



*Crna Gora*  
*Agencija za sprječavanje korupcije*

Broj: 03-04- 1590  
24.06.2021. godine

Datum: 21-07-2021

Shodno članu 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. List CG, br 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti, Agencija za sprječavanje korupcije donosi:

**MIŠLJENJE NA ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA OPŠTEG ZAKONA O  
OBRAZOVANJU I VASPITANJU**

Izmjene i dopune Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, a koje je donijela Skupština Crne Gore 27. maja 2021. godine sadrže nepreciznosti i neodređenosti normi koje otvaraju mogućnost narušavanja transparentnosti i integriteta u oblasti obrazovanja, kao jednoj od oblasti od posebnog rizika od pojave korupcije.

Imajući u vidu sustinski važnu ulogu obrazovanja u izgradnji snažnog društva fokus budućih izmjena Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju mora biti suštinski transparentan proces izbora direktora obrazovno-vaspitnih ustanova, koji će pratiti javni plan razvoja škole koji kandidati podnose, stručna i mješovita komisija koja vrednuje planove i sprovodi intervju sa kandidatima, te javna lista rangiranja kandidata na osnovu koje se sami proces izbora sprovodi.

Agencija poziva nadležno ministarstvo da prilikom pripreme novog zakonskog teksta u ovoj oblasti izmjeni proceduru za izbor direktora obrazovno-vaspitnih ustanova tako da iste ne imenuje ministar, već da nadležnost izbora i razrješenja direktora bude jedna od nadležnosti školskog, odnosno upravnog odbora, posebno imajući u vidu da su preko predstavnika u odborima zastupljeni interesi Ministarstva, a što je najvažnije i interesi zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama, đaka i roditelja, te bi njihova odluka oslikavala najbolji interes škole. Takođe, imajući u vidu nadležnosti školskih, odnosno upravnih odbora, neophodno je predvidjeti jasne kriterijume koje je neophodno ispuniti u cilju imenovanja i razrješenja članova u ovim odborima.

Dodatno, Agencija smatra da je neophodno revidirati i procedure koje se odnose na zapošljavanje nastavnika u pravcu jasnog definisanja procedura zapošljavanja, predviđanja kriterijuma za izbor članova komisije i definisanja kriterijuma za ocjenjivanje kandidata, što bi obezbijedilo veću transparentnost

ovog procesa, a samim tim smanjilo prostor za arbitrarno odlučivanje, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovljava pojavu trgovine uticajem, te pojavu nepotizma, kronizma i političkog klientelizma, što otežava sveukupni reformski proces i u krajnjem snažno utiče na svakodnevni život građana.

Takođe, Agencija poziva nadležno ministarstvo da u okviru svojih nadležnosti razmotri primjenu člana 153 h, a koji se odnosi na izbor direktora u svim javnim ustanovama u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, imajući u vidu da primjena navedene norme za posljedicu ima lišavanje funkcije nosilaca javnih ovlašćenja, bez prethodnog dovođenja u pitanje njihovih sposobnosti u zakonom utvrđenim postupcima, čime im se između ostalog uskraćuje mogućnost da ospore prestanak svog mandata pred nadležnim sudovima.

## OBRAZLOŽENJE

### I POSTUPAK

Zakonom o sprječavanju korupcije regulisana je nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu Agencija) da shodno članu 78 stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije:

- "...daje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;
- daje mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;..."

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da Agencija može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, koje sadrži analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprječavanje korupcije.

Agencija se u svojim Mišljenjima može pozvati na odredbe Ustava i relevantnih zakona, ali ne u smislu procjene ustavnosti i zakonitosti, već u smislu primjene i ostvarivanja svrhe člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije.

Imajući u vidu da obrazovanje ima suštinski važnu ulogu u izgradnji budućnosti i predstavlja temelj uspješnog društva, te da predstavlja dugoročnu investiciju u osnovne vrijednosti jedne države, neohodno je pripremati zakone iz ove oblasti sa dužnom pažnjom, kako bi naš vaspitno-obrazovni sistemi i škole bile u funkciji pripreme mladih ljudi da postanu odgovorni pojedinci ovog društva. Za suzbijanje

korupcije u obrazovanju neophodno je kreirati dugoročne strategije na osnovu unaprijed identifikovanih slabosti obrazovnog sistema, te donositi zakone koji su proizvod strukturalne analize i širokog društvenog koncenzusa, izbjegavanjem političkih, ad-hoc rješenja, koje će koristiti jednoj ili drugoj političkoj partiji i ostvarenju njihovih političkih interesa.

Operativni dokument za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, kao Aneksa Akcionog plana za poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, pored privatizacije, javnih nabavki, urbanizma, lokalne samouprave i zdravstva prepoznaje obrazovanje kao jednu od oblasti od posebnog rizika od pojave korupcije. Kroz navedeni dokument definisane su mjere u oblasti obrazovanja, koje se između ostalog odnose na unapređenje transparentnosti pri zasnivanju radnog odnosa u svim obrazovnim ustanovama, pa je predviđena obaveza praćenja primjene propisanih pravila i kriterijuma za prijem u radni odnos rukovodnog i nastavnog kadra na svim nivoima obrazovanja, te više indikatora rezultata u cilju sprovođenja ove mjere.

Imajući u vidu da nedovoljna transparentnost procesa zapošljavanja u javnom sektoru i velika diskreciona ovlašćenja rukovodilaca u procesu donošenja odluka podstiču diskriminaciju tokom samog procesa zapošljavanja i uslovljavaju neravnopravno takmičenje pojedinaca u kome se ne može doći do najboljih i najstručnijih kadrova, Agencija je prepoznala interes da još jednom analizirana Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, ovog puta njegove najnovije izmjene i dopune koje je donijela Skupština Crne Gore 27. maja 2021. godine. Prethodno mišljenje broj: 03-03-2162 koje je donijela Agencija na tada važeći zakon objavljeno je 24. maja 2017. godine ([www.antikorupcija.me/media/documents/obrazovanje\\_final.pdf](http://www.antikorupcija.me/media/documents/obrazovanje_final.pdf)). Tada se analiza zakonskog teksta odnosila na odredbe čija primjena je vezana za proceduru izbora direktora i zapošljavanje nastavnog kadra ustanova definisanih pomenutim zakonom, te su date preporuke u cilju otklanjanje uočenih rizika od pojave korupcije.

## II OPŠTA PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE

Iako je Crna Gora otvorila i zatvorila 26. poglavlje - obrazovanje i kultura. 15 aprila 2013. oblast "Obrazovanje" uvijek će biti aktuelna, imajući u vidu da je prepoznata kao jedna od oblasti od posebnog rizika na korupciju. Kako je navedeno i u Mišljenju koje je Agencija donijela 2017. ova problematika identifikovana je i u Izvještaju ekspertske misije Evropske komisije u Crnoj Gori: Ocjena prevencije korupcije u oblasti od posebnog rizika (novembar 2016.). Cilj misije bio je ocjena stanja prevencije korupcije u cjelokupnom obrazovnom sistemu Crne Gore, u kontekstu pregovaračkog procesa kroz Poglavlje 23, a

među projektnim zadacima za navedenu misiju, prepoznata je lista rizika korupcije koja uključuje i zapošljavanje, imenovanje/izbor i napredovanje u obrazovnom sistemu.

Za navedenu problematiku, eksperti su tada dali sljedeće preporuke:

Preporuka 6 (a): Procedure imenovanja direktora škola moraju biti transparentnije. Konkretno, intervju uvijek treba da bude dio procesa, a komisija koja bi sprovodila intervju bi trebala uključiti članove van Ministarstva prosvjete kao što su iskusni direktori iz drugih škola kao i roditelji djece iz škole za koju se direktor bira.

Preporuka 6 (b): Procedure zapošljavanja nastavnog osoblja u školama takođe bi trebalo da budu transparentnije. Intervju bi uvijek trebao da bude dio procedure zapošljavanja. Komisija za sprovođenje intervjuja bi trebalo da bude šireg sastava, a ne samo od školskog osoblja i trebalo bi da uključi direktore iz drugih škola kao i predstavnike roditelja djece iz škole za koju se direktor bira.

Imajući u vidu aktuelnost ove teme, te značaj Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju Agencija za sprječavanje korupcije analizirala je odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, a koji je Skupština Crne Gore donijela na IV sjednici Prvog redovnog zasjedanja u 2021. godini, 27 maja 2021. godine.

### III ANALIZA ČLANOVA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA OPŠTEG ZAKONA O OBRAZOVANJU I VASPITANJU – član 73, 78, 80 i član 153 g, 153 h i 153 i

U članu 73 Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, a koji se odnosi na strukturu školskog, odnosno upravnog odbora kaže se:

„Školski, odnosno upravni odbor ustanova iz oblasti predškolskog vaspitanja i obrazovanja, osnovnog obrazovanja i vaspitanja, srednjeg opšteg obrazovanja i obrazovanja djece sa posebnim obrazovnim potrebama čine: dva predstavnika Ministarstva, odnosno dva predstavnika opštine za ustanove čiji je osnivač opština, dva predstavnika zaposlenih i jedan predstavnik roditelja.

Školski, odnosno upravni odbor ustanova iz oblasti stručnog obrazovanja čine: dva predstavnika zaposlenih, tri predstavnika Ministarstva, odnosno tri predstavnika opštine za ustanove čiji je osnivač opština, jedan predstavnik socijalnih partnera i jedan predstavnik roditelja.

Izuzetno od stava 2 ovog člana, upravni odbor više stručne škole čine: tri predstavnika zaposlenih, tri predstavnika Ministarstva i jedan predstavnik socijalnih partnera.

Upravni odbor domova učenika, domova studenata i domova učenika i studenata čine: dva predstavnika Ministarstva, odnosno dva predstavnika opštine za ustanove čiji je osnivač opština, dva predstavnika zaposlenih i jedan predstavnik korisnika usluga (stanara).

Školski, odnosno upravni odbor mješovitih srednjih škola i obrazovnih centara čine: tri predstavnika zaposlenih, tri predstavnika Ministarstva, odnosno tri predstavnika opštine za ustanove čiji je osnivač opština i jedan predstavnik socijalnih partnera.

Upravni odbor ustanova za obrazovanje odraslih čine: dva predstavnika Ministarstva, odnosno dva predstavnika opštine za ustanove čiji je osnivač opština, dva predstavnika zaposlenih i jedan predstavnik socijalnih partnera.

Predstavnike Ministarstva bira i razrješava ministar.

Predstavnike zaposlenih bira nastavničko, odnosno stručno vijeće tajnim glasanjem.

Predstavnike roditelja bira savjet roditelja tajnim glasanjem.

Sjednicama školskog, odnosno upravnog odbora može prisustvovati predstavnik učeničkog parlamenta, odnosno polaznika i predstavnik studenata.

Način izbora i razrješanja članova upravnog odbora iz reda zaposlenih u domu učenika, domu studenata, domu učenika i studenata i ustanovama za obrazovanje odraslih utvrđuje se statutom ustanove.

Odredbe ovog člana ne odnose se na privatnu ustanovu.“

Navedenim članom zakona predviđene su izmjene u odnosu na ranije rješenje u smislu utvrđivanja drugačije strukture upravnih i školskih odbora na način što se povećao broj predstavnika zaposlenih u organima upravljanja obrazovno-vaspitnim ustanovama, a smanjio broj predstavnika Ministarstva koji je do ove izmjene bio dominantan. Naime, novim rješenjem predviđeno je da školski odnosno upravni odbor ustanove iz oblasti predškolskog, osnovnog, srednjeg opšteg i obrazovanja djece sa posebnim potrebama, umjesto jednog predstavnika zaposlenih i tri predstavnika Ministarstva kako je to bilo predviđeno ranijim zakonskim rješenjem, ima dva predstavnika zaposlenih i dva predstavnika Ministarstva.

Takode, novo zakonsko rješenje propisuje da da organ upravljanja u stručnim školama, umjesto dosadašnjih četiri ima tri predstavnika Ministarstva, kao i dva predstavnika zaposlenih umjesto jednog kako je ranije bilo predviđeno, a u višim stručnim školama umjesto dosadašnjih dva predstavnika zaposlenih i četiri predstavnika Ministarstva, upravni odbor će imati tri predstavnika zaposlenih i tri predstavnika Ministarstva. Po navedenom principu izmenjena je i struktura

organa upravljanja domova učenika, odnosno domova učenika i studenata, mješovitih srednjih škola i organizatora obrazovanja odraslih.

Iako su usvojene izmjene imale za cilj da se poveća uticaj i odgovornost zaposlenih u samoj ustanovi, a u cilju unapređivanja ukupnog rada ustanove, te da se kroz decentralizaciju unaprijedi rad organa upravljanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama, Agencija primjećuje da kriterijumi izbora predstavnika školskih odbora nijesu zakonom definisani, kao ni kriterijumi za razrješenje predstavnika školskih odbora, bilo da se radi o predstavnicima ministarstva ili opštine, predstavnicima zaposlenih ili roditelja.

Iako je u analiziranoj normi predviđeno da predstavnike Ministarstva bira i razrješava ministar, predstavnike zaposlenih nastavničko, odnosno stručno vijeće tajnim glasanjem, a predstavnike roditelja savjet roditelja tajnim glasanjem, odsustvo kriterijuma za izbor odnosno razrješenje predstavnika školskih, odnosno upravnih odbora ukazuje da su u navedenom članu Zakona ostavljena široka diskreciona ovlašćenja preglagaču članstva odbora, koja zbog nedovoljne preciznosti norme direktno uzrokuju netransparentnost, pa mogu dovesti do zloupotrebe ovlašćenja koja su odborima data, te potencijalnih rizika od ugrožavanja javnog interesa.

Kad je u pitanju član 78 Zakona, a koji se odnosi na uslove za izbor direktora obrazovno-vaspitnih ustanova, najnovijim izmjenama predviđeno je da se mijenjaju uslovi za izbor direktora obrazovno-vaspitnih ustanova na način što se propisuje da, umjesto dosadašnjih pet godina radnog iskustva u nastavi, za direktora može biti izabrano lice koje pored ostalih uslova mora imati sedam godina radnog iskustva u nastavi. Navedeno zakonsko rješenje u smislu upravljanja ljudskim resursima može uticati na odabir kvalitetnih kadrovskih rješenja, u smislu jačanja. Nasuprot jačanju kriterijuma kao uslova za izbor direktora ostaje i dalje sporan član 80, koji se odnosi na izbor i razrješenje direktora, a koji aktuelnim izmjenama i dopunama nije zahvaćen.

Naime, članom 80 Opšteg zakona predviđeno je sljedeće:

„Direktor javne ustanove bira se na osnovu javnog konkursa i podnesenog programa razvoja ustanove.

Konkurs za izbor direktora raspisuje školski, odnosno upravni odbor dva mjeseca prije isteka mandata direktora.

Kandidat za direktora je dužan da, uz prijavu na konkurs, priloži i program razvoja javne ustanove.

Program razvoja javne ustanove podnosi kandidat za direktora na osnovu izvještaja o evaluaciji i samoevaluaciji obrazovno-vaspitnog rada javne ustanove.

Direktora privatne ustanove bira i razrješava osnivač.

Direktora javne ustanove bira i razrješava ministar.

U postupku izbora direktora javne ustanove ministar obrazuje tročlanu komisiju koja sa kandidatima koji ispunjavaju propisane uslove obavlja usmeni intervju i razmatra priložene programe razvoja ustanove i o tome dostavlja izvještaj ministru.

Javna ustanova dostavlja kompletnu dokumentaciju ministru, u roku od sedam dana od dana završetka konkursa."

Važeće zakonsko rješenje predstavlja centralizovani model izbora direktora ustanove, i prilikom odlučivanja o stručnim referencama kandidata nijesu uključeni predstavnici struke kao ni predstavnici roditelja, koji su sa druge strane članovi organa upravljanja ustanova sa značajnim formalnim ovlaštenjima u upravljanju ustanovom. Dodatno, predloženim rješenjem nijesu definisani uslovi, način i proces izbora članova tročlane komisije, kao ni njihove obaveze i ovlaštenja, te kriterijumi za ocjenjivanje kandidata, zbog čega je nejasno kakva je njihova suštinska uloga u procesu donošenja odluke o izboru direktora. Zbog navedenog, ostaje uočeni nedostatak da je postupak izbora direktora ustanove centralizovan i stavljen u ruke ministra, bez obzira na postojanje tročlane komisije, s obzirom na to da suštinski nije definisana uloga iste u procesu izbora direktora. Iz gore navedenog proizilazi da je navedenim rješenjem zakonodavac pokušao ublažiti centralizaciju postupka izbora direktora ustanove, ali je nepreciznim definisanjem sastava i mandata komisije dat legitimitet unaprijed pripremljenom rješenju.

Na ovaj način, u Opštem zakonu o obrazovanju i vaspitanju i dalje postoji norma koja ministru daje diskreciono pravo da bira i razrješava direktore obrazovnih ustanova, što može dovesti do zloupotrebe ovlaštenja, narušiti cijeli obrazovni sistem, posebno imajući u vidu da je stručni kadar u obrazovanju presudno značajan za razvoj znanja, vještina, stavova i vrijednosti neophodnih za demokratsku kulturu jednog društva.

Osim predviđanja procesa odabira direktora obrazovno-vaspitnih ustanova koji je jasniji i transparentniji, unapređenja sastava postojeće komisije eksternim članovima, definisanjem uslova, načina i procesa izbora članova komisije, a shodno nadležnostima, ulozima i raznolikosti u strukturi koje imaju školski, odnosno upravni odbor, treba razmotriti mogućnost da oni imaju nadležnost da biraju i razrješavaju direktore ovih ustanova. Model izbora direktora po kome bi ključnu ulogu u izboru svih direktora obrazovno-vaspitnih ustanova imao sam ministar, sam po sebi isključuje decentralizaciju, dok bi model po kome bi navedeno bilo u nadležnosti školski, odnosno upravni odbor predstavljao decentralizovan način izbora direktora, dok bi ministarstvo preko svojih predstavnika u ovim tijelima moglo da štiti svoje interese, a interesi zaposlenih, đaka i roditelja bili bi garantovani raznolikošću same sktrukture odbora.

Iako nije bio tretiran kroz Zakon o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju na isti način sporno je i rješenje koje se odnosi na zapošljavanje nastavnika, a koje je predviđeno u članu 101 u kome se kaže:

#### „Zapošljavanje nastavnika

##### Član 101

Nastavnik u javnoj ustanovi se zapošljava na osnovu javnog konkursa, u skladu sa zakonom.

Konkurs iz stava 1 ovog člana raspisuje direktor ustanove i traje 15 dana.

Nastavnici u ustanovama ili posebnom odjeljenju ustanove sa nastavom na jeziku pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica moraju, pored uslova propisanih zakonom, da imaju aktivno znanje jezika i pisma te manjine i crnogorskog jezika.

Odluku o zapošljavanju nastavnika donosi direktor ustanove, na prijedlog komisije, u roku od 15 dana od dana isteka roka za podnošenja prijave.

Komisiju iz stava 4 ovog člana imenuje direktor ustanove, u skladu sa statutom ustanove.

Poseban uslov za zapošljavanje nastavnika je probni rad.

Dužina trajanja probnog rada, način sprovođenja i ocjenjivanja rezultata probnog rada utvrđuje se propisom Ministarstva.

Nastavniku koji za vrijeme probnog rada ne zadovolji prestaje radni odnos istekom roka utvrđenog ugovorom o probnom radu.“

Naime, u navedenom članu Zakona predviđeno je da direktor ustanove raspisuje konkurs, te donosi odluku o zapošljavanju nastavnika na prijedlog komisije, koju takođe imenuje direktor ustanove u skladu sa statutom ustanove. Iako predmetni član predviđa da direktor ustanove donosi odluku na prijedlog komisije, način njenog uvođenja i dalje postoji diskreciono ovlašćenje, s obzirom na to da je ostavljen prostor za statutarno rješavanje sastava, broja članova i mandata komisije što je problematika koje je trebala biti riješena zakonskim tekstom. Naime odsustvo kriterijuma za izbor članova komisije i kriterijuma za ocjenjivanje kandidata ostavlja potpuno otvoren prostor da se na neujednačen način ovo pitanje rješava od ustanove do ustanove. Zbog navedenog, Agencija prepoznaje potrebu izmjene navedenog zakonskog rješenja u pravcu jasnog definisanja procedura zapošljavanja, predviđanja kriterijuma za izbor članova komisije i definisanja kriterijuma za ocjenjivanje kandidata, što bi obezbijedilo veću transparentnost ovog procesa, a samim tim smanjilo prostor za arbitrarno odlučivanje, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, te u krajnjem pojavu korupcije.

Ovaj vid korupcije, zbog netransparetnosti, velikih diskrecionih ovlašćenja i odsustva kriterijuma podstiče diskriminaciju tokom samog procesa zapošljavanja,



uslovljava pojavu trgovine uticajem, te pojavu nepotizma, kronizma i političkog klientelizma u oblasti obrazovanja, što u krajnjem snažno utiče na svakodnevni život građana. Navedeno dalje suštinski otežava i sprječava proces reforme državne uprave i javnog sektora, te onemogućava primjenu načela kompetencije i odgovornosti i dodatno usporava sveukupni reformski proces.

Kad su u pitanju prelazne i završne odredbe, a koje se odnose rokove za izbor organa upravljanja, rukovođenja i pomoćnika direktora, oni su previđeni članom 153 g, 153 h i 153 i na sljedeći način:

#### Izbor organa upravljanja

##### Član 153 g

Izbor školskog, odnosno upravnog odbora u javnim ustanovama, u skladu sa ovim zakonom, izvršiće se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Prilikom izbora članova školskog, odnosno upravnog odbora vodi se računa o ravnomjernoj zastupljenosti polova.

Do izbora školskog, odnosno upravnog odbora u skladu sa stavom 1 ovog člana, funkciju organa upravljanja vršiće sadašnji školski, odnosno upravni odbor.

#### Izbor organa rukovođenja

##### Član 153 h

Izbor direktora u svim javnim ustanovama u skladu sa ovim zakonom izvršiće se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Prilikom izbora organa rukovođenja u situaciji kada kandidati za popunu radnog mjesta ostvare iste rezultate u procesu provjere uslova, kompetencije, znanja i sposobnosti, prilikom donošenja odluke, vodi se računa o ravnomjernoj zastupljenosti polova.

Do izbora direktora u skladu sa stavom 1 ovog člana, funkciju organa rukovođenja vršiće sadašnji direktori javnih ustanova.

Prilikom izbora organa rukovođenja obrazovno-vaspitnih institucija osnovnog i srednjeg obrazovanja, nastavničko vijeće na zahtjev ministra u roku od 15 dana dostavlja pisano izjašnjenje odnosno mišljenje o predloženom kandidatu.

Ukoliko nastavničko vijeće u propisanom roku ne dostavi pisano izjašnjenje odnosno mišljenje o predloženom kandidatu, ministar bez navedenog dokumenta može sprovesti postupak izbora kandidata.

#### Izbor pomoćnika direktora

##### Član 153 i

Izbor pomoćnika direktora u svim javnim ustanovama u skladu sa ovim zakonom izvršiće se u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Prilikom izbora pomoćnika direktora škole u situaciji kada kandidati za popunu radnog mjesta ostvare iste rezultate u procesu provjere uslova, kompetencije, znanja i sposobnosti, prilikom donošenja odluke, vodi se računa o ravnomjernoj zastupljenosti polova.

Do izbora pomoćnika direktora u skladu sa stavom 1 ovog člana, poslove pomoćnika direktora obavljaju sadašnji pomoćnici direktora.

Prilikom izbora pomoćnika direktora obrazovno-vaspitnih institucija osnovnog i srednjeg obrazovanja, nastavničko vijeće na zahtjev direktora u roku od 15 dana dostavlja pisano izjašnjenje odnosno mišljenje o predloženom kandidatu.

Ukoliko nastavničko vijeće u propisanom roku ne dostavi pisano izjašnjenje odnosno mišljenje o predloženom kandidatu, direktor bez navedenog dokumenta može sprovesti postupak izbora kandidata."

Kako stoji u obrazloženju zakona o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju predložene izmjene u strukturi organa upravljanja i izmjene uslova za obavljanje poslova direktora u pogledu radnog iskustva, uslovile su da se u prelaznim odredbama Zakona propiše da će se izbor školskih, odnosno upravnih odbora i direktora u javnim obrazovno-vaspitnim ustanovama u skladu sa ovim zakonom izvršiti u roku od trideset dana od dana njegovog stupanja na snagu, kao i izbor pomoćnika direktora u roku od šesdeset dana od dana stupanja na snagu zakona. Dodatno, predviđeno je da će do izbora ovih organa funkciju vršiti dosadašnji organi upravljanja, odnosno rukovođenja u ustanovama, a funkciju pomoćnika direktora dosadašnji pomoćnici direktora u ustanovama, u cilju obezbjeđivanja uslova za nesmetano funkcionisanje rada ustanova i njihovih zakonom utvrđenih djelatnosti.

Kako je Zakon stupio na snagu 12. juna o.g., svjedoci smo izazova u njegovoj primjeni, kako su procedure koje je neophodno ispoštovati složene, a podrazumjevaju mijenjanje strukture školskih odbora, koji tek kad bude izabran donose odluku da se raspiše konkurs za izbor direktora, što prate kratki rokovi predviđeni za proces raspisivanja konkursa, prijema dokumentacije i samog izbora budućih direktora obrazovno-vaspitnih ustanova.

Agencija je iz javno dostupnih podataka došla do saznanja da je Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta uputilo dopis nastavničkim vijećima da predlože vršioca dužnosti direktora, dok se ne izaberu novi, a imajući u vidu član 81 Zakona u kome se kaže da ako direktoru javne ustanove prestane dužnost, a na konkursu se ne izabere direktor, odnosno ako direktoru prestane dužnost u skladu sa članom 82a stav 1 tač. 2, 3 i 4 ovog zakona, ministar imenuje vršioca dužnosti direktora najduže na period do šest mjeseci, jasno je da je jedino nadležni ministar ima pravo da bira odnosno postavi vršioca dužnosti. Upravo ovakve instrukcije, a posebno u sistemu koji ima centralizovani model izbora direktora mogu unijeti konfuziju, kako se od odbora traži da se uključe u proces

za koji zakonski nemaju nadležnost, odnosno, koji je u isključivoj nadležnosti resornog ministra.

Dodatno, imajući u vidu da je članom 82 a navedeno kada prestaje dužnosti direktora, tj. navedeno da ista prestaje istekom mandata, na lični zahtjev, razrješenjem ili ispunjavanjem uslova za prestanak radnog odnosa po sili zakona, a imajući u vidu da je prelaznim i završnim odredbama predmetnog zakona u članu 153 h stav 1 navedeno da će se izbor direktora u svim javnim ustanovama u skladu sa ovim zakonom izvršiti u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona postavlja se pitanje da li je jedina svrha predmetne izmjene lišavanje funkcija nosilaca javnih ovlašćenja, bez prethodnog dovođenja u pitanje njihovih sposobnosti u zakonom utvrđenim postupcima, čime im se između ostalog uskraćuje mogućnost da ospore prestanak svog mandata pred nadležnim sudovima. Donošenjem zakona sa citiranim odredbama, a koji podrazumjeva da se u roku od trideset, odnosno šezdeset dana sprovede izbor školskih, odnosno upravnih odbora i direktora u javnim obrazovno-vaspitnim ustanovama, kao i pomoćnika direktora, te da se nosiocima javnih ovlašćenja prekine mandat na koji su izabrani mimo utvrđivanja kvaliteta rada ostvarenom tokom mandata, uspostavlja se opasna praksa i daje legitimitet modelu ponašanja zakonodavne vlasti koji podrazumjeva da se kroz donošenje propisa može vršiti sistemski promjena, čiji je osnovni cilj razrješenje nosioca javnih ovlašćenja zakonom, u određenim oblastima na koje se ovaj i eventualno budući zakoni mogu odnositi. Navedeno posebno imajući u vidu da su članom 83 Opšteg zakona jasno predviđeni uslovi za razrješenje direktora u javnim obrazovno-vaspitnim ustanovama, a imajući u vidu da je najnovijim izmjenama zadržan model po kome resorni ministar iste bira i razrješava.

#### IV ZAKLJUČNE OCJENE

Izmjene i dopune Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, a koje je donijela Skupština Crne Gore 27. maja 2021. godine sadrže nepreciznosti i neodređenosti normi koje otvaraju mogućnost narušavanja transparentnosti i integriteta u oblasti obrazovanja, kao jednoj od oblasti od posebnog rizika od pojave korupcije.

Imajući u vidu suštinski važnu ulogu obrazovanja u izgradnji snažnog društva fokus budućih izmjena Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju mora biti transparentan proces izbora direktora obrazovno-vaspitnih ustanova, koji će pratiti javni plan razvoja škole, koji kandidati podnose, stručna i mješovita komisija koja vrednuje planove i sprovodi intervjue sa kandidatima, te javna lista rangiranja kandidata na osnovu koje se sami proces izbora sprovodi.

Agencija poziva nadležno ministarstvo da prilikom pripreme novog zakonskog teksta u ovoj oblasti izmjeni proceduru za izbor direktora obrazovno-vaspitnih ustanova tako da iste ne imenuje ministar, već da nadležnost izbora i razrješenja direktora bude jedna od nadležnosti školskog, odnosno upravnog odbora, posebno imajući u vidu da su preko predstavnika u odborima zastupljeni interesi Ministarstva, a što je najvažnije i interesi zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama, đaka i roditelja, te bi njihova odluka oslikavala najbolji interes škole.

Dodatno, Agencija smatra da je neophodno revidirati i procedure koje se odnose na zapošljavanje nastavnika u pravcu jasnog definisanja procedura zapošljavanja, predviđanja kriterijuma za izbor članova komisije i definisanja kriterijuma za ocjenjivanje kandidata, što bi obezbijedilo veću transparentnost ovog procesa, a samim tim smanjilo prostor za arbitrarno odlučivanje, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovljava pojavu trgovine uticajem, te pojavu nepotizma, kronizma i političkog klientelizma, što otežava sveukupni reformski proces i u krajnjem snažno utiče na svakodnevni život građana.

Kad je u pitanju promjena strukture školskog, odnosno upravnog odbora, iako su usvojene izmjene imale za cilj da se poveća uticaj i odgovornost zaposlenih u samoj ustanovi, a u cilju unapređivanja ukupnog rada ustanove, te da se kroz decentralizaciju unaprijedi rad organa upravljanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama, Agencija primjećuje da kriterijumi izbora predstavnika školskih odbora nisu zakonom definisani, kao ni kriterijumi za razrješenje predstavnika školskih odbora bilo da se radi o predstavnicima ministarstva ili opštine, predstavnicima zaposlenih ili roditelja. Zbog navedenog, a imajući u vidu nadležnosti školskih, odnosno upravnih odbora, neophodno je predvidjeti jasne kriterijume koje je potrebno ispuniti u cilju imenovanja i razrješenja članova u ovim odborima.

Dodatno, Agencija poziva nadležno ministarstvo da u okviru svojih nadležnosti razmotri primjenu člana 153 h, a koji se odnosi na izbor direktora u svim javnim ustanovama u roku od trideset dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, imajući u vidu da primjena navedene norme za posljedicu ima lišavanje funkcije nosilaca javnih ovlašćenja, bez prethodnog dovođenja u pitanje njihovih sposobnosti u zakonom utvrđenim postupcima, čime im se između ostalog uskraćuje mogućnost da ospore prestanak svog mandata pred nadležnim sudovima. Donošenjem zakona sa citiranim odredbama, a koji podrazumjeva da se u roku od trideset, odnosno šezdeset dana sprovede izbor školskih, odnosno upravnih odbora i direktora u javnim obrazovno-vaspitnim ustanovama, kao i pomoćnika direktora, te da se nosiocima javnih ovlašćenja prekine mandat na koji su izabrani mimo utvrđivanja kvaliteta rada ostvarenom tokom mandata uspostavlja se opasna praksa i daje legitimitet modelu ponašanja zakonodavne vlasti koji podrazumjeva da se kroz donošenje propisa može vršiti sistemska

promjena a koji za jedini cilj ima razrješenje nosioca javnih ovlaštenja zakonom, u određenim oblastima na koje se ovaj i eventualno budući zakoni mogu odnositi. Navedeno posebno imajući u vidu da su članom 83 Opšteg zakona jasno predviđeni uslovi za razrješenje direktora u javnim obrazovno-vaspitnim ustanovama, a imajući u vidu da je najnovijim izmjenama zadržan model po kome resorni ministar iste bira i razrješava.



DIREKTORICA  
Jelena Perović

