



Upućivanje radnika na Zapadnom Balkanu: slučaj Crne Gore*

Sanja Cukut Krilić

Sanja Cukut Krilić je istraživač na ZRC SAZU, Slovenija.
sanja.cukut@zrc-sazu.si

Keywords:
Direktiva o upućivanju radnika, radna mobilnost, Europska unija, Crna Gora, institucionalni kapaciteti

Uvod

Za razliku od radnika-migranata koji stalno žive u inostranstvu, upućene radnike njihovi poslodavci šalju iz jedne države članice EU u drugu, na privremeno upućivanje radi obavljanja usluga (potražite detalje o definiciji i uslovima upućivanja ispod u uokvirenoj informaciji)

Crnogorski državljani se trenutno, kao državljani zemlje koja nije članica EU, radno upućuju u države članice EU preko druge države članice EU. To ih čini dvostruko ranjivima: prvo kao radnike - migrante koji rade i borave u državi članici EU, a kasnije kao upućene radnike koji su poslani da obavljaju usluge u drugoj državi članici EU. Međutim, ulaskom zemlje u EU, upućivanje radnika u i iz Crne Gore će takođe imati sve veći politički značaj. Direktiva o upućivanju radnika (PWD) jedna je od glavnih političkih dokumenata koji se odnose na slobodno kretanje usluga i koja se prenosi u nacionalno zakonodavstvo. U tom pogledu, cilj informacije je da se predstave postojeći institucionalni kapaciteti, kao i potrebe i zahtjevi za prijenos PWD u nacionalno zakonodavstvo Crne Gore.

Upućivanje u i iz Crne Gore

Iako stranci koji žive i rade u Crnoj Gori dolaze iz više od 80 zemalja, Crna Gora je i dalje tijesno uklopljena u regionalne mreže mobilnosti i migracije. S tim u vezi, pojedinci iz bivših jugoslovenskih republika još uvijek prevladavaju među imigrantima.

* Ova kratka informacija zasniva se na Izvještaju za Crnu Goru (Cukut Krilić & Vah Jevšnik 2018) pripremljenom u okviru projekta 'Upućivanje radnika u Istočnoj Europi' (EEPOW) (za vezu pogledajte internet stranicu projekta <https://www.euro.centre.org/projects/detail/1673>). Ova publikacija dobila je finansijsku podršku iz programa Evropske unije za zapošljavanje i socijalne inovacije „EaSI“ (2014–2020). Za dodatne informacije pogledajte: <http://ec.europa.eu/social/easi>. Podaci sadržani u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno službeno stajalište Evropske komisije. Autor je zahvalan na komentarima dobijenim od Sonila Danaj i Eszter Zólyomi, a želi zahvaliti i Willemu Stamatou na uređivanju i strukturi teksta.

Što je upućivanje?

Upućeni radnik je zaposleni kojeg poslodavac šalje na privremeno pružanje usluge u drugu državu članicu EU u kontekstu ugovora o uslugama, upućivanju unutar grupe ili zapošljavanju putem privremene agencije. Na primjer, pružatelj usluga može zaključiti ugovor u drugoj zemlji i tamo poslati svoje zaposlene da realizuju ugovor. Upućeni radnici razlikuju se od mobilnih radnika u EU po tome što ostaju u državi članici domaćinu samo privremeno i ne integrišu se u njeno tržište rada.

Prava i pravila o upućenim radnicima

Zakonodavstvo EU definiše skup obaveznih pravila koja se odnose na uslove i odredbe radnog odnosa koji se primjenjuju na upućene radnike. Ova pravila utvrđuju da, iako su radnici upućeni u neku državu članicu još uvijek zaposleni u firmi koja šalje radnike i koja podliježe zakonima te države članice, oni imaju pravo na niz osnovnih prava koja su na snazi u državi članici koja prima radnike:

- minimalne stope plata;
- maksimalni periodi rada i minimalni odmori;
- minimalno plaćeni godišnji odmor;
- uslovi za zapošljavanje radnika preko agencija za privremeni rad;
- zdravlje, zaštita i higijena na radu;
- jednak tretman muškaraca i žena.

Revizijom Direktive ((EU) 2018/957) o upućenim radnicima u svim ekonomskim sektorima garantuje se plata koja je jednaka lokalno zaposlenim radnicima na temelju pravila utvrđenih nacionalnim zakonom ili univerzalno primjenjivim kolektivnim ugovorima. Međutim, ako su radni uslovi u zemlji koja šalje radnike povoljniji, oni se primjenjuju na upućene radnike.

Relevantno EU zakonodavstvo

- ❖ Direktiva 96/71/EC Evropskog parlamenta i Savjeta od 16. decembra 1996 o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga
- ❖ Direktiva 2014/67 / EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 15. maja 2014. o primjeni Direktive 96/71 / EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024 / 2012 o administrativnoj saradnji putem informacionog sistema o unutrašnjem tržištu ('Uredba IMI')
- ❖ Direktiva (EU) 2018/957 Evropskog parlamenta i Savjeta od 28. juna 2018 o izmjeni 96/71/EC o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga
- ❖ Odredba br. 883/2004 o koordinaciji sistema socijalne zaštite

Relevantno nacionalno zakonodavstvo

- ❖ Zakon o strancima
- ❖ Zakon o zaštiti građana Crne Gore na radu u inostranstvu
- ❖ Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti
- ❖ Zakon o zaštiti upućenih zaposlenih građana Crne Gore na radu u inostranstvu prijenos Direktive u nacionalno zakonodavstvo; pred usvajanjem)

Izvor: Evropska komisija, informacije o upućenim radnicima dostupne su ovdje: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471#navItem-10>

**Manjak radne snage
u građevinarstvu,
turizmu i drugim
uslužnim djelatnostima
utječe na mobilnost**

Crna Gora se suočava sa značajnim nedostatkom radne snage, posebno u sektorima građevinarstva, turizma i drugih uslužnih djelatnosti zbog kojih je država glavni poslodavac migrantske radne snage u regionu Zapadnog Balkana. Sezonski radovi, posebno u turističkom sektoru tokom ljeta, takođe su od presudnog značaja. Pored toga, zemlja je suočena sa značajnom unutrašnjom migracijom iz (pretežno) ruralnih sjevernih područja u južna (obalna) područja zemlje, regionalnim nejednakostima, značajnom neusklađenošću između potreba tržišta rada i vještina i visokom nezaposlenošću mladih. Pošto se emigracije ne prati sistematski u Crnoj Gori, nije jasno koliko ljudi se zapošljava u inostranstvu, ali je emigracija najviša iz sjevernog dijela zemlje.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore nedavno je izvijestilo da je broj upućenih radnika u Crnoj Gori (definisano kao pružanje ugovorenih usluga i kretanja pojedinaca unutar strane kompanije) bio: 1616 u 2016., 3029 u 2017., 4371 u 2018. i 2393 u 2019. S obzirom na ovaj rastući trend i značajan nedostatak radne snage u Crnoj Gori, upućivanje radnika u Crnu Goru, ne samo iz Crne Gore, moglo bi biti od značaja u budućnosti. Potražnja za stranim radnicima u Crnoj Gori odražava ne samo potrebe i nestašice na nacionalnom tržištu rada, već i potrebu za radnicima koji obavljaju posao po nižim troškovima u odnosu na lokalno stanovništvo.

Pravni i institucionalni okvir

Još uvijek nije u potpunosti izvršen prijenos PWD u zakone u Crne Gore. Trenutno je na razmatranju Nacrt. Zakona o zaštiti upućenih zaposlenih građana Crne Gore na radu u inostranstvu, a koji će biti glavni zakonski akt kojim se Direktiva prenosi u nacionalno zakonodavstvo. Predloženi tekst zakona podnijet je Evropskoj komisiji na sugestije krajem 2018. godine, ali komentari još nisu dobijeni.

Upućivanje radnika u Crnoj Gori, s druge strane, obuhvaćeno je novim Zakonom o strancima usvojenim 2018. godine. U 2018. godini, sa donošenjem novog Zakona o strancima i u skladu s praksom EU, uspostavljena je jedinstvena procedura za sticanje boravka i radne dozvole u Crnoj Gori. Dok je ranije Zavod za zapošljavanje Crne Gore bio zadužen za izdavanje radne dozvole a Ministarstvo unutrašnjih poslova zaduženo za izdavanje boravišne dozvole, sada je Ministarstvo unutrašnjih poslova zaduženo kako za izdavanje boravišnih tako i radnih dozvola za strane radnike.

Zakon o strancima daje i okvir za utvrđivanje broja radnih dozvola za strance na godišnjoj osnovi. Većina iskorišćenih kvota za strane radnike je u građevinarstvu,

uslugama pružanja smještaja i prehrane, trgovini i ostalim uslužnim djelatnostima. Zakon o strancima definiše upućene strance kao pojedince u radnom odnosu sa poslodavcem van teritorije Crne Gore koji na teritoriji Crne Gore pružaju određene usluge.

U oblasti mobilnosti radne snage, uključujući upućivanja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja odgovorno je za pripremu zakonskog okvira i njegovo provođenje te za cjelokupni sistem socijalne zaštite. Zavod za zapošljavanje Crne Gore odgovoran je za planiranje i sprovođenje strategija zapošljavanja na nacionalnom nivou. Ministarstvo unutrašnjih poslova je (od 2018.) odgovorno za izdavanje jedinstvene boravišne i radne dozvole.

Institucionalni izazovi

Institucionalni izazovi koji se odnose na manjak mehanizama međusektorske saradnje, manjak ljudskih resursa u relevantnim javnim institucijama kao i manjak mehanizama prekogranične saradnje na polju mobilnosti radne snage i zapošljavanja, i dalje su relevantni u Crnoj Gori. Iako su zainteresovane strane uglavnom upoznate s postupkom upućivanja državljana trećih zemalja kroz tranzitne zemlje EU-a na rad u inostranstvu u drugoj zemlji EU, oni su uglavnom manje upoznati sa sadržajem i odredbama PWD. Postoje i terminološke zabune, jer zainteresovane strane nazivaju rad upućivanjem i kao "angažman" ili "detašovani" rad. Praktična primjena PWD i nedostatak detaljnog znanja i obuke o određenim pitanjima se kojima se bavi Direktiva takođe ostaju pitanja koja su nedovoljno poznata kako zainteresovanim stranama tako i široj javnosti.

Iako je u procesu pridruživanja EU, Crna Gora je postigla određeni nivo pripremljenosti potrebna su poboljšanja u oblasti slobode kretanja radnika, posebno kapaciteta za jačanje koordinacije sistema socijalne zaštite. Primjena zakona je i dalje slaba zbog nedostatka političke volje i nedostatka administrativnih kapaciteta. Prekogranična kršenja zakona o radu uglavnom se rešavaju od slučaja do slučaja, a ne putem utvrđenih procedura i mehanizama koordinacije. Nedostatak mehanizama za koordinaciju na nacionalnom, a posebno transnacionalnom nivou, ima posljedice na pružanje usluga i zaštitu kako građana tako i stranaca. Bez odgovarajućih struktura i kanala prekogranične saradnje, državnim vlastima je teško da prate nepravilnosti s kojima se susreću i da osiguraju zaštitu radnika. Budući da Zakon o strancima iz 2018. godine navodi da zapošljavanje stranaca obavlja direktno poslodavac, a ne državne agencije za zapošljavanje, javljaju se i problemi slabije kontrole praksi zapošljavanja, neprijavljenog rada i drugih kršenja prava stranih radnika u Crnoj Gori. U perspektivi upućivanja kao još kratkoročnijih radnih aranžmana, to bi moglo biti problem i u slučajevima upućenih radnika. Međutim, Sektor za inspekciju rada

**Mehanizmi
koordinacije na
prekograničnom nivou
moraju biti integrisani
i usmjereni**

ipak nadgleda i stanje stranih radnika na terenu, a pojačana kontrola odvija se posebno tokom ljetnih mjeseci u sektorima turizma i građevine koji zapošljavaju najviše stranaca.

Problem je i nedostatak ljudskih resursa u Sektoru za inspekciju rada koji bi mogli biti korišteni za nadgledanje prekogranične mobilnosti radne snage. Već su se pojavili izazovi u vezi sa sezonskim radom, u sektorima poput građevinarstva i turizma, u kojima su stranci uglavnom zaposleni i gdje su vlasti utvrdile većinu kršenja.

Nedostatak mehanizama za koordinaciju na nacionalnom, a posebno na transnacionalnom nivou, ima posljedice i na nivo i kvalitet informacija koje se pružaju i građanima i strancima, koji su često neinformisani i / ili dezinformisani o svojim pravima i dužnostima u vezi sa migracijom i mobilnošću. Tačne i jasne informacije u formatu razumljivom radnicima su najvažnije za poboljšanje sigurnosti i zaštite radnika.

Trostrani i dvostrani socijalni dijalog i međuagencijska saradnja u Crnoj Gori su i dalje slabi. Zbog nedostatka mehanizama za koordinaciju među zainteresovanim stranama, radnici ne mogu dobiti sistemsku podršku kada se dogode kršenja radničkih prava. Takođe postoji i manjak razmjene znanja i informacija kako na nacionalnom tako i na transnacionalnom nivou. Strane investicije, posebno u turizmu i građevinarstvu, važne su u smislu ispunjavanja standarda zaštite zdravlja i zaštite na radu, kao i uspostavljanja efikasnijih mehanizama za bolje angažovanje zainteresovanih strana u oblasti mobilnosti radne snage. Ipak, nedostatak mehanizama za koordinaciju na transnacionalnom nivou koji su povezani sa nedostatkom zakonskog okvira u oblasti upućivanja i dalje ostaju relevantna pitanja.

Preporuke

Na polju pravnog okvira i institucionalnih mehanizama:

- Poboljšati mehanizme koordinacije između zainteresovanih strana/institucija na nacionalnom i transnacionalnom nivou;
- Uspostaviti sistematske i jasne procedure o postupcima u slučaju kršenja prava radnika na transnacionalnom nivou;
- postoji potreba za više razmjene informacija, obuke i saradnje među zainteresovanim stranama na nacionalnom i transnacionalnom nivou;
- Poboljšati provedbu i primjenu postojećih propisa.

Na polju zaštite radnika i razmjene informacija:

- Pružiti radnicima jasne, tačne i pravovremene informacije o njihovim pravima i dužnostima tokom rada u inostranstvu i uspostaviti servise za informisanje koji centralizovano pružaju sve takve informacije;
- Poboljšati zaštitu radnika uspostavom i primjenom mehanizama prekogranične saradnje koji bi radnicima omogućili da svoja prava ostvaruju i transnacionalno.

Na polju podataka o upućivanju i mobilnosti radne snage:

- Uspostaviti blagovremene, tačne i pouzdane mehanizme prikupljanja podataka;
- Pojačati mehanizme za praćenje, pregled i analize migracije radne snage i upućivanja radnika zasnovane na podacima.

Reference

Cukut Krilić, S. & Vah Jevšnik, M. (2018). *Posting of Workers in Eastern Europe (EPOW) Country Report for Montenegro*. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31996L0071> (23. 5. 2019).

European Commission (2018). *Commission Staff Working Document, Montenegro 2018 Report*. Available at <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf>

Institute for Strategic Studies and Prognoses (2016). Overview of migration trends in Montenegro. In: *Western Balkans Migration Network. Annual Conference*, April 15-16, 2016, Tirana Albania. Available at <http://wb-mignet.org/wp-content/uploads/2016/04/prez-golubovic.pdf>

IOM (International Organization for Migration) (2007). *The Republic of Montenegro Migration Profile*. Ljubljana: Ministry of the Interior of the Republic of Slovenia. Available at http://iom.hu/PDF/migration_profiles2007/Montenegro_2007.pdf

Simović-Zvicer, V. (2017). *Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue Montenegro*. Bratislava, Warsaw, Belgrade: Friedrich Ebert Stiftung. Available at <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bratislava/13214.pdf>

Unija poslodavaca Crne Gore (2014). *Neformalna ekonomija u Crnoj Gori Stvaranje ambijenta za održivi razvoj preduzeća u Crnoj Gori*. Podgorica: Unija poslodavaca Crne Gore. Available at <http://www.poslodavci.org/biblioteka/publikacije/neformalna-ekonomija-u-crnoj-gori-stvaranje-ambijenta-za-odrzivi-razvoj-preduzeca-u-crnoj-gori>

Vah Jevšnik, M. & Cukut Krilić, S. (2016). *Posting of Workers: Sharing Experiences, Promoting Best Practices and Improving Access to Information: Final Expert Report*. [Ljubljana]: ZRC SAZU, 2016.

Zakon o strancima (2018). No. 01-205/2. Available at <https://rm.coe.int/montenegro-law-on-foreigners-/16808ae88f>

About the European Centre for Social Welfare Policy and Research

The Policy Briefs series
of the European Centre
is edited by
Ricardo Rodrigues and
Sonila Danaj

The European Centre for Social Welfare Policy and Research is an intergovernmental organisation affiliated to the United Nations. Its purpose is to foster the collaboration between governments, research and other stakeholders in the field of social welfare.

Core Functions

- Providing applied social science and comparative empirical research on social policy in the UN-European Region
- Forging the evidence-base for social policy making and mutual learning on social welfare issues
- Initiating future-oriented public policy debates on social welfare issues by networking across the UN-European Region

Research Focus

The European Centre provides expertise in the fields of welfare and social policy development in a broad sense – in particular in areas where multi- or interdisciplinary approaches, integrated policies and inter-sectoral action are called for.

European Centre expertise includes issues of demographic development, work and employment, incomes, poverty and social exclusion, social security, migration and social integration, human security, care, health and well-being through the provision of public goods and personal services. The focus is on the interplay of socio-economic developments with institutions, public policies, monetary transfers and in-kind benefits, population needs and the balance of rights and obligations of all stakeholders involved.

European Centre Publications

- ‘Policy Briefs’ contain recent research and policy advice results
- ‘European Centre Reports’ expose results of studies or research carried out in the context of national or international projects
- ‘European Centre Working Papers’ comprise preliminary findings or innovative ideas to be shared with a wider public
- The European Centre Newsletter is published in English on a bi-monthly basis and synthesizes the news published regularly on our website

Furthermore, scientific staff of the European Centre regularly publish books, peer-reviewed articles or contributions to books.

Please contact us (stamatiou@euro.centre.org) if you want to get informed on a regular basis about our activities and publications.

More information:

<http://www.euro.centre.org>

Contact
Berggasse 17
A – 1090 Vienna
Tel: +43/1/319 45 05 -0
Email: ec@euro.centre.org