

Informacija o potrebi uvođenja novog sistema izdavanja dozvola za boravak i rad stranaca

Boravak i rad stranaca u Crnoj Gori uređen je **Zakonom o strancima** („Službeni list CG”, br. 12/18, 3/19, 86/22, 77/24 i 3/26), kojim su, pored ostalog, propisani uslovi i postupak za izdavanje dozvole za privremeni boravak i rad stranca, prava i obaveze koja stranac ima po osnovu te dozvole, kao i prestanak i poništenje dozvole.

O izdavanju dozvola za privremeni boravak i rad stranaca odlučuje Ministarstvo unutrašnjih poslova preko svojih područnih jedinica nakon sprovedenog postupka utvrđivanja ispunjenosti uslova za izdavanje dozvole.

Dozvola za privremeni boravak i rad, prema namjeni, može se izdati radi: 1) zapošljavanja stranca, 2) sezonskog zapošljavanja stranca i 3) rada upućenog radnika (stranca koji u ograničenom vremenskom periodu obavlja posao u Crnoj Gori, koja nije država u kojoj uobičajeno radi).

Godišnji broj dozvola za privremeni boravak i rad stranaca (godišnja kvota) utvrđuje Vlada, u skladu sa migracionom politikom, stanjem i kretanjem na tržištu rada u Crnoj Gori, a na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove rada, uz prethodno pribavljena mišljenja Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, organa državne uprave nadležnih za pojedine djelatnosti za koje se utvrđuje godišnja kvota i Socijalnog savjeta. Kriterijume i postupak za utvrđivanje godišnje kvote utvrđuje Vlada, na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove rada.

Navedenim zakonom je u poglavlju IX posebno uređen ulazak, izlaska, kretanje, boravak i rad državljana država članica Evropske unije, što podrazumijeva drugačije uslove, postupak i odlučivanje po zahtjevu za prijavu boravka radi rada ili samozapošljavanja.

Pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji koje predstoji zahtijeva dalje značajno usaglašavanje crnogorskog zakonodavstva sa evropskim direktivama i regulativama kad je u pitanju ulazak boravak i rad stranaca u Crnoj Gori, a u cilju sprečavanja nezakonitih migracija, uključujući sprečavanje nezakonitog boravka i rada stranaca u Crnoj Gori.

Evropski propisi odnose se, kako na jačanje kontrole ulaska stranaca u Crnu Goru, što će iziskivati **značajne dopune Zakona o strancima i Zakona o graničnoj kontroli** u dijelu procedura koje sprovodi policija, tako i na jačanje kontrole boravka i rada stranaca u Crnoj Gori, što **podrazumijeva uspostavljanje drugačijeg institucionalnog okvira i funkcionisanja nadležnih organa**, počev od **izdavanja dozvola** za boravak i rad, a zatim prilikom **praćenja rada** stranaca i **ostvarivanja njihovih prava**, odnosno **izvršavanja njihovih obaveza i obaveza poslodavaca** kod kojih su stranci zaposleni po bilo kom osnovu.

Za razliku od dosadašnjeg sistema izdavanja dozvola za privremeni boravak i rad, **smatramo opravdanim uvođenje sistema jedinstvene dozvole za privremeni**

boravak i rad koju bi, kao i do sada izdavalo Ministarstvo unutrašnjih poslova preko svojih područnih jedinica, nakon sprovedenog postupka, a **novina bi bila** pribavljanje saglasnosti od **Zavoda za zapošljavanje** bez koje se dozvola ne bi mogla izdati.

Ovaj sistem podrazumijeva da **Ministarstvo unutrašnjih poslova** i dalje ima ključnu ulogu - prima zahtjeve za izdavanje dozvola za privremeni boravak i rad, provjerava da li je zahtjev uredan, odnosno da li je dokumentacija potpuna i vjerodostojna, provjerava identitet podnosioca zahtjeva i pribavlja potrebne podatke iz službenih evidencija nadležnih organa.

Uloga Zavoda za zapošljavanje prilikom davanja saglasnosti bi bila da ocjenjuje ispunjenost uslova za pristup stranca tržištu rada koji se odnose na potrebe tržišta rada, ispunjenost uslova od strane poslodavca i eventualna ograničenja pri zapošljavanju stranaca (zabrana zapošljavanja, kontrola tržišta rada, kvote). Imajući u vidu, prije svega, prirodu pitanja koja koja bi bila u nadležnosti Zavoda (radnopravni aspekt i socijalna zaštita), kao i kompleksnost njihovog uređivanja u skladu sa propisima Evropske unije, pri čemu će se nadležnost Zavoda odnositi i na zapošljavanje i rad stranaca državljana država članica Evropske unije i članove njihovih porodica, koji nijesu u režimu dozvola, neophodno je da ova pitanja budu predmet uređivanja posebnog zakona – zakona o zapošljavanju i samozapošljavanju stranaca. Na taj način bi se osnažila uloga Zavoda za zapošljavanje i Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, i jasno razgraničile nadležnosti organa kada je u pitanju zapošljavanje i rad stranaca.

U sistem izdavanja dozvola za privremeni boravak i rad, kao i praćenje i kontrolu rada stranaca treba dopuniti i jasno propisati nadležnosti brojnih drugih institucija, kao i dostupnost podataka iz evidencija koje vode. **Uloga Poreske uprave** bi bila da omogućava pravovremenu provjeru poreskih obaveza i finansijskog poslovanja poslodavaca koji zapošljavaju strance, kao i podatke o registraciji privrednih subjekata, stečajevima, likvidacijama i poslovnom statusu poslodavaca koji se vode u **Centralnom registru privrednih subjekata**. **Fond za zdravstveno osiguranje** Crne Gore takođe treba da omogući uvid u podatke o socijalnim osiguranjima i aktivnom poslovanju poslodavaca. Inspekcija rada bi trebala da obezbijedi podatke o utvrđenim nepravilnostima u zapošljavanju i radu stranaca kod poslodavca. Sve to bi doprinijelo zaštiti stranaca koji rade u Crnoj Gori, s jedne strane, a istovremeni i zaštititi interesa države s druge strane.

Takođe, važno je napomenuti da se od 2021. godine (kada je izdato ukupno 20.580 dozvola za privremeni boravak i rad) javlja trend povećanja izdatih dozvola, tako da je u 2022. godini izdato 29.319 dozvola, u 2023. godini je izdato 38.943 dozvola, u 2024. godini izdato je 38.019 dozvola, u 2025. godini izdato je 40.567 dozvola, dok je u 2026. godini (01.01.-01.06.) izdato 14.778.

Članom 70 Zakona o strancima propisano je da je poslodavac dužan da, u roku od 24 časa od dana izdavanja dozvole za privremeni boravak i rad, radi zapošljavanja, sa

strancem zaključi ugovor o radu i prijavi ga na obavezno socijalno osiguranje, u skladu sa propisima o radu.

Neprijavljivanje stranaca nadležnim organima i njihovo angažovanje bez zakonito regulisanog statusa ne predstavlja samo povredu propisa iz oblasti kretanja stranaca, već proizvodi i **značajne negativne fiskalne posljedice po budžet Crne Gore**. U slučajevima kada poslodavci ne prijavljuju strane radnike Poreskoj upravi i ne vrše obračun i uplatu poreza država ostaje uskraćena za prihode po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica.

Primjera radi, ako bi strani radnik primao minimalnu zaradu (većina stranaca je osigurano na minimalnu zaradu), koja je u Crnoj Gori 600 eura mjesečno, a poslodavac ga uopšte ne prijavi, država ne gubi samo porez na tu zaradu već i sve pripadajuće doprinose i druge obaveze koje bi bile obračunate na tu zaradu. Znači, ako je u 2025. godini izdato oko 40.000 dozvola i ako je svaki poslodavac prijavio stranca na obavezno socijalno osiguranje, u skladu sa propisima o radu, i ako je minimalni porez na mjesečnom nivou koji se plaća državi oko 120 eura, to bio značilo da se državi na mjesečnom nivou uplati oko 4.800.000 eura, odnosno na godišnjem nivou oko 60.000.000 eura, što dalje dovodi do pitanja da li je i zaista ovaj novac u 2025. godini uplaćen u budžet Crne Gore.

Krajem 2025. godine, u saradnji sa Poreskom upravom, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Uprava policije identifikovali su preko 1.000 stranaca (većinom državljana Republike Turske), koji od 01.01.2025. do 01.11.2025. godine nijesu imali niti 1 euro fiskalizovanog ulaza niti izlaza. U pitanju su izvršni direktori i vlasnici firmi.

Na ovaj način se stvara i nelojalna konkurencija na tržištu rada, jer poslodavci koji posluju u skladu sa propisima snose veće troškove poslovanja u odnosu na one koji angažuju neprijavljenu radnu snagu.

Jasno je i da ograničen obim neprijavljenog rada može rezultirati višemilionskim gubicima za državni budžet kroz neplaćene poreze i doprinose. Efikasna razmjena podataka između MUP-a, Poreske uprave i drugih nadležnih organa omogućava pravovremeno otkrivanje neprijavljenog rada stranaca, smanjenje sive ekonomije i povećanje naplate javnih prihoda.

Iz ugla države, svaki neprijavljeni strani radnik znači manje budžetskih prihoda, više sive ekonomije i slabiju kontrolu zakonitosti boravka i rada stranaca. To je zapravo najkraći opis suštine trenutnog problema.

S tim u vezi, potreba uvođenja novog sistema izdavanja dozvole za boravak i rad stranaca doprinosi **zaštiti fiskalnih interesa države, smanjuje prostor za izbjegavanje poreskih obaveza i jača kontrolu nad zakonitošću zapošljavanja stranaca**.

U tom kontekstu, posebno je značajno učiniti funkcionalnijom i efikasnijom razmjenu podataka između organa državne uprave, kao i drugih organa čiji su registri i evidencije izvor podataka potrebnih za odlučivanje o boravku i radu stranaca i praćenje njihovog rada, odnosno ostvarivanja njihovih prava i izvršavanja njihovih obaveza i obaveza

poslodavaca. Napomene radi, elektronska razmjena podataka između organa državne uprave u Crnoj Gori uređena je Zakonom o elektronskoj upravi. Pored toga, niz zakona kojima su uspostavljeni posebni informacioni sistemi za određene oblasti uređuju pristup tim sistemima kad su nadležnim organima potrebni određeni podaci u vršenju njihovih nadležnosti.

Predloženi sistem izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad stranca predstavljao bi jedan od ključnih mehanizama upravljanja zakonitim migracijama i pristupom stranca crnogorskom tržištu rada.