

Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore

Poglavlje 2 – Sloboda kretanja radnika

Datumi održavanja sastanaka analitičkog pregleda:

Eksplanatorni sastanak: 13. maj 2013.

Bilateralni sastanak: 7. jun 2013.

I. SADRŽAJ POGLAVLJA

U pogledu **opštih principa koji se odnose na pristup tržištu rada**, pravna tekovina u okviru ovog poglavlja predviđa da građanin Evropske unije iz jedne države članice ima pravo da radi u drugoj članici EU, da u tu svrhu tamo boravi sa svojom porodicom te da ima isti tretman kao domaći radnici u pogledu radnih uslova i socijalnih i poreskih povlastica. Pored toga, opšti principi slobode kretanja radnika uključuju odredbe koje se odnose na prava dodatne penzije zaposlenih i samozaposlenih lica koja se kreću unutar Unije.

Mreža **EURES-a** (Evropska mreža javnih službi za zapošljavanje) ima za cilj promovisanje slobode kretanja radnika unutar Unije, naročito kroz blisku saradnju između nacionalnih službi za zapošljavanje radi razmjene informacija o mogućnostima zapošljavanja. Na operativnom nivou, relevantne baze podataka o nepopunjenim radnim mjestima treba da budu integrisane u mehanizam evropskih službi za zapošljavanje za razmjenu nepopunjenih mjesta, i potrebno je razmijeniti opšte informacije o tržištu rada kao i o uslovima življenja i rada.

Pravo slobode kretanja radnika dopunjeno je sistemom za **koordinaciju sistema socijalne sigurnosti**, tj. pravom radnika migranata i onih koje oni izdržavaju da steknu, kumuliraju ili prenesu doprinose socijalne sigurnosti, kao i da dobiju isplatu ovih doprinosa. Ovo je zasnovano na propisima EU kojima se ne usklađuju već koordinišu sistemi socijalne sigurnosti država članica, zahtijevajući postojanje administrativne saradnje među njima. Takođe, u oblasti zdravstvene zaštite, potrebno je nadoknaditi zdravstvene troškove za sve neophodne tretmane državljanina koji se razbole ili dožive nezgodu tokom privremenog boravka u drugoj državi članici, npr. kao turisti. U tom cilju, svim državljanima potrebno je izdati **Evropsku karticu zdravstvenog osiguranja**.

II. USKLAĐENOST DRŽAVE I KAPACITETI ZA SPROVOĐENJE

Ovim dijelom obuhvaćene su informacije koje je dostavila Crna Gora kao i one s diskusija stručnjaka koje su omogućili sastanci analitičkog pregleda. Nadležni organi Crne Gore izjavili su da Crna Gora može prihvatiti pravnu tekovinu koja se odnosi na slobodu kretanja radnika te da ne očekuju bilo kakve poteškoće u pogledu implementacije ove pravne tekovine do dana pristupanja.

II.a. Pristup tržištu rada (opšti principi)

Zakon o zapošljavanju i radu stranaca iz 2009. propisuje uslove pod kojima stranac može da radi u Crnoj Gori. Njime se ne pravi razlika između građana EU i državljanina trećih zemalja u pogledu uslova zapošljavanja.

Nadležni organi Crne Gore naveli su da je zakonodavstvom Crne Gore predviđeno da građani EU moraju dobiti radnu dozvolu koju izdaje Zavod za zapošljavanje Crne Gore. U Crnoj Gori postoje tri vrste radnih dozvola: 1) lična radna dozvola, koja važi na neodređeno vrijeme, koja stranom državljaninu omogućava slobodan pristup tržištu rada, nezavisno od stanja na tržištu rada; 2) sezonska radna dozvola, koja važi do godinu dana uz mogućnost produžetka do dvije godine, na osnovu koje se zaključuje ugovor o radu; 3) radne dozvole za prekogranične usluge koje nude stranci, koje važe do godinu dana, i za kretanje osoba unutar stranih kompanija, koje važe do godinu dana uz mogućnost produžetka u trajanju do dvije godine. Određene kategorije stranih državljanina, kao što je rukovodeće osoblje u kompanijama, mogu raditi u Crnoj Gori bez radnih dozvola.

Vlada određuje godišnje kvote radnih dozvola za strane državljane, na osnovu prijedloga Ministarstva rada i socijalnog staranja, nakon konsultacija s drugim uključenim ministarstvima i Socijalnim savjetom. Kvote se ne odnose na određene kategorije stranih državljana, kao što su oni zaposleni na osnovu međunarodnih ugovora ili preduzetnici. Cjelokupno gledano, radne dozvole izdavane su državljanima iz susjednih zemalja (Srbija, Bosna i Hercegovina) kao i iz Ruske Federacije. One su uglavnom sezonske prirode i uglavnom se izdaju za djelatnosti iz oblasti građevinarstva, turizma i trgovine.

Prije nego što stranac pristupi tržištu rada, osim radne dozvole neophodni su mu dozvola za stalni ili privremeni boravak, kao i važeći ugovor o radu.

Nadležni organi Crne Gore ukazali su da će zakonodovstvo biti izmijenjeno do datuma pristupanja kako bi se osiguralo ukidanje radnih dozvola kao uslova za preduzimanje posla u Crnoj Gori za državljane EU i članove njihovih porodica. Ovo će najvjerojatnije biti urađeno kroz integraciju Zakona o zapošljavanju i radu stranaca u Zakon o strancima i kroz uspostavljanje jedinstvenog postupka i za boravišne i za radne dozvole. U tom pogledu, Ministarstvo unutrašnjih poslova je u saradnji sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja i Ministarstvom finansija, sačinilo Analizu mogućnosti uvođenja jedinstvenog postupka izdavanja radne i boravišne dozvole za strance u prvom kvartalu 2013.

Zakonom o radu zabranjuje se neposredna i posredna diskriminacija lica koja traže zaposlenje ili zaposlenih u pogledu pola, porijekla (nacionalnosti), jezika, rase, religije, boje kože, godina, trudnoće, zdravstvenog stanja, invaliditeta, etničkog porijekla, bračnog statusa, porodičnih obaveza, seksualne orijentacije, političkog ili drugih uvjerenja, socijalnog porijekla, imovnog stanja, članstva u političkim i sindikalnim organizacijama ili drugih ličnih svojstava. Zakonito zaposleni stranci imaju jednaka prava iz radnog odnosa kao i crnogorski državljani: jednak status na tržištu rada; pravo na pravičnu naknadu, sigurnost i zaštitu života i zdravlja, stručnu obuku; pravo udruživanja, uključenost u pregovore za zaključenje kolektivnih ugovora, mirno rješavanje kolektivnih i pojedinačnih radnih sporova i pravo na otpremninu.

Kada je u pitanju pristup mjestima u javnom sektoru, strani državljaniin može raditi u državnim organima kao namještenik. Međutim, za mjesta državnih službenika neophodno je crnogorsko državljanstvo.

Kada su u pitanju zahtjevi o poznavanju jezika, državni organi Crne Gore ukazali su da iako se u njenom zakonodavstvu ne navodi da je neophodno poznavanje crnogorskog jezika za obavljanje određenih poslova, u praksi je znanje službenog jezika neophodno za sve pozicije za koje je potrebno crnogorsko državljanstvo. Na primjer, učitelji moraju imati crnogorsko državljanstvo. Međutim, u toku su pripreme na izmjenama zakonodavstva kojima bi se ukinuo ovaj uslov.

Samo strani državljani sa ličnom radnom dozvolom mogu da se prijave u evidenciju Zavoda za zapošljavanje Crne Gore. Oni imaju ista prava u slučaju nezaposlenosti kao i nezaposleni crnogorski državljani. Nadležni organi Crne Gore ukazali su da su predviđene izmjene u zakonodavstvu do pristupanja kako bi se osigurao jednak tretman radnika migranata iz EU i crnogorskih državljana u pogledu pomoći od strane nacionalnog zavoda za zapošljavanje.

Kada su u pitanju članovi porodice (bračni partner i djeca do 21. godine starosti) radnika migranata iz EU, oni imaju pravo na privremeni boravak u cilju spajanja porodice. Ovo važi za period do jedne godine, odnosno do isteka odobrenja za privremeni boravak stranca s kojim se spajanje zahtijeva. Privremeni boravak može biti produžen u slučaju okončanja braka koji je trajao najmanje tri godine u Crnoj Gori. Članovima porodica radnika migranata iz EU takođe trebaju radne dozvole da bi radili u Crnoj Gori. Međutim, oni imaju prvenstvo kada se izdaju nove radne

dozvole. Nadležni organi Crne Gore istakli su da Crna Gora u budućnosti namjerava da uključi registrovana partnerstva u definiciju članova porodice, kako se zahtijeva pravnom tekovinom.

Dotatna penzijska prava zaposlenih i samozaposlenih lica koji se kreću unutar Unije obuhvataju treći stub crnogorskog penzionog sistema koji je uređen Zakonom o dobrovoljnim penzionim fondovima iz 2011. Pristup otvorenom penzionom fondu imaju sva fizička lica. Ne postoje zabrane ili ograničenja u pogledu plaćanja doprinosa ukoliko se član dobrovoljnog penzionog fonda preseli u državu članicu EU.

II.b. Evropska mreža javnih službi za zapošljavanje (EURES)

Zakon za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG) organizovan je preko sjedišta, sedam regionalnih centara za zapošljavanje i 14 kancelarija za zapošljavanje. Ima ukupno 335 zaposlenih. Usluge nezaposlenim licima i usluge posredovanja pri zapošljavanju pružaju se besplatno (samo stranci s ličnom radnom dozvolom mogu biti prijavljeni u ZZZCG-u). Dalje, nadležni organi Crne Gore ukazali su da su centri za informisanje i profesionalno savjetovanje uspostavljeni u osam crnogorskih gradova, čime je pokriveno 73% crnogorskih građana. Njihova osnovna svrha je pružanje uslova za razvoj karijera učenika u školama, studenata, zaposlenih i nezaposlenih lica. Najzad, u Crnoj Gori postoje četiri migraciona servisna centra (u Podgorici, Baru, Herceg Novom i Beranama). Prema nadležnim organima Crne Gore, njihov cilj nije nudičenje posredovanja pri zapošljavanju, već pružanje informacija o poslu i životnim uslovima u inostranstvu, radnim zahtjevima, priznavanju diploma, itd.

Zavod za zapošljavanje Crne Gore je u potpunosti pokriven informacionim sistemom, tj. svi regionalni centri za zapošljavanje su povezani sa zajedničkom bazom podataka. Svi zaposleni imaju kompjutere (osim pomoćnog osoblja). Postoji centralizovana baza podataka za slobodna radna mjesta i lica koja traže posao. Međutim, objavljuju se samo ona slobodna radna mjesta koja traži poslodavac.

Predstavnici Crne Gore naveli su da je imenovan rukovodilac za EURES (Evropska mreža javnih službi za zapošljavanje). U toku je uspostavljanje EURES službe u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore. Predviđeno je da bude jedan savjetnik na centralnom nivou, i tri savjetnika u tri regije (sjeverna, centralna i južna regija). Nova organizaciona struktura usvojena je u junu 2013, dok je zapošljavanje novih radnika predviđeno do kraja 2013. Obuka evropske mreže službi za zapošljavanje organizovana je u 2012, uz pomoć rukovodioca za EURES iz Slovenije. Predstavnici Crne Gore naglasili su da su svjesni potrebe za jezičkom obukom i obukom za pružanje EURES usluga, kao i potrebe za razradom neophodnog softvera za uključivanje u mrežu EURES-a.

II.c. Koordinacija sistema socijalne sigurnosti

Sistem socijalne sigurnosti Crne Gore primjenjuje princip obaveznog osiguranja u zemlji u kojoj se odvija radni odnos (*lex loci laboris*) vezano za penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje u slučaju nezaposlenosti. Samo je dječiji dodatak zasnovan na načelu rezidentnosti (*lex loci domicilii*) i potpada pod uslove vezane za državljanstvo. Kad je riječ o materijalnom opsegu, sve tradicionalne oblasti socijalne sigurnosti obuhvaćene su crnogorskim zakonodavstvom. Ličnim opsegom zakonodavstva obuhvaćena su zaposlena/samozaposlena lica i članovi porodice. Lica koja nisu državljani Crne Gore nisu diskriminisana u sklopu šeme obaveznog osiguranja.

Trenutno, Crna Gora je zaključila bilateralne sporazume o socijalnoj sigurnosti s 25 zemalja, od kojih je 18 članica EU. U sklopu ovih sporazuma, Crna Gora već primjenjuje načelo sabiranja perioda osiguranja i izvoza naknada. Novi bilateralni sporazum potpisan je s Turskom, ali još

uvijek nije stupio na snagu. U ove sporazume uključene su odredbe vezane za penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, osiguranje u slučaju nezaposlenosti, a u neke od njih uključene su i odredbe vezane za naknade po osnovu porodičnog statusa. Ovi sporazumi obuhvataju i administrativnu saradnju organa koji su nadležni za njihovo sprovođenje. Zbog toga su zaključeni i administrativni sporazumi kojima se reguliše administrativno i pravno sprovođenje.

Kad je riječ o izvozu naknada, plaćanje naknada od penzijskog i invalidskog osiguranja može da se izvrši u inostranstvu, u zemlji boravka, na recipročnoj osnovi ili na osnovu bilateralnih sporazuma o socijalnoj sigurnosti. Penzije se isplaćuju preko bankovnih računa bez ograničenja u plaćanjima. Naknade za zdravstveno osiguranje plaćaju se poslodavcu na bankovni račun otvoren u Crnoj Gori i korisnicima koji imaju prebivalište u Crnoj Gori. Van Crne Gore, naknade u slučaju nezaposlenosti isplaćuju se samo u Bosni i Hercegovini i Njemačkoj u skladu s bilateralnim sporazumima o socijalnoj sigurnosti koji su s njima potpisani.

Institucije u Crnoj Gori koje su odgovorne za buduću koordinaciju sistema socijalne sigurnosti su Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje kad je riječ o penzijskom osiguranju, Fond za zdravstveno osiguranje kad je riječ o zdravstvenom osiguranju, Zavod za zapošljavanje Crne Gore kad je riječ o osiguranju za slučaj nezaposlenosti i centri za socijalno staranje kad je riječ o dječijim dodacima. Sprovođenje prati Ministarstvo rada i socijalnog staranja, kao i Ministarstvo zdravlja. Predstavnici Crne Gore naglasili su da ne očekuju bilo kakve teškoće u usklađivanju s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti s obzirom na godine iskustva u primjeni bilateralnih sporazuma o socijalnoj sigurnosti, osim kad je riječ o povećanju broja međunarodnih predmeta. Naveli su da će sigurno biti neophodno da se ojača administrativni kapacitet institucija odgovornih za koordinaciju socijalne sigurnosti, posebno u pogledu buduće elektronske razmjene podataka u okviru saradnje između evropskih institucija za socijalnu sigurnost.

II.d. Evropska kartica zdravstvenog osiguranja (EHIC)

Do sada, Crna Gora je zaključila sporazume o korišćenju Evropske kartice zdravstvenog osiguranja sa Slovenijom (januar 2012.) i Njemačkom (januar 2013.). Predstavnici Crne Gore naglasili su da su voljni da zaključe slične bilateralne sporazume sa svim ostalim zainteresovanim državama članicama EU.

Predstavnici Crne Gore naveli su da pripreme za uvođenje Evropske kartice zdravstvenog osiguranja u Crnoj Gori tek treba da počnu. Crna Gora ne namjerava da omogući svojim državljanima korišćenje zdravstvenih usluga u inostranstvu na osnovu ove kartice prije pristupanja.

III. PROCJENA STEPENA USKLAĐENOSTI I KAPACITETA ZA SPROVOĐENJE

U cjelini posmatrano, Crna Gora je dostigla zadovoljavajući nivo usklađenosti u oblasti slobode kretanja radnika. Međutim, neophodan je niz važnih prilagođavanja crnogorskog zakonodavstva da bi se uskladilo s pravilima EU koja se odnose na pristup tržištu rada, naročito kada je riječ o nediskriminaciji radnika migranata iz EU. Neophodno je i stalno ulaganje napora, posebno u pogledu razvoja administrativnog kapaciteta za koordinaciju sistema socijalne sigurnosti. Treba da se nastavi ulaganje napora u pogledu budućeg učešća u mreži Evropskih mreža javnih službi za zapošljavanje, kao i u pogledu uvođenja Evropske kartice zdravstvenog osiguranja od dana pristupanja.

Komisija će predstaviti studiju uticaja vezano za određene aspekte ovog poglavlja, zajedno s Nacrtom zajedničke pozicije, kako bi bili uzeti u obzir za pregovore u ovom poglavlju.

III.a. Pristup tržištu rada (opšti principi)

Postojeće zakonodavstvo u ovoj oblasti u Crnoj Gori još nije u skladu s pravnom tekovinom. Crnogorsko zakonodavstvo treba da se izmijeni da bi se ukinule procedure i prakse koje narušavaju slobodu kretanja radnika. Između ostalog, Crna Gora treba da osigura da do dana pristupanja državljanima EU ne treba radna dozvola i da ne budu diskriminirani na osnovu nacionalnosti u odnosu na pristup zapošljavanju, čak i kad još nemaju prebivalište u Crnoj Gori. Kada je u pitanju pristup javnom sektoru, samo mjesta koja su direktno vezana za posebne aktivnosti javne službe, i to one koje podrazumijevaju vršenje javnih nadležnosti i odgovornost za očuvanje opšteg interesa države, mogu da budu rezervisana za državljane Crne Gore. Status državnog službenika sam po sebi nije dovoljan za rezervisanje radnih mjesta za crnogorske državljane. Zbog toga Crna Gora treba pažljivo da ispita koje bi kategorije državnih službenika bile rezervisane samo za crnogorske državljane. U okviru pravne tekovine, obavezni zahtjevi za znanje jezika mogu da se primijene samo u izuzetnim okolnostima, gdje je to razumno i gdje je neophodno za obavljanje određenog posla. Zbog toga veza između crnogorskog državljanstva i znanja jezika treba da se ukloni i treba pažljivo da se ispituju zahtjevi za znanje crnogorskog jezika za pristup zapošljavanju. Državljanima EU moraju da imaju i pravo da dovedu članove svojih porodica u Crnu Goru; bračnom partneru i djeci mora da se dozvoli rad bez radne dozvole. Osim toga, Crna Gora će morati da usvoji mjere u skladu sa pravnom tekovinom, posebno mjere vezane za dodatna penzijska prava da bi se osiguralo da se pruža adekvatna informacija članovima crnogorskih dodatnih penzijskih fondova koji žive u drugim državama članicama EU.

III.b. Evropska mreža javnih službi za zapošljavanje (EURES)

U Crnoj Gori su uspostavljeni svi osnovni elementi vezani za mrežu Evropskih mreža javnih službi za zapošljavanje. Obuka je u skladu sa standardima EU. Kad je riječ o budućem učešću u mreži EURES, zajedno sa povećanim naporima za poboljšanje jezičkih vještina potencijalnih EURES savjetnika, treba da se nastave pripreme za povezivanje s Evropskim portalom poslovne mobilnosti da bi se osiguralo da će sva slobodna radna mjesta koja se objavljuju na internet stranicama Zavoda za zapošljavanje biti dostupna za objavljivanje na Portalu po pristupanju. Treba da se podigne i nivo svijesti o postojećoj EURES službi u crnogorskoj upravi.

III.c. Koordinacija sistema socijalne sigurnosti

Kako će Regulative EU br. 883/2004 i 987/2009 na polju koordinacije sistema socijalne sigurnosti biti direktno primjenljive u Crnoj Gori po pristupanju, nema potrebe da Crna Gora mijenja svoje zakonodavstvo u oblasti socijalne sigurnosti. Međutim, kada je u pitanju pravo na dodatak za djecu, Crna Gora će morati da se postara da primjenjuje načelo jednakog postupanja i pravila EU o koordinaciji. Što se tiče usklađenosti sa zakonodavstvom EU, biće neophodne samo tehničke izmjene kako bi se u obzir uzele osobenosti crnogorskog sistema socijalne sigurnosti. Crna Gora će takođe morati da se pripremi za učešće u Elektronskoj razmjeni informacija o socijalnoj sigurnosti (EESSI) što će iziskivati ulaganje u IT infrastrukturu. Dalje, biće neophodno preduzeti mjere da bi se osigurala finansijska stabilnost kako bi se pokrili troškovi koji proizilaze iz primjene odredbi EU, naročito na polju zdravstvene zaštite. Najzad, Crna Gora se podstiče da nastavi sa zaključivanjem bilateralnih sporazuma o socijalnoj sigurnosti. Iako se čini da postoji odgovarajuće znanje o mehanizmima koji su uključeni u koordinaciju socijalne sigurnosti, neophodno je razviti dovoljne administrativne kapacitete kako bi se primjenjivala pravna tekovina u ovoj oblasti.

III.d. Evropska kartica zdravstvenog osiguranja (EHIC)

Neophodno je pokrenuti pripreme (priprema, distribucija i elektronska faza) u skladu s pravnom tekovinom i procedurama za uvođenje Evropske kartice zdravstvenog osiguranja od trenutka pristupanja. Prije pristupanja, Crna Gora mora da sprovede studiju izvodljivosti o uticaju uvođenja Evropske kartice zdravstvenog osiguranja na javne finansije.