



**CRNA GORA
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA**

ANALIZA MOGUĆNOSTI UVOĐENJA JEDINSTVENOG POSTUPKA IZDAVANJA RADNE I BORAVIŠNE DOZVOLE ZA RAD I ZAPOŠLJAVANJE STRANACA U CRNOJ GORI

Podgorica, mart 2013. godine

UVODNE NAPOMENE

Vlada Crne Gore, na sjednici održanoj 14. februara 2013. godine, donijela je Zaključak kojim je zadužila Ministarstvo unutrašnjih poslova da, u saradnji sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja i Ministarstvom finansija, pripremi i do kraja I kvartala 2013. godine, Vladi dostavi

analizu mogućnosti uvođenja jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole za rad i zapošljavanje stranaca u Crnoj Gori.

Na osnovu navedenog, pripremljena je analiza mogućnosti uvođenja jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole za rad i zapošljavanje stranaca u Crnoj Gori, u kojoj je analiziran trenutni pravni, institucionalni i administrativni okvir koji reguliše oblast boravka i zapošljavanja stranaca u Crnoj Gori, kao i uočeni problemi i nedostaci u implementaciji propisa.

Takođe, analiza je obuhvatila pravne, institucionalne, administrativne i tehničke preduslove koje je neophodno ispuniti u narednom periodu u cilju uvođenja jedinstvenog postupka izdavanja boravišne i radne dozvole, uključujući i preporuke koje se odnose na mogućnosti uspostavljanja prelaznog rješenja do uvođenja jedinstvenog postupka, kao i predlog zaključaka za Vladu Crne Gore.

OPIS TRENUTNOG STANJA – NORMATIVNI, INSTITUCIONALNI I ADMINISTRATIVNI OKVIR

ZAKON O STRANCIMA

- **Privremeni boravak**

Privremeni boravak može se odobriti strancu koji namjerava da boravi u Crnoj Gori duže od 90 dana, radi:

- 1) zapošljavanja i rada, obavljanja privredne ili preduzetničke djelatnosti;
- 2) sezonskog zapošljavanja;
- 3) srednjoškolskog obrazovanja ili studiranja;
- 4) učešća u programima međunarodne razmjene učenika i studenata ili drugim programima mladih;
- 5) specijalizacije, stručnog osposobljavanja i praktične obuke;
- 6) naučno- istraživačkog rada;
- 7) liječenja;
- 8) spajanja porodice;
- 9) humanitarnih razloga;
- 10) drugih opravdanih razloga, određenih zakonom ili međunarodnim ugovorom.

Stranac koji namjerava da boravi u Crnoj Gori duže od 90 dana radi zapošljavanja i rada, obavljanja privredne ili preduzetničke djelatnosti, ili radi sezonskog zapošljavanja, dužan je da podnese zahtjev za odobravanje privremenog boravka. Nakon odobravanja privremenog boravka, koji se odobrava sa rokom važenja do jedne godine, stranac može ostati u Crnoj Gori i boraviti do isteka roka važenja odobrenog privremenog boravka. Odobrenje za privremeni boravak u Crnoj Gori izdaje Ministarstvo unutrašnjih poslova, uz prethodnu saglasnost Policije.

Strancu se može odobriti privremeni boravak, ako: 1) ima sredstava za izdržavanje; 2) ima obezbijeden smještaj; 3) ima obezbijedeno zdravstveno osiguranje; 4) ne postoje smetnje sa aspekta nacionalne bezbjednosti, javnog poretka ili javnog zdravlja; 5) je priložio dokaz o opravdanosti zahtjeva za privremeni boravak.

Zahtjev za izdavanje odobrenja za prvi privremeni boravak stranac podnosi diplomatskom, odnosno konzularnom predstavništvu Crne Gore, a ako boravi u Crnoj Gori, taj zahtjev može podnijeti Ministarstvu unutrašnjih poslova, u mjestu boravišta, to jest, područnoj jedinici ili filijali za upravne unutrašnje poslove Ministarstva unutrašnjih poslova u mjestu u kojem stranac namjerava da boravi tokom trajanja privremenog boravka.

Zahtjev za odobravanje privremenog boravka stranac podnosi lično. Takođe, zahtjev za odobravanje privremenog boravka strancu radi zapošljavanja i rada, obavljanja privredne ili preduzetničke djelatnosti ili radi sezonskog zapošljavanja, može podnijeti i privredno društvo ili preduzetnik kod kojeg stranac namjerava da radi. Privremeni boravak radi zapošljavanja i rada, obavljanja privredne, preduzetničke ili druge djelatnosti ili radi sezonskog zapošljavanja može se odobriti strancu kome je prethodno izdata radna dozvola, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zapošljavanje i rad stranaca.

Po zahtjevu za odobravanje privremenog boravka radi sezonskog zapošljavanja, Ministarstvo unutrašnjih poslova odlučuje u roku od sedam dana od dana podnošenja urednog zahtjeva, dok po zahtjevu za odobravanje privremenog boravka radi zapošljavanja i rada, obavljanja privredne ili preduzetničke djelatnosti, Ministarstvo unutrašnjih poslova odlučuje u roku od 20 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Odobrenje privremenog boravka unosi se u važeću putnu ispravu stranca, čije vrijeme važenja mora biti najmanje tri mjeseca duže od roka na koji se odobrenje izdaje, ili mu se izdaje lična karta za stranca. Ova lična karta za stranca izdaje se strancu koji nema važeću putnu ispravu, i kojem se do dobijanja strane putne isprave, privremeni boravak odobrava rješenjem.

Privremeni boravak strancu radi zapošljavanja i rada, obavljanja privredne ili preduzetničke djelatnosti izdaje se na rok određen u radnoj dozvoli. Privremeni boravak strancu radi sezonskog zapošljavanja može se odobriti na period do osam mjeseci u kalendarskoj godini.

Ukoliko stranac želi da produži svoj boravak u Crnoj Gori, dužan je da područnoj jedinici ili filijali za upravne unutrašnje poslove MUP-a, u mjestu boravišta, prije isteka roka važenja privremenog boravka, podnese zahtjev za produženje privremenog boravka. Zahtjev za produženje privremenog boravka stranac podnosi lično. Takođe, zahtjev za produženje privremenog boravka strancu radi zapošljavanja i rada, obavljanja privredne ili preduzetničke djelatnosti može podnijeti i privredno društvo ili preduzetnik kod kojeg stranac namjerava da radi. Prilikom podnošenja zahtjeva za produženje privremenog boravka, stranac je dužan da priloži prethodno izdatu radnu dozvolu.

ZAKON O ZAPOSŁJAVANJU I RADU STRANACA

Zakonom o zapošljavanju i radu stranaca propisano je da se stranac može zaposliti, odnosno raditi u Crnoj Gori, pod uslovom da ima: radnu dozvolu, odobrenje za stalno nastanjenje ili odobrenje za privremeni boravak i zaključen ugovor o radu ili ugovor o obavljanju poslova, odnosno usluga.

Vlada godišnje utvrđuje broj radnih dozvola za strance, u skladu sa migracionom politikom, stanjem i kretanjem na tržištu rada. Kvota se utvrđuje na predlog Ministarstva rada, uz prethodno pribavljena mišljenja ministarstava nadležnih za pojedine djelatnosti za koje se utvrđuje kvota i mišljenje Socijalnog savjeta. U cilju blagovremenog planiranja kadrova i sprovođenje procedura koje predviđa ovaj zakon, kvota se utvrđuje najkasnije do 31. oktobra tekuće za narednu godinu.

Kvota se utvrđuje za sljedeće namjene:

- zapošljavanje stranaca;
- prekogranične usluge stranaca.

U okviru kvote za zapošljavanje stranaca posebno se utvrđuje kvota za sezonsko zapošljavanje stranaca. Vlada može ograničiti, povećati broj radnih dozvola, odnosno izvršiti preraspored broja radnih dozvola po namjenama, ako je to uslovljeno promjenama odnosa ponude i tražnje na tržištu rada.

Radna dozvola je dokument na osnovu kojeg se stranac može zaposliti, odnosno raditi u Crnoj Gori. Radnu dozvolu izdaje Zavod za zapošljavanje Crne Gore. O zahtjevu za izdavanje radne dozvole, Zavod za zapošljavanje je dužan da odluči u roku od sedam dana od dana podnošenja zahtjeva. Radna dozvola se izdaje kao: **lična radna dozvola, dozvola za zapošljavanje i dozvola za rad**. Za isti vremenski period strancu se može izdati samo jedna radna dozvola. Stranac ne može da radi na poslovima za koje nije zaključio ugovor o radu, odnosno ugovor o obavljanju poslova, odnosno usluga.

Lična radna dozvola je dozvola koja strancu omogućava slobodan pristup tržištu rada, nezavisno od stanja i odnosa na tržištu. Lična radna dozvola se može izdati strancu: kome je odobreno stalno nastanjenje; licu koje ima priznat status izbjeglice; licu kojem je odobrena dodatna zaštita i raseljenom licu iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenom licu sa Kosova, kojima je, u skladu sa Zakonom o strancima, odobren privremeni boravak u Crnoj Gori. Lična radna dozvola se izdaje na zahtjev stranca na neodređeno vrijeme. Izuzetno, lična radna dozvola za lice kojem je odobrena dodatna zaštita se izdaje na period do jedne godine, odnosno raseljenom i interno raseljenom licu na period važenja odobrenja za privremeni boravak.

Dozvola za zapošljavanje je dozvola na osnovu koje poslodavac zaključuje ugovor o radu sa strancem. Dozvola se izdaje na zahtjev poslodavca, ako nije iskorišćena kvota koja se odnosi na zapošljavanje stranaca. Dozvola za zapošljavanje se izdaje na period do jedne godine i nakon isteka važnosti može se produžiti najduže do dvije godine. Zahtjev za produženje dozvole za zapošljavanje poslodavac je dužan da podnese prije isteka roka važenja izdate dozvole. Dozvola za zapošljavanje za sezonsko zapošljavanje može se izdati na period do osam mjeseci godišnje, u okviru kvote određene za sezonsko zapošljavanje.

Dozvola za rad je dozvola sa unaprijed određenim vremenskim trajanjem, na osnovu koje stranac kod pravnog lica sa sjedištem u Crnoj Gori ili dijela stranog društva registrovanog u Crnoj Gori obavlja poslove ili usluge na osnovu ugovora o obavljanju poslova, odnosno usluga. Ova dozvola se izdaje na zahtjev pravnog lica sa sjedištem u Crnoj Gori, odnosno dijela stranog društva registrovanog u Crnoj Gori.

Stranac kojem je izdata dozvola za zapošljavanje, odnosno dozvola za rad ne može se zaposliti, odnosno obavljati poslove ili usluge prije nego što mu je odobren privremeni boravak, u skladu sa Zakonom o strancima. Zahtjev za izdavanje odobrenja za privremeni boravak, koji se podnosi Ministarstvu unutrašnjih poslova, stranac je dužan da podnese najkasnije u roku od pet radnih dana od dana izdavanja radne dozvole. Stranac kojem je odobren privremeni boravak u svrhu spajanja sa porodicom ostvaruje pravo na zapošljavanje u periodu važenja odobrenja za privremeni boravak, u skladu sa ovim zakonom. Poslodavac, pravno lice, odnosno dio stranog društva registrovan u Crnoj Gori su dužni sa strancem koji se zapošljava, odnosno radi, prije početka rada, da zaključe ugovor o radu ili ugovor o obavljanju poslova, odnosno usluga. Poslodavac je dužan da stranca, sa kojim zaključuje ugovor o radu, prijavi na obavezno socijalno osiguranje.

MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

Poslovima odobravanja i produženja privremenog boravka bave se 102 službenika u 23 područne jedinice i filijale Ministarstva unutrašnjih poslova.

U toku 2012. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova je izdalo 22.980 odobrenja privremenog boravka strancima u Crnoj Gori. Najviše privremenih boravaka odobreno je po osnovu zapošljavanja i rada – 11.744, sezonskog zapošljavanja – 4.723, a po osnovu spajanja porodice – 6.098. U prva dva mjeseca 2013. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova je izdalo 3.125 odobrenja privremenog boravka, od čega po osnovu zapošljavanja i rada 1.720, a po osnovu sezonskog zapošljavanja 365.

ZAVOD ZA ZAPOSŁJAVANJE

Na poslovima izdavanja radnih dozvola za strance (vođenje prvostepenog upravnog postupka) u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore zaposleno je 7 izvršilaca u biroima rada. U 21 opštini, od strane arhivske službe, primaju se zahtjevi za izdavanje radnih dozvola i isti prosljeđuju ka nadležnim biroima rada, odnosno izvršiocima koji ih obrađuju. Izvršioci koji se bave izdavanjem radnih dozvola u biroima rada nijesu novoprimitljeni službenici nakon početka primjene Zakona o zapošljavanju i radu stranaca 2009. godine, već su preraspodjelom poslova zaduženi i za poslove izdavanja radnih dozvola strancima, a njihovi dotadašnji poslovi su pripojeni drugim izvršiocima.

U toku 2012. godine, Zavod za zapošljavanje je izdao ukupno 20.670 radnih dozvola strancima. U prva dva mjeseca 2013. godine, Zavod je izdao ukupno 2.737 radnih dozvola.

IMPLEMENTACIJA PROPISA U PRAKSI – UOČENI PROBLEMI I NEDOSTACI

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.

HARMONIZACIJA PROPISA CRNE GORE SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE

Obavezu uvođenja jedinstvenog postupka izdavanja jedinstvene dozvole za rad i boravak 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.

Svaka objektivna analiza postojećeg stanja u ovoj oblasti, sačinjena kako od strane međunarodnih eksperata, tako i od strane nacionalnih eksperata u okviru bilateralnog screening-a za Poglavlje 24, ukazuje da model uvođenja jedinstvene procedure, u skladu sa Direktivom 2011/98/EU, nije moguće uspješno implementirati u bliskoj budućnosti, iz razloga što je neophodno stvoriti ukupan ambijent koji se odnosi na stvaranje adekvatne normativne, institucionalne, administrativne, kadrovske i tehničke infrastrukture.

NEOPHODNI PREDUSLOVI ZA UVOĐENJE I IMPLEMENTACIJU SISTEMA JEDINSTVENOG POSTUPKA IZDAVANJA BORAVIŠNE I RADNE DOZVOLE

Kako bi jedinstvena procedura izdavanja boravišne i radne dozvole mogla otpočeti sa realizacijom u Ministarstvu unutrašnjih poslova, neophodno je ispuniti sljedeće zakonodavne, administrativne i informacione predušlove:

1. Donošenje sveobuhvatnih izmjena i dopuna Zakona o strancima i podzakonskih akata, kao i donošenje novih podzakonskih akata

Preuzimanjem nadležnosti za izdavanje radne dozvole strancima u Crnoj Gori i inkorporiranjem svih odredaba koje regulišu uslove za zapošljavanje i rad stranaca u Zakon o strancima, Zakon o zapošljavanju i radu stranaca bi prestao da se primjenjuje. To bi iziskivalo neophodnost sveobuhvatnih izmjena i dopuna Zakona o strancima i njegovih podzakonskih akata, kao i donošenje novih podzakonskih akata koji bliže uređuju oblast zapošljavanja i rada stranaca.

2. Donošenje odgovarajućih izmjena i dopuna Zakona o centralnom registru

Centralni registar stanovništva je računarski vođena baza podataka o, između ostalih, strancima sa odobrenim privremenim boravkom i stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori. Činjenica preuzimanja novih podataka o strancima s odobrenim privremenim boravkom i stalnim nastanjenjem, uzrokovala bi prethodnu obavezu odgovarajućih normativnih izmjena i dopuna.

3. Donošenje odgovarajućih izmjena Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave

Kako bi nadležnost za vršenje poslova zapošljavanja i rada strancima prešla u okvire Ministarstva unutrašnjih poslova, neophodno je donijeti odgovarajuće izmjene Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave.

4. Donošenje odgovarajućih izmjena i dopuna Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva unutrašnjih poslova i Zavoda za zapošljavanje, s obzirom na novopreuzete nadležnosti

5. Potrebno je izvršiti odgovarajuće IT izmjene i dopune elektronski vođenog registra stranaca sa odobrenim privremenim boravkom i stalnim nastanjenjem u okviru Centralnog registra stanovništva

Registar stranaca sa odobrenim privremenim boravkom i stalnim nastanjenjem, između ostalog, sadrži sljedeće podatke: pravni osnov odobrenja privremenog boravka, matični broj stranca,

prezime i ime, pol, državljanstvo, datum rođenja, država rođenja, datum odobrenog privremenog boravka, trajanje odobrenog privremenog boravka i dr. Preuzimanje poslova izdavanja radnih dozvola strancima, nametnulo bi obavezu proširivanja elektronski vođenog registra novim podacima koje trenutno sadrži elektronski registar Zavoda, kao što su: broj i datum izdavanja radne dozvole, podaci o poslodavcu i dr.

6.Povećanje broja službenika Ministarstva unutrašnjih poslova - područnih jedinica i filijala Ministarstva i organizovanje obuka službenika Ministarstva koji bi bili angažovani na poslovima zapošljavanja i rada stranaca

Područne jedinice i filijale Ministarstva unutrašnjih poslova, pored poslova regulisanja boravka stranaca, vrše i: poslove koji se odnose na izvršavanje zakona i drugih propisa i odlučivanje o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica u oblasti prebivališta, boravišta, jedinstvenog matičnog broja, lične karte, ličnog imena, ličnih stanja, putnih isprava, oružja, registracije vozila, izdavanje vozačkih dozvola; pripremanje analiza, izvještaja, informacija; davanje obavještenja o pravima građana, proceduri, dokumentaciji i predaji podnesaka; prijem podnesaka; uzimanje biometrijskih podataka; uručenje odluka i isprava i druge poslove u ostvarivanju prava građana; vođenja registra prebivališta i boravišta crnogorskih državljana, registra crnogorskih državljana, registra oružja, registra vozila i drugih registara i zbirke podataka-evidencija; postupke prijave, odjave i promjene prebivališta i boravišta i dr.

Treba podsjetiti da je 1. januara 2010. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova (područne jedinice i filijale) preuzelo od organa lokalne uprave poslove vođenja matičnog registra rođenih, registra crnogorskih državljana i matičnog registra umrlih. Poređenja radi, a prema informacijama koje je ovo ministarstvo dobilo od organa lokalne uprave, na poslovima matičara za vođenje matičnih knjiga rođenih, matičnih knjiga državljana, matičnih knjiga vjenčanih i matičnih knjiga umrlih, kao i u organizacionim oblicima - mjesnim kancelarijama, bilo je raspoređeno 170 službenika. Međutim, preuzimanjem navedenih poslova, Ministarstvo unutrašnjih poslova nije preuzelo službenike i namještenike organa lokalne uprave, već su ti poslovi postali redovni poslovi područnih jedinica i filijala Ministarstva unutrašnjih poslova, što je dovelo do značajnog porasta obima posla, a time i do velikog radnog opterećenja službenika koji rade na ovim poslovima.

Treba napomenuti da je u 2012. godini, ne uzimajući u obzir broj zahtjeva iz svih upravno unutrašnjih oblasti, samo u pogledu odobravanja privremenog boravka strancima, podnijeto ukupno 24.134 zahtjeva, od čega 12.254 zahtjeva radi zapošljavanja i rada, obavljanja preduzetničke i druge djelatnosti i 4.919 zahtjeva radi sezonskog zapošljavanja. Takođe, treba imati u vidu nepunih 10.000 zahtjeva raseljenih i interno raseljenih lica za regulisanje statusa u Crnoj Gori, kao i očekivanih 5.000 novih zahtjeva u narednom periodu.

Imajući u vidu prethodno, nameće se dilema da li bi postojeći administrativni kapaciteti područnih jedinica i filijala Ministarstva unutrašnjih poslova bili dovoljni da se, na uspješan i efikasan način, od Zavoda za zapošljavanje preuzmu poslovi izdavanja radnih dozvola strancima. Ovo iz razloga, jer treba imati u vidu trenutni obim posla koji obavljaju službenici područnih jedinica i filijala. Primjera radi, Filijala za upravne unutrašnje poslove Budva, koja trenutno broji četiri službenika koji rade na svim upravno unutrašnjim poslovima, zaprimila je u 2012. godini

6.719 zahtjeva za odobravanje privremenog boravka strancima, od čega 3.385 zahtjeva radi zapošljavanja i rada i 2.498 zahtjeva radi sezonskog zapošljavanja. U slučaju preuzimanja poslova izdavanja radnih dozvola strancima, može se očekivati da bi službenici ove filijale bili dodatno opterećeni sa oko 6.000 novih zahtjeva za izdavanje radne dozvole.

Sagledavanje ovog pitanja, u svjetlu naprijed navedenih činjenica, objektivno ukazuje da postojeći broj službenika područnih jedinica i filijala teško da bi mogao, na profesionalan i efikasan način, servisirati dodatne obaveze koje se odnose na izdavanje radnih dozvola.

Postoje dvije opcije u pogledu povećanja broja službenika Ministarstva unutrašnjih poslova, i to:

- preuzimanje službenika Zavoda za zapošljavanje koji obavljaju poslove zapošljavanja i rada stranaca, i
- zapošljavanje novih službenika.

U prilog opciji preuzimanja službenika Zavoda za zapošljavanje, govori činjenica da bi Ministarstvo unutrašnjih poslova dobilo već obučene i profesionalne službenike, poznavaoce problematike zapošljavanja i rada stranaca. Na ovaj način, osigurala bi se početna efikasna implementacija novouvedene jedinstvene procedure. Takođe, Budžet Crne Gore ne bi bio finansijski dodatno opterećen, kao što bi to bio slučaj sa prijemom novih službenika. Međutim, Zavod za zapošljavanje bi na ovaj način bio uskraćen za kvalitetne i profesionalne izvršioce, neophodne za obavljanje poslova koji će i ubuduće biti u direktnoj vezi sa pitanjima zapošljavanja i rada stranaca. Ovo se mora imati u vidu i zbog činjenice da se prelaskom ovih poslova u nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova, Zavod za zapošljavanje ne oslobađa značajnih obaveza u pogledu kontinuiranog praćenja kretanja na tržištu rada i procjena potreba za zapošljavanjem stranaca u Crnoj Gori.

Sa druge strane, prijem novih službenika iziskivao bi potrebu njihove adekvatne obuke, uključujući i obuku postojećih službenika Ministarstva, s obzirom na činjenicu da bi trebalo da budu osposobljeni za obavljanje, za njih, potpuno novih poslova, što iziskuje potrebno vrijeme. Ovo opravdano izaziva bojazan da implementacija novodonijetih propisa i prakse, barem u početnom periodu, ne bi bila na zadovoljavajućem profesionalnom nivou.

U pogledu angažovanja novih službenika, Ministarstvo unutrašnjih poslova bi bilo u mogućnosti da, u skladu s analizom potreba vezanih za uvođenje jedinstvenog postupka, primi veći broj lica od broja onih koji su trenutno zaposleni u Zavodu, a što bi išlo u prilog jačanju administrativnih kapaciteta, kao obaveze koja za Crnu Goru proizilazi iz procesa evropskih integracija.

7.Proširenje postojećih prostornih kapaciteta područnih jedinica i filijala MUP-a

Zapošljavanje novih službenika (bilo preuzimanjem službenika Zavoda ili prijemom novih službenika), neminovno bi uzrokovalo problem njihovog adekvatnog smještaja, s obzirom da su trenutni smještajni kapaciteti većine područnih jedinica i filijala MUP-a apsolutno nedovoljni i za postojeći broj službenika. Stoga je radno angažovanje svakog novog službenika objektivno limitirano postojećim prostornim kapacitetima. Takođe, preuzimanje novih poslova koji se odnose na zapošljavanje i rad stranaca bi za posljedicu imalo otvaranje novih šaltera u

područnim jedinicama i filijalama MUP-a, što dodatno aktuelizira pitanje proširenja prostornih kapaciteta.

PRELAZNO RJEŠENJE DO UVOĐENJA JEDINSTVENOG POSTUPKA IZDAVANJA RADNE I BORAVIŠNE DOZVOLE

Imajući u vidu brojne zakonodavne, administrativne, informacione i prostorne pretpostavke koje je neophodno ispuniti prije uvođenja jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole, nadležni organi uključeni u izradu Analize mogućnosti uvođenja jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole za rad i zapošljavanje stranaca u Crnoj Gori su mišljenja da je objektivan vremenski rok za početak implementacije jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole **dvije godine**.

Aktivnosti koje treba preduzeti u narednom periodu, a koje mogu poslužiti kao prelazno rješenje, treba usmjeriti na odgovarajuće elektronsko povezivanje baza podataka Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, Ministarstva unutrašnjih poslova i Poreske uprave. Cilj ovog povezivanja je prevazilaženje uočenih problema u dosadašnjoj praksi implementacije važećih propisa iz oblasti boravka i zapošljavanja stranaca i saradnji ovih organa. Imajući u vidu da su, u ovom trenutku, evidencije nadležnih organa sadržajno različite, te ne postoji mogućnost odgovarajućeg elektronskog uparivanja podataka, već službenici moraju ručno da vrše analizu i njihovo uparivanje. Međutim, adekvatnim povezivanjem baza podataka, u velikoj mjeri bi se unaprijedio rad službenika ovih organa, u dijelu praćenja svih postupaka koji se odnose na izdavanje radne dozvole, odobrenja privremenog boravka i prijave stranca Poreskoj upravi.

U prilog ovom predlogu, ide i činjenica da je kancelarija Međunarodne organizacije za migracije (IOM) u Podgorici, pripremila Predlog projekta koji ima za cilj smanjenje broja stranaca koji nezakonito rade u Crnoj Gori, kao i unapređenje administrativnih kapaciteta i pojednostavljivanja administrativnih procedura za regulisanje rada i boravka stranaca u Crnoj Gori. Aktivnosti predviđene ovim projektom, korespondiraju s aktivnostima koje će nadležni organi preduzimati u narednom periodu u cilju uspostavljanja jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole. Ukoliko projekat bude odobren od strane Međunarodne organizacije za migracije, očekuje se da će njegova realizacija otpočeti u junu 2013. godine.

PREDLOG ZAKLJUČAKA ZA VLADU CRNE GORE

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

1. Zadužuju se Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Zavod za zapošljavanje Crne Gore da otpočnu sa svim pripremnim aktivnostima u cilju uvođenja jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole;
2. Zadužuju se Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija i Zavod za zapošljavanje Crne Gore da, do kraja maja 2013. godine, pripreme i Vladi dostave analizu o mogućnostima elektronskog povezivanja baza podataka;

3. Zadužuje se Ministarstvo unutrašnjih poslova da, do kraja II kvartala 2013. godine, pripremi i Vladi dostavi tehno-ekonomski elaborat adaptacije, proširenja ili zakupa poslovnog prostora područnih jedinica i filijala za upravne unutrašnje poslove neophodnog za uvođenje jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole, sa predračunom ukupnih troškova.