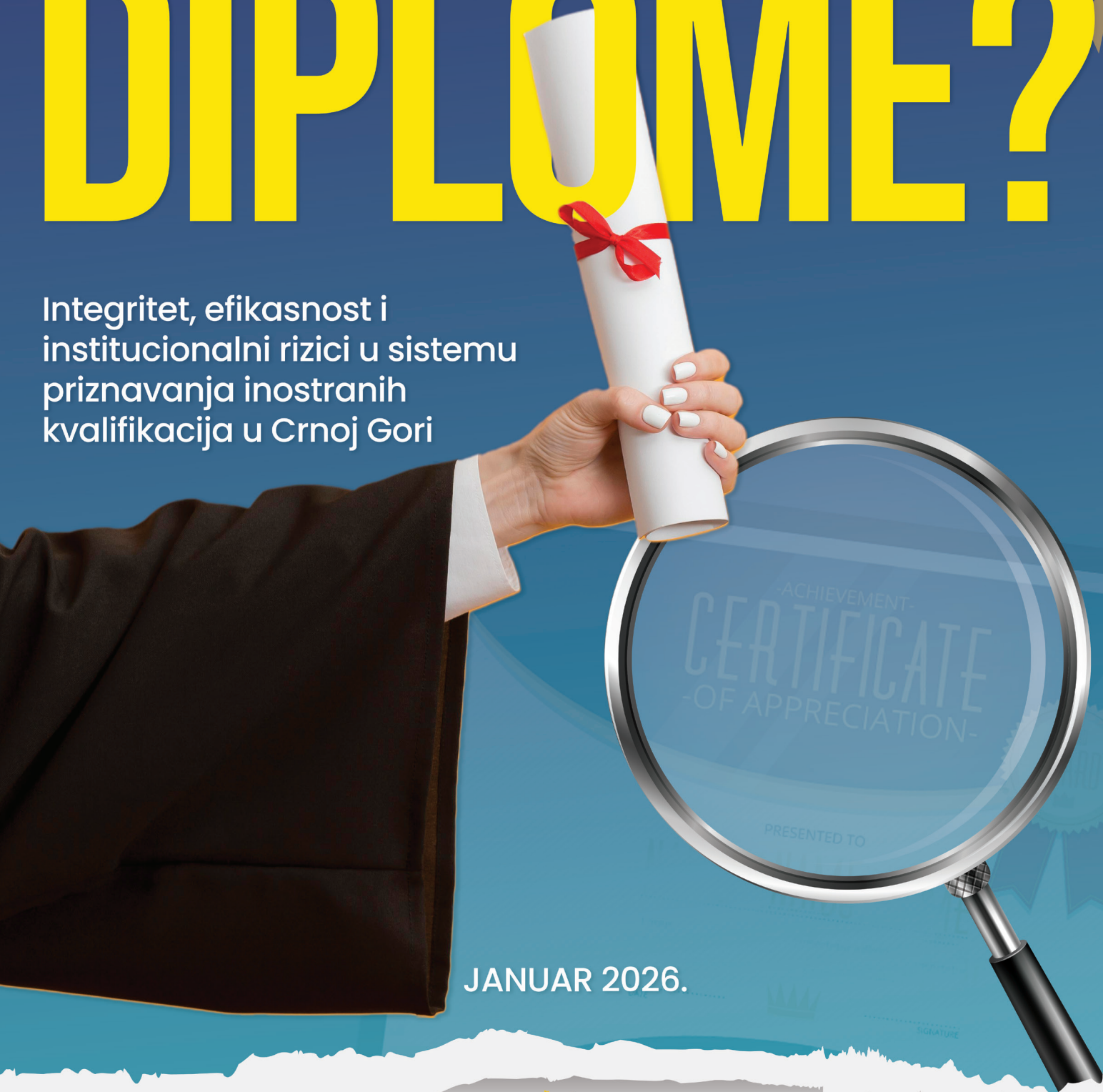


Ko i kako priznaje **DIPLOME?**

Integritet, efikasnost i
institucionalni rizici u sistemu
priznavanja inostranih
kvalifikacija u Crnoj Gori



JANUAR 2026.



IZDAVAČ: MREŽA ZA EVROPSKE POLITIKE – MASTER

AUTOR: ANDRIJANA RADOVIĆ

KOAUTORI: TARA SERHATLIĆ I ANĐELA PEJOVIĆ

DIZAJN: ANA SAMARDŽIĆ

SADRŽAJ

Sažetak

Zašto je priznavanje diploma pitanje integriteta javnih institucija?

Kako je sistem priznavanja diploma postavljen i gdje nastaju integritetni rizici?

Metodologija istraživanja

Nalazi istraživanja: efikasnost, integritet i institucionalni odgovor sistema priznavanja diploma

- o Opterećenost sistema i neusklađenost sa zakonskim rokovima
- o Provjera vjerodostojnosti kao operativno ograničenje sistema
- o Lažne i sumnjive diplome: intenziviranje institucionalnog reagovanja
- o Kaznena politika i ograničenja njenog efekta
- o Administrativne mjere i upravljanje sistemskim rizicima
- o Normativni zaokret: provjera već priznatih diploma
- o Institucionalna koordinacija i ograničenja evidencija
- o Registar diploma i digitalizacija postupka
- o Procjene obima problema i kriza povjerenja

Kvantitativni nalazi: rezultati anketnog istraživanja

Kvalitativni nalazi: iskustva iz fokus grupa

Komparativni okvir: kako drugi sistemi balansiraju mobilnost i integritet

- o Slovenija: digitalizovana procedura uz ograničene mehanizme suštinske provjere
- o Belgija: diferencirani pristup kao temelj zaštite integriteta
- o Ključne lekcije za Crnu Goru

Strukturne slabosti sistema priznavanja diploma

Policy preporuke: reforma sistema priznavanja diploma u funkciji integriteta i javnog interesa

Monitoring i evaluacija sprovođenja reformi

Literatura

SAŽETAK:

Sistem priznavanja inostranih obrazovnih isprava u Crnoj Gori predstavlja jednu od ključnih tačaka na kojima se ukrštaju **obrazovna politika, tržište rada, integritet javnog sektora i povjerenje građana u institucije**. Iako je normativno zamišljen kao mehanizam koji treba da olakša obrazovnu mobilnost i povratak kvalifikovanih građana, nalazi ovog istraživanja ukazuju da **postojeći sistem ne uspijeva da istovremeno obezbijedi efikasnost, pravnu sigurnost i zaštitu javnog interesa**.

Policy paper se zasniva na kombinaciji **desk istraživanja, anketnog istraživanja i fokus grupa** sa mladima obrazovanim u inostranstvu. Rezultati pokazuju visok stepen podudarnosti između normativnih slabosti sistema i iskustava njegovih korisnika. Postupak priznavanja diploma u praksi se dominantno svodi na **formalnu provjeru dokumentacije i potvrdu izdavanja isprave**, bez sistematske procjene rizika, sadržinske evaluacije obrazovnih programa i jasne diferencijacije svrha priznavanja. **Time se priznavanje diploma pretvara u administrativni filter ograničenog dometa koji ne garantuje kvalitet kvalifikacija, ali istovremeno proizvodi značajna administrativna opterećenja i pravnu neizvjesnost za građane**.

Zvanični podaci ukazuju na **hroničnu opterećenost sistema, veliki broj neriješenih predmeta i učestalo nepoštovanje zakonskih rokova**, dok rezultati ankete i fokus grupa potvrđuju da građani postupak doživljavaju kao **nepredvidiv, netransparentan i sklon diskreciji**. Posebno

je zabrinjavajuće što ispitanici kao najveći problem ne prepoznaju sporost ili troškove postupka, već **slabu provjeru vjerodostojnosti diploma i visoku rasprostranjenost lažnih i sumnjivih kvalifikacija**, naročito u javnom sektoru. Ovakve percepcije, potkrijepljene konkretnim iskustvima, ukazuju na **duboku krizu institucionalnog povjerenja**.

U posljednje tri godine zabilježen je **pojačan institucionalni odgovor** kroz krivične prijave, administrativne obustave priznavanja diploma sa pojedinih obrazovnih ustanova i izmjene zakona koje omogućavaju naknadnu provjeru već priznatih diploma i zatvorske kazne. Iako ove mjere predstavljaju **važan zaokret u odnosu na raniju praksu**, istraživanje pokazuje da one imaju pretežno **reaktivan i ad hoc karakter**. Bez jasnih kriterijuma procjene rizika, transparentne metodologije i sistematskog monitoringa, ovakav pristup proizvodi i sekundarne negativne efekte, uključujući **kolektivno „zamrzavanje“ zakonitih slučajeva i dodatnu pravnu neizvjesnost**.

Uporedna analiza sistema priznavanja diploma u Sloveniji i Belgiji pokazuje da je moguće uspostaviti funkcionalnu ravnotežu između mobilnosti obrazovanih građana i zaštite javnog interesa kroz diferenciran, svrhom vođen i rizikom zasnovan pristup. Ovi sistemi jasno razdvajaju priznavanje radi nastavka obrazovanja od priznavanja za zapošljavanje i regulisane profesije, insistiraju na obrazloženim odlukama, djelotvornim pravnim lijekovima i mehanizmima naknadne kontrole. U poređenju sa tim modelima, crnogorski sistem ostaje

normativno i institucionalno nedovoljno prilagođen upravljanju složenim integritetnim izazovima.

Na osnovu nalaza istraživanja, ovaj policy paper zagovara **strukturnu reformu sistema** priznavanja diploma, utemeljenu na principima **transparentnosti, proporcionalnosti i odgovornosti**, u skladu sa evropskim standardima. Ključni pravci reforme uključuju **diferencijaciju postupaka prema svrsi i nivou javnog rizika, jačanje sadržinske provjere kvalifikacija, uspostavljanje javno dostupnih registara i standardizovanih obrazloženja odluka, operacionalizaciju naknadne kontrole već priznatih diploma,**

digitalizaciju postupka i smanjenje administrativnih i finansijskih barijera za mlade i povratnike iz dijaspore.

Zaključno, priznavanje inostranih obrazovnih isprava u Crnoj Gori ne može se posmatrati kao tehničko ili administrativno pitanje. **Riječ je o sistemskom testu sposobnosti države da zaštiti javni interes, obnovi povjerenje u institucije i uspostavi jasnu vezu između obrazovanja, znanja i društvene odgovornosti.** Reforma ovog sistema predstavlja ključni preduslov za jačanje integriteta javnog sektora i dugoročni razvoj zasnovan na meritokratskim principima.

ZAŠTO JE PRIZNAVANJE DIPLOMA PITANJE INTEGRITETA JAVNIH INSTITUCIJA?

Način na koji država uređuje priznavanje obrazovnih isprava ima neposredne posljedice po ostvarivanje **prava građana, funkcionisanje tržišta rada i kvalitet javne uprave.** Priznavanje diploma predstavlja ulaznu tačku za zapošljavanje, profesionalni napredak i obavljanje javnih funkcija, zbog čega ono ne može biti posmatrano isključivo kao tehnički ili administrativni postupak. U svom suštinskom značenju, ovaj proces odražava **odnos države prema principima zakonitosti, jednakog tretmana i odgovornosti institucija.**

U crnogorskom kontekstu, značaj priznavanja diploma dodatno je naglašen mobilnošću građana, velikim brojem studenata koji se školuju u inostranstvu i potrebom da se olakša povratak kvalifikovanih kadrova. Istovremeno, država ima legitimnu obavezu da obezbijedi da

kvalifikacije koje se koriste u javnom i privatnom sektoru budu vjerodostojne i da odgovaraju stvarno stečenim znanjima i kompetencijama. **Upravo na tom spoju mobilnosti i kontrole nastaju ključni integritetni izazovi sistema.**

Izostanak jasno definisanih i javno dostupnih kriterijuma u postupku priznavanja diploma stvara prostor za neujednačenu praksu i povećava **rizik od arbitrarnog odlučivanja.** Široko postavljena diskreciona ovlašćenja nadležnih tijela u kombinaciji sa nedovoljno ujednačenim obrazloženjima odluka, otežavaju eksternu provjeru njihove zakonitosti i dosljednosti. U takvom institucionalnom okviru, građani nemaju pouzdanu osnovu da procijene da li su u suštinski istim situacijama tretirani jednako, što dugoročno podriva povjerenje u institucije i legitimitet samog postupka.

Dodatni integritetni rizik proizilazi iz izražene **asimetrije informacija između institucija i podnosioca zahtjeva**. Iako postoje godišnji izvještaji i agregirani podaci o radu nadležnih organa, građani u pojedinačnim postupcima često nemaju pravovremene i precizne informacije o toku predmeta, fazama odlučivanja, razlozima zastoja ili očekivanim rokovima. **Odsustvo operativne transparentnosti** čini postupak teško predvidivim i umanjuje mogućnost efikasnog korišćenja pravnih sredstava zaštite.

Poseban izazov po integritet sistema odnosi se na **postupanje u slučajevima sumnjivih ili falsifikovanih diploma**. Umjesto preventivnog i sistemskog pristupa zasnovanog na jasnim pravilima i proporcionalnoj procjeni rizika, **institucionalne reakcije su često reaktivne i vremenski ograničene**. Takav pristup ne samo da ne otklanja strukturne slabosti sistema, već proizvodi dodatne negativne efekte, uključujući kolektivne mjere koje pogađaju i građane koji su diplome stekli na zakonit način.

Ovi problemi posebno dolaze do izražaja u oblasti zapošljavanja i napredovanja u javnom sektoru, gdje priznavanje diploma neposredno utiče na pristup javnim funkcijama. Nedovoljno transparentan i predvidiv sistem povećava prostor za **politički uticaj, favorizovanje i narušavanje principa meritokratije**. Dugoročno, takva praksa slabi institucionalne kapacitete, utiče na kvalitet javnih usluga i dodatno produbljuje nepovjerenje građana u rad državnih organa.

Iz tih razloga, **pitanje priznavanja diploma u Crnoj Gori mora se posmatrati kao pitanje integriteta javnih institucija**, a ne kao puko administrativno pitanje. Jačanje integriteta sistema zahtijeva koherentan pristup koji podrazumijeva **jasne i javno dostupne kriterijume, standardizovane procedure, obrazložene odluke i djelotvorne mehanizme nadzora**. Tek u takvom okviru moguće je istovremeno zaštititi prava građana, unaprijediti funkcionisanje tržišta rada i obnoviti povjerenje u institucije.

KAKO JE SISTEM POSTAVLJEN I GDJE NESTAJU INTEGRITETNI RIZICI?

Sistem priznavanja inostranih obrazovnih isprava u Crnoj Gori uređen je **Zakonom o priznavanju inostranih obrazovnih isprava i izjednačavanju kvalifikacija**, kojim se uspostavlja institucionalni i proceduralni okvir za priznavanje diploma u svrhu zapošljavanja i nastavka obrazovanja. Iako zakon formalno definiše nadležnosti, osnovne principe i tok postupka, način na koji je sistem normativno

dizajniran i primijenjen u praksi proizvodi niz strukturnih slabosti koje direktno utiču na njegovu predvidivost, transparentnost i integritet (Skupština Crne Gore, 2011; Skupština Crne Gore, 2024).

Priznavanje diploma radi zapošljavanja sprovodi se u **upravnom postupku** pred **Ministarstvom prosvjete, nauke i inovacija**,

pri čemu se priznavanje diploma o stečenom visokom obrazovanju realizuje uz operativnu ulogu **ENIC/NARIC centra**, kao dijela evropske mreže za priznavanje kvalifikacija. Nasuprot tome, priznavanje diploma radi nastavka obrazovanja vrši se na nivou **obrazovnih ustanova** u kojima se obrazovanje nastavlja. Ovakva podjela nadležnosti rezultira postojanjem **paralelnih sistema odlučivanja**, sa različitim procedurama, standardima i praksama, bez jasno uspostavljenih mehanizama međusobnog usklađivanja. Posljedica toga je da isti obrazovni profil može biti različito vrednovan u zavisnosti od svrhe priznavanja i nadležnog organa, što slabi princip jednakog tretmana građana i doprinosi percepciji neujednačene institucionalne prakse (Vlada Crne Gore, 2024).

Zakonom je propisano da se u postupku priznavanja cijene status obrazovne ustanove u zemlji porijekla, nivo i trajanje obrazovanja, sadržaj obrazovnog ili studijskog programa, kao i vjerodostojnost same isprave. Međutim, **ovi kriterijumi nijesu razrađeni kroz precizne, mjerljive i standardizovane parametre, već su ostavljeni širokom tumačenju u okviru pojedinačnih predmeta**. Takav normativni pristup pomjera težište odlučivanja sa jasno propisanih pravila na diskrecionu procjenu nadležnih tijela, čime se otežava provjera dosljednosti i zakonitosti odluka, kako od strane građana, tako i od strane nadzornih institucija (Skupština Crne Gore, 2024).

Dodatni okvir za priznavanje diploma predstavlja **Lisabonska konvencija o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u evropskom regionu**, koju je Crna Gora ratifikovala. Konvencija polazi od principa da se priznavanje kvalifikacije ne može odbiti osim ako nadležni organ dokaže postojanje „suštinske razlike“ između strane i domaće kvalifikacije,

uz obaveznu pravičnosti, transparentnosti i razumnog trajanja postupka. Iako su ovi principi formalno inkorporirani u nacionalni pravni okvir, pojam „suštinske razlike“ **nije dodatno operacionalizovan kroz jasne smjernice ili metodologiju procjene**, što u praksi dovodi do različitih tumačenja i neujednačene primjene standarda (Council of Europe/UNESCO, 1997).

Transparentnost sistema dodatno je ograničena činjenicom da, iako Ministarstvo objavljuje zbirne podatke i godišnje izvještaje o radu, **ne postoji javno dostupan uvid u pojedinačne odluke o priznavanju diploma, njihova obrazloženja i kriterijume na osnovu kojih su donijete**.

Izostanak sistematskog uvida u praksu odlučivanja onemogućava poređenje sličnih slučajeva, identifikaciju obrazaca postupanja i pravovremeno prepoznavanje potencijalnih nepravilnosti. Posljedično, postupak priznavanja diploma za podnosiocima zahtjeva postaje teško predvidiv, a pravna sigurnost slabi (Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, 2024).

Poseban integritetni izazov odnosi se na postupanje u slučajevima sumnjivih ili falsifikovanih diploma. Do usvajanja izmjena Zakona 2025. godine, u praksi je postojala snažna percepcija da jednom priznate diplome uživaju trajnu pravnu zaštitu i da ih nije moguće ponovo preispitivati u upravnom postupku. Izmjenama Zakona uvedena je mogućnost da se **zakonitost rješenja o priznavanju isprave ispituje u skladu sa propisima o upravnom postupku**, čime je po prvi put formalno otvoren prostor za naknadnu kontrolu već priznatih diploma (Skupština Crne Gore, 2024). Ova izmjena predstavlja značajan normativni pomak u pravcu jačanja integriteta sistema, ali **njena stvarna vrijednost zavisice od dosljedne i neselektivne primjene u praksi**.

Upravljanje rizicima dodatno se oslanja na privremene obustave priznavanja diploma stečenih na pojedinim obrazovnim ustanovama u regionu, u situacijama kada nije moguće izvršiti pouzdanu provjeru vjerodostojnosti isprava ili kada su nadležne institucije u zemlji porijekla pokrenule postupke protiv tih ustanova. Iako ove mjere ukazuju na pojačanu institucionalnu pažnju prema zaštiti javnog interesa, one istovremeno razotkrivaju ograničenja sistema koji reaguje ad hoc, bez unaprijed definisanih kriterijuma procjene rizika i bez jasnog balansa između kontrole i pravne sigurnosti građana (Vlada Crne Gore, 2024).

U cjelini posmatrano, sistem priznavanja diploma u Crnoj Gori funkcioniše kao administrativni mehanizam sa izraženim normativnim ambicijama, ali ograničenom sposobnošću da u praksi obezbijedi dosljednost, predvidivost i visok nivo integriteta. Iako posljednje zakonodavne izmjene signaliziraju institucionalno „buđenje“, ključni problemi ostaju strukturne prirode: **široka diskrecija, fragmentisana nadležnost i ograničena transparentnost**. Upravo u tom raskoraku između formalnog okvira i njegove primjene nastaju sistemski integritetni rizici koji direktno utiču na zapošljavanje, funkcionisanje javnog sektora i povjerenje građana u obrazovni i institucionalni poredak.

METODOLOGIJA

Istraživanje na kojem se zasniva ovaj dokument kombinuje **desk istraživanje, anketno istraživanje i fokus grupe**, sa ciljem da se sistem priznavanja diploma u Crnoj Gori sagleda istovremeno kroz normativni okvir, institucionalnu praksu i iskustva građana koji su neposredno uključeni u postupak. Primjena kombinovanog metodološkog pristupa omogućila je identifikaciju strukturnih slabosti sistema, ali i razumijevanje njihovih konkretnih posljedica po pojedince i javni interes. Podaci su prikupljeni u periodu oktobar–novembar 2025. godine.

Desk istraživanje obuhvatilo je analizu važećeg zakonodavstva, izmjena i dopuna Zakona o priznavanju inostranih obrazovnih isprava i izjednačavanju kvalifikacija, relevantnih

podzakonskih akata, zvaničnih izvještaja nadležnih institucija, kao i javno dostupnih podataka i medijskih izvještaja koji se odnose na priznavanje diploma i problem lažnih i sumnjivih obrazovnih isprava. Ova analiza poslužila je kao **osnov za razumijevanje institucionalnog okvira i identifikaciju ključnih sistemskih izazova**.

Kvantitativni dio istraživanja realizovan je putem online anketnog **upitnika** koji je sadržao ukupno 31 pitanje, uključujući zatvorena i otvorena pitanja. Zatvorena pitanja omogućila su prikupljanje uporedivih podataka o iskustvima, percepcijama i stavovima građana u vezi sa procesom priznavanja diploma, dok su otvorena pitanja pružila prostor ispitanicima da detaljnije opišu prepreke sa kojima su se suočavali, kao

i da ukažu na sumnje u korupciju i upotrebu lažnih diploma u praksi. Anketu je popunilo **78 građana** Crne Gore, iz **sve tri regije (južne, centralne i sjeverne), različitih starosnih grupa, uz zastupljenost oba pola.**

Kvalitativni dio istraživanja sproveden je kroz fokus grupe sa ukupno **24 učesnika**, pretežno mladih ljudi koji su završili studije u inostranstvu i prošli kroz postupak nostrifikacije diploma u Crnoj Gori. Fokus grupe omogućile su dublji uvid u iskustva ispitanika, posebno u pogledu **trajanja postupka, dostupnosti informacija, komunikacije sa institucijama, jasnoće**

kriterijuma i uticaja procesa priznavanja diploma na profesionalne i životne odluke, uključujući zapošljavanje i povratak u zemlju.

Nalazi desk istraživanja, anketnog istraživanja i fokus grupa analizirani su **komplementarno**, sa ciljem da se identifikuju obrasci, podudarnosti i razlike između institucionalnog okvira i stvarne prakse. U narednim poglavljima predstavljeni su ključni nalazi istraživanja, sa fokusom na sistemske slabosti procesa priznavanja diploma i njihove implikacije po integritet sistema, tržište rada i povjerenje građana u institucije.

NALAZI ISTRAŽIVANJA

efikasnost, integritet i institucionalni odgovor sistema priznavanja diploma

Analiza zvaničnih izvještaja, važećeg zakonodavstva, nedavnih normativnih izmjena i javno dostupnih institucionalnih odluka ukazuje da se sistem priznavanja inostranih obrazovnih isprava u Crnoj Gori nalazi u fazi **pojačane institucionalne aktivnosti**, ali da i dalje ostaje **opterećen dubokim strukturnim ograničenjima**. Iako su u posljednje tri godine zabilježeni vidljivi pomaci u normativnom okviru i intenziviranju kontrolnih mehanizama, **sistem ne uspijeva da istovremeno obezbijedi efikasnost postupka, pravnu sigurnost građana i dosljednu zaštitu javnog interesa**. Upravo taj raskorak između pojačane kontrole i ograničene operativne sposobnosti predstavlja centralnu karakteristiku aktuelnog stanja.

Opterećenost sistema i neusklađenost sa zakonskim rokovima

Produženi rokovi nijesu tehnički problem, već izvor pravne nesigurnosti. Hronična neusklađenost između zakonskih rokova i administrativnih kapaciteta proizvodi dugoročne posljedice po zapošljavanje, profesionalnu integraciju i povjerenje građana.

Prema Izvještaju Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija za **2024. godinu**, tokom te godine podnijeto je ukupno **8.662 zahtjeva za priznavanje inostranih obrazovnih isprava** svih nivoa obrazovanja, od čega se **4.872 zahtjeva** odnosilo na **osnovno i srednje obrazovanje**, a **3.790 na visoko obrazovanje** (MPNI, 2024). Međutim, ovi podaci odražavaju isključivo godišnji priliv predmeta, dok stvarni obim opterećenja sistema postaje vidljiv tek kada se uključe

neriješeni predmeti iz prethodnih perioda. **U 2024. godinu prenijeto je 6.246 neriješenih zahtjeva**, što znači da je sistem tokom godine upravljao sa ukupno **14.908 predmeta**. Uprkos zakonskoj obavezi da se u postupku priznavanja diploma u svrhu zapošljavanja rješenje donese u roku od **30 dana**, tokom 2024. godine riješeno je svega **3.005 predmeta**, dok je **5.657 zahtjeva** podnijetih iste godine **ostalo neriješeno u propisanom roku** i prenijeto u naredni period (MPNI, 2024). Ovakav nesklad ukazuje na hroničnu neusklađenost između normativnih ambicija zakonodavca i realnih administrativnih kapaciteta sistema. Produženi rokovi ne predstavljaju samo tehnički problem efikasnosti, već proizvode dugoročnu pravnu neizvjesnost za građane, odlažu zapošljavanje i profesionalnu integraciju, te indirektno podstiču nepovjerenje u institucionalnu pravednost postupka.

Provjera vjerodostojnosti kao operativno ograničenje sistema

Provjera diploma zavisi od spoljašnjih aktera bez rezervnih procedura. Odsustvo standardizovanih mehanizama procjene rizika produžava postupke i povećava diskrecioni prostor u odlučivanju.

Kao jedan od ključnih uzroka produženog trajanja postupaka, Ministarstvo navodi **otežanu ili onemogućenu komunikaciju sa nadležnim organima pojedinih država porijekla diploma**, naročito Ruske Federacije, Ukrajine i Republike Turske. U takvim slučajevima, odgovori o vjerodostojnosti obrazovnih isprava

često izostaju ili se čekaju mjesecima. Dodatni sloj složenosti nastaje u predmetima u kojima se provjera vrši diplomatskim putem, posredstvom Ministarstva vanjskih poslova, gdje se odgovori u značajnom broju slučajeva čekaju znatno duže od zakonskih rokova (MPNI, 2024). Ovakva zavisnost sistema od spoljašnjih aktera razotkriva ograničenu otpornost postojećeg modela priznavanja diploma. Umjesto jasno definisanih rezervnih procedura ili standardizovanih mehanizama procjene rizika, postupak ostaje suspendovan u stanju neizvjesnosti, što dodatno opterećuje administraciju i produžava trajanje predmeta. Iz perspektive integriteta sistema, ovakav model povećava diskrecioni prostor i otežava dosljednu primjenu kriterijuma, naročito u slučajevima povećanog rizika.

Lažne i sumnjive diplome: intenziviranje institucionalnog reagovanja

Porast prijava odražava promjenu institucionalnog odnosa, ne nužno porast lažnih diploma. Sistem je decenijama tolerisao problem koji se tek u posljednje tri godine počinje sistematski adresirati.

Desktop istraživanje pokazuje da se **pitanje lažnih i sumnjivih diploma** u posljednje tri godine značajno pomjerilo u **fokus institucionalnog djelovanja**. Tokom **2024. godine** podnijeto je ukupno **38 krivičnih prijava** zbog sumnje u falsifikat obrazovnih isprava, od čega se pet odnosilo na osnovno obrazovanje, 31 na srednje obrazovanje, dok su dvije prijave evidentirane na nivou visokog

obrazovanja (MPNI, 2024). Paralelno sa tim, donijeta su **43 rješenja o odbijanju zahtjeva** za priznavanje inostranih obrazovnih isprava zbog spornog statusa obrazovne ustanove ili sumnje u vjerodostojnost same isprave. U dužem vremenskom okviru, **od 2008. do kraja 2025. godine**, podnijeto je ukupno **200 krivičnih prijava u vezi sa falsifikovanim obrazovnim ispravama**, pri čemu je najveći dio tog broja zabilježen upravo u posljednje tri godine. **U 2023. godini podnijeto je 28 prijava, u 2024. godini 38, dok je tokom 2025. godine taj broj dostigao 100 prijava.** (RTCG, 2025) Ovaj trend ne ukazuje nužno na iznenadni porast broja lažnih diploma, već prije na promjenu institucionalnog odnosa prema problemu koji je decenijama postojao, ali nije bio sistematski procesuiran. Time sistem priznavanja diploma postaje ključna tačka presijecanja između obrazovne politike, tržišta rada i borbe protiv korupcije.

Kaznena politika i ograničenja njenog efekta

Visina kazni nije ključna - ključna je dosljedna primjena. Bez brzog i dosljednog procesuiranja, čak i strože kazne nemaju stvarni odvraćajući efekat.

Pojačano institucionalno reagovanje praćeno je i **najavama** strožeg krivičnogpravnog tretmana korišćenja falsifikovanih diploma, uključujući mogućnost izricanja zatvorskih kazni do pet godina. (RTCG, 2025) Međutim, analiza sudske prakse ukazuje da odvraćajući efekat kaznene politike ne zavisi prvenstveno od normativno propisanog maksimuma kazni,

već od dosljednosti procesuiranja i brzine kojom predmeti dobijaju pravosnažan epilog. Do kraja 2025. godine sudska praksa u vezi sa lažnim diplomama uglavnom se završavala **prekršajnim sankcijama** ili **simboličnim novčanim kaznama**, koje nijesu imale značajan preventivni efekat. (MONITOR, 2023) Tek **2025. godine izrečena je prva zatvorska kazna** za krivično djelo povezano sa lažnom diplomom, čime je po prvi put poslat jasniji signal promjene pristupa. (Vijesti, 2025) Ipak, **izolovani presedani bez sistematske i pravovremene primjene ne mogu sami po sebi proizvesti održiv odvraćajući efekat**, što ostavlja otvoreno pitanje dugoročne efikasnosti kaznene politike.

Administrativne mjere i upravljanje sistemskim rizicima

Ad hoc obustave štite javni interes, ali proizvode nove rizike. Bez jasnih kriterijuma, administrativne mjere mogu dovesti do kolektivne pravne nesigurnosti i neujednačene prakse.

Pored krivičnih postupaka, u periodu 2024–2025. godine zabilježene su i značajne administrativne mjere usmjerene ka rizičnim izvorima diploma. Ministarstvo prosvjete i Vlada Crne Gore donijeli su **odluke o privremenoj obustavi priznavanja diploma sa pojedinih obrazovnih ustanova u Srbiji i Bosni i Hercegovini**, uključujući ustanove kojima je zabranjen rad ili koje su obuhvaćene krivičnim istragama (Vlada Crne Gore, 2025). Ove mjere predstavljaju kvalitativno novu dimenziju

institucionalnog odgovora, jer se fokus pomjera sa pojedinačnih slučajeva na sistemsku procjenu rizika vezanu za same obrazovne ustanove. Takav pristup može kratkoročno zaštititi javni interes, jer **privremeno** zaustavlja ulazak potencijalno spornih kvalifikacija u sistem. Međutim, ukoliko nije zasnovan na jasno definisanim kriterijumima i transparentnoj metodologiji procjene rizika, on istovremeno proizvodi sekundarne rizike: kolektivno „zamrzavanje“ zakonitih slučajeva, pravnu neizvjesnost za građane i dodatnu eroziju povjerenja u pravičnost postupka. Upravo **ad hoc karakter** ovih obustava ukazuje na odsustvo unaprijed utvrđenog i dosljednog okvira za identifikaciju rizičnih ustanova, što dugoročno problematizuje pravnu sigurnost i ujednačenost primjene administrativnih mjera.

Normativni zaokret: mogućnost provjere već priznatih diploma

Ukinut je princip „jednom priznato - zauvijek priznato“. Izmjene Zakona omogućavaju sistemsku naknadnu kontrolu priznatih diploma.

Jedan od najznačajnijih pomaka u 2025. godini odnosi se na izmjene Zakona o priznavanju inostranih obrazovnih isprava i izjednačavanju kvalifikacija, kojima je ukinuta ranija zabrana ponovne provjere već nostrifikovanih diploma. Novim zakonskim rješenjem propisano je da se zakonitost rješenja o priznavanju može ispitivati u skladu sa propisima o upravnom postupku, čime je po prvi put **formalno otvorena mogućnost naknadne kontrole već priznatih diploma** (Skupština Crne Gore, 2025).

Ovaj normativni zaokret ima duboke implikacije po integritet sistema, jer razbija dugogodišnji princip „jednom priznato-zauvijek priznato“. Time se omogućava **retroaktivna zaštita javnog interesa** i preispitivanje odluka donijetih u periodima slabije institucionalne kontrole. Kao dodatni signal promjene pristupa, započete su i **provjere diploma unutar same javne uprave**, kroz zahtjeve upućene obrazovnim ustanovama i drugim organima da izvrše kontrolu personalnih dosijea zaposlenih (Vijesti, 2025).

Institucionalna koordinacija i ograničenja evidencija

Bez kvalitetnih evidencija nema preventivne politike. Ograničeni podaci onemogućavaju identifikaciju obrazaca rizika i strateško upravljanje sistemom.

U cilju sistematičnijeg pristupa problemu, formirana je **međuresorska radna grupa** koja uključuje predstavnike više ministarstava, inspeksijskih organa, policije, tužilaštva, socijalnih partnera i civilnog sektora, sa zadatkom da analizira stanje i predloži model provjere diploma u javnom sektoru (Vijesti, 2024). Ovakav sastav ukazuje na prepoznavanje kompleksnosti problema, ali **privremeni karakter radne grupe i nejasni rokovi njenog djelovanja ograničavaju njen dugoročni uticaj**.

Istovremeno, odgovori Ministarstva na zahtjeve za slobodan pristup informacijama ukazuju na **ozbiljna ograničenja postojećih evidencija**, koje se ne vode u obliku koji omogućava razvrstavanje po državama porijekla diploma

niti po statusu obrazovnih ustanova (javna ili privatna). Odsustvo ovakvih podataka onemogućava strateško planiranje, otežava identifikaciju obrazaca rizika i slabi kapacitete za preventivno djelovanje.

Registri diploma i digitalizacija postupka

Digitalizacija ostaje deklarativna bez jasnih rokova i odgovornosti. Najavljeni registri imaju potencijal, ali još nemaju operativni efekat.

Normativnim izmjenama uvedena je obaveza Ministarstva da vodi **registar priznatih inostranih obrazovnih isprava** u pisanom i elektronskom obliku, sa jasno definisanim skupom podataka (Skupština Crne Gore, 2025). Paralelno, **Univerzitet Crne Gore najavio je uvođenje javnog registra visokoškolskih diploma**, što predstavlja potencijalno važan korak ka jačanju transparentnosti i javne kontrole, iako ovaj mehanizam još uvijek nije operativan (UCG, 2025).

Najave o digitalizaciji postupka priznavanja dodatno ukazuju na pravac reforme, ali izostanak zvaničnih rokova i potvrda sugerise da se ove mjere i dalje nalaze u fazi planiranja. U odsustvu jasne institucionalne odgovornosti, **digitalizacija ostaje deklarativni cilj, a ne operativni alat za unapređenje efikasnosti i integriteta sistema.**

Procjene obima problema i kriza povjerenja

Percepcija problema postaje politička činjenica. Čak i nepotvrđene procjene oblikuju javni pritisak i reflektuju duboku krizu povjerenja u institucije.

Pored zvaničnih statistika, izvori iz civilnog sektora i medija ukazuju na procjene prema kojima se u Crnoj Gori nalazi više od **20.000, pa i do 30.000 lažnih ili sumnjivih diploma** (Alternativa CG, 2024). Iako ove procjene nijesu potvrđene zvaničnim evidencijama, njihova uporna prisutnost u javnom diskursu ima snažan politički i institucionalni efekat. One reflektuju **duboko narušeno povjerenje građana** u sistem obrazovanja, zapošljavanja i institucionalne kontrole, naročito u javnom sektoru, i dodatno pojačavaju pritisak na institucije da djeluju odlučnije i transparentnije.

Zaključno, **desktop istraživanje pokazuje da se sistem priznavanja diploma u Crnoj Gori nalazi u paradoksalnoj fazi istovremenog institucionalnog buđenja i strukturne neefikasnosti.** Dok normative izmjene, administrativne obustave i pojačane kontrole ukazuju na promjenu pristupa, sistem i dalje karakterišu **produženi rokovi, veliki broj neriješenih predmeta i ograničeni kapaciteti za sadržinsku provjeru diploma.** Upravo u tom raskoraku između intenziviranih kontrola i ograničenih institucionalnih kapaciteta nastaju ključni rizici po pravnu sigurnost građana, integritet obrazovnog sistema i povjerenje u javnu upravu.

KVANTITATIVNI NALAZI

U nastavku, nalaze desktop analize dopunjuju rezultati ankete među građanima, koji kvantifikuju percepcije i iskustva korisnika sistema.

Anketno istraživanje sprovedeno među građanima Crne Gore potvrđuje nalaze desktop analize i dodatno osvjetljava kako se sistem priznavanja diploma percipira i doživljava iz perspektive korisnika. Iako uzorak od **78 ispitanika** nema reprezentativni karakter u statističkom smislu, dobijeni podaci su izuzetno konzistentni, sadržajno bogati i ukazuju na jasne obrasce koji se ponavljaju kroz različite segmente istraživanja. Posebna vrijednost ankete leži u činjenici da se značajan dio odgovora zasniva na neposrednom iskustvu sa postupkom nostrifikacije, a ne isključivo na opštim percepcijama.

U istraživanju je učestvovalo 78 ispitanika iz sve tri regije Crne Gore, pri čemu žene čine većinu uzorka (57,7%), dok muškarci čine 39,7%, uz mali procenat onih koji se nijesu željeli izjasniti. Starosna struktura ispitanika dominantno obuhvata mlađu populaciju, posebno osobe mlađe od 35 godina, što je od posebnog značaja imajući u vidu da se proces priznavanja diploma najčešće odnosi upravo na mlade ljude u fazi zapošljavanja, stručnog osposobljavanja ili nastavka obrazovanja.

Obrazovna struktura ispitanika pokazuje da većinu čine osobe sa završenim osnovnim i master studijama, pri čemu su najzastupljenije društvene nauke, zatim prirodne nauke, zdravstveni i tehnički profili. Po radnom statusu, oko polovine ispitanika je zaposleno, dok ostatak čine studenti i nezaposleni, što dodatno potvrđuje socio-ekonomski značaj procesa nostrifikacije i njegov direktan uticaj na

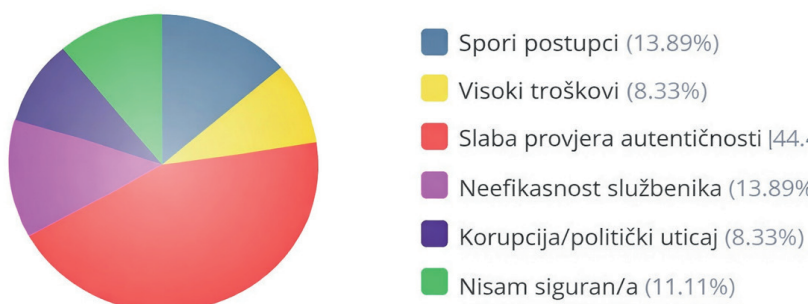
profesionalne i životne prilike građana.

Posebno relevantan podatak jeste da skoro polovina ispitanika (46,1%) navodi da su oni lično ili neko njima blizak učestvovali u procesu priznavanja diplome. Time se nalazi ankete ne mogu posmatrati kao apstraktne percepcije, već kao refleksija konkretnih iskustava sa sistemom.

Podaci o zemlji u kojoj je diploma stečena ukazuju na snažnu regionalnu koncentraciju obrazovnih migracija. Najveći broj ispitanika navodi da je diplomu stekao u Srbiji (63,89%), dok je znatno manji, ali i dalje značajan, procenat onih koji su se obrazovali u državama Evropske unije (13,89%). Diplome stečene u Bosni i Hercegovini čine 5,56% uzorka, dok preostali dio otpada na Sjevernu Ameriku i kategoriju „drugo“ (po 2,78% i 13,89%). Ovakva struktura je važna jer se upravo diplome iz regiona najčešće pojavljuju u javnim debatama, institucionalnim kontrolama i krivičnim postupcima vezanim za sumnjivu vjerodostojnost. Time se nalazi ankete direktno nadovezuju na desktop analizu, koja pokazuje da su administrativne obustave i pojačane kontrole u najvećoj mjeri usmjerene ka regionalnim obrazovnim ustanovama.

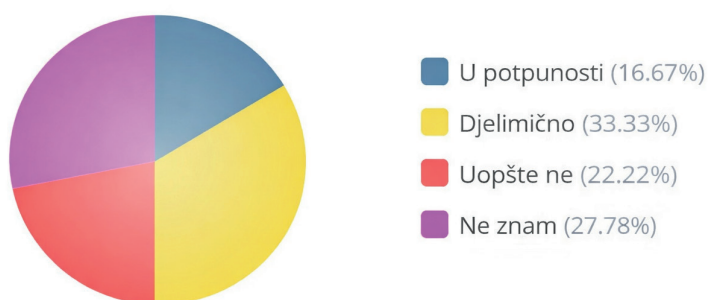
Dodatni izazovi odnose se na organizacione i kapacitetne slabosti nadležnih službi: ograničeno radno vrijeme, nedostupnost zaposlenih putem telefona i elektronske pošte, neujednačenu praksu u tumačenju dokumentacije, kao i oslanjanje na zastarjele administrativne procedure, uključujući fizičku razmjenu dopisa između institucija. Posljedice ovakvog funkcionisanja su konkretne i mjerljive: produženi rokovi, propušteni konkursi, nemogućnost prijave za stručno osposobljavanje i odlaganje zapošljavanja.

Koja je po Vama najveća slabost sistema priznavanja diplome?



Na pitanje o najvećoj slabosti sistema priznavanja diploma, gotovo polovina ispitanika (44,44%) navodi **slabu provjeru autentičnosti diploma** kao centralni problem. Ovaj podatak je posebno značajan jer pokazuje da građani ne percipiraju sporost postupka ili troškove kao primarne izazove, već nedostatak pouzdane i sadržinske kontrole. Manji, ali i dalje značajan dio ispitanika ukazuje na **spore postupke** (13,89%) i **neefikasnost službenika** (13,89%), dok 8,33% ispitanika eksplicitno navodi **korupciju i politički uticaj** kao ključni problem. Ovakva raspodjela odgovora ukazuje da se sistemski rizici ne percipiraju kao izolovani incidenti, već kao rezultat strukturnih slabosti u dizajnu i primjeni sistema.

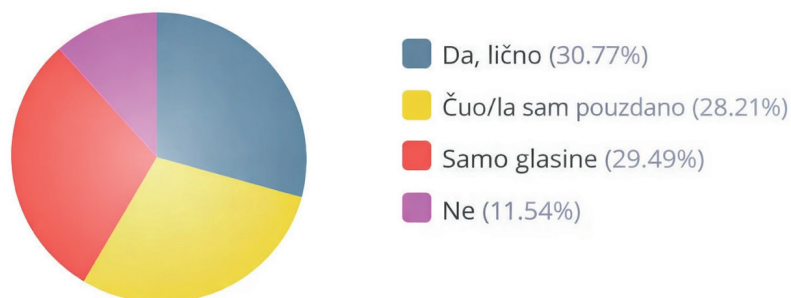
Da li mislite da je „veza“ često presudna za priznavanje diploma?



Kada je riječ o ulozi „**veza**“ u procesu priznavanja diploma, trećina ispitanika (33,33%) smatra da one djelimično utiču na ishod postupka, dok 16,67% vjeruje da su presudne. Istovremeno, 22,22% ispitanika smatra da veze uopšte nijesu važne, dok čak 27,78% navodi da nije sigurno.

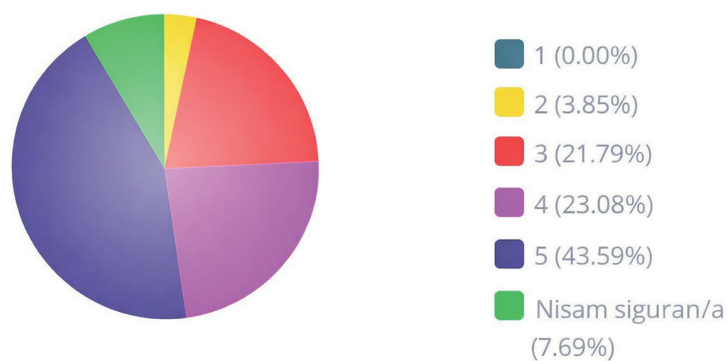
Ovakav obrazac odgovora ukazuje na ambivalentnu, ali zabrinjavajuću percepciju: iako ne postoji potpuni konsenzus o sistemskoj korupciji, značajan broj ispitanika ostavlja prostor za sumnju da neformalni kanali i diskrecija imaju ulogu u odlučivanju, što direktno podriva povjerenje u pravičnost i jednak tretman.

Da li poznajete nekoga za koga znate ili sumnjate da posjeduje lažnu diplomu?



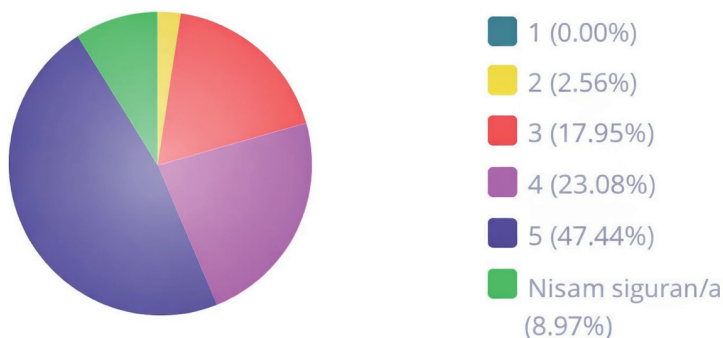
Više od polovine ispitanika navodi da lično poznaje (30,77%) ili pouzdano zna za slučajeve lažnih diploma (28,21%), dok dodatnih 29,49% navodi da je o takvim slučajevima čulo iz neposrednog okruženja. Samo 11,54% ispitanika tvrdi da ne poznaje takve primjere.

U kojoj mjeri smatrate da su lažne diplome prisutne u Crnoj Gori?
(1- nimalo, 5- veoma prisutne)



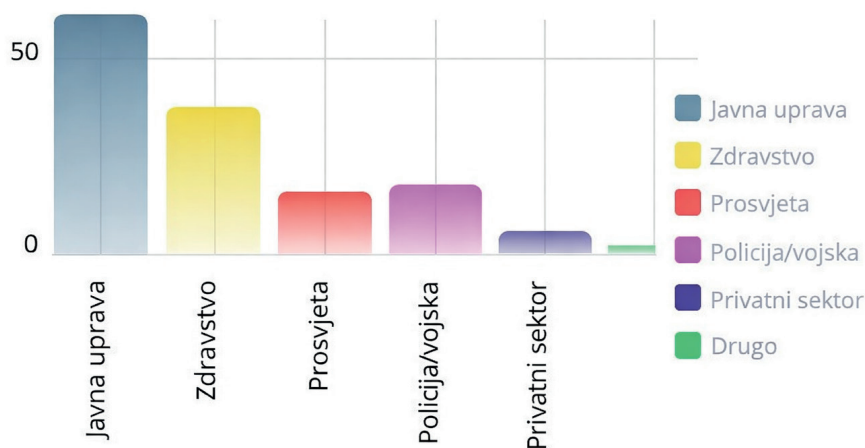
Percepcija **rasprostranjenosti lažnih diploma** je izrazito visoka: čak **43,59% ispitanika ocjenjuje njihovu prisutnost najvišom ocjenom (5)**, dok dodatnih 23,08% daje ocjenu 4. Sličan obrazac se ponavlja i kod pitanja o **korišćenju falsifikovanih diploma u zapošljavanju u javnom sektoru**, gdje gotovo polovina ispitanika (47,44%) smatra da se one koriste u velikoj mjeri.

U kojoj smjeri mislite da se falsifikovane diplome koriste za zapošljavanje u javnom sektoru? (1-ne koriste se, 5 - u velikoj mjeri se koriste)



Prema mišljenju ispitanika, **sektor javne uprave se percipira kao najrizičniji** kada je riječ o prisustvu lažnih diploma, zatim **zdravstvo, policija/vojska i prosvjeta**. Ovakva percepcija je posebno zabrinjavajuća jer se radi o sektorima koji neposredno utiču na kvalitet javnih usluga, bezbjednost i povjerenje građana u državu.

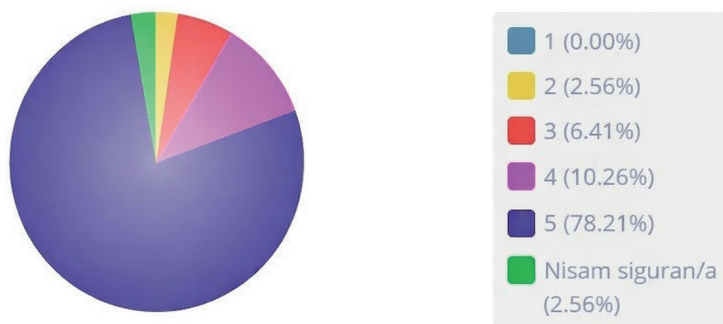
U kojim sektorima je najviše zaposlenih sa lažnim diplomama, po Vašem mišljenju?



Ovo potvrđuje i odgovor na pitanje o **uticaju lažnih diploma na kvalitet javnih usluga**, gdje čak

78,21% ispitanika smatra da one imaju veoma veliki uticaj, dok dodatnih 10,26% daje ocjenu 4. Time se jasno ukazuje da građani ne posmatraju problem kao apstraktan ili marginalan, već kao direktnu prijetnju funkcionisanju javnog sektora.

Po Vašem mišljenju u kojoj mjeri lažne diploma utiču na kvalitet javnih usluga? (1- ne utiču, 5 - imaju veliki uticaj)



Povjerenje građana u institucije nadležne za sprečavanje upotrebe lažnih diploma je ograničeno i fragmentisano. Najveći nivo relativnog povjerenja ispitanici iskazuju prema **medijima i nevladinim organizacijama**, ali i tu uz značajne rezerve. Nasuprot tome, povjerenje u Ministarstvo prosvjete, univerzitete, pravosuđe i tužilaštvo je podijeljeno, uz visok procenat odgovora „nisam siguran/a“, što ukazuje na nejasnu percepciju njihove stvarne efikasnosti.

Ovakav obrazac odgovora sugerise da građani ključnu ulogu u otkrivanju i problematizovanju lažnih diploma vide van formalnog institucionalnog sistema, što dodatno potvrđuje nalaze desktop analize o krizi institucionalnog povjerenja.

KVALITATIVNI PODACI

Odgovori ispitanika na otvorena pitanja o primjerima korupcije i sumnji na lažne diplome ukazuju na visok stepen konkretizacije problema, koji prevazilazi nivo apstraktne percepcije ili opšteg nezadovoljstva sistemom. **Značajan broj ispitanika naveo je konkretna imena pojedinaca, nazive institucija, javnih preduzeća, lokalnih samouprava, kao i obrazovnih ustanova u zemlji i regionu za koje tvrde ili sumnjaju da su povezani sa korišćenjem falsifikovanih ili kupljenih diploma.**

U sektorskom smislu, navodi se izrazita koncentracija sumnji u **lokalnoj samoupravi, javnim preduzećima, prosvjeti, policiji i zdravstvenom sistemu**, pri čemu se lokalni nivo vlasti i javna preduzeća izdvajaju kao posebno ranjivi prostori. Ispitanici često ukazuju na obrasce brzog napredovanja, zapošljavanja ili imenovanja na rukovodeće pozicije uz **naknadno „pribavljanje“ formalnih kvalifikacija**, što se percipira kao mehanizam formalnog legitimisanja već stečenih pozicija moći.

Posebno izražen segment odgovora odnosi se na obrazovne ustanove u regionu, prije svega u Srbiji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Sjevernoj Makedoniji, za koje ispitanici tvrde da funkcionišu kao **„fabrike diploma“**. Navode se privatni i pojedini državni univerziteti, visoke škole i srednjoškolske ustanove kod kojih je, prema iskustvima ispitanika, moguće steći diplomu uz minimalno ili nikakvo pohađanje nastave, skraćene studentske programe, polaganje ispita bez stvarne provjere znanja ili direktno uz finansijsku naknadu. U pojedinim odgovorima

ističe se da su neke od tih ustanova bile predmet inspekcijskih nadzora, krivičnih postupaka ili zabrana rada u zemljama porijekla, ali da to nije uvijek predstavljalo prepreku za priznavanje diploma u Crnoj Gori.

Važan nalaz istraživanja jeste i to što ispitanici ne lociraju problem isključivo u korupciji unutar crnogorskih institucija, već često naglašavaju da se **ključni moment zloupotrebe dešava u zemlji u kojoj je diploma stečena**, dok se **domaći sistem priznavanja percipira kao nedovoljno osjetljiv na reputacione i institucionalne rizike tih ustanova**. Time se problem lažnih diploma prepoznaje kao transnacionalni izazov, koji zahtijeva snažnije mehanizme međunarodne saradnje, razmjene podataka i procjene rizika.

Iako su ispitanici u više navrata naveli konkretna imena i institucije, nećemo objavljivati pojedinačne navode, imajući u vidu metodološka ograničenja anketnog istraživanja i potrebu zaštite od neosnovanog narušavanja ugleda. Umjesto toga, svi takvi navodi biće sistematizovani i, u skladu sa važećim propisima, proslijeđeni nadležnim institucijama (uključujući ministarstva, inspekcijske organe i tužilaštvo) radi provjere i eventualnog postupanja.

Značaj ovih nalaza ne leži u pojedinačnim optužbama, već u obrascima koji se ponavljaju: **koncentracija sumnji u određene sektore, učestalo pominjanje istih tipova obrazovnih ustanova i percepcija da se formalni sistem priznavanja diploma koristi za naknadnu legalizaciju sumnjivih kvalifikacija**. Upravo ovi obrasci ukazuju na potrebu za ciljanim,

sistemskim i preventivnim intervencijama, umjesto ad hoc reakcija zasnovanih isključivo na pojedinačnim prijavama.

Ukupni rezultati anketnog istraživanja ukazuju da **građani proces priznavanja diploma ne doživljavaju kao transparentan, predvidiv i pravičan sistem, već kao administrativni postupak obilježen diskrecijom, improvizacijom i neformalnim faktorima**. Ovakav ambijent ne samo da otežava ostvarivanje prava građana, već stvara plodno tlo **za zloupotrebe, selektivno postupanje i dugoročnu eroziju povjerenja u javne institucije**. Nalazi ankete se u visokoj mjeri podudaraju sa nalazima desktop analize i dodatno potvrđuju da se problem priznavanja diploma u Crnoj Gori ne može posmatrati kao tehničko-administrativno pitanje, već kao sistemski izazov sa ozbiljnim implikacijama po integritet javnog sektora.

Kvalitativni nalazi iz otvorenih pitanja dodatno se produbljuju kroz iskustva mladih povratnika koji su prošli ili pokušali da prođu kroz postupak priznavanja diploma. Fokus grupe sa mladima (21–34 godine) koji su visoko obrazovanje stekli u inostranstvu (Slovenija, Belgija, Italija, Holandija, Hrvatska i Srbija) ukazuju na izražen raskorak između formalne svrhe nostrifikacije i načina na koji sistem funkcioniše u praksi. Učesnici u načelu priznaju nostrifikaciju kao legitiman i „prirodan“ korak povratka na crnogorsko tržište rada i u obrazovni sistem, ali dominantno ocjenjuju da **postojeći model istovremeno opterećuje one koji dolaze sa akreditovanih programa, dok ne obezbjeđuje dovoljno uvjerljive mehanizme za razlikovanje kvalitetnih kvalifikacija od sumnjivih i kupljenih diploma**.

Provjera na nivou formalnosti, bez stvarne evaluacije kvaliteta

Učesnici najčešće opisuju nostrifikaciju kao **provjeru formalnog postojanja diplome** i statusa kandidata kao studenta, a ne kao sadržinsku procjenu kvaliteta obrazovanja i ishoda učenja. Iako matične institucije često izdaju opsežnu dokumentaciju (kurikulumi, opisi predmeta, dodatak diplomi), u praksi se provjera, prema njihovom iskustvu, svodi na **minimalnu komunikaciju sa institucijom porijekla**.

„Provjera se u suštini svede na pitanje da li ste bili student te institucije. Ako je to jedini kriterijum, onda sistem ne pravi razliku između kvalitetne i problematične diplome.“

Ovakav pristup, kako navode, otvara prostor da se kroz administrativnu rutinu „legalizuju“ diplome stečene bez stvarnog akademskog angažmana, posebno u regionalnom kontekstu u kojem su određene ustanove već prepoznate po „brzim“ kvalifikacijama.

„Porazno je što mi znamo gdje se diploma može kupiti i koliko košta, a još poraznije što znamo ljude koji takve diplome imaju i često su već na pozicijama u lokalnoj ili državnoj službi.“

Rokovi, neizvjesnost i normalizacija „snalaženja“

Ključna kritika učesnika nije sama **dužina postupka**, već njegova **nepredvidivost i manjak transparentnosti**. Navode situacije

u kojima strane institucije odgovore brzo, dok se postupak u Crnoj Gori nastavlja bez jasnih informacija, uz potrebu da podnosioci zahtjeva učestalo zovu, dolaze lično ili pokušavaju da do informacija dođu neformalno.

„Fakultet je odgovorio u roku od nekoliko dana, a ja sam nakon toga čekala još mjesec i po dana, bez ikakvog objašnjenja.“

U kontekstu rokova za stručno osposobljavanje i konkurse, dio učesnika otvoreno navodi pribjegavanje ličnim kontaktima kao načinu da izbjegnu propuštanje prilika.

„Morala sam da pronađem lični kontakt. Nijesam ponosna na to, ali u suprotnom ne bih stigla u zakonske rokove.“

Pored toga, učesnici ukazuju na mikro-prakse koje doživljavaju kao neprimjerene savremenoj javnoj upravi (npr. **usko ograničeno vrijeme za konsultacije i predaju dokumentacije**), što naročito pogađa podnosiocice iz drugih opština.

Dupliranje postupaka i institucionalna nekoherentnost

Poseban izvor frustracije predstavlja činjenica **da nostrifikacija sprovedena pred Ministarstvom prosvjete ne proizvodi automatske efekte prilikom nastavka obrazovanja na univerzitetima u Crnoj Gori**, zbog čega se od kandidata traži ponavljanje gotovo identične procedure, uz nove troškove i vremenske gubitke.

„Ispada da vam država prizna diplomu, ali univerzitet se ponaša kao da to priznanje za njih ne važi.“

Učesnici ovu praksu opisuju kao praktičan primjer fragmentacije sistema i faktor koji utiče na odluke o odlaganju studija, gubitku akademske godine ili preusmjeravanju ka alternativnim obrazovnim opcijama.

„Isti tretman“ neuporedivih diploma i osjećaj sistemske nepravde

Jedna od najčešćih poruka fokus grupa jeste da sistem priznavanja ne pravi funkcionalnu razliku između visoko standardizovanih programa i diploma koje u javnosti prate ozbiljne sumnje. To proizvodi osjećaj nepravde kod mladih koji su ulagali višegodišnji akademski rad, a potom se suočavaju sa dugim, skupim i neizvjesnim procedurama.

„Kurikulumi nijesu isti. Šta se zapravo nostrifikuje, ako se na isti način priznaje diploma sa Kembriđža i diploma sa sumnjivog fakulteta?“

Važno je da učesnici ne osporavaju strožu kontrolu, naprotiv, više njih ističe da bi prihvatili i duži postupak, ako je sadržinski utemeljen i ima jasne kriterijume.

„Neka proces traje i duže, ali da ima smisla. Sada traje predugo, a suštinski se ništa ne provjerava.“

Lažne diplome, klijentelizam i nijansirane percepcije obima problema

Problem lažnih diploma učesnici povezuju sa širim obrascima političkog i porodičnog klijentelizma, naročito u javnom sektoru.

Diplomase opisuje kao formalni uslov koji se „naknadno obezbijedi“, dok kompetencije i znanje ostaju u drugom planu.

„Postalo je normalno da neko preko partijske veze dobije posao. Diploma se onda samo ‘donese’.“

Ipak, fokus grupe nijesu potpuno jednoznačne: dok dio učesnika tvrdi da lično poznaje problematične slučajeve, drugi dio je oprezniji i insistira na razlikovanju glasina od potvrđenih činjenica.

„Lično ne poznajem nikoga ko je kupio diplomu. Čula sam priče, ali ne mogu da tvrdim.“

Ova razlika je važna jer pokazuje da se problem doživljava i kroz neposredno iskustvo i kroz „društveno znanje“, ali u oba slučaja proizvodi sličan efekat, **pad povjerenja u sistem i osjećaj nepravdičnosti**. Dio učesnika dodaje i samorefleksivnu dimenziju, ukazujući na promjene društvenih vrijednosti i normalizaciju „kraćih puteva“, uz nijansiran pogled da privatno visoko obrazovanje u Crnoj Gori nije nužno sinonim za nizak kvalitet.

Kultura ćutanja i nepovjerenje u institucije

Iako učesnici prepoznaju ozbiljnu društvenu štetu, većina izražava zadržku prema prijavljivanju sumnji zbog straha od posljedica, nepovjerenja u anonimnost i uvjerenja da prijave često nemaju epilog.

„U teoriji bih prijavila, ali u praksi svi znamo kako se takve stvari završe.“

Učesnici dodatno navode da institucionalna neefikasnost, čak i kada građani prijavljuju nepravilnosti, doprinosi razočaranju i povlačenju, a problem se u javnosti ponekad banalizuje do nivoa društvene „šale“.

Učesnici fokus grupa spontano formulišu preporuke koje se poklapaju sa ključnim pravcima reformi: **digitalizacija postupka** (elektronska predaja i praćenje statusa), **veća transparentnost, jasni kriterijumi i ciljane provjere** ustanova sa povećanim rizikom. Naglašavaju da reforma ne treba da se svede samo na brže rješavanje predmeta, već na jasne standarde, odgovornost i epilog postupaka, uz kombinaciju administrativnih i kaznenih mjera. Takođe ukazuju na potrebu da finansijski aspekt postupka bude pristupačniji za mlade povratnike.

Zaključno, nalazi fokus grupa pokazuju da mladi ne osporavaju ideju nostrifikacije, već dovode u pitanje njen učinak: **sistem se doživljava kao administrativno zahtjevan i nepredvidiv za uredne i akreditovane diplome, dok istovremeno ne uspijeva da efikasno filtrira sumnjive kvalifikacije i spriječi njihovu upotrebu u javnom sektoru**. Više učesnika zaključuje da rješavanje problema

zahtijeva „signal odozgo“, odnosno da kontrola i odgovornost prvo treba da obuhvate ključne pozicije u javnom sektoru kako bi se obnovilo povjerenje da sistem važi jednako za sve.

„Ako želimo da krenemo da rješavamo problem, mora se krenuti od vrha, od onih na ključnim pozicijama.“

KOMPARATIVNI OKVIR

kako drugi sistemi balansiraju mobilnost i integritet

Uporedna analiza sistema priznavanja inostranih obrazovnih kvalifikacija u Sloveniji i Belgiji pokazuje da je moguće istovremeno obezbijediti administrativnu predvidivost, pravnu sigurnost i snažne mehanizme zaštite integriteta obrazovnog sistema. Ove dvije zemlje predstavljaju relevantne referentne modele za Crnu Goru, jer kombinuju poštovanje principa međunarodne akademske mobilnosti sa diferenciranim i proporcionalnim pristupom provjeri kvalifikacija, u skladu sa svrhom priznavanja.

Za razliku od crnogorskog sistema, koji se dominantno oslanja na jedinstvenu administrativnu proceduru priznavanja diploma, analizirani sistemi jasno razdvajaju svrhe priznavanja (nastavak obrazovanja, zapošljavanje, regulisane profesije) i prilagođavaju obim i dubinu provjere konkretnom kontekstu u kojem se diploma koristi. Time se priznavanje diploma ne tretira kao puka formalnost, već kao **instrument javne politike kojim se istovremeno štite tržište rada, javni sektor i povjerenje u obrazovni sistem.**

Slovenija: digitalizovana procedura i institucionalna predvidivost

Sistem priznavanja inostranih obrazovnih isprava u Sloveniji zasniva se na principima **Lisabonske konvencije o priznavanju kvalifikacija u oblasti visokog obrazovanja** i sprovodi se putem nacionalnog ENIC–NARIC centra (ENIC–NARIC Slovenia, 2024). Postupak je normativno jasno uređen, sa javno dostupnim informacijama o procedurama, rokovima i potrebnoj dokumentaciji. Priznavanje u **svrhu nastavka obrazovanja** u Sloveniji sprovode **visokoškolske ustanove**, koje samostalno odlučuju o akademskoj podobnosti kandidata i usklađenosti prethodnog obrazovanja sa zahtjevima konkretnog studijskog programa. Priznavanje u svrhu **zapošljavanja** i pristupa tržištu rada realizuje se kroz **administrativni postupak**, uz jasno definisanu ulogu ENIC–NARIC centra kao savjetodavnog i informacionog tijela (Ministry of Education, Science and Sport of Slovenia, 2023). Postupak je u značajnoj

mjeri **digitalizovan**, a podnosiocima zahtjeva omogućeno je **praćenje statusa predmeta**, što doprinosi transparentnosti i smanjenju administrativne neizvjesnosti. Zakonski rok za donošenje mišljenja o priznavanju iznosi do **dva mjeseca**, dok je **visina administrativne takse ograničena** i relativno niska, čime se priznavanje tretira kao javna usluga, a ne kao finansijska barijera (ENIC–NARIC Slovenia, 2024).

Međutim, slovenački model istovremeno pokazuje da administrativna efikasnost i digitalizacija same po sebi nijesu dovoljne da garantuju potpunu zaštitu integriteta sistema. **Javne institucije u Sloveniji zadržavaju mogućnost dodatnih provjera i revizija kvalifikacija** u specifičnim sektorima i situacijama od posebnog javnog interesa, naročito u slučajevima sumnje u zakonitost ili vjerodostojnost prethodno priznatih isprava (European Commission, 2022). Ovakav pristup ukazuje na važnost postojanja mehanizama naknadne kontrole kao dopune formalnog postupka priznavanja. Za Crnu Goru, slovenačko iskustvo je relevantno jer pokazuje da transparentni rokovi, digitalizacija i jasno razdvajanje nadležnosti mogu značajno unaprijediti predvidivost i dostupnost sistema, ali da očuvanje integriteta zahtijeva i dodatne instrumente kontrole koji nadilaze osnovnu administrativnu provjeru dokumentacije.

Belgija: diferencirani i svrhom vođen sistem priznavanja

Belgijski sistem priznavanja diploma predstavlja primjer **visoko diferenciranog i normativno preciznog modela**, u kojem se obim i dubina

provjere kvalifikacija direktno vezuju za svrhu u koju se priznanje traži. Nadležnosti u oblasti priznavanja podijeljene su između jezičkih zajednica (flamanske, francuske i njemačke), ali su procedure, kriterijumi i pravni standardi jasno definisani i javno dostupni (ENIC–NARIC Belgium, 2024).

U Belgiji ne postoji jedinstveno priznanje koje automatski proizvodi sva prava. Priznavanje u svrhu **nastavka obrazovanja** sprovode **visokoškolske ustanove**, koje samostalno procjenjuju akademsku podobnost kandidata, upoređuju sadržaj i ishode učenja prethodnog obrazovanja i odlučuju o mogućnosti upisa ili nastavka studija. Ovaj postupak je u potpunosti integrisan u **akademsku autonomiju univerziteta** (Flemish Ministry of Education and Training, 2023). Priznavanje u svrhu **zapošljavanja**, posebno u regulisanim profesijama, podrazumijeva detaljnu analizu trajanja studija, strukture kurikuluma, obima praktične nastave i, gdje je relevantno, profesionalnog iskustva. Nadležni organi imaju ovlašćenje da, u slučaju **djelimične ekvivalentnosti**, propišu dodatne mjere poput **dopunskog obrazovanja, polaganja stručnih ispita ili perioda prilagođavanja** (European Commission, 2023).

Posebno značajan element belgijskog sistema jeste **obaveza obrazlaganja odluka i postojanje djelotvornih pravnih lijekova**. Odluke o priznavanju moraju biti zasnovane na jasno utvrđenim kriterijumima i obrazložene na način koji omogućava efikasnu sudsku ili upravnu kontrolu. Time se značajno ograničava prostor za diskreciono odlučivanje i jača povjerenje građana u pravičnost postupka (ENIC–NARIC Belgium, 2024). U poređenju sa crnogorskim sistemom, belgijski model pokazuje da priznavanje diploma

ne mora biti brzo po svaku cijenu, već **precizno, proporcionalno i utemeljeno na stvarnoj procjeni kompetencija**. Jasna razlika između formalnog izjednačavanja kvalifikacija i njihove suštinske evaluacije omogućava istovremenu zaštitu prava pojedinaca i javnog interesa.

Ključne lekcije za Crnu Goru

Uporedna praksa Slovenije i Belgije ukazuje na nekoliko obrazaca koji su direktno primjenjivi u crnogorskom kontekstu. **Razdvajanje svrha priznavanja** (zapošljavanje, nastavak obrazovanja, regulisane profesije) omogućava ciljanu i proporcionalnu provjeru diploma, u skladu sa nivoom rizika po javni interes. **Javno dostupni kriterijumi i obavezno obrazlaganje odluka** smanjuju diskreciju i

jačaju pravnu sigurnost građana. **Digitalizacija postupka** povećava transparentnost i efikasnost, ali ne može zamijeniti sadržinsku procjenu kvaliteta i relevantnosti obrazovanja. Mogućnost **naknadne kontrole** već priznatih diploma predstavlja ključni mehanizam zaštite integriteta sistema, naročito u javnom sektoru, dok socijalno osjetljiv pristup troškovima postupka doprinosi većoj dostupnosti sistema mladima i povratnicima iz dijaspe. U poređenju sa ovim modelima, crnogorski sistem i dalje funkcioniše kao jedinstveni administrativni filter sa ograničenom sposobnošću diferencijacije rizika. Iskustva Slovenije i Belgije pokazuju da pitanje reforme priznavanja diploma u Crnoj Gori nije prvenstveno tehničko, već institucionalno i političko: rješenja su normativno i praktično dostupna, ali zahtijevaju jasnu odluku da se integritet obrazovnog sistema i javni interes postave ispred formalne brzine i administrativne rutine.

STRUKTURNE SLABOSTI SISTEMA

Iako se u javnom diskursu lažne diplome često predstavljaju kao izolovani incidenti ili individualne zloupotrebe, nalazi istraživanja jasno ukazuju da je riječ o **strukturnom i sistemskom problemu**. Način na koji je postupak priznavanja diploma dizajniran,

sprovođen i nadziran stvara ambijent u kojem se rizici ne identifikuju pravovremeno, odgovornost se fragmentira između institucija, a **negativne posljedice nesrazmjerno pogađaju one koji su obrazovanje stekli zakonito i u dobroj vjeri**.

PROBLEM NIJE DIPLOMA, VEĆ SISTEM

Lažne diplome nijesu izolovani incidenti, već posljedica sistemskog dizajna. Način na koji se diplome priznaju, nadziru i kontrolišu proizvodi rizike koje institucije ne identifikuju pravovremeno.

Priznavanje bez procjene rizika: formalna potvrda umjesto suštinske provjere

Centralna slabost sistema priznavanja obrazovnih isprava u Crnoj Gori jeste **izostanak pristupa zasnovanog na procjeni rizika**. Postupak se u dominantnoj mjeri oslanja na formalnu dokumentaciju i potvrdu izdavaoca diplome, bez dublje analize obrazovnog konteksta, reputacije institucije ili stvarnih akademskih zahtjeva studijskog programa. Takav model ne pravi razliku između diploma stečenih u visoko regulisanim obrazovnim sistemima i onih koje dolaze sa ustanova koje su u regionu prepoznate kao problematične. U takvom okviru, **priznavanje se svodi na administrativnu rutinu, dok se njegova suštinska funkcija – zaštita javnog interesa – gubi**. Priznata diploma ne predstavlja potvrdu kvaliteta ili kompetencija, već isključivo dokaz da je dokument formalno prihvaćen u sistem.

Privremene obustave kao simptom, a ne rješenje

Privremene obustave priznavanja diploma sa pojedinih visokoškolskih ustanova predstavljaju reaktivni odgovor države na rastući problem sumnjivih kvalifikacija. Iako takve mjere mogu kratkoročno zaštititi javni interes, njihova ad

hoc i kolektivna priroda proizvodi ozbiljne negativne efekte. Bez jasno definisanih kriterijuma i transparentne metodologije procjene rizika, obustave dovode do kolektivnog „zamrzavanja“ zakonitih slučajeva, **stvaraju pravnu neizvjesnost** za građane i dodatno **narušavaju povjerenje** u pravičnost postupka. Umjesto trajnog mehanizma prevencije, **sistem se oslanja na parcijalne intervencije koje ne rješavaju uzroke problema, već ih privremeno odlažu**.

Institucionalna ograničenja individualne provjere

Iako zakon formalno omogućava individualnu provjeru vjerodostojnosti obrazovnih isprava, praksa pokazuje da je ovaj **mehanizam operativno ograničen**. Provjere koje zavise od međunarodne saradnje, diplomatskih kanala i odgovora stranih institucija često traju mjesecima, bez jasno definisanih rokova i predvidivog ishoda. Istovremeno, ne postoje standardizovani kriterijumi ni metodologije za suštinsku evaluaciju obrazovnih programa, poređenje kurikuluma ili identifikaciju rizičnih ustanova. U takvim okolnostima, **individualna provjera ostaje izuzetak, a ne sistemsko pravilo, dok se postupak priznavanja svodi na minimalne administrativne provjere**.

JAVNI SEKTOR KAO MULTIPLIKATOR RIZIKA

Slabosti sistema se najdirektnije prelijevaju u javni sektor. Neadekvatna kontrola diploma ugrožava kvalitet javnih usluga i integritet institucija.

Javni sektor kao pojačivač sistemskog rizika

Slabosti sistema priznavanja diploma najizraženije su u javnom sektoru, gdje priznata kvalifikacija predstavlja osnov za zapošljavanje, napredovanje i vršenje javnih ovlašćenja. Kada sistem ne uspije da filtrira sumnjive diplome, rizik se direktno prenosi na kvalitet javnih usluga, bezbjednost i povjerenje građana u institucije. Na taj način, **problem lažnih diploma prestaje biti individualna devijacija i postaje strukturni faktor erozije integriteta javne uprave.**

Naknadna provjera kao prelomna tačka reforme

Izmjene Zakona iz 2025. godine, kojima je omogućena naknadna provjera već priznatih diploma, predstavljaju ključni institucionalni zaokret. Brisanjem ranije zabrane ponovne

provjere, zakonodavac je implicitno priznao da je sistem u prethodnom periodu bio izložen ozbiljnim propustima. Međutim, bez jasnih procedura, kriterijuma i institucionalnih posljedica, ovaj mehanizam može ostati simboličan. Njegova stvarna vrijednost zavisi od dosljedne i neselektivne primjene, kao i spremnosti institucija da odgovornost primijene i unutar sopstvenih struktura.

Kaznena politika: od simbolike ka odvratanju

Izricanje prvih zatvorskih kazne za krivično djelo povezano sa lažnom diplomom krajem 2025. godine predstavlja važan signal promjene pristupa. Ipak, **pojedinačni presedani ne mogu zamijeniti dosljednu i predvidivu kaznenu politiku.** Bez kontinuiteta u procesuiranju i pravosnažnim epilogima, postoji rizik da i ovaj pomak ostane izuzetak, a ne nova norma.

REFORMA ILI SIMBOLIKA

Naknadna provjera diploma je prelomna tačka ali samo ako se dosljedno primijeni. Bez jasnih procedura i institucionalne odgovornosti, reforma ostaje simbolična.

Razmjere problema i cijena institucionalnog kašnjenja

Procjene civilnog društva o desetinama hiljada sumnjivih diploma, iako nezvanične, ukazuju na duboku krizu povjerenja u institucionalni sistem kontrole. Sama činjenica da ovakve procjene postoje i imaju snažan javni odjek govori o

percepciji dugotrajnog institucionalnog kašnjenja.

Ukoliko se reformski naponi zadrže na parcijalnim mjerama, bez jasnih kriterijuma, transparentnih procedura i mjerljivih rezultata, **sistem će i dalje ostati zarobljen između pojačane kontrole i trajne neefikasnosti, uz ozbiljne posljedice po integritet javnih institucija i povjerenje građana.**

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

reforma sistema priznavanja diploma u funkciji integriteta i javnog interesa

PREPORUKA 1.

Uspostaviti javno dostupan i pretraživ registar odluka o priznavanju diploma

Neophodno je uspostaviti **centralni, javno dostupan i pretraživ registar odluka** o priznavanju i odbijanju inostranih obrazovnih isprava, uz **dosljednu zaštitu ličnih podataka**. Registar treba da sadrži osnovne informacije o nivou obrazovanja, zemlji porijekla diplome, statusu obrazovne ustanove i ishodu postupka, kao i sažeto obrazloženje odluke. Ovakav mehanizam omogućio bi uvid u **praksu odlučivanja**, doprinio ujednačavanju kriterijuma i djelovao preventivno protiv diskrecionog i selektivnog postupanja. Transparentnost postupka predstavlja jedan od ključnih instrumenata jačanja povjerenja građana u integritet sistema.

PREPORUKA 2.

Standardizovati i sadržajno ojačati obrazloženja rješenja o priznavanju i odbijanju diploma

Analiza prakse pokazuje da su obrazloženja rješenja često formalna i nedovoljno informativna, čime se obesmišljava pravo na djelotvoran pravni lijek. Zbog toga je neophodno normativno obavezati nadležne organe na **jasno, detaljno i ujednačeno obrazlaganje svih odluka**, uz navođenje primijenjenih kriterijuma i ključnih

elemenata procjene. Kvalitetna obrazloženja jačaju pravnu sigurnost građana i istovremeno povećavaju institucionalnu odgovornost, jer svaka odluka mora biti profesionalno i javno utemeljena.

PREPORUKA 3.

Razdvojiti postupke priznavanja prema svrsi i nivou javnog rizika

Jedinstveni model priznavanja diploma, koji proizvodi ista pravna dejstva bez obzira na svrhu, pokazao se kao strukturno neadekvatan. Priznavanje radi nastavka obrazovanja, zapošljavanja u privatnom sektoru i zapošljavanja u javnom sektoru nosi različite nivoe rizika po javni interes i zahtijeva različit intenzitet provjere. Preporučuje se **jasno razdvajanje ovih postupaka, uz proporcionalnu primjenu kriterijuma**. Posebno strogi standardi treba da važe za javni sektor i regulisane profesije, gdje priznate kvalifikacije imaju direktne posljedice po kvalitet javnih usluga, bezbjednost i povjerenje građana.

PREPORUKA 4.

Operacionalizovati mogućnost naknadne provjere već priznatih diploma

Izmjene zakona iz 2025. godine, kojima je omogućena naknadna provjera već priznatih diploma, predstavljaju važan institucionalni

iskorak. Međutim, bez jasnog operativnog okvira, ovaj mehanizam može ostati selektivan ili simboličan. Neophodno je **razviti transparentnu proceduru naknadne provjere zasnovanu na procjeni rizika, sa jasno definisanim nadležnostima, rokovima i posljedicama utvrđenih nepravilnosti**. Poseban fokus treba staviti na javni sektor i regulisane profesije, gdje je zaštita javnog interesa najizraženija.

PREPORUKA 5.

Ograničiti primjenu kolektivnih obustava i uvesti individualizovanu procjenu diploma

Privremene obustave priznavanja diploma sa pojedinih obrazovnih ustanova mogu imati kratkoročni zaštitni efekat, ali njihova kolektivna i neselektivna primjena proizvodi ozbiljne negativne posljedice po građane koji su kvalifikacije stekli zakonito. Umjesto toga, sistem treba usmjeriti ka individualnoj procjeni svakog predmeta, uz jasno definisane kriterijume, obrazložene odluke i vremenski ograničene mjere. Time se postiže ravnoteža između kontrole i zaštite prava građana, uz jačanje pravne sigurnosti.

PREPORUKA 6.

Digitalizovati postupak priznavanja uz obavezno praćenje statusa predmeta

Nepredvidivost trajanja postupka i nedostatak informacija predstavljaju jedan od glavnih izvora nezadovoljstva korisnika sistema. Potpuna digitalizacija postupka priznavanja, uključujući elektronsko podnošenje zahtjeva i praćenje statusa predmeta, značajno bi

smanjila administrativnu neizvjesnost i potrebu za neformalnim kanalima komunikacije. Digitalni sistem treba da bude praćen jasnim rokovima, automatskim obavještenjima i internim mehanizmima odgovornosti, čime se istovremeno unapređuju efikasnost i integritet postupka.

PREPORUKA 7.

Smanjiti finansijske i administrativne barijere za mlade i povratnike iz dijaspe

Troškovinostifikacije, uključujući administrativne takse i sudske prevode, predstavljaju značajno opterećenje za mlade i povratnike iz inostranstva. Imajući u vidu **strateške ciljeve Crne Gore u pogledu zadržavanja i povratka obrazovanog kadra**, preporučuje se razmatranje smanjenja ili diferenciranja troškova postupka, kao i uvođenje posebnih olakšica za određene kategorije podnosilaca zahtjeva. Priznavanje diploma u tom kontekstu treba posmatrati kao javnu investiciju u ljudski kapital.

PREPORUKA 8.

Uspostaviti sistemsku kontrolu obrazovnih kvalifikacija u javnom sektoru

Dugoročna zaštita integriteta sistema zahtijeva preventivne, a ne isključivo reaktivne mehanizme. Uspostavljanje centralizovanog registra obrazovnih kvalifikacija zaposlenih u javnom sektoru, uz jasno definisana pravila pristupa i kontrole, omogućilo bi sistematsku provjeru prilikom zapošljavanja i napredovanja. Takav pristup smanjio bi potrebu za kriznim intervencijama i ad hoc mjerama, te doprinio

obnovi povjerenja građana u zakonitost, pravičnost i profesionalnost javne uprave.

Predložene preporuke ne predstavljaju radikalnu promjenu sistema, već njegovo normativno i institucionalno sazrijevanje. Njihova suština nije u dodatnoj

birokratizaciji, već u jasnim pravilima, proporcionalnosti i odgovornosti. Upravo u tom okviru, reforma sistema priznavanja diploma može postati snažan instrument jačanja integriteta javnog sektora i dugoročne stabilnosti društva.

MONITORING I EVALUACIJA SPROVOĐENJA REFORMI

Efekti reforme sistema priznavanja inostranih obrazovnih isprava ne mogu se procjenjivati isključivo kroz normativne izmjene ili pojačanu institucionalnu aktivnost u kratkom roku. Imajući u vidu dugogodišnje strukturne slabosti sistema, ograničene administrativne kapacitete i izraženu krizu povjerenja javnosti, **uspostavljanje održivog okvira za monitoring i evaluaciju predstavlja ključni preduslov za stvarnu i dugoročnu promjenu.**

Monitoring u ovoj oblasti ima dvostruku funkciju. Sa jedne strane, omogućava institucijama da sistematski prate sopstveni učinak, identifikuju operativna uska grla i prilagođavaju praksu u skladu sa identifikovanim rizicima. Sa druge strane, monitoring obezbjeđuje javnosti uvid u to da li predložene reformske mjere proizvode mjerljive i opipljive promjene u praksi, čime se jača transparentnost i institucionalna odgovornost. **U odsustvu jasno definisanih indikatora uspjeha, reforma rizikuje da ostane fragmentisana, selektivno primijenjena ili svedena na ad hoc intervencije bez trajnog efekta.**

Efikan sistem monitoringa reforme priznavanja diploma treba da se zasniva na ograničenom

broju jasno definisanih, mjerljivih i javno dostupnih indikatora, koji obuhvataju tri ključne dimenzije reforme: **efikasnost postupka, transparentnost odlučivanja i jačanje integriteta sistema.** U pogledu efikasnosti postupka, osnovni indikatori treba da uključuju **prosječno trajanje postupka** priznavanja obrazovne isprave, **stepen poštovanja zakonom propisanih rokova**, kao i **odnos između broja zaprimljenih i riješenih predmeta na godišnjem nivou.** Ovi pokazatelji omogućavaju procjenu da li sistem funkcioniše predvidivo, da li administrativni kapaciteti odgovaraju stvarnom obimu posla i u kojoj mjeri se smanjuje akumulacija neriješenih predmeta.

Transparentnost odlučivanja može se pratiti kroz **kvalitet i sadržaj donijetih rješenja.** Poseban značaj ima udio odluka koje sadrže jasno, sadržinski utemeljeno i individualizovano obrazloženje, uz navođenje primijenjenih kriterijuma i izvora informacija. Ovakav indikator ne mjeri samo formalnu zakonitost postupka, već i spremnost institucija da preuzmu odgovornost za svoje odluke i da ih učine razumljivim i provjerljivim za stranke i širu javnost.

Treća dimenzija monitoringa odnosi se na jačanje integriteta sistema i sposobnost države da reaguje na sumnje u vjerodostojnost obrazovnih isprava. Ključni indikatori u ovom segmentu uključuju **broj pokrenutih postupaka naknadne provjere** već priznatih diploma, **broj poništenih ili izmijenjenih rješenja**, kao i **ishode upravnih i krivičnih postupaka povezanih sa falsifikovanim ili spornim obrazovnim ispravama**. Ovi podaci predstavljaju najdirektniji pokazatelj da li reforma proizvodi stvarni odvrćajući efekat i doprinosi zaštiti javnog interesa, naročito u javnom sektoru i regulisanim profesijama.

Radi osiguranja institucionalne odgovornosti, preporučuje se da Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija uspostavi praksu **redovnog javnog izvještavanja o funkcionisanju sistema priznavanja inostranih obrazovnih isprava**, najmanje jednom godišnje. Takav izvještaj

treba da sadrži objedinjene podatke o ključnim indikatorima, analizu trendova, identifikaciju problema u sprovođenju, kao i plan korektivnih mjera sa jasno definisanim nosiocima odgovornosti i rokovima.

Na ovaj način, monitoring ne bi predstavljao puku administrativnu obavezu, već bi postao instrument upravljanja javnom politikom zasnovan na dokazima. Dugoročno, uspostavljanje ovakvog okvira omogućava da se reforma sistema priznavanja diploma razvija kao dinamičan i prilagodljiv proces, sposoban da odgovori na nove rizike, promjene u međunarodnom obrazovnom okruženju i legitimna očekivanja građana. **Tek tada reforma sistema priznavanja diploma prestaje da bude deklarativna politička obaveza i postaje mjerljiv, odgovoran i prilagodljiv javnopolitički proces, čiji se uspjeh procjenjuje na osnovu rezultata, a ne namjera.**

LITERATURA

Vlada Crne Gore (2025). Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija u 2024. godini. Podgorica: Vlada Crne Gore. Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/a402b0b9-831f-40aa-a178-1f93abf2c553>

Vlada Crne Gore (2023). Privremena obustava priznavanja diploma stečenih na VSUB Istočno Sarajevo – Sokolac. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/privremena-obustava-priznavanja-diploma-stecenih-na-vsub-istocno-sarajevo-sokolac-bih>

Vlada Crne Gore (2023). Univerzitetu Megatrend obustavljen postupak priznavanja diploma. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/univerzitetu-megatrend-obustavljen-postupak-priznavanja-diploma>

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija Crne Gore (2026). Izvještaj o realizaciji plana rada MPNI za 2025. godinu. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-realizaciji-plana-rada-mpni-za-2025-godinu>

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija Crne Gore , Priznavanje inostranih obrazovnih isprava. Dostupno na: <https://www.gov.me/mps/resor-prosvjete/priznavanje-inostranih-obrazovnih-isprava>

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija Crne Gore, Dokumenta potrebna za priznavanje inostrane obrazovne isprave. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/dokumenta-potrebna-za-priznavanje-inostrane-obrazovne-isprave-za-osnovno-srednje-opste-ili-strucno-obrazovanje>

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija Crne Gore (2025). Još dvije krivične prijave zbog dostavljanja lažne i neistinite obrazovne isprave. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/jos-dvije-krivicne-prijave-zbog-dostavljanja-lazne-i-neistinite-obrazovne-isprave>

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija Crne Gore (2025). Podnijeto 14 krivičnih prijava zbog lažnih obrazovnih isprava. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/podnijeto-14-krivicnih-prijava-zbog-laznih-obrazovnih-isprava>

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija Crne Gore (2025). Još 12 krivičnih prijava zbog osnovane sumnje da su lica dostavila lažne obrazovne isprave. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/jos-12-krivicnih-prijava-zbog-osnovane-sumnje-da-su-lica-dostavila-lazne-obrazovne-isprave>

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija Crne Gore (2025). Još 12 krivičnih prijava zbog osnovane sumnje da su lica dostavila lažne obrazovne isprave – 2. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/jos-12-krivicnih-prijava-zbog-osnovane-sumnje-da-su-lica-dostavila-lazne-obrazovne-isprave-2>

Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija Crne Gore (2025). Još osam krivičnih prijava zbog sumnje u dostavljanje lažne obrazovne isprave. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/jos-osam-krivicnih-prijava-zbog-sumnje-u-dostavljanje-lazne-obrazovne-isprave>

Skupština Crne Gore (2024). Zakon o priznavanju inostranih obrazovnih isprava i izjednačavanju kvalifikacija. Dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/415/3578-20312-26-1-24-5.pdf>

Univerzitet Crne Gore (2024). Univerzitet Crne Gore planira uvođenje javnog registra visokoškolskih diploma. Dostupno na: <https://www.ucg.ac.me/objava/blog/10/objava/207143-univerzitet-crne-gore-planira-uvodenje-javnog-registra-visokoskolskih-diploma>

Europass Crna Gora (2019). Vodič za priznavanje inostranih obrazovnih isprava. Dostupno na: http://www.europasscrnagora.me/euroguidance/images/dokumenti/Mileva/Vodic_za_priznavanje_inostranih_obrazovnih_isprava.pdf

Regional Youth Cooperation Office – RYCO (2025). Youth Forum 2025: Youth Recommendations. Berlin Process. Dostupno na: <https://www.rycowb.org/wp-content/uploads/2025/10/Recommendations-Youth-Forum-2025.pdf>

ENIC–NARIC Belgium (2024) Recognition of foreign qualifications in Belgium. Dostupno na: <https://www.enic-naric.net/page-Belgium>

ENIC–NARIC Slovenia (2024) Recognition of foreign education and qualifications. Dostupno na: <https://www.enic-naric.net/page-Slovenia>

European Commission (2022) The European Higher Education Area in 2022: Bologna Process Implementation Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupno na: <https://op.europa.eu>

European Commission (2023) Regulated professions database. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof>

Flemish Ministry of Education and Training (2023) Recognition of foreign diplomas. Dostupno na: <https://www.vlaanderen.be/en/recognition-of-foreign-diplomas>

Ministry of Education, Science and Sport of Slovenia (2023) Recognition of education for employment and further education. Dostupno na: <https://www.gov.si/en/policies/education-science-and-sport>

Council of Europe / UNESCO (1997). Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region (Lisbon Recognition Convention). Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=165>

Council of the European Union (2017). Recommendation on the European Qualifications Framework for lifelong learning (2017/C 189/03). Dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017H0615\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017H0615(01))

European Higher Education Area – EHEA (2015). Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG 2015). Dostupno na: <https://www.ehea.info/page-standards-and-guidelines-for-quality-assurance>

European Parliament and Council (2005). Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32005L0036>

European Parliament and Council (2012). Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System (IMI). Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32012R1024>

European Parliament and Council (2019). Directive (EU) 2019/1937 on the protection of persons who report breaches of Union law. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019L1937>

OECD (2017) Recommendation of the Council on Public Integrity (OECD/LEGAL/0435). Dostupno na: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>

CDM (2025) Prve zatvorske kazne za lažne diplome. Dostupno na: <https://www.cdm.me/drustvo/prve-zatvorske-kazne-za-lazne-diplome/>

Vijesti (2024) Sumnjive diplome bez granica. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/739061/sumnjive-diplome-bez-granica>

RTCG (2025) Ko ima lažnu diplomu može završiti u zatvoru do pet godina. Dostupno na: <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/594437/ko-ima-laznu-diplomu-moze-zavrsiti-u-zatvoru-do-pet-godina.html>

Vijesti(2024) Međuresorska radna grupa će predložiti model provjere diploma iz regiona Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/707970/medjuresorska-radna-grupa-ce-predloziti-model-provjere-diploma-iz-regiona>

RTCG (2025). Zbog lažnih diploma – 200 krivičnih prijava. Dostupno na: <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/794330/zbog-laznih-diploma-200-krivicnih-prijava.html>

RTCG (2025). U Crnoj Gori preko 25.000 lažnih diploma. Dostupno na: <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/745354/u-crnoj-gori-preko-25000-laznih-diploma.html>

Monitor (2022). Lažne diplome – duga tradicija falsifikovanja znanja. Dostupno na: <https://www.monitor.co.me/lazne-diplome-duga-tradicija-falsifikovanja-znanja/>

Monitor (2023). Presuda za lažnu diplomu – skuplja diploma nego kazna. Dostupno na: <https://www.monitor.co.me/presuda-za-laznu-diplomu-skuplja-diploma-nego-kazna/>

Pobjeda (2025). Pozvali poslodavce da provjere diplome zaposlenih. Dostupno na: <https://www.pobjeda.me/clanak/pozvali-poslodavce-da-provjere-diplome-zaposlenih>

