



Crna Gora
Ministarstvo unutrašnjih poslova

IZVJEŠTAJ

o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori u 2013. godini

Podgorica, mart 2014. Godine

I REZIME

Vlada Crne Gore, u martu mjesecu 2011. godine, donijela je Strategiju za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za period 2011-2016. godine, sa dvogodišnjim Akcionim planom (za 2011. i 2012. godinu) za njenu implementaciju. Takođe, Vlada je, na sjednici od 11. aprila 2013. godine, donijela Akcioni plan za implementaciju Strategije reintegracije lica vraćenih na osnovu sporazuma o readmisiji za 2013. i 2014. Godinu.

Usvojenom Strategijom je predviđeno formiranje Koordinacionog tijela za praćenje implementacije Strategije, koje je do 30.10.2013. godine, organizovalo i koordiniralo aktivnosti organa državne uprave i drugih nadležnih organizacija u sprovođenju Strategije i Akcionog plana za njenu implementaciju.

Polazeći od racionalnosti i efikasnosti u radu međuresorskih radnih tijela odlučeno je da se obrazuje jedna međuresorska radna grupa za praćenje Strategije reintegracije lica vraćenih na osnovu sporazuma o readmisiji za period 2011-2015. godine, i za praćenje implementacije Strategije za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za period 2011-2016. godine.

Rješenjem ministara unutrašnjih poslova, broj: 01-113/13-54707/6 od 30.10.2013. godine, obrazovana je Međuresorska radna grupa za praćenje ove dvije strategije. Pored predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova, članovi ove radne grupe su i predstavnici: Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstva prosvjete, Ministarstva zdravlja, Ministarstva rada i socijalnog staranje, Uprave policije, Uprave za zbrinjavanje izbjeglica, Zajednice opština, Zavoda za statistiku i Zavoda za zapošljavanje.

Međuresorska radna grupa obrazovana je sa zadatkom da rukovodi, organizuje i koordinira aktivnosti organa državne uprave i drugih nadležnih organizacija u sprovođenju Strategije i Akcionog plana za njenu implementaciju; utvrđuje prioritete, dinamiku i rokove realizacije, ocjenjuje postignute rezultate i predlaže Akcioni plan za implementaciju Strategije.

Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori u 2013. godini sadrži prikaz normativnih aktivnosti, izvršavanja zakona i drugih propisa i realizacije predviđenih aktivnosti, jačanja institucionalnih i administrativnih kapaciteta, aktivnosti u pogledu razvijanja i jačanja bilateralne i multilateralne saradnje, kao i analizu trenutnog stanja sistema integrisanog upravljanja migracijama, sa zaključcima i preporukama za unaprjeđenje.

Težišne aktivnosti nadležnih organa u izvještajnom periodu bile su usmjerene na stvaranje normativnih pretpostavki za nastavak reformi u oblasti migracija, odnosno harmonizacije unutrašnjeg zakonodavstva sa pravom EU, osnaživanje postojećih i ostvarivanje novih bilateralnih i multilateralnih aranžmana saradnje.

Može se konstatovati da su rad i funkcionisanje svih organa unaprijeđeni u odnosu na prethodni period, kao i da je Crna Gora napravila značajna poboljšanja po pitanju jačanja kapaciteta za upravljanje migracijama za relativno kratko vrijeme. Crna Gora je već izgradila institucionalnu, zakonodavnu i administarstivnu strukturu upravljanja migracijama i trenutno se nalazi na putu cjelovitog zaokruživanja djelotvorne operativne strukture.

Ne postoji definisano vodeće tijelo za migraciona pitanja. Nominalno, ova odgovornost pripada Ministarstvu unutrašnjih poslova. Međutim, postoji naglašena potreba da se radi na što većem angažovanju i uključivanju i drugih relevantnih organa, kao i na jačanju međuresorske saradnje, kako bi se uspostavile čvrste strukture za koordinaciju.

II UVOD

Implementacijom projekta „Podrška upravljanju migracijama u Crnoj Gori“, koji se finansirao sredstvima iz IPA programa, i koji je realizovan u koordinaciji sa Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM), bila je predviđena izrada Strategije za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za period 2011-2016. godine i Akcionog plana za implementaciju Strategije.

Vlada Crne Gore je u martu mjesecu 2011. godine donijela Strategiju za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za period 2011-2016. godine. Strategijom se definišu i stvaraju pretpostavke za održivu strukturu upravljanja migracijama u državi, čime se doprinosi regionalnoj i ukupnoj stabilnosti, saglasno pravilima i standardima EU. Kao svoj osnovni cilj, Strategija prepoznaje uspostavljanje pravnog, regulatornog i institucionalnog okvira koji pruža mogućnost djelotvornog sprovođenja politike kontrole migracionih kretanja u skladu sa pravilima i standardima *acquis communautaire* i uspostavljanja sistema monitoringa praćenja Strategije i realizacije Akcionog plana za njenu implementaciju.

Stvaranje svih neophodnih uslova kako bi Crna Gora mogla djelotvorno sprovoditi migracionu politiku, podrazumijeva aktivniji nastup i učešće svih odgovarajućih subjekata koji učestvuju u kreiranju raznovrsnih migracionih aspekata. Rješavanje migracionih pitanja zahtijeva adekvatno planiranje, kooperativne pristupe i podjelu odgovornosti. Pošto svaki segment migracija uključuje različite učesnike, uspješna realizacija migracione strategije zavisi i od aktivnog uključenja svih relevantnih faktora, kako na lokalnom, tako i nacionalnom nivou.

Aktivnosti predviđene Akcionim planom za implementaciju Strategije za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za 2013 i 2014. godinu predstavljaju kontinuitet aktivnosti realizovanih Akcionim planom za implementaciju Strategije u 2011. i 2012. godini, uz niz novih aktivnosti koji će doprinijeti jačanju sistema integrisanog upravljanja migracijama u Crnoj Gori.

Akcionim planom za implementaciju Strategije za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za 2013 i 2014. godinu, definisani su ciljevi, aktivnosti neophodne za postizanje postavljenih ciljeva, nosioci aktivnosti, rokovi realizacije, izvori finansiranja aktivnosti i indikatori uspješnosti realizacije aktivnosti. Treba imati u vidu činjenicu da je Crna Gora

postigla značajna poboljšanja po pitanju jačanja kapaciteta za upravljanje migracijama za relativno kratko vrijeme. Iako je izgrađena institucionalna, zakonodavna i administrativna struktura upravljanja migracijama, Crna Gora mora raditi na zaokruživanju djelotvorne operativne strukture. I pored činjenice da je relevantno zakonodavstvo donijeto, predstoji rad na jačanju kapaciteta svih subjekata uključenih u njegovu implementaciju, jer se od migracionih organa Crne Gore očekuje da funkcionišu na standardima koji ponekad mogu predstavljati potpuno nove koncepte, te samim tim zahtijevaju dodatne vještine i resurse.

Ovim Akcionim planom predviđene su sljedeće mjere: usklađivanje nacionalnih propisa sa relevantnim međunarodnim standardima i EU *acquis-em*, usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravom i praksom Evropske unije u oblasti azila, zapošljavanje i rad stranaca u skladu sa potrebama tržišta rada, promovisanje sistema zakonitih migracija kroz izradu transparentnih informacija dostupnih stranim državljanima o uslovima ulaska i boravka u Crnoj Gori i pravima koja im pripadaju, istraživanje mogućnosti povezivanja informacionih sistema državnih organa koji učestvuju u sprovođenju migracione politike, stvaranje uslova za ustanovljavanje registra boravišta kao elektronski vođene baze podataka, kontinuirano unaprjeđivanje razmjene informacija, koordinacije i saradnje sa svim partnerskim službama u regionu u cilju borbe protiv nezakonitih migracija, saradnja sa FRONTEX-om na realizaciji Radnog aranžmana, modernizacija Odsjeka za strance i suzbijanje nezakonitih migracija, kroz nabavku potrebnih materijalno tehničkih sredstava, završetak Centra za smještaj tražilaca azila i njegova puna operacionalizacija, stavljanje u funkciju izgrađenog Prihvatišta za strance, jačanje kapaciteta za smještaj, zaštitu i rehabilitaciju maloljetnih migranata i ostalih ugroženih grupa migranata, zaključivanje preostalih implementacionih protokola za primjenu Sporazuma o readmisiji sa državama članicama EU i zaključivanje sporazuma o readmisiji i implementacionih protokola za primjenu sporazuma sa trećim državama.

U pogledu vremenski oročenih mjera (do kraja 2013. godine) iz Akcionog plana, realizovane su dvije mjere, dok je jedna mjera nerealizovana. U pogledu mjera koje se realizuju u kontinuitetu, za pet mjera je ostvaren visok stepen realizacije, dok je za dvije mjere ostvaren nizak stepen realizacije.

Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori u 2013. godini, pripremljen je saglasno obavezi Ministarstva unutrašnjih poslova iz Programa rada Vlade Crne Gore za I kvartal 2014. godine.

III OCJENA STANJA I REALIZACIJE DEFINISANIH MJERA

1. NORMATIVNI OKVIR

Uzimajući u obzir obavezu trajnog i održivog rješavanja pitanja raseljenih i interno raseljenih lica koja borave u Crnoj Gori, kao jednog od pitanja čija će uspješna realizacija biti važan kriterijum u procesu pristupnih pregovora Crne Gore i Evropske unije, donijet je Zakon o dopuni zakona o strancima ("Službeni list Crne Gore", broj 27/13), i Zakon o izmjenama zakona o strancima ("Službeni list Crne Gore", broj 61/13), kojim je prvobitni rok za

podnošenje zahtjeva raseljenih i interno raseljenih lica za regulisanje statusa (31.12.2012. godine, odnosno 31.12.2013. godine) produžen do 31. decembra 2014. godine. Na ovaj način izbjegnuta je pravna situacija da ova lica nakon 31. decembra 2013. godine budu smatrana strancima koji nezakonito borave u Crnoj Gori.

Donijeti su sljedeći zakoni o potvrđivanju sporazuma o readmisiji usaglašenih sa EU regulativom:

- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Srbije o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica čiji je ulazak ili boravak nezakonit sa protokolom o sprovođenju ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 08/13).
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Turske o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica čiji je ulazak ili boravak nezakonit ("Službenom listu Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 08/13).

Ministarstvo unutrašnjih poslova donijelo je:

- Pravilnik o izmjenama i dopuni Pravilnika o načinu odobravanja privremenog boravka i stalnog nastanjenja i izdavanju putnih i drugih isprava strancima, koji je objavljen u ("Službenom listu Crne Gore", broj 50/13),
- Pravilnik o pravilima boravka i kućnom redu u prihvatilištu za strance, koji je objavljen u ("Službenom listu Crne Gore", broj 50/13).

Vlada Crne Gore je, na sjednici od 28. marta 2013. godine, razmotrila i usvojila Analizu mogućnosti uvođenja jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole za rad i zapošljavanje stranaca u Crnoj Gori.

Vlada Crne Gore, na sjednici od 1. avgusta 2013. godine, razmotrila je i usvojila Tehno-ekonomski elaborat područnih jedinica i filijala za upravne unutrašnje poslove Ministarstva unutrašnjih poslova za uvođenje jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole strancima, sa planom realizacije neophodnih mjera.

Na osnovu usvojenog Tehno-ekonomskog elaborata, **Ministarstvo unutrašnjih poslova je, u saradnji sa ostalim nadležnim organima, pripremilo Nacrt zakona o strancima, koji je 30. decembra 2013. godine, poslat na javnu raspravu.**

2. IMPLEMENTACIJA PROPISA I SPROVOĐENJE UTVRĐENE MIGRACIONE POLITIKE

Kvalitet **implementacije propisa iz oblasti stranaca** je u izvještajnom periodu imao uzlazni trend. U toku 2013. godine, u oblasti upravnih unutrašnjih poslova, u kojoj se pretežno pružaju usluge građanima – korisnicima usluga, prvostepeni postupak vodi se u Ministarstvu unutrašnjih poslova – Direktoratu za upravne unutrašnje poslove – Direkciji za strance, migracije i readmisiju, u oblasti odobravanja stalnog nastanjenja strancima i privremenog

boravka do tri godine, a u područnim jedinicama i filijalama za upravne unutrašnje poslove u oblasti odobravanja privremenog boravka strancima.

U izvještajnom periodu Direkcija za strance, migracije i readmisiju zaprimila je ukupno 1.199 zahtjeva za stalno nastanjenje, odnosno za odobravanje privremenog boravka do tri godine, a riješila je ukupno 2.776 zahtjeva za stalno nastanjenje, odnosno za privremeni boravak do tri godine. U izvještajnom periodu, Ministarstvo unutrašnjih poslova ukupno je izdalo 3.634 ličnih karata za strance.

Postupajući po žalbama na prvostepene odluke područnih jedinica za upravne unutrašnje poslove i filijale za upravne unutrašnje poslove, kao i na odluke Uprave policije, Direkciji za strance, migracije i readmisiju je, u izvještajnom periodu, ukupno je podnijeto 86 žalbi, od kojih je usvojeno 47, odbijeno je 33, a po 6 žalbi postupak je u toku.

Pokrenuto je 52 upravna spora pred Upravnim sudom Crne Gore, od čega je u 11 slučajeva poništena odluka Direkcije za strance, migracije i readmisiju, 22 postupka su obustavljena, u 1 postupku je odbačena tužba, dok se postupak po 18 tužbi nastavio u 2014. godini.

U oblasti informacionih tehnologija, ključne aktivnosti bile su usmjerene ka kontinuiranom i efikasnom funkcionisanju informacionog sistema Ministarstva unutrašnjih poslova, implementaciji Sistema centralnog registra stanovništva i njegovoj integraciji sa Sistemom za izdavanje identifikacionih dokumenata. Takođe, nastavljeno je sa ažuriranjem baza podataka u elektronskom registru stranaca sa odobrenim privremenim boravkom i stalnim nastanjenjem, kao jednog od bitnih činilaca i izvora podataka za Centralni registar stanovništva. Nastavljene su aktivnosti na stvaranju uslova za povezivanje elektronskih registara državnih organa, čime se omogućava olakšano ostvarivanje prava građanima.

Zapošljavanje i rad stranaca u Crnoj Gori uređeno je **Zakonom o radu i zapošljavanju stranaca**. Osnovni principi kojima je regulisana ova oblast su: otvorenost crnogorskog tržišta rada u duhu evropskog načela o slobodnom kretanju radnika, uvažavanje karaktera naše privredne strukture, kojoj je u značajnij mjeri imanentno sezonsko zapošljavanje (turizam, građevinarstvo, poljoprivreda, trgovina) i uspostavljanje ravnoteže između potrebe zapošljavanja domaće radne snage na sezonskim poslovima i naglašenih potreba poslodavaca u „vrhu“ sezone, kada te potrebe ne može u potpunosti zadovoljiti domaća ponuda.

Odlukom o utvrđivanju broja radnih dozvola za strance, utvrđena je kvota radnih dozvola za 2013. godinu u ukupnom broju od 16.500 radnih dozvola.

Saledavajući dinamiku izdavanja radnih dozvola, koja je posebno bila naglašena početkom ljetnje sezone, a uvažavajući opravdanost zahtjeva poslodavaca za nesmetanim obavljanjem djelatnosti tokom sezone, Ministarstvo rada i socijalnog staranja je u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i radu stranaca, sredinom jula 2013. godine, predložilo Vladi dopunu kvote za 2013. godinu.

Vlada Crne Gore je na sjednici od 18. jula 2013. godine donijela Odluku o dopuni Odluke o utvrđivanju broja radnih dozvola za strance za 2013. godinu (»Sl.list CG«, br. 40/2013). Ovom dopunom dodatno je opredijeljeno 3.000 radnih dozvola.

Ostali aspekti zapošljavanja i rada stranaca tokom 2013. godine

Najveći broj radnih dozvola izdao je Biro rada Bar (sa kancelarijama Budva i Ulcinj) – 8 034 ili 44,5%, zatim Biro rada Herceg Novi (sa kancelarijama Tivat i Kotor) - 4600 ili 25,4% i Biro rada Podgorica (sa kancelarijama Cetinje, Kolašin i Danilovgrad) - 4.549 dozvola, ili 25,2%

Gledano po opštinama, najviše dozvola je izdato u Budvi (29,315% ukupnog broja izdatih radnih dozvola), gdje preovladavaju radne dozvole za oblast turizma i ugostiteljstva, zatim u Podgorici (23,10%), gdje su najzastupljenije dozvole koje se odnose na oblast građevinarstva i poljoprivrede i u Herceg Novom (13,35%), gdje se radne dozvole najčešće odnose na turizam i usluge:

U pogledu zanimanja, odnosno poslova na kojima se angažuju stranci u Crnoj Gori, to su: u oblasti ugostiteljstva najčešće konobari, šankeri, sobarice, kuvari, u oblasti građevinarstva PK I NK radnici, armirači, tesari, zidari, moleri-farbari, fasaderi, instalateri, monter, zavarivači, keramičari, građevinski tehničari, bravar i sl. U oblasti trgovine prodavci, a u oblasti poljoprivrede najčešće PK I NK radnici.

Takođe je interesantno ukazati na **nivo obrazovanja stranaca kojima su izdate radne dozvole**. Pretežan broj su stranci koji su prijavljeni sa prvim i drugim stepenom školske spreme, odnosno kao lica bez zanimanja.

Najviše stranaca koji se zapošljavaju u Crnoj Gori je iz Republike Srbije 46,98 % od ukupnog broja, iz Bosne i Hercegovine 20,33%, Ruske federacije 12,59% i Republike Makedonije 6,81%.

Prema djelatnostima, najviše dozvola je izdato u oblasti turizma i ugostiteljstva, odnosno usluge i smještaja 4.782 ili 27,73%, zatim građevinarstva 3.258 ili 18,89%, trgovine na veliko i malo 2.802 ili 16,25%, stručne, naučne, inovacione i tehničke djelatnosti 1.283 ili 7,4% i poljoprivrede 878 ili 5,1%.

Odlukom o utvrđivanju broja radnih dozvola za strance (»Službeni.list CG«, br. 54/2013), utvrđena je kvota radnih dozvola za 2014. godinu, u ukupnom broju od 19.500 radnih dozvola.

Novina u odnosu na dosadašnji način utvrđivanja kvote jeste odredba Zakona kojom se uvodi mogućnost utvrđivanja posebne kvote za 2014. godinu, koja bi se odnosila na zapošljavanje i rad stranaca koji će učestvovati u realizaciji najavljenih strateških projekata Vlade Crne Gore.

Na planu suzbijanja nezakonitih migracija, pripadnici Uprave policije su u izvještajnom periodu (2013. godina) preduzeli sljedeće mjere i radnje prema strancima u Crnoj Gori:

- Ukupno podnijeto 423 krivične prijave protiv stranaca;
- Ukupno podnijeto 2264 prekršajne prijave protiv stranaca;
- Boravak u Crnoj Gori je otkazan za 412 stranaca;
- Rok za napuštanje Crne Gore određen je za 281 stranca;
- Iz Crne Gore prinudno je udaljeno 36 stranaca;
- Od ukupnog broja zaprimljenih zahtjeva za vize 1869, saglasnost je data za 1518 zahtjeva;
- Na graničnim prelazima je izdato 15 viza (13 viza tipa B pomorcu i 2 tipa C).

Kada se radi o unapređenju migracione statistike, u okviru IPA Programa 2009 „Multi-Beneficiary Statistical Cooperation Programme – Lot 1“, tokom 2011. Godine, počeo je sa realizacijom regionalni *Pilot Project 14 – Migration*, čiji je cilj proizvodnja bolje statistike migracija i statistike međunarodne zaštite, postizanje njihove usklađenosti sa međunarodnom legislativom, kao i razvoj saradnje između svih državnih tijela koja su odgovorna za migracionu statistiku. Zavod za statistiku Crne Gore (Monstat) je uspostavio kontakt sa institucijama koje su prepoznate kao administrativni izvori podataka iz oblasti statistike migracija i međunarodne zaštite i formirana je međuresorska radna grupa za realizaciju Projekta. Kao rezultat rada ove radne grupe, utvrđeno je trenutno stanje u Crnoj Gori u pogledu statistike migracija i njene usklađenosti s EU regulativom, kao i činjenicu koji su podaci u ovom trenutku dostupni, koji ne, a koji su izvori podataka.

Sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, Zavod za statistiku već sarađuje na osnovu Memoranduma o saradnji u oblasti međunarodnih migracija, na osnovu kojeg Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavlja Zavodu za statistiku relevantne podatke u elektronskoj formi. Za oblasti koje nisu obuhvaćene Memorandumom, a prepoznate su kao izvor podataka za statistiku migracija i međunarodne zaštite, planirano je potpisivanje dodatnog Memoranduma o saradnji.

3. JAČANJE INSTITUCIONALNIH I ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA

Centar za tražioce azila

Centar za tražioce azila na lokaciji u Spužu, projektovan kapaciteta za 65 lica, **otvoren je 3. februara 2014. godine.**

U toku 2013. godine je sproveden tehnički prijem i izdata upotrebna dozvola i instalirana i puštena u rad oprema. Takođe, nabavljen je sitan inventar za potrebe Centra, kao i pribavljena saglasnost za uvođenje video nadzora. Započeta je procedura donošenja Pravilnika o kućnom redu i pravilima ponašanja u Centru za tražioce azila, u skladu sa preporukama i standardima Evropske Unije. Donijet je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za zbrinjavanje izbjeglica, u čijem sastavu je Centar za smještaj tražilaca azila, i kojim je predviđen potreban broj i kvalifikaciona struktura službenika Centra. Započeta je procedura prijema osoblja za rad u Centru.

Takođe, Ministarstvo zdravlja je donijelo Stručno metodološko upustvo o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil u Crnoj Gori, kojim se uređuje način sprovođenja neophodnih zdravstvenih pregleda lica koja traže azil prilikom njihovog zbrinjavanja u Crnoj Gori. Isto tako, Ministarstvo zdravlja je izdalo odobrenje za rad zdravstvene ustanove ambulanta u Centru za smještaj lica koja traže azil.

Prihvatište za strance

Dana 13.12.2013. godine, stavljen je u funkciju objekat Prihvatišta za strance.

Prihvatište za strance je organizovano kao organizaciona cjelina Odsjeka za strance i suzbijanje nezakonitih migracija unutar Sektora granične policije. U Prihvatištu je sistematizovano 36 službeničkih mjesta. Službenici koji će raditi u Prihvatištu za strance prošli su tri ciklusa obuka koje su realizovane u organizaciji Međunarodne organizacije za migracije (IOM).

Stručno usavršavanje i obuke

Stručno usavršavanje realizovano je u saradnji sa Policijskom akademijom, Upravom za kadrove, Regionalnom školom za državnu upravu, kao i međunarodnim organizacijama. Posebno značajne obuke organizovala je Međunarodna organizacija za migracije (IOM), DCAF – Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, FRONTEX - Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije, OSCE – Organizacija za Evropsku bezbjednost i saradnju. U izvještajnom periodu, na Policijskoj akademiji realizovan je set obuka službenika granične policije na temu „Implementacija važećih propisa iz oblasti migracija, azila i readmisije“.

Najvažnije aktivnosti Uprave za kadrove u 2013 godini, bile su usmjerene na realizaciju redovnih aktivnosti koje su utvrđene Planom i Programom rada Uprave za kadrove. Takođe, sprovedene su sve planirane aktivnosti koje se odnose na saradnju sa Regionalnom školom za državnu upravu (ReSPA). Pojedine aktivnosti realizovane su u saradnji sa drugim državnim organima, kao i domaćim i stranim institucijama.

U cilju kvalitetne realizacije poslova nadzora, graničnih provjera i kontrole boravka stranaca vrši se stalna edukacija službenika u pogledu implementacije normativnih propisa, korišćenja moderne tehnologije i poznavanja stranih jezika.

Uprava policije je donijela Instrukciju za izradu analiza rizika u Sektoru granične policije, shodno kojoj su sva odjeljenja granične bezbjednosti izradile analize rizika za svoju zonu odgovornosti. U izrađenim analizama izvršena je procjena rizika za pojedina granična područja u zavisnosti od ugroženosti prekograničnim kriminalom i nezakonitim migracijama. U skladu sa izvršenim analizama rizika, sačinjavaju se planovi nadzora državne granice u kojima se u skladu sa raspoloživim kadrovskim i materijalnim resursima planira nadzor državne granice.

4. RAZVIJANJE I JAČANJE BILATERALNE I MULTILATERALNE SARADNJE

Značajne aktivnosti u 2013. godini bile su usmjerene u pravcu osnaživanja postojećih i ostvarivanja novih bilateralnih aranžmana saradnje, u cilju unaprjeđenja regionalne i evropske saradnje, kao i ostvarivanja glavnih spoljnopoličkih ciljeva Crne Gore.

U izvještajnom periodu, održani su pregovori između delegacije Vlade Crne Gore i delegacije Vlade Ruske Federacije o zaključivanju Sporazuma između Vlade Crne Gore i Vlade Ruske Federacije o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica koja su bez dozvole boravka i Protokola o njegovom sprovođenju, (pregovori su održani 19 i 20. marta 2013. godine u Podgorici). Delegacije su uspjele da, u najvećem dijelu, usaglase tekst Sporazuma i Protokola o njegovom sprovođenju,

Takođe, u izvještajnom periodu potpisan je Protokol između Vlade Crne Gore i Vlade Republike Estonije o implementaciji Sporazuma između Crne Gore i Evropske zajednice o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica koja su bez dozvole boravka. Protokol je potpisan 26. septembra 2013. godine. Protokol su potpisali ministar vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore, g-din Igor Lukšić i ministar vanjskih poslova Republike Estonije, g-din Urmas Paeti.

IV ANALIZA TRENUTNOG STANJA SISTEMA INTEGRISANOG UPRAVLJANJA MIGRACIJAMA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE

Analizom trenutnog stanja može se konstatovati da je potrebno nastaviti sa unaprjeđivanjem propisa i standarda koji se odnose na punu integraciju migranata u crnogorsko društvo, u područjima kao što su pristup tržištu rada, obrazovanje, socijalno staranje, zdravstvena zaštita i druga područja od značaja za prihvatanje i integraciju migranata, odnosno usaglašavanja relevantnih propisa sa Zakonom o strancima i regulativom i standardima Evropske unije.

Iako je relevantno zakonodavstvo donijeto, mora se raditi na jačanju kapaciteta svih subjekata uključenih u njegovu implementaciju. Od migracionih organa Crne Gore se očekuje da funkcionišu na standardima koji ponekad mogu predstavljati potpuno nove koncepte, te samim tim zahtijevaju dodatne vještine i resurse.

Još uvijek nije uspostavljen djelotvoran sistem prikupljanja, analize i raspodjele relevantnih podataka među pojedinim migracionim organima. Na ovaj način dolazi i do gubitka ili nedovoljne valorizacije pojedinih informacija koje bi mogle biti od koristi za operativni rad i utvrđivanje novih politika. Strateško planiranje je često nepovezano i generalno ograničeno na određene organe ili specifične predmete, čime se ograničava potencijalni napredak.

Borba protiv nezakonitih migracija predstavljaće u narednom periodu značajan izazov uspješnom vođenju migracione politike, te samim tim, biće jedan od prioriteta budućim aktivnostima nadležnih organa, i stoga je neophodna intenzivnija saradnja i razmjena informacija, kako na nacionalnom, tako i na regionalnom i međunarodnom nivou.

Izvor problema nezakonitih migracija u Crnoj Gori dolazi sa područja zemlje članice EU, tj. Grčke, preko čije teritorije nezakoniti migranti, uglavnom bez dokumenata, dolaze do teritorije Albanije, Makedonije, Srbije i Kosova, i dalje kao tranzit koriste teritoriju Crne Gore. Prema izvorima relevantnih međunarodnih tijela, u Grčkoj trenutno boravi oko 2.500.000 nezakonitih migranata, što ukazuje da će u 2014. godini doći do povećanog trenda pritiska migranata na zemlje regiona, sa ciljem da što prije stignu do zemalja Zapadne Evrope.

Analizirajući problematiku kroz ostvarene kontakte sa susjednim državama, konstatovan je visok nivo zabrinutost zbog trenda rasta nezakonitih migracija sa područja zemalja Bliskog istoka, Azije i Sjeverne Afrike.

Glavna ruta nezakonitih migranata je:

- Turska, Grčka, Albanija, Crna Gora i dalje prema EU.
- Turska, Grčka, Albanija, Kosovo, Crna Gora i dalje prema EU.

Takođe, u manjoj mjeri koriste se i rute:

- Turska, Grčka, Makedonija, Srbija, Crna Gora i dalje prema EU.
- Turska, Grčka, Makedonija, Kosovo, Crna Gora i dalje prema EU.

Za ulazak u Crnu Goru, nezakoniti migranti najčešće koriste područje zelene granice u okolini graničnih prelaza »Sukobin«, »Božaj« i »Kula«. Migranti najčešće koriste nepregledne terene znajući da nijesu pokriveni tehničkim uređajima i dovoljnim brojem patrola.

Shodno analizi rizika, kadrovskim i materijalnim resursima, nadzor državne granice se realizuje angažovanjem pješačkih i motorizovanih patrola, osmatračnica i upotrebom tehnike za realizaciju osmatranja pojedinih djelova zelene i plave granice. Sektor granične policije trenutno je u mogućnosti da iz sastava jedne ekspoziture maksimalno angažuje do dvije patrole-osmatračnice, za poslove nadzora, bez obzira na dužinu granice i problematiku koja je prepoznata za zonu odgovornosti koja je u nadležnosti određene organizacione jedinice na lokalnom nivou.

Tehnički kapaciteti Sektora granične policije za nadzor plave granice nijesu na zadovoljavajućem nivou, pa je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se ovaj problem prevazišao. Sektor granične policije je uspijevao da kroz pojačane aktivnosti, određeni broj lica zatečenih nezakonito uz granicu sa Republikom Albanijom, vrati albanskoj policiji u skraćenom postupku readmisije. Nezakoniti migranti koji nijesu prihvaćeni u skraćenom postupku su prekršajno procesuirani, izrečena im je kazna zatvora, nakon koje su oni obično tražili azil. Takođe, treba istaći i bojazan da zbog očekivanog porasta nezakonitih migranata u narednom periodu, Prihvatilište za strance, predviđenog kapaciteta za prihvrat 46 lica, neće moći da zadovolji sve smještajne potrebe.

Problemi koji otežavaju rad granične policije Crne Gore na sprječavanju i suzbijanju nezakonitih migracija su sljedeći:

- nedovoljan broj službenika za vršenje poslova granične kontrole,
- ne postojanje jedinstvenog sistema za elektronski nadzor državne granice,
- nedostatak motornih vozila, plovila i tehničke opreme za graničnu kontrolu,
- nedostatak finansijskih sredstava za obezbjeđenje prevodilaca za rijetke grupe jezika,
- otežano utvrđivanje identiteta nezakonitih migranata obzirom da dolaze bez identifikacionih dokumenata,
- otežan povratak migranata u matične zemlje zbog nedostatka finansijskih sredstava,
- nepostojanje posebnog objekta za smještaj maloljetnih nezakonitih migranata,
- nepostupanje policija Republike Kosova i Republike Albanije po sporazumima o readmisiji.

U izvještajnom periodu **Direkcija za azil** je primila 3.554 zahtjeva za dobijanje azila, od čega za dva lica odobrena dodatna zaštita.

U 2013. godini, kao pripadnici vulnerabilnih grupa, azil je zatražilo 248 žena, 48 maloljetnika sa pratnjom jednog ili oba roditelja i 4 maloljetnika bez pratnje. Interesantno je naglasiti da se 09.08.2013. godine u Kliničko-bolničkom Centru u Podgorici, rodila i prva beba tražilaca azila u Crnoj Gori.

Ističemo značajan porast broja lica koja su podnijela zahtjeve za dobijanje azila, u odnosu na prethodni izvještajni period.

Postupak po žalbama izjavljenim na odluke prvostepenog organa vodi Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil, obrazovana Odlukom Vlade Crne Gore, 01. novembra 2007. godine, i istu čine predsjednik i četiri člana. Administrativne poslove za potrebe Državne komisije obavlja Direkcija za azil.

U izvještajnom periodu, uložene su 262 žalbe, koje su odbijene kao neosnovane.

Dosadašnjom primjenom Zakona o zapošljavanju i radu stranaca (»Sl. list CG«, br. 22/08 i 32/11), definisan je okvir uvrđivanja broja radnih dozvola za strance, odnosno definisano je da Vlada godišnje utvrđuje broj radnih dozvola za strance – kvote. Od početka primjene zakona, Vlada je, donoseći Odluku o utvrđivanju broja radnih dozvola za strance na godišnjem nivou, utvrđivala veoma širok okvir za zapošljavanje i rad stranaca, koji je iznosio blizu 40.000 radnih dozvola.

Zakon o zapošljavanju i radu stranaca kojim se uređuje ova oblast u Crnoj Gori i koji je u primjeni od 1. januara 2009. godine, propisuje uslove pod kojima se stranac može zaposliti, odnosno raditi u Crnoj Gori, a to su: radna dozvola, odobrenje za stalno nastanjenje, odnosno privremeni boravak i zaključen ugovor o radu ili ugovor o obavljanju poslova, odnosno usluga.

Zakonito zapošljavanje i rad stranaca podrazumije ispunjenost svih navedenih uslova i rezultat je postupaka koji se sprovode kod više institucija (Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Poreska uprava).

U dosadašnjoj primjeni ovog zakona uočeni su određeni problemi.

Mjera uspješnosti Zakona trebala je biti iskazana kroz sinhronizovano i usaglašeno djelovanje nadležnih institucija, što bi u konačnom rezultiralo tačnom evidencijom o broju stranaca prisutnih na tržištu rada Crne Gore i povećanjem državnih prihoda po osnovu plaćenih poreza i doprinosa, suzbijanja rada na crno i mogućnost ilegalnog boravka u Crnoj Gori. Problem institucionalne neusklađenosti, koji je uočen već na samom početku primjene ovog zakona, vremenom nije prevaziđen.

Ne postoji razrađena razmjena podataka, već svaka institucija iskazuje podatke koji nastaju kao rezultat postupanja u okviru svojih nadležnosti.

Postupci kod više institucija, sa različitim rokovima i dokumentacijom mogu djelovati destimulativno za poslodavce, odnosno biti jedan od razloga zbog kojih poslodavci djelimično ili u cjelini izbjegavaju poštovanje Zakona o zapošljavanju i radu stranaca.

Dosadašnja primjena propisa koji regulišu pitanja boravka, zapošljavanja i rada stranaca u Crnoj Gori, pokazala je sljedeće:

- Poslodavci neblagovremeno planiraju potrebe za stranom radnom snagom, pa se njihove realne potrebe (kad počne sezona) za radnim dozvolama vremenski i brojno koncentrišu kod Zavoda za zapošljavanje, ostavljajući malo vremena za obradu zahtjeva za izdavanje radnih dozvola. Istovremeno, ovo se reflektuje i na proceduru odobravanja privremenog boravka kod Ministarstva unutrašnjih poslova, čiji su službenici dužni da, u relativno kratkom vremenskom periodu, obrade veliki broj zahtjeva. Ogroman obim posla koji se mora realizovati za kratko vrijeme, dodatno otežava odgovarajuću koordinaciju i razmjenu podataka Ministarstva unutrašnjih poslova i Zavoda za zapošljavanje.
- Nepovezanost baza podataka nadležnih institucija i vođenje sadržajno različitih evidencija, jer svaka institucija iskazuje podatke koji nastaju kao rezultat postupanja u okviru svojih nadležnosti i shodno svojim propisima koji uređuju sadržaj evidencija. Tako na primjer, baza podataka Zavoda za zapošljavanje, pored podataka o vrsti izdate radne dozvole, arhivskom broju i datumu izdavanja radne dozvole, sadrži lične podatke o strancu i poslodavcu. Međutim, baza podataka Ministarstva unutrašnjih poslova ne sadrži navedene podatke, već pored ličnih podataka o strancu, sadrži podatke o zakonskom osnovu odobrenog privremenog boravka, datumu od kojeg je boravak odobren, datumu do kojeg boravak traje, adresi stranca na kojoj boravi u Crnoj Gori i dr. Shodno navedenom, ne postoji mogućnost odgovarajućeg elektronskog uparivanja podataka različitih organa, već službenici moraju ručno da vrše analizu i uparivanje podataka, što iziskuje značajno vrijeme i što ostavlja prostor za manipulacije od strane, kako poslodavaca, tako i samih stranaca.
- Postojanje više postupaka koji se vode kod nadležnih organa (postupak izdavanja radne dozvole, postupak izdavanja dozvole boravka, postupak prijave Poreskoj upravi), sa različitim rokovima i različitom neophodnom dokumentacijom, može destimulativno djelovati na poslodavce i same strance, i biti razlog zbog kojeg, nakon pribavljanja radne dozvole, djelimično ili u cjelini izbjegavaju poštovanje Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju i radu stranaca.

Imajući u vidu navedeno, **Vlada Crne Gore je, na sjednici od 28. marta 2013. godine, razmotrila i usvojila Analizu mogućnosti uvođenja jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole za rad i zapošljavanje stranaca u Crnoj Gori**, nakon čega je, na sjednici od 1. avgusta 2013. godine, razmotrila je i **usvojila Tehno-ekonomski elaborat** područnih jedinica i filijala za upravne unutrašnje poslove Ministarstva unutrašnjih poslova za uvođenje jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole strancima, sa planom realizacije neophodnih mjera.

Na osnovu usvojenog Tehno-ekonomskog elaborata, Ministarstvo unutrašnjih poslova je, u saradnji sa ostalim nadležnim organima, pripremlilo Nacrt zakona o strancima, koji je 30. decembra 2013. godine, poslat na javnu raspravu. Ministarstvo unutrašnjih poslova će na osnovu komentara, primjedbi i sugestija dobijenih u toku i nakon javne rasprave, kao i mišljenja eksperata i komentara Evropske komisije, doraditi tekst Nacrta zakona i stvoriti uslove da se razmatra na, Međuresorskoj radnoj grupi za izradu normativnih akata neophodnih za uvođenje jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole strancima, kako bi se utvrdio Predlog zakona, koji će se dostaviti nadležnim organima na mišljenje i nakon toga Vladi Crne Gore na dalju proceduru.

Ovim zakonom će se na kvalitetniji i efikasniji način urediti pojedina pitanja koja se odnose na oblast boravka i rada stranaca u Crnoj Gori. Ovim Zakonom treba da se objedini procedura izdavanja radne i boravišne dozvole, koju će izdavati Ministarstvo unutrašnjih poslova, čime se eliminiše dugo administriranje i skraćuje put ka ozakonjenju boravka i rada stranaca. Ova dozvola se izdaje kao jedinstven dokument u obliku ID - dokumenta, koji se automatski štampa iz Informacionog sistema Ministarstva unutrašnjih poslova. Državni organi, organi lokalne uprave i drugi organi i organizacije mogu koristiti podatke iz evidencije, osim biometrijskih podataka, za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, ako su za korišćenje tih podataka ovlašćeni zakonom, čime se sužava prostor poslodavcima za izbjegavanje finansijskih obaveza prema državi. Takođe, ovim Zakonom će se ostvariti bolji pregled prijavljenih stranaca u Crnoj Gori.

Obavezu uvođenja jedinstvenog postupka izdavanja jedinstvene dozvole za boravak i rad nameće i proces pristupnih pregovora Crne Gore i Evropske unije. Polazeći od obaveze usklađivanja crnogorskog zakonodavstva u oblasti legalnih migracija sa zakonodavstvom EU, Direktiva Evropskog Parlamenta i Savjeta 2011/98/EU od 13. decembra 2011. godine o jedinstvenoj proceduri izdavanja jedinstvene dozvole boravka i rada državljanima trećih država, upravo propisuje uvođenje ovakve jedinstvene procedure. Kao svoj osnovni cilj, pomenuta direktiva ističe potrebu pojednostavljenja procedura izdavanja dozvola za boravak i rad državljanima trećih država i ostvarivanja pripadajućih prava.

U okviru procesa pristupnih pregovora za Poglavlje 24 – sloboda, pravda i bezbjednost, Ministarstvo unutrašnjih poslova, u saradnji sa drugim nadležnim organima, radiće na potpunom transponovanju ove direktive u crnogorski pravni sistem, imajući u vidu kompleksnost svih potrebnih zakonodavnih, institucionalnih, administrativnih i tehničkih aktivnosti koje treba preduzeti u narednom periodu.

Pozitivni efekti koji treba da se postignu jedinstvenom procedurom za boravak i rad stranaca su sljedeći:

- proceduru izdavanja radne i dozvole boravka objedinjava jedna institucija – Ministarstvo unutrašnjih poslova, čime se eliminiše dugo administriranje i skraćuje put ka ozakonjenju boravka i rada stranaca;
- privremeni boravak u svrhu rada odobrava se kao jedinstvena dozvola za boravak i rad;
- dozvola se izdaje kao jedinstven dokument u obliku ID - dokumenta, koji se automatski štampa iz Informacionog sistema Ministarstva unutrašnjih poslova;
- državni organi, organi lokalne uprave i drugi organi i organizacije mogu koristiti podatke iz evidencije, osim biometrijskih podataka, za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, ako su za korišćenje tih podataka ovlašćeni zakonom, čime se sužava prostor poslodavcima za izbjegavanje finansijskih obaveza prema državi;
- ostvaruje se bolji pregled prijavljenih stranaca u Crnoj Gori.

Donošenje novog Zakona o strancima predstavlja dodatnu harmonizaciju nacionalnog zakonodavstva Crne Gore sa standardima sadržanim u relevantnoj regulativi EU.

Istovremeno, Zakon predstavlja dodatno usaglašavanje sa uporednim pravom država regiona. Na taj način se daje doprinos stvaranju adekvatnog pravnog ambijenta koji će omogućiti lakšu komunikaciju i saradnju sa svim državama regiona, imajući pri tom u vidu da najveći broj stranih radnika u Crnoj Gori upravo dolazi iz država regiona.

Na ovaj način se stvaraju normativne pretpostavke za slobodu kretanja radnika i kapitala na čemu Evropska unija neizostavno istrajava kod svih država obuhvaćenih procesom pridruživanja.

Donošenje novog Zakona o strancima je planirano za IV kvartal 2013. godine, a primjenjivaće se od 1. juna 2014. godine.

Na osnovu sagledavanja i analize stanja u oblasti integrisanog upravljanja migracijama, potrebno je da nadležni organi usmjere svoje aktivnosti na ostvarivanju sljedećih preporuka i strateških ciljeva:

- Usaglašavanje svih relevantnih propisa iz oblasti migracija sa Zakonom o strancima, što će doprinijeti izgradnji konzistentnog pravnog sistema harmonizovanog sa standardima EU;
- Usklađivanje nacionalnih propisa sa relevantnim međunarodnim standardima i EU *acquis-em*;
- Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravom i praksom Evropske unije u oblasti azila;
- Zapošljavanje i rad stranaca u skladu sa potrebama tržišta rada;
- Promovisanje sistema zakonitih migracija kroz izradu transparentnih informacija dostupnih stranim državljanima o uslovima ulaska i boravka u Crnoj Gori i pravima koja im pripadaju;

- Istraživanje mogućnosti povezivanja informacionih sistema državnih organa koji učestvuju u sprovođenju migracione politike i stvaranje uslova za ustanovljavanje registra boravišta kao elektronski vođene baze podataka;
- Kontinuirano unaprjeđivanje razmjene informacija, koordinacije i saradnje sa svim partnerskim službama u regionu u cilju borbe protiv nezakonitih migracija;
- Saradnja sa FRONTEX-om na realizaciji Radnog aranžmana;
- Obuka službenika granične policije iz oblasti suzbijanja nezakonitih migracija i njihova modernizacija kroz nabavku potrebnih materijalno tehničkih sredstava;
- Puna operacionalizacija Centra za smještaj tražilaca azila;
- Unapređivanje bilateralne i multilateralne saradnje sa državama porijekla, tranzita i krajnjeg odredišta migranata;
- Zaključivanje preostalih implementacionih protokola za primjenu Sporazuma o readmisiji sa državama članicama EU i zaključivanje sporazuma o readmisiji i implementacionih protokola za primjenu sporazuma sa trećim državama
- Intenziviranje aktivnosti u pogledu apliciranja za dobijanje međunarodne pomoći/pretpristupnih fondova EU, posebno u oblastima koje su za Crnu Goru prioritetne;
- Jačanje međunarodnih kontakata sa migracionim agencijama u inostranstvu.

Radi ostvarivanja navedenih preporuka i strateških ciljeva, neophodno je da:

- nadležni organi preduzmu aktivnosti na obezbjeđivanju finansijskih, tehničkih i drugih uslova za efikasnu implementaciju aktivnosti predviđenih Akcionim planom za implementaciju Strategije za integrisano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za 2014. godinu;
- svi nadležni organi i institucije, u cilju poboljšanja i jačanja sveukupne migracione politike Crne Gore, preduzmu dodatne mjere na implementaciji strateških i drugih planskih dokumenata i propisa iz ove oblasti.
- nadležni organi, u okviru svojih nadležnosti, intenziviraju aktivnosti na realizaciji mjera definisanih Akcionim planom za 2013. i 2014. Godinu.