodni, samoselektovani uzorak ne omogućava zaključke o učestalosti pojava u Crnoj Gori. Odgovori se zato koriste isključivo kvalitativno — da pokažu kako zainteresovana javnost opisuje sive zone i koje zaštitne mehanizme smatra važnim.

Ograničenje analize istovremeno je važan nalaz. UCG nema jedinstven javno dostupan registar iz kojeg bi se mogli povezati članstvo u organima, tačno trajanje mandata, izuzeća iz odlučivanja i kasniji radni ili poslovni angažmani. Zbog toga nije moguće odgovorno izračunati koliko je bivših studentskih predstavnika zaposleno tokom ili ubrzo nakon mandata. Brief zato ne procjenjuje rasprostranjenost korupcije, već pravni i institucionalni rizik koji je moguće identifikovati i bez takvog registra.

Glavna preporuka slijedi iz tog ograničenja: UCG treba da uspostavi jedinstven, funkcionalan režim koji povezuje mandat, privatni interes i kasniji angažman. Zaštita treba da obuhvati period predstavničkog mandata i najmanje 12 mjeseci nakon njega, uz strožu zabranu kada je bivši predstavnik neposredno uticao na konkretno radno mjesto. Time se ne uvodi nova ideja u pravni sistem, već se postojeći instituti prijavljivanja, izuzeća i postmandatnog ograničenja prilagođavaju univerzitetskoj stvarnosti.

Pravni okvir: od predstavničkog glasa do upravljačke moći

Evolucija studentskog predstavništva na UCG-u počinje zakonskim priznanjem studenata kao učesnika u upravljanju, a ne samo kao korisnika nastave. Zakon o visokom obrazovanju iz 2003. propisao je da Upravni odbor univerziteta čine predstavnici akademskog i neakademskog osoblja, studenata, osnivača i javnosti. Tim zakonskim rješenjem studenti su dobili mjesto i u Senatu. Zakon je tako uspostavio osnovnu vertikalnu strukturu studentskog učešća: od predstavničke organizacije do najviših upravljačkih i stručnih organa ustanove.⁵

Institucionalni kanal za ostvarivanje tih prava uspostavljen je osnivanjem Studentskog parlamenta UCG-a 31. maja 2004. godine. Parlament je zamišljen kao autonomna predstavnička organizacija studenata i kao tijelo koje bira ili predlaže studentske predstavnike u organima Univerziteta. Time je zakonsko mjesto studenata dobilo unutrašnju izbornu strukturu. Važno je, međutim, uočiti posljedicu: legitimitet studentskog člana dolazi iz studentskog izbornog procesa, dok se njegova funkcija ostvaruje unutar organa čije odluke proizvode pravne, finansijske i kadrovske posljedice za čitav Univerzitet.⁶

Zakon iz 2014. taj model je detaljnije uredio i učinio ga stabilnim dijelom sistema. Upravni odbor državnog univerziteta imao je 15 članova, uključujući predstavnike studenata koje bira Studentski parlament. Mandat studentskih članova trajao je dvije godine, dok je mandat ostalih članova trajao četiri godine. Studenti su uključeni i u Senat i vijeća organizacionih jedinica. Predstavništvo je time prestalo da bude samo opšte načelo i postalo trajni element upravljačke strukture.⁷

5 Zakon o visokom obrazovanju, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 60/2003, naročito čl. 46 i 51, dostupno na: https://www.herdata.org/public/Zakon_o_visokom_obrazovanju%5B1%5D.pdf_NAS_PRECISCENI.pdf.

6 Studentski parlament Univerziteta Crne Gore, „O nama“, <https://spucg.ucg.ac.me/o-nama/>.

7 Zakon o visokom obrazovanju, „Službeni list Crne Gore“, br. 44/2014, čl. 45–56, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/563/486-3136-26-1-14-2-25.PDF>.

Važeći Zakon o visokom obrazovanju iz 2025, sa izmjenama iz 2026. godine, zadržao je kontinuitet. Državni univerzitet ima Upravni odbor od 15 članova, a studentske predstavnike bira Studentski parlament. Njihov mandat traje dvije godine. Studenti su obavezni članovi organa upravljanja i na privatnim univerzitetima i drugim ustanovama, dok su Senat univerziteta i vijeća organizacionih jedinica takođe sastavljeni uz studentsko učešće. Zakon ujedno garantuje ustanovi autonomiju da bira organe upravljanja i rukovođenja, utvrđuje njihov sastav, djelokrug i mandat i uređuje unutrašnju organizaciju. Ta autonomija je pravni osnov da UCG internim aktima detaljnije propiše integritetske obaveze svojih predstavnika.⁸

Normativni razvoj pokazuje rastući uticaj studentskog glasa, ali se regulativa gotovo u cjelini bavila ulaskom u funkciju: ko bira predstavnike, koliko ih ima i koliko traje mandat. Pitanje izlaska iz funkcije — šta se događa sa informacijama, odnosima i uticajem stečenim tokom mandata i pod kojim uslovima bivši predstavnik može postati zaposleni ili poslovni partner iste ustanove — nije dobilo uporedivu pažnju. Statut UCG-a iz 2026. godine pokazuje zašto je ta dopuna potrebna. Upravni odbor ima 15 članova, među kojima su tri predstavnika studenata. On donosi statut i druge opšte akte, utvrđuje poslovnu i razvojnu politiku, usvaja budžet i finansijski plan, odlučuje o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, bira i razrješava rektora, generalnog sekretara, dekane i direktore i imenuje prorektore. Članstvo u tom organu zato nosi pristup odlukama koje određuju gdje će nastati radna mjesta, ko upravlja jedinicom i koje će oblasti biti finansirane.⁹

Studentski uticaj nije ograničen na Upravni odbor. Statut propisuje da studentski predstavnici čine 20% Senata i 20% vijeća organizacione jedinice. Vijeće predlaže dekana, predlaže raspisivanje konkursa za izbor u akademsko zvanje i odlučuje o izboru saradnika. Statut određuje da u postupcima doktorskih studija i izbora u akademska i naučna zvanja glasaju članovi sa odgovarajućim zvanjem. Međutim, za izbor saradnika ne postoji jednako izričita zabrana učešća studentskih članova. Čak i kada bi se u

8 Zakon o visokom obrazovanju, „Službeni list Crne Gore“, br. 122/2025 i 59/2026, čl. 3–6, 34–48, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/e1a05174-7f76-4c43-9d70-7bfabedba32d?version=1.0>.

9 Statut Univerziteta Crne Gore, 2026, čl. 24–34, 64–66 i 92–98, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/7383dd4c-f5f7-4e37-bc44-a7d58cf0abbe?version=1.0>.

praksi primjenjivalo izuzeće, odsustvo jasnog pravila ostavlja prostor za neujednačeno postupanje.¹⁰

Statut sadrži jednu neposrednu integritetsku odredbu: mandat članu Upravnog odbora prestaje kada su njegovi lični ili drugi interesi u sukobu sa interesima Univerziteta. To je važna polazna tačka, ali nije operativni režim. Odredba ne objašnjava kada budući profesionalni interes postaje relevantan, ko mora pokrenuti provjeru, kako se interes evidentira, da li je dovoljno izuzeće iz jedne tačke dnevnog reda, niti kako se postupa ako se lice po isteku mandata prijavi na konkurs koji je povezan sa ranijim odlukama.

Unutrašnji sistem studentskog predstavljanja dodatno povećava potrebu za preglednom evidencijom. Prečišćeni tekst Statuta Studentskog parlamenta iz 2022. predviđa dvogodišnje mandate članova Skupštine, predsjednika, Izvršnog odbora i studentskih vijeća, uz mogućnost još jednog izbora. Studentska vijeća imenuju predstavnike u vijeća fakulteta, dok Skupština bira predstavnike u Upravni odbor, Senat i druga tijela. Pojedinačni mandat je ograničen, ali se više mandata i funkcija može nizati. Lice tako može godinama ostati unutar mreže univerzitetskog odlučivanja, iako se naziv njegove funkcije mijenja.¹¹

Opšti antikorupcijski okvir djelimično popunjava ovu prazninu. Zakon o sprečavanju korupcije javnim funkcionerom smatra izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, javnoj ustanovi ili pravnom licu koje obavlja djelatnost od javnog interesa, bez obzira na stalnost funkcije i naknadu. Visoko obrazovanje je zakonom označeno kao djelatnost od javnog interesa, a UCG je javna ustanova. Zbog toga postoji snažan osnov da se u kontekstu integriteta i sukoba interesa studentski član Upravnog odbora tretira poput javnog funkcionera. Za članove Senata i vijeća situacija je manje očigledna u institucionalnoj praksi, iako rizik može biti jednako konkretan.

Za postmandatni period poželjno je prilagoditi institut iz člana 17. Zakona o sprečavanju korupcije. Tokom jedne godine po prestanku funkcije bivši

¹⁰ Ibid. čl. 24–34, 64–66 i 92–98.

¹¹ Statut Studentskog parlamenta Univerziteta Crne Gore — prečišćeni tekst, 2022, čl. 21, 24–31, 39–40, 49 i 54, dostupno na: https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_1242/objava_151477/fajlovi/Statut%20Studentskog%20parlament%20UCG.pdf.

javni funkcioner, između ostalog, ne može stupiti u ugovorni odnos ili drugi oblik poslovne saradnje sa organom vlasti u kojem je vršio funkciju. Ugovor o radu jeste ugovorni odnos, ali isti član u drugim tačkama izričito koristi izraz „zasnuje radni odnos“. Zbog te razlike nije odgovorno tvrditi da je svako zaposlenje na UCG-u u roku od jedne godine nesporno obuhvaćeno ovom zabranom bez konačnog tumačenja ASK-a ili sudske prakse. Upravo zato UCG treba da zatraži mišljenje Agencije i internim aktom propiše standard koji će biti jasan prije nastanka slučaja.¹²

Pravna slika je, dakle, paradoksalna. Sistem vrlo precizno utvrđuje pravo studenata da uđu u organe Univerziteta, ali je mnogo manje precizan kada njihov mandat počne da se prepliće sa ličnim profesionalnim interesom. Postoje opšte obaveze, ali nema jedinstvenog postupka koji ih prevodi na univerzitetske odluke. Ne radi se o potpunom odsustvu prava, već o nepovezanosti pravila koja u praksi ostavlja iste posljedice kao pravna praznina.

12 Zakon o sprečavanju korupcije, „Službeni list Crne Gore“, br. 98/2026, dostupno na: <https://www.sluzbenilist.me/propisi/395867>.

Centralni problem: mandat, uticaj i kasniji angažman

Formalni broj studentskih glasova u tijelima odlučivanja nije jedina mjera uticaja. Član/ica organa dobija materijale prije sjednice, upoznaje finansijske i kadrovske prioritete, sluša obrazloženja rukovodstva i učestvuje u neformalnoj pripremi odluka. Tokom više godina on/a gradi profesionalne odnose sa osobama koje mogu predlagati komisiju, definisati kriterijume, odlučivati o izboru ili potpisati ugovor. Sve to može biti potpuno legitimna posljedica ozbiljnog rada. Ali u konkursu koji slijedi neposredno nakon mandata taj institucionalni kapital postaje prednost koju drugi kandidati nijesu mogli steći pod jednakim uslovima.

Posebno osjetljiva situacija nastaje kada je isto lice istovremeno zaposleni i predstavnik studenata u istoj organizacionoj jedinici. Kao student treba da zastupa kolege i, kada je potrebno, kritikuje kvalitet nastave, ocjenjivanje i postupanje uprave. Kao saradnik zavisi od dekana, nastavnika i vijeća u pogledu ugovora, obima angažmana i akademskog napredovanja. Te lojalnosti ne moraju biti suprotstavljene u svakoj tački, ali su dovoljno često napete da se ne mogu riješiti opštom izjavom da lice postupa savjesno. Institucija mora unaprijed utvrditi koje su uloge nespojive i kada je izuzeće nedovoljno.

Dugotrajno prisustvo donosi i rizik zarobljavanja predstavništva. Iskusni predstavnik lakše razumije procedure i može kvalitetnije zastupati studente, pa kontinuitet ima vrijednost. Istovremeno, prelazak iz studentskog vijeća u Senat ili Upravni odbor može vezati predstavnika za upravu više nego za zajednicu koja ga bira. Ako se na kraju tog puta pojavi plaćeni angažman, javnost nema način da provjeri da li je riječ o meritornom razvoju ili nagradi za lojalnost. Bez evidencije, obje mogućnosti ostaju podjednako uvjerljive.

Sukob interesa u ovom kontekstu počinje prije formalne prijave na konkurs. Razumna tačka nastanka interesa jeste trenutak kada član zna da se određeni angažman planira i ima namjeru da se prijavi, kada započne

razgovore o angažmanu ili kada učestvuje u definisanju uslova koji mu mogu koristiti. Ako se obaveza prijave vezuje tek za podnošenje dokumentacije, najvažnije odluke već mogu biti završene. Zato interni akt mora definisati budući profesionalni interes i obavezati člana da se izuzme iz čitavog lanca povezanih odluka. Dodatno, identifikovani problem ne prestaje istekom mandata. Bivši predstavnik više ne može glasati, ali ljudi sa kojima je radio ostaju u organima, upravi ili konkursnoj komisiji. Informacije koje je stekao ne postaju javne samo zato što je mandat završen. U maloj akademskoj zajednici neformalni odnosi imaju posebnu težinu. Postmandatna pravila nijesu pretpostavka da je svako poznanstvo nedopušteno; ona priznaju činjenicu da je za obnovu stvarne i vidljive distance potreban određeni protok vremena.

OECD konflikt interesa posmatra kao situaciju u kojoj privatni interes može neprimjereno uticati na obavljanje javne dužnosti i insistira na kombinaciji lične odgovornosti i institucionalnih procedura. To je važna korekcija često prisutnog pristupa prema kojem je dovoljno da sam funkcioner izjavi da je nepristrasan. Stoga, organizacija mora preuzeti na sebe propisivanje i vođenje procedura kojima bi se utvrdila nepristrasnost. U suprotnom, teret zaštite javnog interesa ostaje na licu koje istovremeno ima privatni interes.¹³

Javno dostupni primjeri pokazuju kako ova praznina izgleda u praksi. CGO je u aprilu 2026. otvorio pitanje istovremenog statusa jednog lica kao saradnika u nastavi na Fakultetu političkih nauka, studentskog predstavnika u Vijeću FPN-a i studentskog člana Upravnog odbora UCG-a. Inicijative su upućene Upravnom odboru, Senatu i ASK-u. Prema javno objavljenim navodima, UCG se pozvao na to da ne postoji izričita zabrana kombinovanja tih uloga. Do zaključenja ove analize nije pronađena javno dostupna konačna odluka ASK-a o meritumu. Zbog toga ovaj slučaj ne može biti predstavljen kao utvrđena povreda, ali jasno pokazuje institucionalnu dilemu koju važeći akti ne rješavaju unaprijed.¹⁴

13 OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, 2003/2004, dostupno na: https://www.oecd.org/en/publications/2004/01/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service_g1gh3c56.html.

14 Centar za građansko obrazovanje, „Produženi studentski status kao mehanizam zadržavanja funkcija na UCG-u“, 5. april 2026, <https://cgo-cce.org/2026/04/05/produzeni-studentski-status-kao-mehanizam-zadrzavanja-funkcija-na-ucg-u/>; i CGO, „Da li je ćutanje na nepravilnosti politika UCG-a?“, CdM, 10. jun 2026, <https://www.cdm.me/drustvo/cgo-da-li-je-cutanje-na-nepravilnosti-politika-ucg-a/>.

Sličan problem koncentracije uloga javno je otvoren i 2016. godine, kada su Vijesti, pozivajući se na podatke Centralnog registra privrednih subjekata i drugu dokumentaciju, objavile da je tadašnji predsjednik Studentskog parlamenta istovremeno bio vršilac dužnosti direktora društva „Univerzitetski sportski i kulturni centar“ d.o.o. u vlasništvu UCG-a. Medijski tekst nije odluka o nezakonitosti niti eksplicitan dokaz koruptivnog dogovora. On, ipak, pokazuje da su se predstavnička i upravljačka uloga mogle preklapati bez javno vidljivog pravila nespojivosti i obrazloženja postupka.¹⁵

Iz ovih slučajeva bilo bi pogrešno zaključiti da je izričito došlo do koruptivnih radnji, ali ono što je moguće zaključiti je da UCG nema jasno definirane procedure za upravljanje situacijama u kojima postoji očigledan sukob interesa.

Kratka online konsultacija sprovedena za potrebe ovog briefa nije bila usmjerena na provjeru navedenih slučajeva, već na načine na koje građani prepoznaju korupciju i favorizovanje u obrazovanju. Uprkos malom broju odgovora, u njima se ponavlja nekoliko formulacija relevantnih za ovu analizu: zapošljavanje preko političkih, rodbinskih i prijateljskih veza; konkursi koji formalno postoje, ali za koje se vjeruje da je ishod unaprijed poznat; favorizovanje pojedinih učenika i studenata; nedovoljno jasni kriterijumi i slaba kontrola. Jedna ispitanica opisala je poznatu situaciju u kojoj kvalifikovana osoba nije dobila posao jer je postojala sumnja da je mjesto unaprijed namijenjeno drugom kandidatu. To je percepcija, ne provjerena činjenica, ali precizno pokazuje zašto sam formalni konkurs nije dovoljan da proizvede povjerenje.

Predložena rješenja ispitanika takođe su dosljedna: javno dostupni i objektivni kriterijumi, veća kontrola postupaka, odgovornost, mogućnost anonimnog prijavljivanja i sankcije. Nekoliko odgovora posebno je povezo transparentnost sa izborom asistenata i drugih zaposlenih na fakultetu. Nalazi ne mogu utvrditi obim problema, ali pomažu da se definiše institucionalna potreba. Javnost ne očekuje samo da konkurs postoji; očekuje mogućnost da provjeri kako su kriterijumi primijenjeni i da prijavi okolnost koja može uticati na nepristrasnost.

15 Vijesti, „Šef Studentskog parlamenta u milionski vrijednom poslu Univerziteta“, 4. oktobar 2016, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/111708/sef-studentskog-parlamenta-u-milionski-vrijednom-poslu-univerziteta>.

Domaća istraživanja daju širi kontekst toj percepciji. Istraživanje Zavoda za školstvo iz 2018. obuhvatilo je osnovne i srednje škole, ne univerzitete, pa se ne može koristiti kao direktan dokaz za UCG. Njegov značaj je za razumijevanje konteksta: učenici su prepoznavali poklone, pritiske i rodbinske ili prijateljske veze kao dio integritetskog problema, dok je zabilježena potreba da se o korupciji govori ciljano, a ne samo kroz opšte vrijednosti.¹⁶

Izvještaj Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija i Instituta Damar Plus iz 2026. takođe je sproveden u školskom sistemu i na dobrovoljnom, neslučajnom uzorku. Sve ispitane grupe upravo su zapošljavanje preko rodbinske, političke ili prijateljske veze umjesto prema znanju i vještinama ocijenile kao jednu od najjasnijih koruptivnih ili rizičnih praksi. Prosječna ocjena na skali od jedan do pet bila je 3,61 kod učenika, 3,91 kod roditelja, 4,34 kod nastavnika i 4,55 kod rukovodilaca. Taj nalaz potvrđuje da je integritet zapošljavanja centralno pitanje povjerenja u obrazovne ustanove.¹⁷

Istraživanja CGO-a direktnije obuhvataju visoko obrazovanje, ali i njih treba tumačiti kao mjerenje percepcije. U istraživanju iz decembra 2015. godine 53% građana smatralo je da je korupcija u određenoj mjeri prisutna u zapošljavanju ili izboru u akademska zvanja, a 38% je problem prepoznavalo u izboru studentskih predstavnika.¹⁸ U istraživanju iz novembra 2024. godine, sprovedenom CAPI metodom na stratifikovanom slučajnom uzorku od 1.000 punoljetnih građana, 56,5% ispitanih smatralo je antikorupcijske mjere u obrazovanju neefikasnim, dok je 25,5% zapošljavanje u obrazovanju povezivalo sa političkim vezama.¹⁹

16 Zavod za školstvo, Korupcija u obrazovanju, 2018, str. 5–8 i 34–37; istraživanje je obuhvatilo 1.702 učenika iz 47 osnovnih i srednjih škola u 17 opština, <https://wapi.gov.me/download/a6f964d0-99d8-4637-81b2-e081547f3621?version=1.0>.

17 Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija i Institut Damar Plus, Izvještaj o istraživanju korupcije i rizičnih praksi u obrazovanju, 2026, str. 8–9, 15–17 i 56. Autori navode da je učešće bilo dobrovoljno i da uzorak nije slučajan, <https://wapi.gov.me/download/f29848ed-8c6c-4775-bf5f-e84f600f7e9a?version=1.0>.

18 Centar za građansko obrazovanje, „Korupcija u obrazovanju sve prisutnija“, 19. januar 2016; Ipsos, reprezentativni uzorak od 1.004 ispitanika, terenski rad 9–18. decembra 2015, <https://cgo-cce.org/2016/01/19/korupcija-u-obrazovanju-sve-prisutnija/>.

19 Centar za građansko obrazovanje, „Korupcija u Crnoj Gori: sistem ukorijenjen u nepovjerenju i selektivnoj pravdi“, 7. decembar 2024; Damar, CAPI istraživanje na stratifikovanom slučajnom uzorku od 1.000 punoljetnih građana, <https://cgo-cce.org/2024/12/07/korupcija-u-crnoj-gori-sistem-ukorijenjen-u-nepovjerenju-i-selektivnoj-pravdi/>.

U konačnici, konkretne pravne praznine mogu se svesti na tri povezana problema. Prvo, nije utvrđen trenutak kada buduća namjera zaposlenja postaje privatni interes koji se mora prijaviti. Drugo, nema posebne zaštite nezavisnosti komisije kada je kandidat donedavno bio njen institucionalni kolega. Treće, nije unaprijed propisano šta se događa sa postupkom ako interes nije prijavljen ili provjera nije sprovedena. Zbog tih praznina, oslanjanje samo na reakciju po prijavi nije dovoljno. Prijava obično dolazi kada je angažman već zaključen, kada je odluka javno sporna i kada se rasprava svodi na odbranu ili osudu pojedinca. Preventivni režim mora djelovati ranije, tek tada sukob interesa postaje upravljiv institucionalni rizik, umjesto povoda za naknadni skandal.

Preporuke

UCG ne treba da čeka novu izmjenu Zakona o visokom obrazovanju. Važeći zakon mu daje autonomiju da uređuje organe, unutrašnju organizaciju i izbor akademskog osoblja, dok Zakon o sprečavanju korupcije već nudi osnovne institute. Najefikasniji prvi korak je poseban Pravilnik o sprečavanju sukoba interesa predstavnika u organima i tijelima UCG-a, koji bi usvojio Upravni odbor nakon javne konsultacije sa Studentskim parlamentom, sindikatima, akademskim osobljem, ASK-om i organizacijama civilnog društva.

Pravilnik treba da se primjenjuje funkcionalno, a ne samo prema formalnom nazivu funkcije. Njime treba obuhvatiti studentske, akademske i neakademske predstavnike u Upravnom odboru, Senatu, vijećima organizacionih jedinica, Etičkom odboru, tijelima za kvalitet i komisijama koje odlučuju ili pripremaju odluke o budžetu, organizaciji, zapošljavanju, izborima, ugovorima i poslovnoj saradnji. Interna obaveza treba da važi i kada status javnog funkcionera pojedinog člana nije nesporno utvrđen. Univerzitet smije svojim aktom postaviti viši standard integriteta od minimuma koji se trenutno primjenjuje.

Prvo, UCG treba da uvede centralni registar predstavničkih mandata. Za svako lice treba evidentirati tijelo, osnov izbora, grupu koju predstavlja, početak i prestanak mandata i prethodne povezane funkcije. Javni dio registra treba da sadrži ove institucionalne podatke i evidenciju izuzeća, dok osjetljivi detalji privatnog interesa moraju biti zaštićeni u skladu sa propisima o ličnim podacima.

Drugo, treba jasno definisati nespojivost uloga tokom mandata. Zaposlenje u istoj organizacionoj jedinici i studentsko predstavljanje u njenom vijeću treba smatrati nespojivim, jer se lični profesionalni interes može pojaviti u velikom dijelu dnevnog reda. Lice koje zaključi ugovor o radu ili ugovor koji proizvodi uporedivu profesionalnu zavisnost treba da u kratkom prelaznom roku izabere jednu ulogu. Isto pravilo treba primijeniti kada studentski član Upravnog odbora prihvati rukovodeći ili administrativni angažman na

UCG-u ili u pravnom licu koje Univerzitet kontroliše.

Treće, treba uspostaviti dvanaestomjesečni postmandatni period zaštite. Tokom tog perioda bivšem predstavniku treba zabraniti direktno imenovanje, ili zapošljavanje, na rukovodeću ili administrativnu funkciju, konsultantski ili projektni ugovor koji dodjeljuje tijelo u kojem je bio član i poslovni odnos njegovog pravnog lica sa istom ustanovom. Ovo rješenje odgovara logici člana 17 Zakona o sprečavanju korupcije i međunarodnom pristupu prema kojem bivša funkcija ne smije biti korišćena za pribavljanje budućeg zaposlenja ili povlašćenog tretmana.²⁰ Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije takođe podstiče razmatranje ograničenja profesionalnih aktivnosti bivših javnih funkcionera kada su nove aktivnosti neposredno povezane sa ranije obavljanim funkcijama.²¹²²

20 Savjet Evrope, Preporuka R(2000)10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksima ponašanja javnih službenika i Model kodeksa, čl. 26–27, <https://rm.coe.int/16805e2e52>.

21 OECD, Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest, 2010, https://www.oecd.org/en/publications/2010/08/post-public-employment_g1gh9fe8.html.

22 Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, naročito čl. 7, 8 i 12 stav 2 tačka (e), https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?chapter=18&mtdsg_no=xviii-14&src=treaty.

Zaključak

Crna Gora je tokom više od dvije decenije izgradila stabilno mjesto za studentsko učešće u upravljanju visokim obrazovanjem. Taj demokratski dobitak ne treba relativizovati. Ali što su ovlašćenja predstavnika veća, to je veća obaveza institucije da razdvoji povjereni mandat od privatne profesionalne koristi. Na UCG-u studentski predstavnici učestvuju u tijelima koja odlučuju o novcu, organizaciji, rukovodstvu i kadrovima. Zato se pojavljuje integritetski rizik kada isto lice tokom ili neposredno nakon mandata postane kandidat za posao ili drugi plaćeni angažman.

Dostupni podaci ne pokazuju koliko je takvih prelazaka bilo niti dopuštaju da se svaki označi kao nezakonit. Oni pokazuju drugi problem: Univerzitet nema evidenciju i postupak koji bi javnosti omogućili da zakonit angažman razlikuje od zloupotrebe. Javno dokumentovane situacije i nalazi istraživanja o percepciji zapošljavanja preko veza potvrđuju da je cijena nejasnoće visoka — povjerenje u integritet institucije slabi i onda kada korupcija nije dokazana.

