



IGMANSKA INICIJATIVA



Ekspertski izveštaj

**Slobodno kretanje radne snage između
država potpisnica Dejtonskog sporazuma
uz primenu nordijskog modela saradnje**

Sadržaj

1. U v o d.....	1.
2. Međunarodni standardi koji se odnose na slobodno kretanje radnika.....	2.
3. Bilateralni sporazumi o zapošljavanju.....	12.
4. Nordijski model saradnje u oblasti slobodnog kretanja radne snage	14.
5. Nacionalni propisi o zapošljavanju.....	16.
6. Analiza postojećih sporazuma u oblasti zapošljavanja u zemljama potpisnicama Dejtonskog sporazuma.....	29.
7. Primjenjivost Nordijskog modela slobodnog kretanja radnika u zemljama potpisnicama Daytonskog sporazuma.....	35.
8. Značaj potpisivanja bilateralnih sporazuma o zapošljavanju.....	37.
9. Zaključci i preporuke za vlade zemalja potpisnica Dejtonskog sporazuma.....	42.

Priručnik "Slobodno kretanje radne snage između država potpisnica Dejtonskog sporazuma uz primenu nordijskog modela saradnje" je rezultat rada ekspertske grupe, koju su činili eksperti iz Hrvatske, Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Srbije, angažovanih u okviru projekta SLOBODA KRETANJA RADNE SNAGE IZMEĐU ZEMALJA DEJTONSKOG SPORAZUMA UZ KORIŠĆENJE ISKUSTAVA IZ NORDIJSKOG MODELA SARADNJE.

Igmanska inicijativa je započela Projekat krajem 2013. godine uz podršku Ambasade Danske u Beogradu. Tokom rada na projektu obavljene su i konsultacije sa predstavnicima parlamentarnih odbora zemalja potpisnica Dejtonskog sporazuma i zaključeno je da, među prvim oblastima koje treba poboljšati između ove četiri zemlje, je oblast slobodnog kretanja radne snage, po uzoru na nordijski model, i to iz nekoliko razloga. U Crnoj Gori većina građevinskih radnika dolazi iz Srbije ali su, zbog nepostojanja pravnog osnova, primorani da se nelegalno zapošljavaju, što znači da ostaju uskraćeni za socijalno i penziono osiguranje i pravo na zdravstvenu zaštitu. U Hrvatskoj postoji velika tražnja građevinskih radnika, kao i drugih radnika koji dolaze iz Bosne i Hercegovine, dok je u Vojvodini velika potražnja za sezonskim radnicima u poljoprivredi.

U Priručniku su sadržane detaljne analize zakonodavnog okvira u oblasti slobode kretanja radne snage u sve četiri zemlje, date preporuke za razvijanje međuparlamentarne saradnje, sa posebnim akcentom na značaj potpisivanja bilateralnih sporazuma u oblasti zapošljavanja radnika migranata, sa predlogom neophodnog sadržaja sporazuma.

Cilj je da se primenom preporuka poboljša i unapredi međuparlamentarna saradnja između zemalja potpisnica Dejtonskog sporazuma, koristeći iskustva nordijskog modela, ali i da se u civilnom društvu i javnosti razvija i podiže svest o pravima radnika migranata, kao i neophodnosti daljeg razvoja institucionalnog okvira za praćenje i upravljanje procesima migracije radne snage, odnosno slobodnog kretanja robe, ljudi i kapitala.

Nadamo se da će Priručnik biti koristan ne samo za parlamentarne odbore, već i za medije, socijalne partnere i nevladine organizacije i da će podstaći saradnju kako među državnim organima u jednoj zemlji, tako i saradnju između državnih organa potpisnica Dejtonskog sporazuma, kao i da će podstaći razmenu informacija i pozitivnih iskustava među državama u području koje obrađuje.

2. Međunarodni standardi koji se odnose na slobodno kretanje radnika

Međunarodno migraciono još uvek ne postoji kao posebna oblast prava. Sastavljeno je od pravila uspostavljenih u različitim podsistemima međunarodnog javnog prava. To su međunarodno pravo ljudskih prava, međunarodno humanitarno pravo, međunarodno krivično pravo. Ne postoji skup normi na međunarodnom nivou koje bi se direktno odnosile na migrante. Pravila migracionog prava koriste iz ostalih podsistema međunarodnog prava. Različiti instrumenti se primenjuju zavisno od vrste migracija i migratorne grupe na koju se odnosi, među njima i radnike migrante.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je deklaracija koju je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija, u palati Šarlot u Parizu, 10. decembra 1948. godine. Deklaracija daje prvi katalog ljudskih prava i još i danas predstavlja izvor međunarodnog običajnog prava i njene odredbe obavezuju sve države članice međunarodne zajednice. Ginisova knjiga rekorda svrstava deklaraciju kao "najprevođeniji dokument" u svetu, do 2004. godine prevedena je na 321 jezik i dijalekt.

Deklaracija je zasnovana na tradiciji civilnog prava, računajući preambulu i trideset članova. Nakon gotovo dvadeset godina od usvajanja Univerzalna deklaracija je poslužila je kao osnov za donošenje dva originalna, pravno obavezujuća akta Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima – Pakt o građanskim i političkim pravima i Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji predstavljaju značajan izvor ljudskih prava za sve, pa i za migrante, a koja su doneta 1966. godine.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima je usvojen i overen za potpisivanje i ratifikovanje, ili pristupanje, rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2200 A (XXI) od 16. decembra 1966. godine, a stupio je na snagu 23. marta 1976. godine. Pakt o građanskim i političkim pravima je međunarodni instrument o ljudskim pravima legislativnog karaktera. Pakt daje katalog građanskih i političkih prava koja se tiču odnosa pojedinca prema državi, kao i mogućnosti učešća pojedinca u njenom upravljanju.

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima je usvojen i overen za potpisivanje i ratifikovanje, ili pristupanje, rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2200 A (XXI) od 16. decembra 1966. godine, a stupio je na snagu 3. januara 1976. godine. Ostvarivanje prava garantovanih Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, bez obzira na usklađenost nacionalnih zakonodavstava, nije lako obezbediti. Ona zavise od ekonomske moći države. Država je dužna da svojim građanima obezbedi povoljne uslove za rad, pravičnu naknadu za obavljeni rad, socijalno obezbeđenje, obrazovanje i ostvarivanje kulturnih potreba pojedinaca.

2.1. Konvencije i preporuke Međunarodne organizacije rada

Prvi posebni međunarodni instrumenti usmereni ka iznalaženju rešenja za probleme koje u praksi imaju radnici migranti sadržani su u Konvenciji o migraciji zbog zaposlenja iz

1949. godine (revidirana) (broj 97) i Konvenciji o radnicima migrantima (dodatne odredbe) iz 1975. godine (broj 143), kao i Preporukama za njihovo implementiranje u nacionalna zakonodavstva. Međunarodna Konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica, usvojena u decembru 1990. godine, objedinjuje veliku većinu samostalnih odredbi instrumenata Međunarodne organizacije rada. Jako je važno da zemlje svojim nacionalnim zakonodavstvima obezbede minimalne standarde zaštite koji uključuju osnovna ljudska prava za sve radnike migrante, bez obzira na njihov status.

Konvencija broj 97 o migraciji u cilju zapošljavanja

Generalna konferencija Međunarodne organizacije rada je dana 01.07.1949. godine na svom trideset drugom zasjedanju u Ženevi usvojila je revidiranu Konvenciju o migraciji u cilju zapošljavanja.

Konvencija sadrži preambulu i dvadeset tri člana, kao i aneks I koji se odnosi na regrutiranje, zapošljavanje i radne uvjete radnika migranata koji nisu regrutirani na temelju sporazuma o kolektivnom migriranju pod kontrolom vlada i aneks II koji se odnosi na regrutiranje, zapošljavanje i uvjete rada migranata na temelju sporazuma koji se odnose na kolektivne migracije pod kontrolom vlade.

Prema navedenoj Konvenciji obaveza je država članica da osiguraju odgovarajuće javne službe, ili da se uvjere da već postoje takve službe, koje će besplatno pomagati radnicima migrantima u ostvarivanju i zaštiti njihovih prava i posebno im pružati tačna obavještenja, zatim, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom poduzeti odgovarajuće mjere protiv lažne propagande u vezi sa emigracijom i migracijom po potrebi i u saradnji sa drugim zainteresiranim državama članicama MOR-a i poduzeti odgovarajuće mjere u okviru svoje nadležnosti radi olakšanja odlaska, putovanja i prijema radnika migranata.

Konvencija garantira tretman koji nije nepovoljniji od tretmana koji ima država članica prema svojim državljanima po osnovu narodnosti, rase, vjere ili spola u pogledu pitanja: koja su regulirana zakonom ili propisima ili pitanja koja podliježu kontroli administrativnih vlasti; plata i drugih dodataka; minimalnih godina starosti za zapošljavanje, učenja u privredi i osposobljavanja, rada žena i rada omladine; članstva u sindikatima i korištenja pogodnosti koje pružaju kolektivni ugovori; smještaja; socijalnog osiguranja u slučaju povrede na radu; materinstva, bolesti, invalidnosti, starosti, smrti, nezaposlenosti i porodičnih obaveza i svih drugih osiguranih slučajeva koji su prema nacionalnim zakonima ili propisima obuhvaćeni sistemom socijalnog osiguranja, uz ograničenja utvrđena nacionalnim zakonodavstvom. Ograničenja se odnose na postojanje odgovarajućih aranžmana za očuvanje stečenih prava i prava u toku stečaja, u pogledu davanja ili dijelova davanja koja se u cjelini isplaćuju iz javnih fondova i u pogledu dodatka koji se isplaćuju licima koja ne ispunjavaju uvjete u pogledu doprinosa koji su propisani za sticanje prava na redovnu penziju, poreza, dažbina ili doprinosa iz radnog odnosa koji se isplaćuju za zaposleno lice i u pogledu pravnog postupka u vezi sa pitanjima pomenutim u ovoj Konvenciji.

Obaveza država članica potpisnica ove Konvencije jeste i da osiguraju odgovarajuće medicinske službe koje će odgovarati za utvrđivanje, kako u vrijeme odlaska tako i u vrijeme dolaska, zadovoljavajućeg zdravstvenog stanja radnika migranata i članova njihovih porodica kojima je odobreno da prate radnike migrante ili da im se pridruže, kao i osiguranje radnicima migrantima i članovima njihovih porodica odgovarajuću ljekarsku njegu i dobre higijenske uvjete u vrijeme polaska, za vrijeme puta i po dolasku na teritoriju određenja.

Ovdje se posebno naglašava da nadležne vlasti država potpisnica ove Konvencije mogu zaključiti poseban sporazum kojim se uređuju pitanja od općeg interesa koja se javljaju u vezi sa primjenom ove Konvencije u slučajevima kada je broj migranata koji idu sa teritorije jedne države na teritoriju druge države veći, a čije povećanje nastupa bilo ciklično ili ne ciklično i bilo stalno ili povremeno.

Za pravno reguliranje ovih pitanja od posebnog značaja su aneks I i aneks II u zavisnosti od toga da li su u pitanju radnici migranti koji nisu regrutirani na temelju sporazuma o kolektivnim migracijama pod kontrolom vlada ili su u pitanju radnici migranti koji su regrutirani na temelju sporazuma koji se odnose na kolektivne migracije pod kontrolom vlade.

Konvencija broj 143 o radnicima migrantima

Generalna konferencija Međunarodne organizacije rada dana 24.06.1975. godine na svom šezdesetom zasjedanju u Ženevi usvojila je revidiranu Konvenciju o radnicima migrantima - dopunske odredbe.

Konvencija je utemeljena na principima MOR-a da „rad nije roba,“ da svako siromaštvo predstavlja opasnost za napredak svih,“ ostvarenja pune zaposlenosti putem „transfera radne snage“ uključujući i migraciju radi zapošljavanja i obavezi MOR-a da štiti „interese radnika zaposlenih u inostranstvu“.

Konvencijom broj 143 vrši se dopuna Konvencije o radnicima migrantima isključivo radi njihove potpunije zaštite i otklanjanja svakog oblika diskriminacije u odnosu na domaće državljane, radi omogućavanja slobodnog kretanja radnika u skladu sa bilateralnim i multilateralnim sporazumima pod nadzorom organa za zapošljavanje i radi sprječavanja i suzbijanja nedozvoljene i trajne trgovine radnom snagom.

U tom pravcu Konvencija obavezuje sve države članice na poštivanju temeljnih ljudskih prava radnika migranata kroz utvrđivanje da li na njenoj teritoriji ima nezakonito zaposlenih radnika, da li sa njene teritorije polaze, preko nje prolaze ili na nju stižu migraciona kretanja u cilju zapošljavanja pri čemu su migranti u toku puta, po dolasku, za vrijeme boravka i rada izloženi uvjetima kojima se krše međunarodni, multilateralni ili bilateralni instrumenti ili sporazumi ili nacionalno zakonodavstvo, uz pravo predstavničkih organizacija poslodavaca i radnika da učestvuju u poduzimanju ovih mjera pružanjem informacija i poduzimanjem drugih konkretnih radnji i mjera.

Osim toga, obaveza država članica je da u okviru svojih nadležnosti samostalno, ali i u saradnji sa drugim članicama vrše suzbijanje tajnih migracija i nezakonitog zapošljavanja migranata i poduzimaju sve zakonske mjere i radnje protiv organizatora nezakonitog i tajnog kretanja migranata uz primjenu administrativnih, građanskih, krivičnih i drugih mjera uključujući i zatvor, a sv eu vezi sa nezakonitim zapošljavanjem radnika migranata, organiziranja radnika radi zaposlenja i slično.

Konvencija posebno utvrđuje obavezu svake države članice da formulira i sprovodi nacionalnu politiku kojom će, u skladu sa odgovarajućim nacionalnim uvjetima i praksom, unapređivati i garantirati jednake mogućnosti i tretman u pogledu zaposlenja i zanimanja, socijalnog osiguranja, sindikalnih i kulturnih prava i individualnih i kolektivnih sloboda za lica koja se u svojstvu radnika migranta ili članova njegove porodice legalno nalaze na njenoj teritoriji.

Isto tako, Konvencija obavezuje države članice da u skladu sa svojim nacionalnim uvjetima i praksom nastoji osigurati saradnju poslodavačkih i radničkih organizacija i drugih

nacionalnih organa u poticanju prihvatanja i primjene politike jednake mogućnosti i tretmana, da donosi takve zakone i propise i potiče takve obrazovne programe koji će osigurati prilagođavanje i primjenu te kontrole, da poduzima mjere, potiče obrazovne programe i razvija druge aktivnosti na upoznavanju radnika migranata sa usvojenom politikom, sa njihovim pravima i obavezama i aktivnostima u cilju što bolje i efikasnije pomoći u ostvarivanju i zaštiti njihovih prava, da ukine ili izmijeni sve administrativne odredbe ili praksu koje nisu u skladu sa tom politikom, da uz konsultacije sa predstavnicima poslodavaca i radnika formuliira i primjenjuje socijalnu politiku koja odgovara nacionalnim uvjetima i praksi i istovremeno omogućiti radnicima migrantima i članovima njihovih porodica da koriste i uživaju ista prava kao i domaći državljani pri tome vodeći računa o posebnim potrebama koje mogu imati radnici migranti dok se ne prilagode društvu zemlje zaposlenja, da poduzima sve mjere kojima se potiču i pomažu naporima radnika migranata i njihovih porodica na očuvanju nacionalnog i etničkog identiteta i kulturne veze sa zemljom svog porijekla uključujući i mogućnost nastave njihovoj djeci na maternjem jeziku, kao i garanciju jednakog tretmana u pogledu uvjeta rada svim radnicima migrantima koji obavljaju isti posao bez obzira na eventualne posebne uvjete njihovog zaposlenja.

Polazeći od načela obaveznosti primjene konvencija i načela zaštite minimuma prava nema nikakvih prepreka da se Konvencija broj 97 o migraciji u cilju zapošljavanja i Konvencija broj 143 o migracijama u uvjetima zloupotrebe i unapređenja jednakih mogućnosti i tretmana radnika migranata mogu primijeniti u sve četiri države, potpisnice Dejtonskog sporazuma, kao temelj za bilateralno i multilateralno uređivanje odnosa u slobodnom kretanju radnika.

2.2. Akti Evropske unije

Europska Unija i Europska pravna stečevina

Trajni mir, jednakost, sloboda, solidarnost i sigurnost (što uključuje i socijalnu sigurnost) osnovne su (deklarirane) vrednote EU. Unija se temelji na 4 osnovne slobode: sloboda kretanja ljudi, roba (dobara), usluga i kapitala. Ograničenje postoji jedino u slobodi kretanja ljudi, točnije radnika i njihova zapošljavanja u državama članicama, a najviše do 7 godina (2+3+2). Nakon ulaska Hrvatske u EU, 13 zemalja članica uvele su ograničenje slobode kretanja hrvatskih radnika na, za sada, 2 godine. Međutim, neke od zemalja (napr. Njemačka), omogućuju lokalnim vladama (napr. Bavarska) da iz ovog ograničenja izuzmu neke (deficitarne) profesije (primjerice, medicinsko osoblje). Danas je u EU oko dvadeset milijuna ljudi nezaposleno, ali je istovremeno oko milijun radnih mjesta trajno nepopunjeno (strukturna nezaposlenost).

Vrijednosti i osnovne slobode osiguravaju se putem propisa koji ih detaljno definiraju i uređuju. Institucionalno uređenje EU zahtijevalo je od država članica da se odreknu dijela suvereniteta i ovlasti i prenesu ih na EU, s ciljem jačanja zajedničkih, europskih interesa. Stoga propisi EU imaju prednost pred nacionalnim zakonodavstvom, a neki se propisi direktno primjenjuju. U direktnoj nadležnosti EU su na pr. carinska unija, unutarnje tržište, monetarna politika, zajednička tržišna politika, politika ribarenja u dijelu očuvanja morskih bioloških resursa..., a primjerice područja transporta, energetike, okoliša, slobode, sigurnosti, pravde.. dijele nadležnost između EU i države članice. EU pruža podršku i koordinaciju na područjima na kojima se ne provodi harmonizacija (ujednačavanje) zakonodavstava država članica, primjerice koordinacija sustava socijalne sigurnosti. Naime, svaka država članica

zadržava vlastiti sustav socijalne sigurnosti i nije ga dužna harmonizirati sa sustavima ostalih država članica. Zbog njihove različitosti s jedne strane, i potrebe osiguranja slobode kretanja građana i radnika s druge, nužno je bilo usvojiti instrumente koji radnicima i građanima omogućavaju ostvarivanje socijalnih prava iz različitih nacionalnih sustava socijalne sigurnosti. Upravo radi povezivanja i koordinacije tih sustava primjenjuju se uredbe, odluke Administrativne komisije i presude Europskog suda pravde.

Pravna stečevina EU (nazvana još i *acquis communautaire*, a od Lisabanskog ugovora nadalje samo *acquis*), komplicirana je i bogata, a sastoji se od Lisabanskog ugovora (stupio na snagu 1.12.2009.), direktiva, preporuka, uredbi, odluka te presuda Europskog suda pravde.

Pored Lisabanskog ugovora u primarno zakonodavstvo spadaju: Ugovor o EU (TEU), Ugovor o funkcioniranju EU (TFEU) i Ugovor o osnivanju europske zajednice za atomsku energiju (Euroatom Treaty). Ovim su ugovorima države članice prenijele neka svoja suverena prava i ingerencije na EU.

Sekundarno zakonodavstvo sastoji se od: direktiva, preporuka, uredbi i odluka.

Lisabonski ugovor (reformski)

Lisabonskim ugovorom mijenjaju se i nadopunjuju Ugovor o Europskoj uniji (Maastricht) i Ugovor o osnivanju Europske zajednice (Rim), koji je preimenovan u Ugovor o funkcioniranju Europske unije.

Unija se temelji na vrijednostima poštivanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca (čl. 2 Ugovora o EU). Cilj Unije je promicanje mira, njezinih vrijednosti i blagostanja njezinih naroda. Unija svojim građanima pruža područje slobode, sigurnosti, i pravde bez unutarnjih granica uz odgovarajuće mjere kontrole vanjskih granica, te mjere vezane uz azil, imigracije, te sprječavanje i suzbijanje kriminala. Uspostavlja se unutarnje tržište, s ciljem održivog razvoja Europe na osnovama uravnoteženog ekonomskog rasta i stabilnosti cijena, visoko konkurentnog socijalno-tržišnog gospodarstva. Unija suzbija društveno isključivanje i diskriminaciju, promiče socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost muškaraca i žena, međugeneracijsku solidarnost i zaštitu prava djeteta. Potiče znanstveni i tehnološki napredak. Promiče ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među državama članicama. Poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost. Ugovorom se uspostavlja ekonomska i monetarna unija, čija je valuta euro. U odnosima sa svijetom Unija se rukovodi vrijednostima održivog razvoja Zemlje, solidarnosti i uzajamnog poštivanja među narodima, načelima slobodne i poštene trgovine. Doprinosi iskorjenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava i strogo poštuje načela Povelje UN-a i međunarodno pravo te doprinosi njegovu razvoju. (čl.3. Ugovora o EU).

Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom EU o temeljnim pravima, koja ima pravnu snagu kao i Ugovori. Temeljna prava i slobode čine opća pravna načela Unije. Također, Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. (čl.6. Ugovora o EU).

Građani EU imaju pravo slobodno se kretati na državnom prostoru država članica. (čl.20. Ugovora o funkcioniranju EU). Isto tako, osigurava se sloboda kretanja radnika unutar Unije,

a nedopuštena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada, uvjetima rada i zapošljavanja. (čl. 45 Ugovora o funkcioniranju EU). Potiču se usklađene strategije zapošljavanja, promicanje kvalificirane, obrazovane i prilagodljive radne snage i tržišta rada prilagodljivog gospodarskim promjenama u svrhu ostvarenja ciljeva iz čl. 3. Ugovora o EU. (čl. 45 Ugovora o funkcioniranju EU). Radi povećane mogućnosti zapošljavanja radnika na unutarnjem tržištu i poboljšanja njihova životnog standarda osnovan je Europski socijalni fond (čl. 162. Ugovora o funkcioniranju EU). Cilj je povećati zemljopisni i profesionalnu mobilnost, olakšati zapošljavanje i prilagodbu radnika industrijskim promjenama i proizvodnim sustavima (strukovno obrazovanje, prekvalifikacije..).

Lisabonski ugovor, gledajući u cjelini, uspostavlja institucionalni okvir i mehanizme za izgradnju, unapređenje i razvoj Europe kao jedinstvenog prostora harmoničnog razvoja svih njenih dijelova (Socijalni fond), te predviđa procese daljnjeg širenja EU. Njime je ojačana uloga Europskog parlamenta. Propisuje složene procedure usuglašavanja različitih interesa pri odlučivanju o aktima Unije ili usvajanju/koordinaciji pojedinih politika (primjerice politike zapošljavanja). Ukratko, Ugovor uspostavlja institucionalni okvir i mehanizme za unapređenje europskog ekonomskog i socijalnog modela. Pri tome je socijalni dijalog prepoznat kao jedan od stupova tog modela i alat za socijalnu koheziju i otpornost (novi čl. 152. Ugovora o funkcioniranju EU). Gospodarsko - socijalni odbor i Odbor regija pomažu Europskom parlamentu, Europskoj komisiji i Vijeću u njihovim zakonodavnim i proračunskim funkcijama (savjetodavna uloga).

Sloboda kretanja radnika u Evropskoj uniji

Sloboda kretanja radnika jedna je od osnovnih sloboda na kojima počiva Evropska unija – EU (pored slobode kretanja kapitala, slobode prometa roba i slobode pružanja usluga). To potvrđuje činjenica da su odredbe koje se odnose na slobodu kretanja radnika sadržane kako u osnivačkim ugovorima – koji su najznačajniji izvori komunitarnog radnog prava, tako i u tzv. sekundarnom zakonodavstvu Evropske unije (pravila i direktive). Mobilnost radnika je od izuzetne važnosti za funkcionisanje Evropske unije. Ovo iz razloga što od mobilnosti radne snage imaju koristi kako radnici koje odlaze na rad u drugu državu članicu, tako i same države članice. Države prijema na ovaj način obezbjeđuju popunjenost radnih mjesta, a samim tim i kontinuiranu proizvodnju i pružanje usluga. Sa druge strane, matične države imaju koristi zbog toga što se na ovaj način smanjuje stopa nezaposlenosti i rasterećuju socijalni fondovi, iz kojih su finansiraju razne vrste pomoći za nezaposlena lica.

Veliki značaj u promovisanju slobode kretanja radnika unutar EU ima Mreža EURES-a (Evropska mreža javnih službi za zapošljavanje). EURES je mreža javnih zavoda za zapošljavanje u partnerstvu s Europskom komisijom (zemlje europskog ekonomskog prostora plus Švajcarska). EURES mreža pokrenuta je 1993. godine i instrument je poboljšanja mobilnosti odnosno prostorne i profesionalne pokretljivosti radne snage na europskom tržištu rada. EURES doprinosi većoj mobilnosti radnika kroz pružanje informacija, savjetovanja i usluga posredovanja (job-matching) - kako za poslodavce tako i lica koja traže zaposlenje, tako i ta sve građane koji smatraju da im može doprinijeti princip slobodnog kretanja ljudi.

Pojam slobode kretanja radnika

Slobodu kretanja radnika u pravu Evropske unije bismo mogli definisati kao pravo državljana Evropske unije da prelaze, borave i zapošljavaju se na teritoriji drugih država - članica, bez diskriminacije po osnovu državljanstva i bez uobičajenih formalnosti koje su predviđene za radnike koji dolaze iz "trećih zemalja", odnosno iz država koje nijesu članice Evropske unije.

Sloboda kretanja radnika u Evropskoj uniji podrazumijeva više elemenata, i to: pravo na rad bez radne dozvole - države članice nacionalnim propisima ne mogu predviđati nikakav sistem kvota u pogledu zapošljavanja domaćih državljana; jednakost postupanja u zapošljavanju, odnosno postupanje kao sa državljanima članice u kojoj se rad obavlja.; pravo na jednake socijalne pogodnosti kakve imaju i državljani članice u kojoj se radnik zapošljava; pravo članova porodice da se pridruže radniku i da primaju porodične naknade - sloboda kretanja članova porodice se odnosi na supružnike, djecu mlađu od 21 godinu ili na djecu koju radnik izdržava, kao i na djecu supružnika; potpuna koordinacija sistema socijalne sigurnosti (prava iz penzijsko-invalidskog osiguranja i doprinosi za socijalno osiguranje); međusobno priznavanje kvalifikacija - iako je pitanje uređivanja profesija u nadležnosti država članica, ovaj element slobode kretanja radnika je od posebnog značaja, iz razloga što bi pristup tržištu rada unutar EU bio bitno ograničen, bez priznavanja kvalifikacija koje su stečene u nekoj drugoj državi članici. Treba napomenuti da je donijet veliki broj direktiva koje se tiču uzajamnog priznavanja diploma - kako onih koje se odnose na priznavanje diploma u određenim sektorima, tako i onih koje se ovim pitanjima bave na opšti način, koje su 2001. godine modifikovane donošenjem direktive 2001/19.

Sticanje slobode kretanja radnika podrazumijeva ispunjenost dva uslova, i to: posjedovanje državljanstva neke od država članica EU, obzirom da se sloboda kretanja radnika odnosi samo na državljane zemalja koje su članice EU i da radnik obavlja profesionalnu aktivnost, tj. da se ne radi o turistima, sportskim amaterima ili studentima.

Slobodu kretanja radnika možemo tretirati u užem i u širem smislu.

Sloboda kretanja radnika u užem smislu podrazumijeva tri osnovna prava, i to: pravo napuštanja države porijekla i ulazak u drugu državu (država prijema); pravo boravka u državi prijema povodom obavljanja profesionalnih aktivnosti i pravo da se ostane u državi prijema i nakon prestanka zaposlenja.

Sloboda kretanja radnika u širem smislu odnosi se na jednakost prilikom ostvarivanja prava iz radnog odnosa i po osnovu rada. Pod ostvarivanjem prava iz rada se podrazumijeva zabrana diskriminacije - kako prilikom ostvarivanja individualnih prava iz radnog odnosa (kao što su: pravo na zaradu, pravo na odmore, pravo zaštite na radu i dr.), tako i kolektivnih prava iz radnog odnosa (pravo na sindikalno organizovanje, kolektivno pregovaranje i sa njima povezana prava). Pod pravima po osnovu rada podrazumijevaju se: pravo starosnu i invalidsku penziju, pravo na porodičnu penziju, naknade za invalidnost, naknade za slučaj bolesti, pomoć povodom rođenja djeteta, naknade za slučaj nezaposlenosti i pravo na zdravstvenu zaštitu.

Ono što je karakteristično za koncept slobode kretanja lica u pravu EU je da se postepeno širio od prvobitnog prava unutrašnjeg tržišta do ličnog i osnovnog prava građana Unije. Tako se ovo pravo pored radnika, odnosi i na lica koja nijesu u radnom odnosu - kao što su studenti i penzioneri.

Ograničenje slobode kretanja radnika

Iako je sloboda kretanja radnika jedna od temeljnih sloboda na kojima počiva EU, još su u ugovoru o osnivanju Evropske zajednice predviđena ograničenja koja se na nju odnose. Ta ograničenja se mogu odnositi kako na slobodu ulaska i boravka u zemlju prijema, tako i na pristupanje određenim poslovima. Kada je u pitanju ograničenje ulaska i boravka, ono može podrazumijevati dva aspekta:

- 1) *odbijanje izdavanja ili obnavljanja boravišne isprave;*
- 2) *udaljšavanje sa teritorije države prijema (za lica koja već imaju boravišnu ispravu).*

Svakako, ova ograničenja moraju biti opravdana nekim javnim interesom na nacionalnom nivou. Tako se u pogledu ograničenja slobode ulaska i boravka u zemlju prijema kao razlozi za to navode zaštita javnog poretka, javne bezbjednosti i javnog zdravlja. Pri tome, ograničenje slobode ulaska i boravka mora se odnositi na konkretno lice i biti povezana sa njegovim ranijim ponašanjem – kada je u pitanju zaštita javnog poretka i javne bezbjednosti, odnosno ukoliko se radi o licima koja boluju od zaraznih bolesti koja se nalazi na utvrđenoj listi bolesti, a ne nikako na određene kategorije lica u smislu "generalne prevencije" opasnosti po javni interes na nacionalnom nivou.

Ograničenje u pogledu pristupa određenim radnim mjestima može se odnositi na zapošljavanje u javnoj upravi. Ovo ograničenje predviđeno je još Ugovorom o Evropskoj zajednici i do sredine 80-tih godina obuhvatalo je širok dijapazon poslova u javnoj upravi koji su bili rezervisani za radnike državljanke. Međutim, u novije vrijeme se ovo ograničenje zapošljavanja usko tumači. To potvrđuje i praksa Suda pravde evropskih zajednica, koji ovo ograničenje vezuje samo za poslove na kojima se: "direktno ili indirektno učestvuje u vršenju javne vlasti i na funkcije koje imaju za cilj očuvanje opštih interesa države i drugih javnih kolektiviteta". Ovako definisani poslovi za koje postoje ograničenja zapošljavanja lica koja nijesu državljanke, shodno praksi Suda evropskih zajednica ne obuhvata poslove u oblasti javnog zdravstva; obrazovanja; distribucije vode, gasa i električne energije; pomorskog i avio prevoza; javnog saobraćaja; telekomunikacija i istraživačke djelatnosti. Osim navedenih ograničenja, privremena ograničenja zapošljavanja mogu se predvidjeti za radnike koji dolaze iz novih država – članica. Ovo ograničenje može trajati najduže sedam godina i ima za cilj očuvanje ravnoteže, kako na evropskom tržištu rada, tako i na tržištu rada države članice.

2.2. Evropska socijalna povelja

Evropska socijalna povelja donesena je u okviru Vijeća Evrope 1961. godine a revidirana je 1996. godine. Dodatnim protokolom iz 1988. godine oformljen je Evropski komitet za socijalna prava kao tijelo koje odlučuje o sukladnosti stanja u zemljama članicama sa Evropskom socijalnom poveljom kroz sistem odlučivanja o kolektivnim prigovorima.

Za problematiku radnika migranata značajna su članci 12. - definiše pravo na socijalnu sigurnost i posebno članak 19. Evropske socijalne povelje – definiše pravo radnika migranata i njihovih obitelji na zaštitu i pomoć.

Bosna i Hercegovina ratificirala je revidiranu Evropsku socijalnu povelju iz 1996. godine 7. 10. 2008. godine prihvativši 51 od 98 njenih stavaka. BiH nije potpisala Dodatni protokol koji uređuje sistem kolektivnih prigovora. BiH nije prihvatila članak 12. stavak 3. i 4. Članak 19. BiH je prihvatila u cjelosti.

Crna Gora je ratificirala revidiranu Eropsku socijalnu povelju iz 1996. godine 3. 3. 2010. godine prihvativši 66 od njenih 98. stavaka. Crna Gora nije potpisala Dodatni protokol koji uređuje sistem kolektivnih prigovora. Crna Gora je članak 12. Povelje prihvatila u cjelosti. Od članka 19. prihvatila je samo stavak 11. i 12. (koje se odnose na omogućavanje učenja domaćeg jezika i školovanje djece radnika migranata).

Hrvatska je ratificirala Europsku socijalnu povelju 1961. i Dodatni protokol uz Povelju 26. 2. 2003. godine, prihvativši 40 od 72 stavka Povelje i 3 od 4 članka Dodatnog protokola. Hrvatska je istog dana ratificirala Dodatni protokol koji uređuje sistem kolektivnih prigovora. Hrvatska nije prihvatila ni članak 12. ni članak 19. Povelje. Hrvatska je 6. 11. 2009. godine potpisala revidiranu Europsku socijalnu povelju, ali je nije do sada ratificirala.

Srbija je ratificirala revidiranu Europsku socijalnu povelju iz 1996. godine 14. 9. 2009. godine, prihvativši 88 od 98 stavaka Povelje uključujući i sistem kolektivnih prigovora. Srbija je prihvatila članak 12. u cjelosti a u članku 19. sve stavke osim 11. i 12. (koje se odnose na omogućavanje učenja domaćeg jezika i školovanje djece radnika migranata).

Preporuke za navedene zemlje bile bi:

- Za Bosnu i Hercegovinu da prihvati Dodatni protokol o kolektivnim prigovorima te da prihvati članak 12. stavak 3. i 4. Povelje;
- Za Crnu Goru da prihvati Dodatni protokol o kolektivnim prigovorima, te da prihvati članak 19. stavak 1. do 10.
- Za Hrvatsku da ratificira revidiranu Europsku povelju iz 1996. godine i da prihvati članak 12. i članak 19. Povelje.
- Za Srbiju da prihvati Članak 19. stavke 11. i 12. Povelje

3. Bilateralni sporazumi o zapošljavanju

Dvostrani (bilateralni) i višestrani (multilateralni) međudržavni ugovori imaju ukorijenjenu tradiciju u reguliranju odnosa između država. Kao takvi i bilateralni i multilateralni međudržavni ugovori predstavljaju najstariji segment međunarodne regulative u oblasti radnih i socijalnih odnosa.

Dvostrani ugovori predstavljaju sporazum između dvije države, a višestrani ugovori predstavljaju sporazum u kojem sudjeluje više od dvije države koje su određene i čiji se krug ne može proširiti preko ugovorom određene granice, tako sa se i ovi sporazumi mogu posmatrati kao bilateralni sporazumi. Mnogostrani međudržavni ugovori predstavljaju sporazum u kojem sudjeluje veliki broj država ili kojem se kasnije priključuje veliki broj država, ili čak sve države svijeta.

Zaključivanje međudržavnih i bilateralnih i multilateralnih ugovora najčešće je bazirano na rješavanju problema koji se javljaju ili proističu iz primjene ratificiranih međunarodnih konvencija ili prihvaćenih preporuka. Međudržavni ugovori u oblasti rada i zapošljavanja obuhvataju radno - pravna i socijalno - pravna pitanja u pogledu statusa radnika migranata, odnosno detaširanih radnika počev od njihovog odlaska u državu zaposlenja pa sve do njihovog povratka u matičnu državu. Zaključivanjem bilateralnih ili multilateralnih ugovora na vrlo efikasan i racionalan način dolazi se do prilagođavanja različitih nacionalnih zakonodavstava u oblasti radno - pravnog i socijalno - pravnog statusa radnika migranata. Bilateralni i multilateralni međudržavni ugovori predstavljaju dopunsko međunarodno zakonodavstvo u odnosu na konvencije MOR-a i njima države nastoje da se što više približe zajedničkim pravnim rješenjima koji kao takvi predstavljaju neku vrstu kompromisa međudržavnog prava.

Bilateralni sporazumi o zapošljavanju predstavljaju izuzetno dobar i pogodan mehanizam za uređenje pitanja migracije radne snage koja treba da se odvija u skladu sa međunarodno utvrđenim, ali i međudržavno dogovorenim načelima i postupcima.

Svrha bilateralnih sporazuma je višestruka jer se njihovim zaključivanjem postižu ekonomski, politički, razvojni, kulturni i drugi ciljevi.

U nekoliko instrumenata Međunarodne organizacije rada naglašen je značaj međunarodne saradnje u oblasti migracija radne snage, uključujući usvajanje bilateralnih sporazuma (Konvencija 143). Model sporazuma o privremenoj i trajnoj migraciji u svrhu zaposlenja, uključujući migraciju izbeglica i raseljenih lica, u aneksu (revidirane) Preporuke br. 86 iz 1949. godine o migracijama u svrhu zaposlenja daje koristan okvir za vrste pitanja koja se mogu regulisati sporazumima. Bilateralni sporazum o zapošljavanju bi trebao da sadrži sledeće elemente: nadležni organ vlasti; razmenu informacija, migranti u neregularnom položaju; obaveštavanje o mogućnostima zapošljavanja; postupak izbora kandidata; ulazna dokumenta; boravišni status (boravišna i radna dozvola); transport; ugovor o radu; uslovi zaposlenja; mehanizam za rešavanje sporova; uloga sindikata; socijalno osiguranje; novčane doznake; obezbeđivanje smeštaja; spajanje porodice; nadzor nad primenom sporazuma; važenje i produžavanje sporazuma i važeća sudska nadležnost.

Sporazumi se obično zaključuju na neodređeno vreme, uz mogućnost da svaka strana potpisnica može posle isteka određenog perioda vremena (uobičajno pet godina) dostaviti drugoj strani pismeno obaveštenje o prestanku važenja, uz definisanje načina dostavljanja. Važno je da sporazumi budu definisani na principu reciprociteta, uz definisanje oblika

saradnje, razmenu informacija i ostale aktivnosti u skladu sa svrhom zaključenog sporazuma i nacionalnim zakonodavstvom potpisnica sporazuma.

Veoma malo istraživanja je rađeno i ne postoje kvantifikovani podaci o efikasnosti potpisanih bilateralnih sporazuma. Trebalo bi raditi na transparentnosti sporazuma, počev od njegove izrade, pa do praćenja primene. Mnoge zemlje smatraju da je pregovaranje o potpisivanju bilateralnih sporazuma o zapošljavanju dugotrajan i komplikovan proces koji se teško ostvaruje, posebno zbog ekonomske krize i visoke stope nezaposlenosti, imajući u vidu da je cilj sporazuma privilegovan pristup tržištu rada zemalja potpisnica sporazuma.

Nedostatak bilateralnih sporazuma u oblasti rada i zapošljavanja vezan je parcijalnu metodu koja podrazumijeva rješavanje samo pojedinih aspekata prava na radu i vezi sa radom državljana država potpisnica sporazuma. Ali taj nedostatak nije nepremostiv jer države potpisnice sporazuma mogu bilateralnim sporazumom obuhvatiti bilo koje pitanje na radu i vezi sa radom, a da time ne zadiru u ista ta prava trećih država koje nisu potpisnice sporazuma. Uostalom to pokazuju već zaključeni bilateralni sporazumi u oblasti rada i zapošljavanja stranih državljana.

4. Nordijski model saradnje u oblasti slobodnog kretanja radne snage

Specifičnosti zemalja koje pripadaju nordijskom sistemu u odnosu na ostale evropske zemlje jeste da one predstavljaju cjelinu u kojoj se sprovodi slična socijalna i ekonomska politika. U ovim zemljama je prisutan visok nivo jednakosti, masivan javni sektor i širok dijapazon javnih službi. Osnovni cilj politike u oblasti zapošljavanja jeste postizanje pune zaposlenosti. Za ove zemlje je karakteristično uspostavljanje tzv. skandinavskog modela države blagostanja, koji karakterišu načelo univerzalnosti pri socijalnom osiguranju, relativno pravilna distribucija dohodaka i relativno visoka stopa polne jednakosti.

Nordijsko tržište rada već 60 godina (od 1954. godine) omogućava neograničenu mobilnost radnika unutar zemalja nordijskog sistema. Tokom proteklih decenija, integrisano tržište rada uticalo je na podizanje ukupne zaposlenosti unutar nordijskog regiona i predstavljalo je važan faktor stabilizacije makro-ekonomskih kretanja. Uklanjanje prepreka za mobilnost radne snage unutar zemalja nordijskog sistema jedan je od prioriteta nordijskih zemalja, te su stoga brojne studije i izvještaji koji su rađeni bili posvećeni upravo ovom pitanju. Tako su 2007. godine premijeri zemalja nordijskog sistema na sastanku koji je održan u Finskoj donijeli odluku o formiranju foruma koji će se baviti pitanjima slobodnog kretanja radnika unutar nordijskog sistema, sa ciljem očuvanja prava građana i unapređenja ekonomskog rasta i poboljšanja konkurentnosti nordijskih zemalja. Cilj Forumu jeste obezbjeđivanje fleksibilnog tržišta rada unutar nordijskih zemalja, koje će biti pristupačno kako zaposlenima, tako i poslodavcima. U tom smislu, važan segmet jeste obezbjeđivanje ujednačenog sistema socijalne zaštite, kako se građani nordijskih zemalja ne bi osjećali zarobljeno zbog različitih propisa u ovim zemljama. Kako bi se ovi problem prevazišli, u okviru Nordijskog sistema visokih zvaničnika za zdravlje i socijalna pitanja i Nordijskog sistema visokih zvaničnika za rad formirana je Ekspertska grupa, sa zadatkom da ispita prepreke sa kojima se suočavaju građani nordijskih zemalja u pogledu pristupa tržištu rada, socijalne sigurnosti i korišćenju socijalnih usluga. Zadatak grupe je bio da pored ukazivanja na prepreke predloži mjere za njihovo prevazilaženje. Kao jedan od glavnih problema Ekspertska grupa je prepoznala to što se na zaposlene unutar nordijskog sistema primjenjuju različiti propisi. To je posebno izraženo u oblasti socijalne zaštite, koja je regulisana na nacionalnom nivou, tako da su obim i vrsta prava neujednačeni.

Ekspertska grupa je predložila mjere koje se odnose na tri oblasti, i to: socijalna pomoć i socijalne usluge; socijalna sigurnost i tržište rada. S tim u vezi, predložila je više mjera koja se odnose na različita pitanja, i to:

- pitanja koja zahtijevaju izmjene i dopune nacionalnih zakonodavstava;
- pitanja koja proizilaze iz neadekvatnog informisanja i neadekvatnih stručnih kvalifikacija;
- pitanja koja se mogu riješiti bilateralnim sporazumima; i
- pitanja koja se odnose na izmjenu zakonodavstva EU ili bolju razmjenu informacija između članica EU.

Pored navedenih mjera, Ekspertska grupa je predložila da je postojeće institucije u oblasti zapošljavanja neophodno dodatno ojačati. Osim toga, neophodno je da postoji kontinuirana razmjena informacija između institucija u oblasti zapošljavanja unutar nordijskog sistema, ali i drugih subjekata koji mogu doprinijeti fleksibilnijem tržištu rada.

Obzirom da su neke zemlje nordijskog sistema istovremeno i članice EU, posljednjih

godina (a posebno nakon proširenja, 2004. godine), zemlje nordijskog sistema se suočavaju sa problemom priliva radne snage iz Evropske unije, posebno iz novoprimljenih članica. Tako je u periodu od 2003. do 2008. godine ukupan priliv radne snage iz novoprimljenih članica EU u zemlje nordijskog sistema porastao sa 8.000 na 58.000 godišnje. Ovaj problem je posebno prisutan u Norveškoj, u kojoj je nakon snažnog ekonomskog rasta 2005. – 2008. godine došlo do nezapamćenog priliva radnika migranata iz novih članica EU. To potvrđuje podatak da se u ovom periodu u Norveškoj nastanilo oko 57.000 imigranata, koji su porijeklom iz novoprimljenih država članica EU.

Međutim, poslednjih nekoliko godina problem nezaposlenosti – posebno mladih, kao posljedica globalne ekonomske krize prisutan je i u zemljama nordijskog sistema. U cilju njegovog prevazilaženja i ublažavanja nastalih posljedica, realizovano je više projekata koji su imali za cilj povećanje mobilnosti radne snage. Jedan od takvih programa jeste Program održivog nordijskog staranja, koji se realizuje u periodu 2013. - 2015. godine i koji ima za cilj iznalaženje novih i održivih rješenja u nordijskom sistemu socijalnog staranja. Ovim programom predviđene su aktivnosti koje se odnose na povećanje stope zaposlenosti, posebno zapošljavanje mladih, kao i aktivnosti koje se odnose na mobilnost i priznavanje profesionalnih kvalifikacija u nordijskom sistemu.

Jedna od mjera kojoj se pridaje posebna pažnja u cilju prevazilaženja posljedica ekonomske krize u nordijskom sistemu jeste obezbjeđivanje visokokvalifikovane radne snage, kako kroz redovan sistem obrazovanja - tako i kontinuiranim stručnim osposobljavanjem u toku trajanja radnog odnosa. U tom smislu, u okviru Programa održivog nordijskog staranja realizovan je podprogram :”Učenje na poslu”, koji je imao za cilj da odgovori na izazove sa kojima se suočavaju nordijske zemlje, a koji su vezani za uvođenje prakse u okviru obrazovanja, kvalitetno učenje na radnom mjestu, kao i da poveća broj učenika koji završavaju srednju školu. Važnost ovog projekta je i u tome što je podrazumijevao razmjenu iskustava na nacionalnom i regionalnom nivou, kao i aktivno učešće ne samo nacionalnih institucija koje se bave obrazovanjem, već i agencija za zapošljavanje, poslodavaca, stručnih asocijacija i sl., a sve u cilju razmjene iskustava u pogledu učenja na radnom mjestu.

U januaru 2014. godine potpisana je Deklaracija po nazivom “Zajedno smo jači”, koju su potpisali premijeri Danske, Finske, Islanda i Švedske, kao i predsedavajući Farskih ostrva i Grenlanda, kojom je utvrđeno da je zalaganje za slobodno kretanje radnika u cilju kreiranja novih poslova i rasta nordijskih zemalja jedan od izazova saradnje nordijskih zemalja. Cilj je da se stvore najbolji mogući uslovi za slobodno kretanje kapitala i ljudi među zemljama. Dogovoreno je da se učine naponi da se obezbedi da se nacionalnim zakonodavstvima i metodama kojima nordijske zemlje primenjuju propise Evropske unije ne stvore nove prepreke u slobodnom kretanju kapitala i radnika u regionu. Nordijski region bez granica, gde su građani jednako tretirani i u mogućnosti su da biraju tržište rada, je osnovni cilj nordijske saradnje.

5. Nacionalni propisi o zapošljavanju

5.1. Srbija

Srbija je svetsku ekonomsku krizu dočekala kao zemlja u tranziciji. Tranzicijom su duboko nezadovoljni oni koji su ostali bez posla, položaja ili društvenog uticaja, kao i većina zaposlenih sa zaradama čiji su iznosi nedovoljni za preživljavanje, kao i penzioneri sa niskim penzijama. Većina građana Srbije smatra da je visoka nezaposlenost najveći ekonomski i socijalni problem u zemlji.

I u ovako teškoj ekonomskoj krizi Republika Srbija treba da bude spremna da primeni formulu evropske, odgovorne socijalne države. Sloboda kretanja ljudi jedno je od osnovnih evropskih vrednosti. Sloboda kretanja ljudi je širi pojam i preduslov je za pravno regulisanje slobode kretanja radne snage. Srbija je ratifikovanjem Revidirane evropske socijalne povelje 29. maja 2009. godine (član 19. Povelje) već preuzela deo obaveza koja će imati i kao članica Evropske unije, a odnose se na odredbe o zabrani diskriminacije radnika migranata po osnovu državljanstva.

Zakon o strancima Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 97/08) je krovni zakon kojim se reguliše pravni osnov i vrsta boravka stranca u Republici Srbiji. Zakon predviđa mogućnost privremenog boravka i stalnog nastanjenja stranca. Privremeni boravak se odobrava strancu koji namerava da boravi u Republici Srbiji duže od devedeset dana radi školovanja, spajanja porodice ili nekih drugih razloga koji su u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom. Stalno nastanjenje odobrava se strancu koji u Republici Srbiji boravi neprekidno duže od pet godina od dana podnošenja zahteva za privremeni boravak; koji je u braku sa državljaninom Republike Srbije ili strancem koji ima stalno nastanjenje najmanje tri godine; maloletniku koji ima privremeni boravak u Republici Srbiji ako jedan od roditelja ima državljanstvo Republike Srbije ili kao stranac ima stalno nastanjenje, uz saglasnost drugog roditelja koji je poreklom sa teritorije Srbije. U opšta prava, koja u podjednako meri mogu uživati stranci, kao i domaći državljani, spada i pravo na zaposlenje.

Zapošljavanje stranih državljana u Republici Srbiji regulisano je Zakonom o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima, koji je donet još 1978. godine. Zakon propisuje dva posebna uslova za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljaninom – postojanje odobrenja za privremeni boravak, odnosno stalno nastanjenje i odobrenje za zasnivanje radnog odnosa. Odobrenje za stalno nastanjenje, odnosno privremeni boravak nije potrebno ako se radni odnos zasniva za obavljanje stručnih poslova utvrđenih ugovorom o poslovno-tehničkoj saradnji, o dugoročnoj proizvodnoj kooperaciji, o prenosu tehnologije i o stranim ulaganjima, kao ni kod ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova koji ne traju duže od 120 dana u kalendarskoj godini. Opšti uslovi su propisani Zakonom o radu („Službeni glasnik RS“, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14), koji važe kako za zapošljavanje državljana Republike Srbije, tako i za zapošljavanje stranaca, a odnose se na nemogućnost zasnivanja radnog odnosa sa licem mlađim od 15 godina života i uslova propisanih opštim aktom - kolektivnim ugovorom ili pravilnikom o radu i aktom za obavljanje poslova konkretnog radnog mesta. U skladu sa međunarodnim standardima, odredbe o zabrani diskriminacije odnose se na domaće i strane državljane po svim osnovama, a posebno u pogledu uslova za zapošljavanje i izbor kandidata za obavljanje određenog posla, uslove rada i sva prava iz radnog odnosa, obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje, napredovanje na poslu i otkaz ugovora o radu.

Stranom državljaninu prestaje radni odnos kada mu istekne važenje odobrenja za privremeni boravak, kada mu bude otkazan privremeni boravak ili se poništi dozvola o nastanjenju, a isti se može produžiti ako mu je produžen privremeni boravak i izdato novo odobrenje za zasnivanje radnog odnosa.

Pravilnik o uslovima i načinu izdavanje dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva („Službeni glasnik RS“, br. 22/10) definiše uslove i način izdavanja dozvole za rad strancima i licima bez državljanstva i ulogu Nacionalne službe za zapošljavanje. Odobrenje za stalno nastanjenje ili privremeni boravak izdaje Ministarstvo unutrašnjih poslova. Nacionalnoj službi za zapošljavanje, prema mestu stalnog nastanjenja, stranac koji ima odobrenje za stalno nastanjenje, podnosi zahtev za izdavanje radne dozvole, koja mu se izdaje za vreme za koje je odobreno stalno nastanjenje. Za stranca koji ima odobrenje za privremeni boravak zahtev podnosi poslodavac sa obrazloženjem o potrebi zaposlenja stranca, kome se radna dozvola izdaje za vreme kome mu je odobren privremeni boravak. Na osnovu člana 5. Pravilnika zahtev za izdavanje radne dozvole može se odbiti strancu u slučaju da u evidenciji Nacionalne službe postoji nezaposleni domaći državljanin koji ispunjava uslove navedene u zahtevu za izdavanje radne dozvole.

Imajući u vidu da je Zakon o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima donet još 1978. godine, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike sačinilo je tekst novog Zakona o zapošljavanju stranaca. U tekstu Obrazloženja Zakona navodi se da bi se usvajanjem Zakona obezbedilo stvaranje povoljnog ambijenta za strana ulaganja; sveobuhvatno regulisalo zasnivanje radnog odnosa sa strancima, ali istovremeno i zaključivanje drugih ugovora kojima se ostvaruju prava po osnovu rada; utvrdila procedura ubrzanog i pojednostavljenog izdavanja dozvola za rad, kada su one uslov za rad pojedinih kategorija stranaca; utvrdila mogućnost donošenja odluke o ograničavanju broja stranaca koji se mogu zaposliti u Srbiji, odnosno utvrđivanje kvota u cilju vođenja aktivne politike zapošljavanja državljana Republike Srbije; utvrdila procedura vođenja evidencije na novi način u cilju dobijanja tačne slike stanja u Srbiji kada se radi o radnim migracijama, i definisao delotvoran i specifičan nadzor nad ostvarivanjem prava na rad stranaca.

Poslovi zapošljavanja regulisani su Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti („Službeni glasnik RS“, br. 36/09). Strancima koji imaju regulisan boravak u Srbiji i važeću radnu dozvolu dozvoljeno je da se prijave Nacionalnoj službi za zapošljavanje i da budu evidentirani kao nezaposlena lica. Time stiču pravo na korišćenje svih finansijskih i nefinansijskih mera aktivne politike zapošljavanja (pravo na informisanje o slobodnim radnim mestima, savetovanje, posredovanje u zapošljavanju, uključivanje u programe dodatnog obrazovanja i obuke i finansijsku podršku prilikom zapošljavanja – korišćenje prava na subvencije i korišćenje sredstava za samozapošljavanje). Strani državljanin koji je uveden u evidenciju Nacionalne službe ostvaruje i pravo na novčanu naknadu na način i pod uslovima kao i državljani Republike Srbije.

Osim Nacionalne službe za zapošljavanje nosioci poslova zapošljavanja su i agencije za zapošljavanje. Agencija mora da ima dozvolu za rad koju izdaje Ministarstvo rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja. Dozvola se izdaje na period od 5 godina i može se produžiti. Ministarstvo vodi registar izdatih dozvola. Spisak osnovanih agencija za zapošljavanje nalaze se na internet stranici Ministarstva. Broj registrovanih agencija je 64. U Nacionalnoj službi za zapošljavanje osnovani su migracioni servisni centri u Beogradu, Nišu, Novom Sadu, Novom Pazaru, Kruševcu, Kraljevu i Boru. U migracionim servisnim

centrima se mogu dobiti informacije o mogućnostima za zaposlenje, školovanje, boravak, sticanje državljanstva. Najveće interesovanje vlada za radne migracije

Stranci koji rade u Republici Srbiji uživaju sva prava kao i građani Republike Srbije, osim prava koja su ekskluzivno priznata samo njenim državljanima. Zakon o zdravstvenom osiguranju predviđa da stranci, državljani zemalja sa kojima postoji zaključen ugovor o socijalnom osiguranju, ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu u istom kapacitetu kao i domaći državljani, osim kada je međunarodnim ugovorom ova oblast drugačije regulisana. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju zaposlenim licima smatra i strance koji su u radnom odnosu kod domaćih pravnih i fizičkih lica, međunarodnih organizacija i diplomatsko konzularnih predstavništava. Ukoliko postoji zaključen ugovor o socijalnom osiguranju, njegove odredbe imaju prvenstvo primene u odnosu na ovaj propis po principu *lex specialis*. Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa pravo na socijalnu novčanu pomoć i druge vidove socijalne zaštite i strancima i licima bez državljanstva, shodno međunarodnim ugovorima i tim zakonom. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju, Zakon o osnovnoj školi, Zakon o srednjoj školi, Zakon o visokom obrazovanju - regulišu i pitanja obrazovanja stranih lica i lica bez državljanstva u Republici Srbiji, kao i proceduru priznavanja stranih školskih isprava.

Iz ostvarenog kontakta sa Privrednom komorom Srbije došli smo do saznanja da Privredna komora Srbije, kao i komore Crne Gore, Hrvatske i Bosne i Hercegovine ne raspolažu podacima o angažovanju i zapošljavanju radnika iz drugih država. Evidenciju o kretanju radne snage, po pravilu vode ministarstva za rad i zapošljavanje i unutrašnjih poslova. Privredna komora Srbije dobija povremeno upite od naših privrednika pod kojim uslovima može angažovati svoje radnike (u poslednje tri godine evidentirano je oko 10 upita) za obavljanje privremenih poslova u Crnoj Gori, Hrvatskoj i BiH. Upiti se, po pravilu, prosleđuju privrednim komorama navedenih zemalja, koje preko nadležnih institucija obezbeđuju tražene informacije.

U kontaktu sa Granskim sindikatom građevine, industrije građevinskog materijala, drvne industrije i putne privrede "Nezavisnost" utvrđeno je da su sindikati građevinarstva Srbije, Hrvatske, BiH i Crne Gore, po pitanju migracija radne snage ostvarili saradnju i protokolom preuzeli obavezu da rade na razvoju i sprovođenju strategije organizovanja, programa i kampanja zaštite prava radnika migranata sa ciljem unapređenja uslova u kojima rade i žive, da rade na formiranju zajedničkih mreža za pružanje pravnih savjeta za radnike migrante, da organizuju bilateralne i podregionalne susrete za analizu implementacije međuvladinih bilateralnih sporazuma o zapošljavanju, te da promovišu bipartitne i tripartitne konsultacije i mehanizme donošenja odluka za rešavanje pitanja radnika migranata u okviru postojećih ekonomsko-socijalnih saveta/veća u zemljama regiona, uz učešće predstavnika inspekcije rada, centra za migracije i zavoda/službi za zapošljavanje. Zašto se pitanje radnika migranata tiče sindikata? Zato što su radnici migranti, bez obzira na svoj status, pre svega radnici. Za sindikate, migrantska radna snaga je pitanje prava, jednakosti, jednakog tretmana i jednakih prilika, tiče se zaštite zdravlja i bezbednosti na radnom mestu, radnih mesta, stručne obuke, socijalne zaštite i sindikalnog organizovanja.

REZIME

Republika Srbija treba da i dalje liberalizuje postupak izdavanja radnih dozvola i dozvola boravka stranim državljanima. Administrativne procedure treba da budu olakšane, a troškovi postupka smanjeni. Novi Zakon o zapošljavanju stranaca treba što pre da se stavi na dnevni red Narodne skupštine. Neophodno je uspostaviti čvršću saradnju nadležnih državnih institucija po pitanjima migracije radne snage i ovu oblast učiniti transparentnijom.

5.2. Hrvatska

Europski propisi vezani za slobodu kretanja radnika obuhvaćaju tri podsustava: pristup tržištu rada; EURES- elektronički sustav EU namijenjen zapošljavanju i koordinacija sustava socijalne sigurnosti. Unapređenje slobode kretanja europskih građana, posebice radno aktivnih osoba, jedan je od glavnih (deklariranih) ciljeva EU.

Tijekom pregovora za pregovaračko poglavlje 2. (Sloboda kretanja radnika), zahtjevnim se pokazala prilagodba odgovarajućih administrativnih struktura i kapaciteta za provedbu relevantnih propisa EU, posebice vezanih za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti (mirovinsko osiguranje, doplatka za djecu, zdravstveno osiguranje i zaštita, davanja za nezaposlenost). Ulaskom u EU, dvostrani ugovori o socijalnom osiguranju koje je Hrvatska sklopila sa državama - članicama EU i državama europskog gospodarskog prostora (EGP) koje nisu članice EU (Island, Lichenstein, Norveška), zamjenjuju se uredbama EU. Na snazi ostaju dvostrani ugovori s Bosnom i Hercegovinom, Crnom gorom, Srbijom i Makedonijom – do njihova ulaska u EU.

Zapošljavanje i rad stranih radnika u RH regulirano je Zakonom o strancima (NN br. 130/11 i 74/13), čime su u pravni poredak Hrvatske prenesene brojne direktive EU. Rad stranaca u RH uglavnom je vezan za privremeni boravak. Stranac koji se zapošljava u Hrvatskoj mora imati (jedinственu) dozvolu za boravak i rad koja se, na zahtjev, može produžavati ili potvrdu o prijavi rada. Većina stranih radnika zapošljava se putem godišnjih kvota, do godine dana. Sezonski radnici zapošljavaju se na vrijeme do 6 mjeseci, a stranci zaposleni temeljem potvrde o prijavi rada na vrijeme do 90 dana. Što se radnih i socijalnih prava tiče, strani radnik ima sva prava kao i hrvatski radnik, sukladno zakonima RH, kolektivnim ugovorima ili pravnim aktima poslodavca kod kojeg se zapošljava. Međutim, radniku kojeg strani poslodavac privremeno upućuje na rad u Hrvatsku (raspoređeni radnik/posted worker) Zakonom o strancima zagantirana je minimalna razina prava prema pravnim propisima RH. Postojeća neravnoteža između slobode prekograničnog poslovanja poslodavca i radnih i socijalnih prava raspoređenih radnika uzrokom je potencijalne opasnosti od tzv. socijalnog dampinga (niže plaće raspoređenih radnika za iste poslove, nepovoljniji uvjeti rada i radnog vremena i sl.). O složenosti problematike raspoređenih radnika govori i činjenica da je prijedlog za novu Direktivu o raspoređenim radnicima već 2 godine na raspravi u EU.

Dobivanje dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada uvjetovano je dobivanjem dozvole za privremeni boravak. Strancu će se odobriti privremeni boravak ako dokaže svrhu privremenog boravka, ima valjanu putnu ispravu, sredstva za uzdržavanje, zdravstveno osiguranje, nema zabranu ulaska i boravka u RH, ne predstavlja opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje. Dozvola za boravak i rad izdaje se na temelju godišnje kvote i izvan godišnje kvote. Većina radnika – migranata zaposlena je upravo na temelju godišnje kvote. Bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada mogu raditi stranci koji imaju odobren: stalni boravak; azil, supsidijarnu ili privremenu zaštitu; privremeni

boravak u svrhu spajanja obitelji s hrvatskim državljaninom, strancem na stalnom boravku, azilantom itd.

Stranac može raditi samo na onim poslovima za koje mu je izdana dozvola za boravak i rad, odnosno potvrda o prijavi rada i samo za onog poslodavca s kojim je zasnovao radni odnos. Također, poslodavac može zaposliti stranca samo na onim poslovima za koje mu je izdana dozvola (odnosno potvrda o prijavi rada). Poslodavac koji zapošljava stranca koji može raditi bez dozvole za boravak i rad ili prijave o potvrdi rada, dužan je u roku od 8 dana od zasnivanja radnog odnosa (ili početka rada) o tome obavijestiti nadležnu policijsku upravu ili policijsku postaju. Ove se odredbe primjenjuju i na podizvođača (pravna ili fizička osoba koja ima sklopljen ugovor o podizvođenju radova s drugom pravnom ili fizičkom osobom, a zasnovao je radni odnos sa strancem ili se koristi njegovim radom).

Krajem listopada tekuće godine Vlada RH utvrđuje godišnju kvotu za zapošljavanje stranaca u narednoj godini a kvotom su obuhvaćane dozvole za novo zapošljavanje i produženje već izdanih dozvola. Prijedlog godišnje kvote za zapošljavanje stranaca izrađuje ministarstvo nadležno za rad na temelju mišljenja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske obrtničke komore, i predstavnika socijalnih partnera (poslodavci i sindikati). Godišnja kvota utvrđuje se u skladu s migracijskom politikom i stanjem na tržištu rada, te su njome utvrđene djelatnosti i zanimanja u kojima se dopušta novo zapošljavanje i broj dozvola za svaku od djelatnosti i zanimanja. Kvotom se može odrediti i kvota za sezonsko zapošljavanje.

Dozvola za boravak i rad izvan godišnje kvote može se izdati: dnevnim migrantima pod uvjetom uzajamnosti; strancima koji obavljaju ključne poslove u trgovačkim društvima; profesionalnim sportašima, umjetnicima, znanstvenim istraživačima itd.

Kao i za strane radnike koji se zapošljavaju na temelju godišnje kvote, strani radnik treba priložiti: ugovor o radu odnosno pisanu potvrdu o sklopljenom ugovoru o radu ili drugi odgovarajući ugovor; dokaz o stečenoj obrazovnoj kvalifikaciji i osposobljenosti; dokaz o registraciji trgovačkog društva, podružnice, predstavništva, obrta, udruge ili ustanove u RH; te obrazloženje o opravdanosti zapošljavanja stranca koje sadrži podatke o stručnom znanju, kvalifikacijama i radnom iskustvu stranca, te iz kojih se razloga radno mjesto ne može popuniti s hrvatskog tržišta radne snage.

O zahtjevu za izdavanje dozvole za boravak i rad rješenjem odlučuje policijska uprava, odnosno policijska postaja prema mjestu boravišta stranca. Dozvola se izdaje stranom radniku na vrijeme koje je potrebno za obavljanje posla, odnosno vrijeme na koji je sklopljen ugovor o radu, ili drugi odgovarajući ugovor, ali najduže do godinu dana. Strani radnik kojem je izdana dozvola za boravak i obavljanje sezonskog posla, može boraviti u Hrvatskoj najduže 6 mjeseci u vremenskom razdoblju od 1 godine i mora boraviti izvan RH najmanje 6 mjeseci prije no što mu bude ponovno omogućen ulazak i boravak u svrhu rada. Strancima koji se zapošljavaju van godišnje kvote (osobe definirane Protokolom o pristupanju RH Marakeškom ugovoru o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije) dozvola za boravak i rad izdaje se s rokom važenja od 2 godine. Dozvolu za boravak i rad policijska uprava/postaja dostavit će poslodavcu i područnim uredima ili ispostavama Porezne uprave nadležnim prema sjedištu pravne ili fizičke osobe koja koristi usluge stranca ili mjestu u kojem će se ugovoreni rad izvršiti.

Zakonom je predviđena mogućnost uskraćivanja dozvole za boravak i rad, ako poslodavac krši propise o radu, zdravstvenom i mirovinskom osiguranju ili u slučaju ako stranac ili

poslodavac nije podmirio izrečenu kaznu.

Rad stranaca na temelju potvrde o prijavi rada, ograničen je na 90, 60 ili 30 dana u kalendarskoj godini. Radi se o strancima čiji je rad po prirodi posla ograničenog trajanja (primjerice: turistički zastupnici i animatori, prokuristi, izvjestitelji stranih medija, stručnjaci i nastavnici u okviru programa kulturne i obrazovne suradnje, stranci koji obavljaju poslove nadzora i inspekcije remonta i izgradnju brodova, odnosno stranci koji obavljaju poslove nadzora ili inspekcije proizvodnje, montaže opreme, stojeva i drugih postrojenja na temelju ugovora o izvozu ili narudžbi stranog naručitelja, autori i izvođači na području glazbene, glazbeno - scenske i plesne umjetnosti kao i prateće izvjestiteljsko, organizacijsko ili tehničko osoblje i td).

Strancima kojima je izdana dozvola za boravak i rad i strancima koji mogu raditi bez dozvole za boravak i rad (stranci sa odobrenim stalnim boravkom, azilanti...) zajamčena su prava na uvjete rada sukladno pravnim propisima RH, odnosno onim kolektivnim ugovorima koji su prošireni na sve poslodavce i radnike određene djelatnosti/grane te druga socijalna prava (pravo na socijalnu skrb, zdravstveno i mirovinsko osiguranje, doplatak za djecu, roditeljske i roditeljske potpore).

Raspoređeni radnik je radnik kojeg strani poslodavac privremeno ili povremeno upućuje u Hrvatsku (prekogranično pružanje usluga) na ograničeno razdoblje. Uvjet je da je radnik kojeg se upućuje u vrijeme upućivanja imao zasnovan radni odnos sa stranim poslodavcem (to može biti i agencija za privremeno zapošljavanje koja je osnovana ili posluje u RH). Strani poslodavac je pravna ili fizička osoba koja ima poslovni nastan u drugoj državi članici EGP-a. Raspoređeni radnik – državljanin treće države i zakonito zaposlen kod stranog poslodavca, dužan je regulirati privremeni boravak ako je upućen na rad u Hrvatsku duže od 3 mjeseca. Radniku je zajamčeno, sukladno pravnim propisima Republike Hrvatske i kolektivnim ugovorima proširenim na sve poslodavce i radnike neke djelatnosti/grane: najduže trajanje radnog vremena i najkraće trajanje odmora; najkraće trajanje plaćenog godišnjeg odmora; najniža plaća i povećana plaća za prekovremeni rad; zaštita zdravlja i sigurnosti na radu; zaštitne mjere za rad trudnica, žena koje su nedavno rodile ili doje i maloljetnih radnika; zabrana diskriminacije. Ista prava vrijede i za raspoređenog radnika koji nije državljanin članice EGP-a pod uvjetom da je zakonito zaposlen kod stranog poslodavca. Za takvog radnika strani poslodavac dužan je u izjavi o upućivanju potvrditi da je raspoređeni radnik zakonito zaposlen po propisima države u kojoj strani poslodavac ostvaruje poslovni nastan. Raspoređenom radniku upućenom na rad u RH na razdoblje kraće od 8 dana ne jamči se najkraće trajanje plaćenog godišnjeg odmora i najniža plaća. Ova djelomična „suspenzija prava“ ne odnosi se na raspoređenog radnika kojeg strani poslodavac upućuje u Hrvatsku na poslove u građevinarstvu (izgradnja, popravljavanje, preinake i rušenje zgrada, poslovi iskapanja, zemljanih radova, sastavljanja i rastavljanja prefabriciranih elemenata i td.). Ako su (prethodno navedeni) zajamčeni uvjeti rada povoljnije uređeni propisima RH u odnosu na propise države u kojoj poslodavac ostvaruje poslovni nastan i koji se primjenjuju na radni odnos, na raspoređenog radnika primjenjuje se povoljnije pravo. Poslodavac osnovan u državi koja nije država članica EGP-a, ne smije biti stavljen u povoljniji položaj od poslodavca koji ostvaruje poslovni nastan u državi članici EGP-a.

Duljina trajanja razdoblja na koje je raspoređeni radnik upućen na rad u RH računa se na temelju referentnog razdoblja od 1 godine od početka upućivanja, s time da se u obzir uzimaju sva ranija razdoblja u kojima je za isti posao za istog poslodavca obavljao bilo koji

po stranom poslodavcu raspoređeni radnik.

Radi zaštite i ostvarivanja svojih prava, raspoređeni radnici mogu pokrenuti sudski postupak protiv stranog poslodavca pred nadležnim sudom u RH, sukladno pravnim propisima RH. Stranac kojem je bez njegove krivnje pretao ugovor o radu ili drugi odgovarajući ugovor, ima pravo boraviti u Hrvatskoj do isteka odobrenja dozvole za boravak i rad. O tim je okolnostima dužan obavijestiti policijsku upravu, odnosno postaju u roku od 15 dana (ova se obveza odnosi i na poslodavca).

Donedavno, do ulaska Hrvatske u EU, pri Hrvatskom zavodu za zapošljavanje (HZZ) djelovali su migracijski informativni centri (MIC-ovi) u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku, u kojima je radnik migrant iz naše regije mogao dobiti savjet, eventualnu doedukaciju/trening i potrebne informacije. Projekt (realiziran zajedno s IOM-om) se ugasio po ulasku Hrvatske u EU. Danas pri HZZ-u djeluju uredi EURES-a, prvenstveno orijentirani na međunarodno posredovanje u zapošljavanju u EU. U uredima EURES-a radnik migrant iz države koja nije članica EU dobiti će samo opću informaciju i uputu kojoj nadležnoj instituciji se treba javiti vezano uz upit ili problem koji ga muči. Dakle, za radnike naše regije opseg usluga koji su pružali MIC-ovi, bitno je sužen.

Znatniju savjetodavnu i pravnu pomoć radniku migrantu mogli bi pružati sindikati.

Sindikat graditeljstva Hrvatske sustavnije od ostalih sindikata brine o radnicima migrantima i njihovim specifičnim potrebama. To ne čudi, jer se najveći broj radnika migranata zapošljava upravo u građevinarstvu. Trude se učlaniti radnike migrante, objasniti im koja prava imaju, što mogu očekivati i pružiti sve informacije koje radniku trebaju. U slučaju spora s poslodavcem pružaju im pravnu pomoć, a ako treba (za radnika besplatno) zastupanje pred sudom. U suradnji sa svojom međunarodnom federacijom sindikata graditelja i drvvara (BWI) izdali su Vodič za radnike migrante u jugoistočnoj Europi. Vodič sadrži kratke, korisne informacije i kontakte za slučaj potrebe.

Prednost sindikaliziranog radnika je da ima iza sebe organizaciju i pravnu potporu u slučaju potrebe, da nije sam u slučaju neke nevolje. Prednost za sindikate je da tako mogu kontrolirati poslodavačke prakse i prevenirati (mogući budući) socijalni damping.

Opći problem, i za hrvatskog radnika i za migranta, je podkapacitiranost institucija kontrole uvjeta rada, zaštite na radu, redovite isplate plaća, sprečavanja „rada na crno“, neformalne ekonomije i td. Sudska zaštita radnih prava spora je i nedovoljno efikasna (premda nešto „brža“ no prije nekoliko godina), a za migrante skupa ako nisu sindikalizirani.

„Rezime“: migracijska politika EU (slijedom toga i Hrvatske) je restriktivna pa s jedne strane „proizvodi“, a s druge „se hrani“ predrasudama poslodavaca i javnosti da je došljacima prvenstveni cilj koristiti socijalne dobrobiti razvijenih država-članica EU.

5.3. Crna Gora

Osnov za regulisanje ove materije predstavlja Zakon o zapošljavanju i radu stranaca („Sl. list CG“, br. 22/08 i 32/11), čijim usvajanjem je van snage stavljena Uredba o radnom angažovanju nerezidentnih fizičkih lica („Sl. list RCG“, br. 28/03), koja je predstavljala prelazno rješenje i regulisala je zapošljavanje lica sa prebivalištem u zemljama iz našeg okruženja. Osnovna novina Zakona o zapošljavanju i radu stranaca je što ne poznaje pojam nerezidentnog lica, već reguliše zapošljavanje lica koja nemaju državljanstvo Crne Gore, osim izuzetaka propisanih samim zakonom. U smislu Zakona o strancima („Sl. list CG“, 82/2008, 72/2009, 32/2011 i 53/2011.), stranac je svako lice koje nije crnogorski državljanin,

bilo da je državljanin druge države ili lice bez državljanstva. Stranac se može zaposliti, odnosno raditi u Crnoj Gori pod uslovom da ima: radnu dozvolu; odobrenje za stalno nastanjenje, odnosno odobrenje za privremeni boravak; zaključen ugovor o radu, odnosno građansko - pravni ugovor; kao i da je obveznik za prijavljivanje rada prijavio rad stranca, u skladu sa zakonom.

U pogledu zapošljavanja stranaca Zakonom je predviđen sistem kvota, prema kome Vlada Crne Gore godišnje utvrđuje broj radnih dozvola za strance. U tom postupku, u smislu zakonskih rješenja, Vlada Crne Gore prije utvrđivanja kvota za narednu godinu pribavlja mišljenje ministarstava nadležnih za pojedine djelatnosti za koje se utvrđuje kvota, kao i mišljenje Socijalnog savjeta Crne Gore koji čine socijalni partneri (Unija poslodavaca, reprezentativne organizacije zaposlenih i predstavnici Vlade). Kvote se ne odnose na određene kategorije stranih državljana, kao što su oni zaposleni na osnovu međunarodnih ugovora ili preduzetnici. Kada je u pitanju pristup mjestima u javnom sektoru, strani državljanin može raditi u državnim organima kao namještenik, dok je za mjesta državnih službenika neophodno crnogorsko državljanstvo. Treba napomenuti da Crna Gora do sada nije zaključila nijedan bilateralni ugovor koji bi predviđao povoljnije uslove za zapošljavanje na teritoriji Crne Gore, odnosno zapošljavanja mimo utvrđenih kvota za zapošljavanje stranaca. Postoje samo zaključeni sporazumi o saradnji Zavoda za zapošljavanje CG i sličnih institucija u okruženju i nekim od zemalja koje su članice EU (zaključeni su sporazumi o saradnji sa institucijama za zapošljavanje iz Srbije, Bosne i Hercegovine, Makedonije, Hrvatske, Mađarske i Njemačke). Predmet ovih sporazuma jeste saradnja u oblasti razmjene informacija, unapređenja aktivne politike zapošljavanja i posredovanja u zapošljavanju, a sve u cilju unapređenja zapošljavanja i suzbijanja nezaposlenosti u državama potpisnicama sporazuma.

Postupak zasnivanja radnog odnosa za stranca prolazi kroz šest faza, i to: podnošenje zahtjeva za izdavanje dozvole - Postupak izdavanja radnih dozvola bliže je regulisan Pravilnikom o načinu izdavanja dozvola za strance ("Sl. list CG", br 81/08); dobijanje odobrenja za stalno nastanjenje ili privremeni boravak - Prema Zakonu o strancima, stalno nastanjenje može se odobriti strancu koji je do dana podnošenja zahtjeva boravio u Crnoj Gori neprekidno pet godina na osnovu odobrenja za privremeni boravak. Izuzetak od ovog pravila predviđen je za stranca koji je do dana podnošenja zahtjeva imao odobren privremeni boravak u Crnoj Gori manje od pet godina neprekidno, ako to nalažu razlozi humanosti ili bi to predstavljalo interes za Crnu Goru. Državljanin država nastalih na prostoru bivše SFRJ, koji su imali prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori prije 3. juna 2006. godine, imaju pravo na stalno nastanjenje, bez potrebe podnošenja zahtjeva i bez posebnog odobrenja, uz obavezu podnošenja prijave radi registracije.

Boravak može se odobriti strancu koji namjerava da boravi u Crnoj Gori duže od 90 dana, radi, između ostalog, zapošljavanja i rada, obavljanja privredne ili preduzetničke djelatnosti, kao i sezonskog rada. Strancu se može odobriti privremeni boravak, ako ispunjava sledeće uslove: ima sredstva za izdržavanje; ima obezbijeđen smještaj; ima zdravstveno osiguranje; ne postoje razlozi bezbjednosti za Crnu Goru; i ako je priložio dokaz o opravdanosti zahtjeva za privremeni boravak (radna dozvola).

- podnošenje zahtjeva za izdavanje radne knjižice - Stranac podnosi zahtjev za izdavanje radne knjižice opštinskom organu uprave nadležnom za poslove rada (sekretarijatu).

- *zaključivanje ugovora o radu i prijava na obavezno socijalno osiguranje - Poslodavac zaključuje ugovor o radu, odnosno građansko-pravni ugovor sa strancem i prijavljuje ga na obavezno socijalno osiguranje (postupak je isti kao i za domaća lica).*
- *prijava početka rada - postupak prijave i objave rada stranca, kao i dokazi koje treba dostaviti predviđeni su Pravilnikom o postupku prijave početka i prestanka rada stranca ("Sl. list CG", br. 81/08).*

Radna dozvola je dokument na osnovu kojeg se stranac može zaposliti, odnosno raditi u Crnoj Gori. Zakonom o zapošljavanju i radu stranaca su predviđene tri vrste radnih dozvola, i to: lična radna dozvola; dozvola za zapošljavanje; i dozvola za rad. Pri tome, strancu se za isti vremenski period može izdati samo jedna radna dozvola.

LIČNA RADNA DOZVOLA je dokument koji omogućava strancu slobodan pristup tržištu rada, nezavisno od stanja i odnosa na tržištu. Izdaje se na neodređeno vrijeme, osim licu kojem je odobrena dodatna zaštita, kojem se izdaje na period do godinu dana. Kod izdavanja lične radne dozvole važno je napomenuti da se postupak za njeno izdavanje sprovodi nakon što je prethodno dobijeno odobrenje za stalno nastanjenje stranca, odnosno nakon što je priznat status izbjelice ili lica kojem je odobrena dodatna zaštita. Ovo je izuzetak u odnosu na postupak izdavanja ostalih radnih dozvola, pošto je kod izdavanja ostalih radnih dozvola taj postupak obrnut.

DOZVOLA ZA ZAPOŠLJAVANJE: dozvola na osnovu koje poslodavac zaključuje ugovor o radu sa strancem (za obavljanje poslova utvrđenih aktom o sistematizaciji radnih mjesta). To su, po pravilu, poslovi za kojima postoji stalna potreba. Ova vrsta dozvole se izdaje na period do jedne godine. Nakon isteka važenja može se produžiti najduže do dvije godine. U ovom slučaju se ne vrši provjeravanje ograničenja, koja se odnose na poslodavce.

DOZVOLA ZA RAD: dozvola sa unaprijed određenim vremenskim trajanjem, na osnovu koje poslodavac zaključuje ugovor o radu sa strancem, stranac kod pravnog lica sa sjedištem u Crnoj Gori ili organizacione jedinice stranog privrednog društva registrovane u Crnoj Gori, obavlja usluge ili drugi oblik rada, na osnovu građansko-pravnog ugovora. Izdaje na određeno vrijeme, u zavisnosti od namjene. Nakon isteka važnosti može se produžiti, u slučajevima propisanim Zakonom. U zavisnosti od njihove namjene, Zakon predviđa četiri vrste dozvola za rad, i to:

- *Dozvola za sezonski rad, koja se izdaje za zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme, u okviru djelatnosti koje su sezonskog karaktera. Period važenja ove dozvole je do osam mjeseci u kalendarskoj godini, a ukoliko je izdata na kraći period može se produžiti bez provjere ograničenja za poslodavca koja su predviđena Zakonom.*
- *Rad sa upućenim strancima: to su lica koja su u radnom odnosu kod poslodavca sa sjedištem van CG, a izvodi određene usluge na teritoriji CG, kao što su: prekogranične usluge (to su usluge koje izvodi strano privredno društvo na osnovu ugovora zaključenog između tog društva i pravnog lica sa sjedištem u Crnoj Gori, za koga se te usluge vrše); dodatno osposobljavanje i usavršavanje upućenih stranaca se može obavljati ako su pravno lice sa sjedištem u Crnoj Gori i strano privredno društvo vlasnički ili poslovno povezani; kretanje lica unutar stranog privrednog društva (privremeno raspoređivanje zaposlenih stranaca u organizacionu jedinicu stranog privrednog društva, registrovanu u CG, pod uslovom da je stranac u*

- tom privrednom društvu zaposlen najmanje godinu dana).*
- *Dozvola za osposobljavanje i usavršavanje stranaca (može izdati ako je Crna Gora zaključila sporazum o osposobljavanju i usavršavanju stranaca sa državom čiji je predmetni stranac državljanin, ili, pak, i bez zaključenog sporazuma, ako je takvo osposobljavanje i usavršavanje od interesa za Crnu Goru);*
 - *Dozvola za pružanje ugovornih usluga (izdaje se strancu zaposlenom u stranom privrednom društvu u cilju obavljanja ugovornih usluga u Crnoj Gori, u slučajevima kada se zahtijeva specijalističko znanje pružaoca usluge).*

5.4. Bosna i Hercegovina

U skladu sa unutrašnjim ustavno pravnim ustrojstvom Bosne i Hercegovine (postojanje dva entiteta sa zaokruženim sistemom vlasti od ustavno zakonodavne, izvršno političke, sudske i upravne i Brčko distrikta BiH kao posebne političko teritorijalne jedinice takođe sa zakonodavnom, izvršno političkom, sudskom i upravnom vlasti), izvršena je i raspodjela nadležnosti između države Bosne i Hercegovine i njenih političko teritorijalnih konstituenti. U skladu sa izvršenom raspodjelom nadležnosti, iz odredbi o isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine jasno proizilazi da je oblast radnih i socijalnih odnosa u isključivoj nadležnosti entiteta i Brčko distrikta BiH, dok je Bosna i Hercegovina u oblasti radnih i socijalnih odnosa nadležna da uređuje radno pravni status osoba zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine i to po personalno-organizacijskom principu i da rješava pitanja imigracije, izbjeglica i azila.

Kao jedini organ na nivou države u oblasti rada i zapošljavanja nadležna je Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine.

Isto tako, Bosna i Hercegovina kao međunarodno pravni subjekt ima prava i obaveze koje proizilaze iz potpisanih i ratificiranih međunarodnih sporazuma i međunarodnih konvencija koje su sastavni dio njenog sadašnjeg ustavno pravnog sistema.

Radi potpunog sagledavanja mjesta i uloge radnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini u svjetlu izvršene podjele nadležnosti između BiH kao države i njenih političko teritorijalnih jedinica, potrebno je izvršiti sagledavanje i dati pregled radnog zakonodavstva svake od ove tri jedinice.

U Federaciji Bosne i Hercegovine oblast radnih i socijalnih odnosa uvrštena je u zajedničku nadležnost federalne vlasti i kantona. Federalna vlast je ovlaštena da donosi zakone iz radnih i socijalnih odnosa, s tim što je obavezna uzimati u obzir kantonalne nadležnosti, različite situacije u pojedinim kantonima, kao i potrebu fleksibilnosti u provođenju zakona i drugih propisa na području cijele Federacije BiH.

U Republici Srpskoj radno zakonodavstvo se donosi na nivou Republike Srpske. Radno i drugo zakonodavstvo je isključiva nadležnost Narodne skupštine Republike Srpske.

U Brčko distriktu Bosne i Hercegovine donošenje zakona iz oblasti radnih i socijalnih odnosa ima Skupština Distrikta.

Znači, radno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini odraz je specifičnog unutarnjeg uređenja postdejtonske BiH u kojoj je donošenje zakona o radu u F BiH, u RS i u Brčko Distriktu BiH kao političko teritorijalnim dijelovima BiH, kao i u institucijama BiH, a zatim i drugih propisa, kolektivnih ugovora, podzakonskih i autonomnih akata kojima se uređuju uvjeti rada i zapošljavanja prešlo na ova četiri nivoa zakonodavnog odlučivanja.

U radnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine strani državljani i lica bez državljanstva

moгу zasnovati radni odnos u načelu pod istim općim i posebnim subjektivnim uvjetima koji važe i za domaće državljane, s tim što moraju ispunjavati i dodatne uvjete predviđene posebnim zakonima.

Opći subjektivni uvjeti za zasnivanje radnog odnosa su oni uvjeti koji se traže za vršenje svih poslova i od svih lica koja zasnivaju radni odnos.

U radnom zakonodavstvu BiH prvi opći uvjet je 15 godina života sa čijim navršanjem se stiže radna sposobnost, a drugi opći uvjet je opća zdravstvena sposobnost pod kojom se podrazumijeva takvo zdravstveno stanje lica koje mu omogućava da vrši poslove svog radnog mjesta bez opasnosti po svoje zdravlje, zdravlje drugih i sigurnost imovine. Posebni subjektivni uvjeti za zasnivanje radnog odnosa utvrđuju se u zavisnosti od prirode, složenosti i načina obavljanja poslova. Oni se prije svega odnose na zahtjeve koje treba ispuniti u pogledu stručnog znanja (školska sprema, radno iskustvo, znanje stranog jezika i drugih može se reći ličnih vještina) i osobina i svojstava ličnosti (godine života kao poseban uvjet, zdravstvena sposobnost kao poseban uvjet, kreativnost, komunikativnost, organizacijske sposobnosti i slično).

Kako je već istaknuto, radno zakonodavstvo je u nadležnosti entiteta i Brčko Distrikta BiH, iz čega proizilazi da su uvjeti zapošljavanja stranih državljana i lica bez državljanstva uređeni zakonima koji se donose i primjenjuju u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko Distriktu BiH, što znači da se strani državljani i lica bez državljanstva u sistemu radnih odnosa podvode pod različita mjerila za zapošljavanje.

Propisi kojima se na nivou Bosne i Hercegovine uređuje rad stranih državljana i lica bez državljanstva sadržani su u odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu i odlukama Vijeća ministara Bosne i Hercegovine koje u skladu sa migracijskom politikom i stanju i kretanju na tržištu rada svake godine utvrđuje kvotu radnih dozvola za zapošljavanje stranaca.

Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu utvrđena je obaveza stranaca koji namjeravaju boraviti u BiH s ciljem plaćenog rada da moraju imati radnu dozvolu u skladu sa entitetskim zakonima i zakonom Brčko Distrikta BiH osim ako je ovim zakonom ili međunarodnim sporazumom određeno da za pojedine vrste rada radna dozvola nije potrebna, kao i odobrenje boravka (privremenog boravka) u skladu sa ovim zakonom.

Isto tako, ovim zakonom utvrđena je obaveza da stranci posjeduju važeću vizu za ulazak i boravak u BiH ako u BiH ne ulaze s putnom ispravom koju je izdala država čiji su državljani oslobođeni od obaveze pribavljanja vize, ali i bez ispunjavanja ova dva uvjeta ako je tako predviđeno međunarodnim ugovorom čija je ugovorna strana BiH ili ako je tako utvrđeno odlukom Vijeća ministara BiH.

Na temelju ovog zakona boravak stranaca u BiH može biti vizni, bezvizni, privremeni i stalni.

Radno pravni status stranih državljana i lica bez državljanstva u Federaciji Bosne i Hercegovine uređen je Zakonom o zapošljavanju stranaca.

Na teritoriji Federacije BiH Zakonom o zapošljavanju stranaca utvrđeni su dodatni - posebni uvjeti i način zapošljavanja stranaca i lica bez državljanstva.

U smislu ovog zakona zaposlenjem se smatra zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme (u daljem tekstu: radni odnos) sa stranim državljanima i licima bez državljanstva na temelju ugovora o radu i radno angažiranje na temelju ugovora o obavljanju privremenih i

povremenih poslova (u daljem tekstu: radno angažiranje).

Prvi posebni - dodatni uvjet za zasnivanje radnog odnosa, odnosno radno angažiranje stranog državljanina ili lica bez državljanstva odnosi se na obavezno pribavljanje radne dozvole ako ispunjava opće i posebne uvjete za zasnivanje radnog odnosa, odnosno radno angažiranje koji se utvrđuju Zakonom o radu, odnosno kolektivnim ugovorima i autonomnim općim aktima poslodavca, iz čega jasno proizilazi da poslodavac ne može zaključiti ugovor o radu ili radno angažirati stranog državljanina ili lice bez državljanstva prije nego što dobije radnu dozvolu. Radnu dozvolu pribavlja poslodavac od nadležne kantonalne službe za zapošljavanje prema sjedištu poslodavca uz odobrenje Federalnog zavoda za zapošljavanje koja se izdaje sa rokom važenja od tri mjeseca do najduže godinu dana, a prema broju odobrenih godišnjih kvota radnih dozvola.

Drugi dodatni uvjet odnosi se na odobreni privremeni boravak a ispunjavanje ovog uvjeta nije uvjet za pribavljanje radne dozvole nego je uvjet za zaključivanje ugovora o radu ili radno angažiranje i otpočinjanje rada u Federaciji BiH.

Kada je u pitanju način zapošljavanja stranaca ili lica bez državljanstva treba reći da se strancu ne može izdati radna dozvola ukoliko se na evidenciji nezaposlenih prema sjedištu poslodavca nalazi nezaposlena osoba koja ispunjava uvjete u skladu sa zahtjevom za izdavanje radne dozvole osim u slučaju kada nezaposlena osoba odbije zaposlenje u traženoj struci.

Stranci zaposleni kod domaćih poslodavaca (pravnih i fizičkih lica) imaju ista prava, obaveze i odgovornosti kao i zaposleni državljanin Federacije BiH u skladu sa pozitivnim propisima i ne mogu biti stavljeni u nepovoljniji položaj na temelju spola, spolnog opredjeljenja, bračnog stanja, porodičnih obaveza, starosti, trudnoće, jezika, vjere, političkog i drugog mišljenja, nacionalne pripadnosti, socijalnog porijekla, imovnog stanja, rođenja, rase, boje kože ili neke druge osobne karakteristike.

Ovim Zakonom uređeni su i slučajevi kada se radna dozvola može izdati nezavisno od utvrđene godišnje kvote radnih dozvola, kategorije lica koja ne moraju imati radnu dozvolu za rad u Federaciji i ograničenja zbog kojih se ne može izdati radna dozvola.

Radno pravni status stranih državljanina i lica bez državljanstva u Republici Srpskoj uređen je Zakonom o zapošljavanju stranih državljanina i lica bez državljanstva.

U skladu sa ovim zakonom zaposlenjem se smatra zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima i licima bez državljanstva na neodređeno ili određeno vrijeme na temelju ugovora o radu, kao i radno angažiranje na temelju ugovora o obavljanju povremenih i privremenih poslova, kao i svaki drugi plaćeni rad, i radno angažiranje naučnih, kulturnih i drugih radnika na temelju ugovora o kulturnoj, poslovnoj i tehničkoj saradnji.

Prema ovom zakonu, pored općih uvjeta utvrđenih zakonom, kolektivnim ugovorom ili autonomnim općim aktima poslodavca, stranci zaposleni kod domaćih poslodavaca (pravnih i fizičkih lica) moraju imati radnu dozvolu za zaključivanje ugovora o radu izdanu od Zavoda za zapošljavanje RS, odnosno njene nadležne filijale prema sjedištu poslodavca, na temelju utvrđene godišnje kvote radnih dozvola u RS.

Isto kao i u Federaciji BiH, način zapošljavanja stranaca ili lica bez državljanstva u RS uvjetovan je činjenicom da se tim licima ne može izdati radna dozvola ukoliko se na evidenciji nezaposlenih prema sjedištu poslodavca nalazi nezaposlena osoba koja ispunjava uvjete u skladu sa zahtjevom za izdavanje radne dozvole osim u slučaju kada nezaposlena osoba odbije zaposlenje u traženoj struci.

Daljnjih razlika i posebnih karakteristika zapošljavanja stranih državljana i lica bez državljanstva nema, pa sve ono što je rečeno za radno pravni status tih lica u Federaciji BiH mutadis mutandis je uređeno i u Republici Srpskoj.

Radno pravni status stranih državljana i lica bez državljanstva u Brčko Distriktu BiH uređen je Zakonom o zapošljavanju stranaca u Brčko Distriktu BiH.

Prema ovom zakonu, pored općih uvjeta utvrđenih zakonom, kolektivnim ugovorima ili autonomnim općim aktima poslodavca, stranci da bi počeli sa radom na teritoriji Distrikta kod poslodavaca (pravnih i fizičkih lica) moraju imati ispunjavati posebne uvjete koji se odnose na :odobren privremeni boravak na teritoriji Distrikta, odnosno BiH u skladu sa propisima koji reguliraju kretanje i boravak stranaca i azil; važeću radnu dozvolu izdanu u skladu sa zakonom na temelju godišnje kvote radnih dozvola od strane Zavoda za zapošljavanje.

Pozitivno pravni propisi iz oblasti rada i radnih odnosa samo su u cijelosti ili djelimično usklađeni sa direktivama pravnog poretka Evropske unije koje se odnose na zabranu diskriminacije, sadržaj ugovora o radu ili pisane potvrde, ugovora o radu na određeno vrijeme, jednakosti plata žena i muškaraca, zbrinjavanja viškova radnika, rad u nepunom radnom vremenu i prava iz zaštite majčinstva, dok ostala prava iz radnog zakonodavstva nisu usklađena, ili su u fazi usklađivanja sa zakonodavstvom i pravilima evropskog pravnog sistema i pravnog sistema Evropske unije.

Treba istaći i činjenicu da su entitetskim parlamentima u toku procedure oko usvajanja novih Zakona o radu koji su u najvećoj mjeri usaglašeni sa obavezama koje za BiH proizilaze u postupku pridruživanja Evropskoj uniji i koje proizilaze iz Konvencija MOR-a, a koje će sigurno kasnije implicirati i promjene u ovoj oblasti.

Važeći nacionalni izvora prava u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine o kretanju, boravku i radu stranaca u BiH su: Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu (BiH); Zakon o Agenciji za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine ;Odluke Vijeća ministara BiH o godišnjim kvotama radnih dozvola; Zakon o zapošljavanju stranaca (F BiH); Zakon o zapošljavanju stranih državljana i lica bez državljanstva (RS) i Zakon o zapošljavanju stranaca u Brčko Distriktu BiH.

6. Analiza postojećih sporazuma u oblasti zapošljavanja u zemljama potpisnicama Dejtonskog sporazuma

6.1. Srbija

U Republici Srbiji se međunarodnim ugovorom smatra ugovor koji država zaključi u pismenom obliku sa jednom ili više država ili više međunarodnih organizacija, koji je regulisan međunarodnim pravom. Protokoli, zapisnici i drugi pisani akti koje, radi izvršavanja međunarodnih ugovora, zaključuju organi ovlašćeni tim ugovorima, a kojima se ne preuzimaju nove obaveze (administrativni ugovori), ne smatraju se, u smislu ovog zakona, međunarodnim ugovorima (Član 1. Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora – „Službeni list SFRJ”, br. 55/78, 2/89 i 47/89).

Jedan od značajnih međunarodnih ugovora za oblast migracija radne snage je međunarodni ugovor o socijalnom osiguranju. Njime se omogućava usklađena primena nacionalnih zakonodavstava država ugovornica u oblasti socijalnog osiguranja. Ti međunarodni ugovori se zaključuju sa trajnim važenjem, primenjuju se izravno i njima se zasnivaju prava pojedinaca u pogledu njihovog rada i osiguranja u inostranstvu. Ovim ugovorima se garantuje jednak tretman državljana, odnosno osiguranika obe države ugovornice u okviru nacionalnog zakonodavstva; utvrđuje se primenjivo zakonodavstvo (pravila na osnovu kojih se, u svakom konkretnom slučaju, može tačno utvrditi da li se primenjuje zakonodavstvo jedne ili druge države ugovornice); obezbeđuje očuvanje stečenih prava i garantuje isplata (transfer) davanja u slučaju promene prebivališta u drugu državu ugovornicu. Specifični su po tome što se zaključuju na neodređeno vreme, a prava pojedinaca ostvarena njihovom primenom, traju i izvršavaju se i nakon njihovog otkazivanja, odnosno prestanka važenja

Republika Srbija je sa državama, potpisnicama Dejtonskog sporazuma potpisala Sporazume o socijalnom osiguranju, i to:

- *Sporazum između Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske o socijalnom osiguranju od 15. septembra 1997. godine, koji je u primeni od 1. maja 2003. godine („Sl. List SRJ- Međunarodni ugovori“, br 1/01);*
- *Sporazum između Savezne Republike Jugoslavije i Bosne i Hercegovine o socijalnom osiguranju od 29. oktobra 2002. godine, koji je u primeni od 1. januara 2004. godine („Sl. list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 7/03);*
- *Sporazum između Republike Srbije i Crne Gore o socijalnom osiguranju od 17. decembra 2006. godine, koji je u primeni od 1. januara 2008. godine („Službeni glasnik RS“, br. 102/07).*

Sporazumi su zasnovani na opšteprihvaćenim načelima i to: načelu osiguranja; načelu primene Sporazuma na osiguranike obe strane, a ne samo državljane; načelu izjednačenosti teritorija; načelu očuvanja stečenih i očekivanih prava iz socijalnog osiguranja i načelu supsidijarne primene Sporazuma u odnosu na nacionalno zakonodavstvo.

Sporazumima o socijalnom osiguranju obuhvaćene su sledeće oblasti socijalnog osiguranja – penzijsko i invalidsko osiguranje; zdravstveno osiguranje, zdravstvena zaštita imaterinstvo; osiguranje za slučaj povreda na radu i profesionalne bolesti; osiguranje za slučaj nezaposlenosti i dodatak za decu. Jedino Sporazum sa Republikom Hrvatskom ne obuhvata oblast dodatka za decu. Penzija, novčana naknada i druga novčana davanja prema pravnim propisima jedne države ugovornice isplaćuju se korisniku sa prebivalištem u drugoj

državi ugovornici..

Prema podacima dobijenim od Nacionalne službe za zapošljavanje u 2013. godini Nacionalna služba za zapošljavanje je uputila 562 zahteva Agenciji za rad i zapošljavanje BiH za potvrđivanje perioda osiguranja navršenih u Bosni i Hercegovini u slučajevima kada lice podnosi zahtev za ostvarivanje prava na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti u Srbiji. U tom periodu primljeno je 629 zahteva, s tim da su u taj broj uračunati i zahtevi iz prethodne godine.

U istom periodu Nacionalna služba za zapošljavanje je uputila 895 zahteva Hrvatskom zavodu za zapošljavanje za potvrđivanje staža osiguranja navršenih u toj državi u slučajevima podnošenja zahteva za ostvarivanje prava na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti u Srbiji. Hrvatski zavod je dostavio 924 potvrde na upućene zahteve s tim što se neki zahtevi odnose na ranije periode.

U izveštajnom periodu Nacionalna služba za zapošljavanje je uputila 124 zahteva zavodu za zapošljavanje Crne Gore radi potvrđivanja staža osiguranja navršenog u toj državi. Zavod je dostavio 149 potvrda na zahteve Nacionalne službe za zapošljavanje, s tim da se jedan deo potvrda odnosi na ranije periode.

S druge strane Nacionalna služba za zapošljavanje je primila 169 zahteva od Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, 94 zahteva od Agencije za rad i zapošljavanje BiH i 110 zahteva od Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, radi potvrđivanja staža osiguranja navršenih na teritoriji Republike Srbije u slučajevima kada nezaposlena lica podnose zahteve za ostvarivanje prava na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti u tim državama. U skladu sa dostavljenim zahtevima Nacionalna služba za zapošljavanje je izdala 144 potvrde Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, 75 potvrda Agenciji za rad i zapošljavanje BiH i 92 potvrde Zavodu za zapošljavanje Crne Gore i time potvrdila staž osiguranja ostvaren u Srbiji za podnosioc zahteva za ostvarivanje prava na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti u tim državama.

Problematika migracije radne snage posebno je interesantna i sa stanovišta ostvarivanja njihovih prava iz penzijsko-invalidskog osiguranja. Ako posmatramo isplate iz zemalja regiona (bivša SFRJ) penzionerima koji žive u Srbiji, najviše penzija se, takođe, isplaćuje iz zemalja obuhvaćenih Projektom – iz Hrvatske - za 42.471 korisnika, iz BiH – za 31.778 korisnika (Republike Srpske - 16.756, a Federacije BiH - za 15.013 korisnika) i Crne Gore - za 3.541 korisnika. Isplata ovih penzija realizuje se mesečno, u evrima.

Preporuka je Fonda svim osiguranicima koji su radili u nekoj od bivših jugoslovenskih republika da na vreme, pre penzionisanja, podnesu zahtev za potvrđivanje penzijskog staža u inostranstvu, kako bi kasnije, kada podnesu zahtev za penziju, postupak trajao kraće. Uz zahtev je potrebno priložiti: sve pisane dokaze o stažu navršenom u inostranstvu, fotokopiju radne knjižice, dokaz o služenju vojnog roka, fotokopiju lične karte, izvod iz matične knjige rođenih. Važna napomena za buduće penzionere je da u zahtevu za penziju obavezno navedu da imaju i staž ostvaren u inostranstvu, bez obzira da li u tom momentu ispunjavaju uslove za penziju te države.

Sporazum o privremenom zapošljavanju državljana Republike Srbije u Bosni i Hercegovini i državljana Bosne i Hercegovine u Republici Srbiji odnosi se na radnike migrante, odnosno lica koja su državljanima jedne strane ugovornice, koje legalno borave i privremeno se zapošljavaju na teritoriji druge strane ugovornice i nemaju prebivalište u njoj. Radnik migrant se privremeno zapošljava u državi zaposlenja, posredstvom nadležnih nosilaca (Nacionalne

službe za zapošljavanje u Srbiji i Agencije za rad i zapošljavanje u BiH), a na zahtev poslodavca, u skladu sa ovim Sporazumom i zakonodavstvom države zaposlenja. Sporazum je potpisan 09.06.2011.godine. (izvor – Večernje novosti – četvrtak -09.06.2011/Tanjug).

6.2. Hrvatska

Daytonski mirovni sporazum ugovaran od 01.21.11.1995. godine imao je prvenstveni cilj uspostavljanje mira u Bosni i Hercegovini. Njegov cilj i svrha nije bilo uspostavljanje regionalne suradnje među zemljama potpisnicama. U tom sporazumu tek se na jednom mjestu, u Aneksu 1 – Dodatni sporazum o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, u kojem su pobrojani međunarodni dokumenti o zaštiti ljudskih prava koji će se izravno primjenjivati u Bosni i Hercegovini pod brojem 13. navodi Konvencija o pravima radnika na privremenom radu u inozemstvu i članova njihovih obitelji iz 1990. godine.

Od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma do danas zemlje potpisnice su bilateralnim ugovorima rješile mnoga međusobna pitanja. Što se tiče položaja radnika migranata od značaja su sporazumi (ugovori) o socijalnom osiguranju i, posredno ugovori o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja.

U ovom trenutku stanje bilateralnih ugovor iz ove dvije oblasti je slijedeće:

a) Ugovori o socijalnom osiguranju

- *Bosna i Hercegovina i Hrvatska sklopile su Ugovor o socijalnom osiguranju 4. 10. 2000. godine. Hrvatska je ratificirala taj ugovor 1.11. 2001. godine (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 14/01).*
- *Crna Gora i Hrvatska sklopile su Ugovor o socijalnom osiguranju 24. 7. 2013. godine. Hrvatska je ratificirala taj ugovor 1.5.2014. godine (Narodne novine-Međunarodni ugovori br. 3/14).*
- *Srbija (Savezna republika Jugoslavija) i Hrvatska sklopile su Ugovor o socijalnom osiguranju 15. 9. 1997. godine. Hrvatska je ratificirala taj ugovor tek 1.5. 2003. godine (Narodne novine-Međunarodni ugovori br. 10/03)*

b) Ugovori o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja

- *Bosna i Hercegovina i Hrvatska sklopile su Ugovor o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja porezima na dohodak i na imovinu 7. 6. 2004. godine Hrvatska je ratificirala taj ugovor 22.6.2005. godine (Narodne novine – Međunarodni ugovori 11/05).*
- *Crna Gora i Hrvatska nemaju sklopljen ugovor o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja.*
- *Srbija i Hrvatska sklopile su Ugovor o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja porezima na dohodak i na imovinu 14. 12. 2001. godine. Hrvatska je ratificirala ugovor 22.4. 2004. godine (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 4/04.)*

Vidljivo je da ne postoje bilateralni ugovori koji bi liberalizirali slobodu kretanja radnika između pojedinih zemalja. Prema sadašnjem normativnom okviru zapošljavanje stranaca u Hrvatskoj limitira se godišnjim kvotama. To regulira članak 74. Zakona o strancima (Narodne novine 130/11) koji glasi:

«(1) Vlada Republike Hrvatske Odlukom utvrđuje godišnju kvotu za zapošljavanje

stranaca najkasnije do 31. listopada tekuće godine za sljedeću godinu za produženje već izdanih dozvola i novo zapošljavanje.

- (2) Prijedlog godišnje kvote za zapošljavanje stranaca izrađuje ministarstvo nadležno za rad na temelju mišljenja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske obrtničke komore i predstavnika socijalnih partnera.
- (3) Godišnja kvota za zapošljavanje stranaca utvrđuje se u skladu s migracijskom politikom i stanjem na tržištu rada.
- (4) Godišnjom kvotom za zapošljavanje stranaca utvrđuju se djelatnosti i zanimanja u kojima se dopušta novo zapošljavanje te broj dozvola za svaku od djelatnosti i zanimanja.
- (5) Godišnjom kvotom za zapošljavanje stranaca može se utvrditi i kvota za sezonsko zapošljavanje.»

Recesija koja je zahvatila hrvatsku privredu od 2010. godine decimirala je izdavanje novih radnih dozvola (2009. godina 4.267 novih radnih dozvola; 2014. godina 239 novih radnih dozvola). U situaciji kada se sve zemlje potpisnice Daytonskog sporazuma suočavaju s vrlo visokim stopama nezaposlenosti mislimo da je teško očekivati liberalizaciju zapošljavanja stranih radnika u tim zemljama. U Hrvatskoj je, prema podacima iz Godišnjaka Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za 2012. godinu prosječno bilo 324.324 tisuće nezaposlenih, odnosno prosječna godišnja stopa nezaposlenosti bila je 18,9.

6.3. Crna Gora

Jedan od ključnih problema koji je prisutan u Crnoj Gori u oblasti zapošljavanja jeste strukturna neusklađenost ponude i tražnje na tržištu rada.

Strukturna nezaposlenost je jedan od najizraženijih limitirajućih faktora bržeg ekonomskog razvoja u Crne Gore. Osnovne karakteristike strukturne nezaposlenosti u CG su:

- *neusklađenost obrazovne strukture kadrovskih potreba poslodavaca i lica koja traže zaposlenje;*
- *neusklađenost ponude i tražnje kako u pogledu strukture zanimanja tako još više i broja izvršilaca u njima;*
- *neusklađenost u smislu kvaliteta profesionalne osposobljenosti lica koja završavaju redovno obrazovanje i aktuelnih tehnoloških zahtjeva i uslova rada u proizvodnji i uslugama.*

Iz navedenih razloga, iako je ukupna ponuda na tržištu rada veća od tražnje za radnom snagom, u određenom periodu godine, tražnja pojedinih zanimanja (posebno u oblasti građevinarstva, ugostiteljstva i poljoprivrede) prevazilazi ponudu. Osim strukturne neusklađenosti ponude i tražnje na tržištu rada, jedan od razloga za to je što je karakteristika takvog radnog angažovanja da, često, u kratkom roku, koji u oblasti turističke privrede, poljoprivrede pa i građevinarstva često diktiraju i vremenski uslovi i da, praktično za nekoliko dana, treba obezbijediti potrebnu radnu snagu.

Prioritet politike u oblasti zapošljavanja u Crnoj Gori jeste smanjenje stope nezaposlenosti lica koja se nalaze na evidenciji Zavoda za zapošljavanje. Iako su brojne mjere aktivne politike zapošljavanja usmjerene ka tom cilju, zvanični podaci ukazuju da je broj izdatih dozvola za rad stranaca u Crnoj Gori veći u odnosu na broj zaposlenih lica sa evidencije

Zavoda za zapošljavanje. Tako je u prvih šest mjeseci 2014. godine zaposleno 5.397 lica sa evidencije Zavoda za zapošljavanje CG, dok je u istom periodu broj izdatih radnih dozvola u okviru kvota iznosi 9.068.

Imajući u vidu navedeno, u Crnoj Gori do sada zaključivanje bilateralnih sporazuma koji bi imali za cilj fleksibilnije zapošljavanje stranih državljana - pa i onih koji su državljani zemalja koje su potpisnice Dejtonskog sporazuma, nijesu tretirane kao prioritete.

Sa druge strane, Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, dužna je da zakonodavstvo u oblasti tržišta rada prilagodi standardima Evropske unije. Tako se u izvještaju Evropske komisije za Pregovaračko poglavlje – 2: Sloboda kretanja radnika ističe da postojeće zakonodavstvo u ovoj oblasti u Crnoj Gori još nije u skladu sa pravnom tekovinom Evropske unije. Iz tog razloga se ističe da 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 diskriminisani na osnovu nacionalnosti u odnosu na pristup.

Osim što bi se stvorili uslovi za mobilnost radne snage – što je obaveza koja proizilaze iz regulative Evropske unije, potpisivanje bilateralnih sporazuma sa zemljama iz okruženja za Crnu Goru bi bilo značajno n samo iz razloga što bi se na taj način dalje unapređivala ekonomska saradnja sa zemljama iz okruženja (što je jedan od prioriteta spoljne politike), već bi se stvorili uslovi za smanjenje rada na crno lica koja dolaze iz zemalja iz okruženja (što je problem prisutan posebno u građevinarstvu i ugostiteljstvu).

6.4. Bosna i Hercegovina

Bosna i Hercegovina je sa Republikom Srbijom zaključila Sporazum o privremenom zapošljavanju državljana Bosne i Hercegovine u Republici Srbiji i državljana Republike Srbije u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Sporazum). Sporazum je potpisan u Beogradu – Republika Srbija dana 09. juna 2011. godine, a od strane Bosne i Hercegovine ratificiran je dana 28. decembra 2011. godine i objavljen u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine broj 02/12.

Cilj zaključivanja sporazuma jeste razvijanje dobrosusjedskih odnosa s jedne strane i razvijanje i unaprjeđenje svestrane saradnje u oblasti privremenog zapošljavanja državljana država potpisnica sporazuma na teritoriji objiju država.

Zaključeni Sporazum sadrži osnovne, posebne i završne odredbe. Osnovne odredbe određuju subjekte na koje se Sporazum primjenjuje, značenje temeljnih pojmova Sporazuma i nadležne nosioce za izvršavanje Sporazuma država potpisnica. Posebne odredbe sadrže pravila o načinu zapošljavanja državljana jedne države na teritoriji druge države, prava, obaveze i odgovornosti koje proističu za radnika migranta i poslodavca iz zaključenog radnog odnosa, kao i prava članova porodice radnika migranta. U završnim odredbama utvrđena su pravila o načinu rješavanja eventualnih razlika u tumačenju ili samoj primjeni odredbi potpisanog Sporazuma.

Subjeki Sporazuma su države potpisnice Sporazuma; Bosna i Hercegovina i Republika Srbija, a nadležni nosioci Sporazuma (u daljem tekstu: nadležni nosioci) su za Bosnu i Hercegovinu Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine i za Republiku Srbiju Nacionalna služba za zapošljavanje (daljem tekstu: nacionalne službe).

Obaveza nadležnih nosioca Sporazuma jeste da međusobno sarađuju i razmjenjuju informacije o zakonodavstvu i promjenama zakonodavstva u oblasti radne migracije države

zaposlenja i o broju radnika migranata države zaposlenja i to najmanje jedanput godišnje, da prate realizaciju zaključenog sporazuma i da poduzimaju odgovarajuće mjere i radnje na ostvarivanju i zaštiti prava radnika migranata i članova njihovih porodica bez diskriminacije po bilo kom osnovu.

Subjekti na koje se sporazum primjenjuje su državljani Bosne i Hercegovine i državljani Republike Srbije sa prebivalištem u matičnoj državi, a koji se privremeno zapošljavaju na teritoriji druge države, kao i članovi njihovih porodica.

Sporazum se ne odnosi na državljane država potpisnica koji koriste pravo pograničnog prijelaza radi zadovoljenja svakodnevnih životnih potreba u skladu sa posebnim propisima i posebnim dozvolama za pogranični prijelaz.

Subjekti zapošljavanja u državi zaposlenja su poslodavac i radnik migrant.

Poslodavac putem nadležnih nacionalnih službi iskazuje potrebe za zapošljavanjem radnika migranata dostavljanjem ponude za njihovo zapošljavanje. Nacionalne službe putem svojih organizacionih jedinica poduzimaju odgovarajuće radnje i mjere za radno angažiranje radnika migranata i vrše njihov predizbor – njihovu predselekciju u skladu sa zahtjevima i potrebama poslodavca, dok konačnu selekciju vrši poslodavac posebno cijeneći potrebnu kvalifikaciju, odnosno stručnu spremu, radno iskustvo, posebno znanje i posebne vještine i slično, bez diskriminacije po bilo kom osnovu.

Prije radnog angažiranja radnika migranta i zaključivanja ugovora o radu, obaveza je poslodavca u državi zaposlenja da osigura radnu dozvolu radnicima migrantima prema propisima države zaposlenja.

Poslodavac i radnik migrant obavezno prije početka rada zaključuju ugovor o radu kojim uređuju međusobna prava, obaveze i odgovornosti u skladu sa propisima države zaposlenja. Ugovor o radu zaključuje se u pisanoj formi i obavezno sadrži sve elemente utvrđene propisima države zaposlenja.

Pored obaveza iz ugovora o radu, poslodavac je obavezan radniku migrantu osigurati smještaj i ishranu ili adekvatnu naknadu za te namjene ako je to povoljnije za radnika migranta, platiti ljekarske preglede i druge medicinske usluge u vezi radnog angažiranja, kao i platiti mu prijevoz od mjesta prebivališta u matičnoj državi do mjesta rada u državi zaposlenja.

Za vrijeme radnog angažiranja i vremena koje je izjednačeno sa radnim angažiranjem (privremena spriječenost zarad uslijed povrede ili bolesti, godišnjeg odmora, drugog vida odsustva sa rada i slično) radniku migrantu osigurana su ista prava kao i radnicima državljanima države zaposlenja, s tim što je obaveza poslodavca da radniku migrantu po isteku ugovora o radu ili raskidu ugovora o radu po bilo kom osnovu, prije njegovog odlaska iz države zaposlenja isplati ostvarene i neisplaćene zarade, odnosno plate, sva druga primanja u skladu sa ugovorom o radu, kao i putne troškove od mjesta rada u državi zaposlenja do mjesta prebivališta u matičnoj državi.

Radnik migrant za vrijeme privremenog rada u državi zaposlenja ne može obavljati bilo koje druge poslove za drugog poslodavca osim poslova ugovorenih sa poslodavcem. Kršenje navedene ugovorne obaveze od strane radnika migranta povlači za sobom poništenje i gubitak radne dozvole, a time i gubitak statusa radnika migranta. Isto tako, radnik migrant od strane poslodavca ne može biti radno angažiran kod drugog poslodavca.

Iz ove analize jasno se da zaključiti da je Sporazum između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Srbije o privremenom zapošljavanju državljana Bosne i Her-

cegovine u Republici Srbiji i državljana Republike Srbije u Bosni i Hercegovini zaključen u skladu sa odredbama Konvencija Međunarodne organizacije rada i to Konvencije broj 97. o migraciji u cilju zapošljavanja i Konvencije broj 143. o radnicima migrantima.

U skladu sa odredbama tih konvencija uređena su pitanja koja se tiču osiguranja odgovarajućih javnih službi koje će besplatno pomagati i pružati usluge radnicima migrantima u ostvarivanju i zaštiti njihovih prava i poduzimanja odgovarajućih mjera i aktivnosti u okviru svojih nadležnosti radi olakšanja dolaska i odlaska, putovanja i prijema i ispraćaja radnika migranata.

Isto tako, Sporazumom su uređena pitanja zaštite prava radnika i članova njegove porodice u vezi sa socijalnim osiguranjem pošto ovaj Sporazum utvrđuje primjenu Sporazuma zaključenog između Bosne i Hercegovine i Savezne Republike Jugoslavije o socijalnom osiguranja kojim su uređena ova prava.

I na kraju, nacionalna zakonodavstva u državama potpisnicama Sporazuma imala su jedinstvenu osnovu za pravno reguliranje prava rada, zapošljavanja i socijalnog osiguranja u zakonodavstvu bivše zajedničke države tako da se nacionalna zakonodavstva u ovim oblastima bitno ne razlikuju, što omogućava lakšu i jedinstveniju primjenu Sporazuma.

7. Primjenjivost Nordijskog modela slobodnog kretanja radnika u zemljama potpisnicama Dejtonskog sporazuma

Nordijski model suradnje koji se danas ostvaruje kroz Nordijsko vijeće razvijao se postupno. Na prijedlog danskog premijera Hansa Hedtfota na 28. sastanku delegata Nordijske Interparlamentarne asocijacije 13. kolovoza (augusta) 1951. godine odlučeno je o osnivanju savjetodavnog tijela u kojem bi se parlamentarci sastajali na redovitoj osnovi. Prijedlog su ratificirale Danska, Island Norveška i Švedska 1952. godine. Prvi sastanak Nordijskog vijeća održan je u danskom parlamentu 13. veljače (februara) 1953. godine. Finska se pridružila 1955. godine kada su se odnosi sa Sovjetskim Savezom poboljšali nakon Staljinove smrti, iako su i prije toga odredbe ugovora dopuštale predstavnicima Finske da sudjeluju, na dobrovoljnoj bazi u radu Vijeća. Finska je formalno postala članicom Vijeća 28. listopada (oktobra) 1955. godine.

Slobodno kretanje građana bez putovnice (pasoša) između zemalja Nordijskog vijeća uvedeno je 1952. godine, što je 1958. zamjenjeno preciznijom Nordijskom pasoškom unijom.

Zajedničko nordijsko tržište rada počelo je djelovati 2. lipnja (jula) 1954. godine. Nordijska konvencija o socijalnom osiguranju donesena je 1955. godine.

Formalni ugovor kojim je uspostavljena današnja struktura Nordijskog vijeća ratificiran je 23. ožujka (marta) 1962. godine u Helsinkiju. Zato se taj nordijski „ustav“ poznaje kao Helsinški ugovor.

Paralelno s jačanjem političkih veza, nordijske su države uspostavljale i zajednička stručna tijela, koja daju neophodnu podlogu za donošenje političkih odluka. Tako je 1962. godine osnovana Nordijska škola javnog zdravstva. Dogovor o Nordijskom kulturnom fondu potpisan je 3. listopada (oktobra) 1966. godine.

U studenom (novembru) 1975. godine osnovana je Nordijska investicijska banka, sa sjedištem u Helsinkiju.

Simultano prevođenje na sjednicama Nordijskog vijeća uvedeno je 1977. godine.

Članice Nordijskog vijeća mijenjale su Hesiški ugovor iz 1962 godine šest puta (1971, 1974, 1983, 1991, 1993, 1995). Sve te izmjene bile su vezane za promjenjene geopolitičke prilike u njihovom okružju (pad Berlinskog zida, osamostaljenje baltičkih zemalja i dr.). Te promjene Hesiškog ugovora pokazuju visoki stupanj suradnje nordijskih zemalja i njihovo politički osjetljivo prilagođavanje novim prilikama.

Gornji prikaz ukazuje na to da je za razvijanje jedne regionalne asocijacije potreban kontinuirani dugotrajni rad u kojem se problemi rješavaju postepeno, a uz političku strukturu takve organizacije treba razvijati i znanstvene, stručne i financijske ustanove koje mogu pružati uravnoteženu stručnu podlogu za donošenje političkih odluka i stalni napredak asocijacije.

U pogledu pitanja slobodnog kretanja radne snage zanimljiv je slučaj Hrvatske koja je 1. srpnja (jula) 2013. postala punopravna članica Europske unije. Iako je slobodno kretanje ljudi unutar Unije jedan od postulata na kojima se Unija zasniva, uređenje Unije dozvoljava zemljama članicama da novoj članici odreknu to pravo na određeno vremensko razdoblje. Što se tiče Hrvatske to je razdoblje do 2020. godine. Trinaest zemalja Europske unije iskoristile su to pravo (Austrija, Belgija, Cipar, Francuska, Njemačka, Grčka, Italija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Slovenija, Španjolska i Ujedinjena Kraljevina). Niti jedna od zemalja Nordijskog vijeća koje su članice EU nije stavila takvu rezervu. U pogledu zemalja koje su stavile rezervu na slobodno zapošljavanje hrvatskih građana nije moguće utvrditi nikakvu pravilnost. Tako je rezervu stavila Austrija sa najmanjom stopom nezaposlenosti u EU (4,7% - svibanj –maj 2014.) i Njemačka (5,1%) i s druge strane zemlje s najvišom stopom nezaposlenosti poput Španjolske (25,1%) i Cipra (15,3%). Naročito je neprihvatljiv stav Njemačke. Iako je na razini savezne vlade generalno stavila rezervu na zapošljavanje hrvatskih građana u Njemačkoj, dozvolila je svojim zemaljskim vladama da dozvole zapošljavanje hrvatskih građana za visokvalificirana konjunktorna zanimanja (informatičari, liječnici i dr.). Tako prva iskustva Hrvatske s članstvom u Europskoj uniji, barem što se tiče njenih građana nisu naročito pozitivna.

Kao što je gore navedeno na političkoj razini raspravljanja članova Nordijskog vijeća simultano prevođenje tj. slobodna upotreba vlastitog jezika u radu uvedena je 1977. godine. Godine 1981. godine donesena je Nordijska jezična konvencija koja je stupila na snagu 1987. godine. Suština konvencije sadržana je u članku 2. koji propisuje da će ugovorne strane poduzeti napor da omoguće građanu jedne od ugovornih strana upotrebu materinjeg jezika, kada je to neophodno, u u kontaktu s vlastima i drugim javnim tijelima druge države ugovornice. To će se primjenjivati na kontakte sa sudovima i također posebno na kontakte s javnim tijelima kao što su ona koja se bave javnim zdravstvom, u bolnicama, socijalnom skrbi i dobrobiti djece, a također i u vezi vlasti koje su zadužene za tržište rada, poreze, policijske poslove i školstvo. Troškovi tumačenja ili prevođenja u slučajevima obuhvaćenim člankom 2. platit će se iz javnih fondova (članak 3.).

Mislimo da je Nordijska jezična konvencija dobar primjer za početak suradnje među zemljama Daytonskog sporazuma. Kao prvo radi se o velikoj sličnosti jezika sve četiri zemlje (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Srbija) koja se na razini svakodnevnog razgovornog jezika može označiti čak kao stopostotna razumljivost. Razlike, ne velike, postoje na razini administrativnog i sudskog stručnog žargona. Za prihvaćanje takve jedne konvencije ne postoje ni formalno pravne zapreke obzirom na činjenicu da je Hrvatska članica Europ-

ske unije, a ostale tri zemlje nisu. Dodatni (uglavnom tehnički) problem u ovom slučaju bila bi upotreba različitih pisama (latinica i ćirilica). Velik broj građana zemalja Daytonskog sporazuma mora komunicirati sa službama drugih zemalja (u pitanjima mirovinskog osiguranja, prava izbjeglica i prognanih osoba- pravo na stambeno zbrinjavanje, pravo na povrat imovine ili naknade za uništenu mirovinu – što nije izravno vezano uz pitanje slobodnog kretanja radnika, ali je vrlo čest problem, mirovina i prava na stanove bivših pripadnika Jugoslavenske narodne armije, i dr.)

Sagledavajući elemente i principe Nordijskog modela slobodnog kretanja radnika sigurno je da treba težiti i preduzimati mere i aktivnosti da se u zemljama u regionu primeni ovaj model saradnje.

Sličnost regionalne podele sa nordijskim zemljama može se tražiti u činjenici da na području bivše Jugoslavije još uvijek postoji dosta elemenata jedinstvenog tržišta, što postoje i postojat će i dalje kulturne, historijske, geografske i druge veze koje kada se koriste u zajedničke svrhe samo mogu biti od koristi i to svima.

8. Značaj potpisivanja bilateralnih sporazuma o zapošljavanju

8.1. Srbija

Privreda Srbije je u poslednjih 20 godina prolazila kroz razne promene i prilagođavanje, a zaposleni u neefikasnim društvenim preduzećima ostajali su bez posla (tehnoški i drugi viškovi), ili su se zapošljavali (u malom broju slučajeva) u privatnom sektoru. Prelaz iz društvenog u privatni sektor nije bio strateški planiran i sinhronizovan, pa privatni sektor nije mogao apsorbovati višak iz društvenog sektora. Usled toga, nezaposlenost se povećavala, posebno kao posledica privatizacije i restrukturiranja društvenih preduzeća.

Sve to dovelo je do ogromnog pritiska na tržište rada. Otvaranje novih radnih mesta zahtevalo je makroekonomsku stabilnost, povoljnu poslovnu klimu koja podstiče investicije, regulativu tržišta rada koja će dozvoliti mobilnost radnika iz sektora koji su u opadanju u one koji se razvijaju. Istovremeno trebalo je reformisati sistem obrazovanja i stručne obuke sa ciljem reprodukcije visokokvalifikovane i fleksibilne radne snage koja bi zadovoljila potrebe domaćeg tržišta rada, s jedne, i otvorila joj mogućnost zapošljavanja i na drugim tržištima rada, posebno susednih zemalja. U tom smislu bilo je neophodno voditi i društvenu aktivnost na povećanju mobilnosti radne snage, unutar i van granica Republike Srbije.

Na žalost, čak i nakon provedenih reformi 2000. godine, pa do danas, tržište rada ne funkcioniše. Ponuda radne snage je znatno veća od potražnje, a njena struktura – kvalifikaciona, starosna i polna, krajnje je nepovoljna, što je čini neefikasnom, neuspešnom i nekonkurentnom, a takvu situaciju neodrživom.

Indikatori tržišta rada su mnogo lošiji od proseka u Evropskoj Uniji, ka čijim standardima težimo.

Prema podacima iz Ankete o radnoj snazi, u Srbiji je u I kvartalu 2014. godine, stopa zaposlenosti, koja predstavlja procenat zaposlenih u ukupnom stanovništvu starom 15 i više godina, iznosila 38,4%.

Stopa nezaposlenosti, koja predstavlja učešće nezaposlenih u ukupnom broju aktivnih stanovnika (zaposleni i nezaposleni), prema istom izvoru, iznosila je 20,8%, i to 20,1% za muško i 21,6% za žensko stanovništvo. U odnosu na isti period prošle godine, stopa neza-

poslenosti je povećana za 0,7 procentnih poena.

Stopa neformalne zaposlenosti, koja predstavlja procenat lica koja rade bez formalnog ugovora o radu u ukupnom broju zaposlenih u I kvartalu 2014. godine veća je za 0,2 procentna poena u odnosu na oktobar 2013. godine. Ova kategorija obuhvata zaposlene u neregistrovanoj firmi, zaposlene u registrovanoj firmi, ali bez formalnog ugovora o radu i bez socijalnog i penzionog osiguranja, kao i neplaćene pomažuće članove domaćinstva.

Istraživanja govore da skoro 30% privrednih subjekata u Srbiji, u nekom segmentu, posluje neformalno. Najčešće su to privredni subjekti iz delatnosti građevinarstva, trgovine i poljoprivrede, ali nema ni jedne delatnosti, gde nema nekog pojavnog oblika neformalnog poslovanja, u većem ili manjem obimu.

Formalna nezaposlenost, kao i neformalna zaposlenost, posmatrana sa aspekta migracije radne snage, u principu, pa tako i sa aspekta zemalja potpisnica Dejtonskog sporazuma, jedan je od osnovnih elemenata za kreiranje politike zapošljavanja, uključujući i projekciju migracionih kretanja radne snage.

Srbija kao jedna od tih zemalja, prilikom kreiranja ove politike i usvajanja konkretnih mera za njenu realizaciju, mora polaziti od realne ocene stanja na tržištu rada, objektivne procene viška radne snage, kao i eventualnog nedostatka nekih profila zanimanja. Neophodno je uzeti u obzir i stanje na tržištu rada u zemljama u okruženju i kroz mehanizme međudržavne saradnje, suočiti ponudu i potražnju radne snage u ovim zemljama, te kroz adekvatnu migracionu politiku, i konkretne sporazume, dogovoriti uslove pod kojima će se građani Srbije zapošljavati u tim zemljama, i obrnuto. Pri tome, neophodno se rukovoditi principima jednakih prava iz rada i po osnovu rada za sve zaposlene, bez obzira da li su iz države domaćina ili su migranti.

Prema raspoloživim podacima o stanju zaposlenosti, odnosno nezaposlenosti u Regionu (Hrvatska, BiH i Crna Gora), a to su:

- *visoka stopa nezaposlenosti (neovisno o različitosti stopa),*
- *visoko učešće u stopi nezaposlenosti posebnih kategorija (žene, mladi, stariji radnici, OSI, Romi),*
- *zabrinjavajuće visoka stopa siromaštva,*
- *proces restrukturiranja velikih sistema javnih poduzeća, što predstavlja dodatni udar na nezaposlenost,*
- *formalni pristup izradi strategija i akcionih planova zapošljavanja, bez oslonca na realnu, koncenzusom usvojenu celokupnu strategiju privrednog razvoja, postoji ogroman prostor za međudržavnu saradnju u ovoj oblasti, posebno u oblastima (turizam, ugostiteljstvo, šumarstvo (seča drva) i poljoprivreda, kao i sezonski poslovi), gde je to već razvijeno, ali u nelegalnim tokovima.*

Međudržavni bilateralni sporazumi o zapošljavanju između država potpisnica Dejtonskog sporazuma, doprineli bi bržem prevazilaženju problema visoke nezaposlenosti u Regionu, unapredili bi bilateralne odnose ne samo u oblasti zapošljavanja, već i u drugim sferama privrednog i društvenog života, koje su, direktno ili indirektno, povezane sa zapošljavanjem. To se posebno odnosi na obrazovanje, obavezno socijalno osiguranje (zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje), kulturu...

Proces izrade sporazuma treba da bude potpuno javan, odnosno transparentan i u njega se, pravovremeno i ravnopravno, moraju uključiti svi relevantni društveni akteri – država, socijalni partneri, nauke, odnosno eksperti za pitanja nezaposlenosti i politike zapošljavanja.

Sporazum mora biti zasnovan na objektivnoj i realnoj proceni ponude i potreba za radnom snagom zemalja potpisnica sporazuma i sadržavati konkretne merljive uslove pod kojima će se migracija radne snage odvijati, kao i precizno definisane instrumente zaštite radnika migranata. Na taj način bi se omogućilo i transparentno praćenje procesa radnih migracija, sprečilo (ili barem znatno smanjilo) ilegalno zapošljavanje, povećala zaštita radnika migranata, uz svođenje na najmanju moguću meru bilo kog oblika diskriminacije.

Ocene do kojih se došlo u okviru ovog Projekta ukazuju na potrebu još čvršće i sadržajnije, kao i otvornije saradnje svih nadležnih institucija u državama potpisnicama Dejtonskog sporazuma, sa ciljem ublažavanja problema nezaposlenosti kao najizraženijeg problema ekonomskog razvoja u regionu i postavljanje njegovog rešavanja kao prioriteta i preduslova za brži razvoj i priključenje Evropi.

8.2. Hrvatska

Sloboda kretanja radnika (poglavlje 2. *acquisa*) u EU obuhvaća tri veća podsustava propisa i aktivnosti:

1. Pristup tržištu rada (uređuje pitanja prebivališta i zapošljavanja stranaca, prava članova obitelji u odnosu na prebivalište i boravak, te načelo jednakosti postupanja prema državljanima druge države članice EU kao prema vlastitim državljanima i sl.)
2. EURES – elektronički sustav EU namijenjen zapošljavanju
3. Koordinacija sustava socijalne sigurnosti (mirovinsko osiguranje, doplatak za djecu, zdravstveno osiguranje i zaštita, davanja za nezaposlenost)

Svaka država članica zadržava vlastiti sustav socijalne sigurnosti i nije ga dužna harmonizirati (ujednačavati) sa sustavima drugih država članica. Stoga se putem drugih pravnih instrumenata (odluke Administrativne komisije, presude Europskog suda pravde) omogućuje ostvarivanje prava iz sustava socijalne sigurnosti osobama koje ostvaruju pravo slobode kretanja unutar EU. Tome služi koordinacija, odnosno povezivanje sustava – to je istodobna primjena nacionalnih zakonodavstava dviju ili više država na radnika migranta i/ili na članove njegove obitelji. Koordinacija između dviju država temelji se na dvostranim ugovorima, a uredbe EU koordiniraju sustave dviju i više država članica (tzv. migracijska klauzula koja govori o tome da se na osobu primjenjuje zakonodavstvo najmanje dvije države članice). Postupak za ostvarivanje prava vodi se isključivo elektronskim putem (EESSI).

Nakon stupanja Hrvatske u EU, dvostrani ugovori koje je Hrvatska imala s državama članicama zamjenjuju se uredbama, a na snazi ostaju dvostrani ugovori s Bosnom i Hercegovinom, Srbijom, Crnom gorom i Makedonijom.

Državljeni države članice EU ujedno su i državljani EU. Konstrukcija europskog državljanstva isključila je državljane (i radnike migrante) drugih država iz europskog državljanstva. Posljedično, radnici migranti iz „trećih država“ posebno su ranjiva skupina na tržištu rada i uglavnom su jeftina radna snaga, često ovisni o naklonosti, arbitrarnosti i samovolji poslodavca.

Dvostrani ugovori o socijalnom osiguranju sklopljeni između Hrvatske u država naše regije ne olakšavaju mogućnost zapošljavanja i liberalizaciju kretanja radne snage. Recesija i visoka nezaposlenost u Hrvatskoj također otežavaju slobodniji protok ljudima. Pored toga, u slučaju da Hrvatska ima potrebe za radnom snagom određenog profila koji je deficitaran na hrvatskom tržištu rada, obvezna je o slobodnim radnim mjestima obavijestiti nadležne institucije u državama članicama EU. Tek ako nema dovoljno slobodnih radnika iz država

članica, obraća se institucijama trećih zemalja. Postupak se obavlja putem ureda EURES-a pri Hrvatskom zavodu za zapošljavanje.

Svakog radnika migranta koji zakonito radi na teritoriju Hrvatske treba upoznati s osnovnim činjenicama: dobro je raspitati se o poslodavcu kod kojeg treba raditi; imati pisani ugovor o radu u kojem su navedene osnovne klauzule o plaći, radnom vremenu, uvjetima smještaja i dr.; napraviti kopije dokumenata (pasoša, dozvole za boravak i rad, ugovor o radu...). Dokumente (i kopije) treba držati na sigurnom, a dokumente (pasoš, radna dozvola) smije predati samo službenoj osobi. Dobro je obitelj obavijestiti o novom boravištu i adresi poslodavca. Korisno je da se radnik učlani u sindikat gdje može dobiti informacije o svojim pravima i podršku ako dođe do problema.

8.3. Crna Gora

Jedan od ključnih problema koji je prisutan u Crnoj Gori u oblasti zapošljavanja jeste strukturna neusklađenost ponude i tražnje na tržištu rada.

Strukturna nezaposlenost je jedan od najizraženijih limitirajućih faktora bržeg ekonomskog razvoja u Crnoj Gori. Osnovne karakteristike strukturne nezaposlenosti u CG su:

- *neusklađenost obrazovne strukture kadrovskih potreba poslodavaca i lica koja traže zaposlenje;*
- *neusklađenost ponude i tražnje kako u pogledu strukture zanimanja tako još više i broja izvršilaca u njima;*
- *neusklađenost u smislu kvaliteta profesionalne osposobljenosti lica koja završavaju redovno obrazovanje i aktuelnih tehnoloških zahtjeva i uslova rada u proizvodnji i uslugama. Iz navedenih razloga, iako je ukupna ponuda na tržištu rada veća od tražnje za radnom snagom, u određenom periodu godine, tražnja pojedinih zanimanja (posebno u oblasti građevinarstva, ugostiteljstva i poljoprivrede) prevazilazi ponudu. Osim, strukturne neusklađenosti ponude i tražnje na tržištu rada, jedan od razloga za to je što je karakteristika takvog radnog angažovanja da, često, u kratkom roku, koji u oblasti turističke privrede, poljoprivrede pa i građevinarstva često diktiraju i vremenski uslovi i da, praktično za nekoliko dana, treba obezbijediti potrebnu radnu snagu.*

Prioritet politike u oblasti zapošljavanja u Crnoj Gori jeste smanjenje stope nezaposlenosti lica koja se nalaze na evidenciji Zavoda za zapošljavanje. Iako su brojne mjere aktivne politike zapošljavanja usmjerene ka tom cilju, zvanični podaci ukazuju da je broj izdatih dozvola za rad stranaca u Crnoj Gori veći u odnosu na broj zaposlenih lica sa evidencije Zavoda za zapošljavanje. Tako je u prvih šest mjeseci 2014. godine zaposleno 5.397 lica sa evidencije Zavoda za zapošljavanje CG, dok je u istom periodu broj izdatih radnih dozvola u okviru kvota iznosi 9.068.

Imajući u vidu navedeno, u Crnoj Gori do sada zaključivanje bilateralnih sporazuma koji bi imali za cilj fleksibilnije zapošljavanje stranih državljana - pa i onih koji su državljani zemalja koje su potpisnice Dejtonskog sporazuma, nijesu tretirane kao prioritetne.

Sa druge strane, Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, dužna je da zakonodavstvo u oblasti tržišta rada prilagodi standardima Evropske unije. Tako se u izvještaju Evropske komisije za Pregovaračko poglavlje – 2: Sloboda kretanja radnika ističe da postojeće zakonodavstvo u ovoj oblasti u Crnoj Gori još nije u skladu sa pravnom tekovinom Evropske unije. Iz tog razloga se ističe da 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.

Osim što bi se stvorili uslovi za mobilnost radne snage – što je obaveza koja proizilaze iz regulative Evropske unije, potpisivanje bilateralnih sporazuma sa zemljama iz okruženja za Crnu Goru bi bilo značajno n samo iz razloga što bi se na taj način dalje unapređivala ekonomska saradnja sa zemljama iz okruženja (što je jedan od prioriteta spoljne politike), već bi se stvorili uslovi za smanjenje rada na crno lica koja dolaze iz zemalja iz okruženja (što je problem prisutan posebno u građevinarstvu i ugostiteljstvu).

8.4. Bosna i Hercegovina

Poseban značaj ima zaključivanje bilateralnih sporazuma između država nastalih na području bivše Jugoslavije zbog toga što još uvijek postoji dosta elemenata jedinstvenog tržišta, što postoje i postojat će i dalje kulturne, historijske, geografske i druge veze koje kada se koriste u zajedničke svrhe samo mogu biti od koristi i to svima. Uostalom na to upućuju i konvencije MOR-a, a naročito Konvencija broj 97. o migraciji u cilju zapošljavanja i Konvencija broj 143. o radnicima migrantima.

Za Bosnu i Hercegovinu zaključivanje bilateralnih sporazuma ima poseban značaj iz više razloga od kojih su najznačajniji slijedeći:

1. ukupna privreda Bosne i Hercegovine dosta je povezana i zavisna od privrede zemalja potpisnica Dejtonskog sporazuma;
2. stopa nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini izuzetno je visoka zbog neuspjele privatizacije koja je u Bosni i Hercegovini dovela do stvaranja armije nezaposlenih koji zaposlenje najčešće traže u zemljama okruženja između ostalog i zbog nacionalne, etničke i vjerske povezanosti sa stanovništvom u zemljama potpisnicama Dejtonskog sporazuma što ima za posljedicu veća migraciona kretanja u oba smjera u ovim državama što vrlo često dovodi i do zloupotrebe prava na rad i prava koja proizilaze iz tog prava, kako za pojedince tako i za članove njihovih porodica s jedne strane, i s druge strane što pravna neuređenost u oblasti rada i zapošljavanja istovremeno stvara i materijalnu i drugu štetu tim državama;
3. ukupna privredna razvijenost ili bolje rečeno nerazvijenost Bosne i Hercegovine nužno dovodi i do većih migracionih kretanja radne snage naročito iz Bosne i Hercegovine i to najčešće u Hrvatsku i Srbiju, ali u posljednje vrijeme i u Crnu Goru, zbog čega je od posebnog značaja zaključivanje bilateralnih sporazuma u oblasti rada i zapošljavanja sa ovim državama (Bosna i Hercegovina ima zaključen takav sporazum sa Srbijom) i jedinstveno uređenje prava socijalne sigurnosti;
4. i na kraju, značaj zaključivanja bilateralnih sporazuma između ove četiri države ogleda se i u tome što će se njihovim zaključivanjem istovremeno vršiti i ujednačavanje pravnih propisa u oblasti rada i zapošljavanja sa standardima EU što je svakoj od ovih država od posebnog značaja, iako je Hrvatska već članica EU, a Srbija, Crna Gora i Bosna i Hercegovina kandidati za članstvo, sa napomenom da je to posebno važno za Bosnu i Hercegovinu zbog toga što Bosna i Hercegovina najviše zaostaje u procesu integracije u EU.

9. Zaključci i preporuke za vlade zemalja potpisnica Dejtonskog sporazuma

U toku realizacije projekta, analizom nacionalnih zakonodavstva u praksi u zemljama koje učestvuju u realizaciji Projekta, uočili smo sledeće

P r o b l e m e :

1. Zakonska regulativa je u ovom delu rigidna, predviđa ograničenja povodom zapošljavanja stranih državljanja bez izuzetaka za državljanje koji potiču iz zemalja regiona.;
2. Visoka stopa nezaposlenosti je pristuna u svim zemljama;
3. Stopa neformalne zaposlenosti (siva ekonomija) je visoka;
4. Uočena je neusklađenost obrazovne strukture kadrovskih potreba poslodavaca i lica koja traže zaposlenje;
5. Neusklađenost ponude i tražnje prisutna je kako u pogledu strukture zanimanja tako još više i broja izvršilaca u njima;
6. Kvalitet profesionalne osposobljenosti lica koja završavaju redovno obrazovanje i aktuelnih tehnoloških zahteva i uslova rada u proizvodnji i uslugama su neusaglašeni;
7. Formalno se pristupa izradi strategija i akcionih planova zapošljavanja, bez oslonca na realnu koncenzusom usvojenu celokupnu strategiju privrednog razvoja;
8. Ne poštuju se zakoni i drugi propisi kojima se uređuju prava zaposlenih i obaveza poslodavca;
9. Nedostaju kapaciteti institucija kontrole svih uslova rada (uslovi rada, zaštita na radu, redovna isplata plata, uplata poreza i doprinosa i sl.);
10. Nadležne državne institucija deluju nekoordinisano;
11. Nedovoljno je razvijen socijalan dijalog i nedovoljno je učešće u kreiranju propisa svih zainteresovanih subjekata (sindikati, udruženja poslodavaca, privredne komore, profesionalna udruženja, nevladine organizacije, nacionalna vlada i lokalna samouprava);
12. Nedostaje adekvatna međudržavna saradnja u kreiranju usklađenih i efikasnih politika zapošljavanja između zemalja potpisnica Dejtonskog Sporazuma, i pored toga što je ekonomska saradnja sve intenzivnija.
Imajući u vidu uočene i konstatovane probleme bilateralni sporazumi o zapošljavanju predstavljaju izuzetno dobar i pogodan mehanizam za uređenje pitanja migracije radne snage koja treba da se odvija u skladu sa međunarodno utvrđenim ali i međudržavno dogovorenim načelima i postupcima. Svrha bilateralnih sporazuma je višestruka jer se njihovim zaključivanjem postižu ekonomski, politički, razvojni, kulturni i drugi ciljevi.

Preporuke kojima bi se navedeni problemi počeli rešavati:

1. Razmotriti mogućnost obrazovanja međudržavnog tela (saveta ili slično) koje bi se bavilo analizom problema i razvojem regionalne saradnje u oblasti zapošljavanja po uzoru na nordijski sistem.
2. Savet bi trebalo da radi na analizi postojećih propisa i prakse u ovoj oblasti radi izrade deklaracije kojom bi bili obuhvaćeni polazni elementi za utvrđivanje zajedničkih smernica saradnje, razvoja politika zapošljavanja i utvrđivanja pravno uređenog tržišta rada.
3. Savet bi se bavio analizama potreba tržišta rada i u skladu sa tim predlagao rešenja koja se odnose na saradnju četiri zemlje u oblasti obrazovanja, nauke, inovacija, energije, poljoprivrede itd.
4. Savet bi radio na stvaranju uslova za prilagodljivo i efikasno tržište rada, olakšano poslovanje između privrednih subjekata, unapređenje položaja radnika i dostupnu zaštitu radnih prava. Na ovaj način imala bi se bolja preglednost radnih migracija unutar zemalja koje su članice saveta i samim tim bi se uspostavio bolji sistem suzbijanja rada na crno što je zajednički interes svih država potpisnica Dejtonskog Sporazuma, sa obzirom da je to vrlo izražen problem u svim zemljama.
5. Korak koji bi mogao znatnije unaprediti poslovnu saradnju i zapošljavanje je sklapanje bilateralnih sporazuma u oblasti rada i zapošljavanja između četiri zemlje potpisnice Dejtonskog sporazuma. Sporazumi bi trebali biti zasnovani na objektivnoj i realnoj proceni ponude i potrebe za određenim profilom radne snage zemalja potpisnica sporazuma i sadržavati konkretne merljive uslove pod kojima će se migracija radne snage odvijati, kao i precizno definisane instrumente zaštite radnika migranata.

Sadržaj bilateralnih sporazuma o zapošljavanju

1. **Predmet sporazuma** – trebao bi biti uređivanje načina saradnje između država potpisnica u pogledu stvaranja uslova za slobodno kretanje (i zapošljavanje) radnika. Osnovno načelo koje bi trebalo biti sadržano u sporazumima jeste načelo reciprociteta – u pogledu prava, obaveza i odgovornosti država potpisnica.
2. **Definicija pojmova koji se koriste u sporazumu**, kao što su: “država zaposlenja”; “država porijekla”; ”poslodavac”; “radnik-migrant”; “zaposlenje”; “radno angažovanje”; “dozvola”; ”nadležni organ”; i dr.
3. **Određivanje nadležnih organa i institucija koje su odgovorne za sprovođenje sporazuma**
– to bi trebala biti nadležna ministarstva za oblast zapošljavanja, kao i institucije koje se bave zapošljavanjem.
4. **Uslovi za zapošljavanje radnika** (uz primjenu načela reciprociteta), i u vezi sa tim obim zapošljavanja državljana zemalja potpisnica. Obzirom da je u Crnoj Gori zastupljen sistem kvota prilikom zapošljavanja stranih državljana, sporazumom bi se moglo definisati na koji način će se određivati kvote za zapošljavanje državljana zemalja potpisnica (npr. koji parametri će biti uzeti u obzir), u okviru sistema kvota

koji je određen nacionalnim propisima.

5. **Postupak zapošljavanja radnika migranata** – u ovom dijelu bi trebalo definisati uslove i postupak za izdavanje odgovarajućih dozvola koje su neophodne za zapošljavanje, kao i podatke i dokaze koji su potrebni za sprovođenje postupka.
6. **Prava i obaveze poslodavaca i radnika migranata** - ovdje se trebaju imati u vidu kako individualna prava iz radnog odnosa (kao što su: pravo na zaradu, pravo na odmore, pravo na odsustva i dr.), tako i kolektivna prava zaposlenih (kao što su: pravo na sindikalno organizovanje, kolektivno pregovaranje, pravo na štrajk i dr. prava). U tom smislu, sporazumima bi se trebalo definisati pravilo da se radnicima migrantima mora obezbijediti isti obim prava, kao i radnicima rezidentima. Ovo načelo je posebno važno u pogledu ostvarivanja prava na zaradu – koja mora biti izjednačena sa zaradom rezidentnih radnika – koji obavljaju isti vrstu poslova, sa istim stepenom stručne spreme.
7. **Socijalno osiguranje radnika migranata** (u ovom dijelu bi trebalo predvidjeti upućujuću normu, obzirom da već postoje sporazumi o socijalnom osiguranju koji se bave ovim pitanjima).
8. **Prava članova (uže) porodice radnika migranata** (sloboda kretanja, pravo na obrazovanje, zdravstveno osiguranje...)
9. **Prestanak radnog odnosa za radnike migrante**. Ovdje treba urediti pitanja koja se tiču prava radnika migranata u slučaju prestanka radnog odnosa, a zavisno od osnova prestanka. Posebnu zaštitu treba predvidjeti u slučaju prestanka radnog odnosa koji nije skrivljen od strane radnika – migranta, tj. nije posljedica njegovog ponašanja na radu. U tom smislu, jedno od prava koje bi trebalo garantovati radnicima migrantima odnosilo bi se na ostvarivanje prava po osnovu nezaposlenosti – kao i rezidentni radnici.
10. **Mehanizmi za zaštitu prava radnika migranata i rješavanje radnih sporova** (u ovom dijelu se misli na obezbjeđivanje jednake dostupnosti mehanizama zaštite kao i za rezidentne radnike).
11. **Obaveze država potpisnica** u vezi sa podsticanje kretanja radnika unutar zemalja potpisnica - ove obaveze bi se odnosile na prilagođavanje zakonske regulative –shodno nacionalnim mogućnostima, kako bi se stvorili fleksibilniji uslovi za kretanje radne snage.
12. **Način povratka radnika migranta u državu porijekla**. U ovom dijelu bi trebalo definisati i uslove i postupak za produžavanje dozvole za rad koja je istekla, odnosno uslove za ponovno zapošljavanje radnika migranata.
13. **Vođenje evidencije o radnicima migrantima** – ovdje se prije svega misli o evidencijama o izdatim dozvolama za rad: podacima koji će se prikupljati, način na koji će se vršiti njihova selekcija, način ažuriranja evidencije i dr.
14. **Način razmjenjivanja informacija** između nadležnih nosilaca sprovođenja Sporazuma, kao i vrste informacija koje će se razmjenjivati (npr. uslovi i kretanja na tržišti rada; deficitarna zanimanja; specijalni zahtjevi poslodavaca u pogledu kvalifikacija i drugih uslova za zasnivanje radnog odnosa).

15. **Praćenje sprovođenja Sporazuma** od strane nadležnih organa (jedan od modela koji bi mogao biti primijenjen jeste uspostavljanje zajedničke komisije za praćenje primjene sporazuma. S tim u vezi, treba urediti sastav Komisije i njene nadležnosti i obaveze).
16. **Trajanje sporazuma:** da li se zaključuje na određeno vrijeme (i koje) ili na neodređeno vrijeme.

Slobodno kretanje radne snage između država potpisnica Dejtonskog sporazuma uz primenu nordijskog modela saradnje

Realizaciju projekta i izdavanje publikacije je podržala Danska Ambasada u Beogradu.

Urednik

Dragica Mišljenovic

Autori

Dragica Mišljenovic

Faruk Sinanović

Vesna Simović Zvicer

Jagoda Milidrag Šmid

Za izdavača

Aleksandar Popov

Izdavač

Igmanska inicijativa

Laze Telečkog 6/1

21000 Novi Sad

Srbija

Prevod

Marija Šešlija

Štampa

SZTR Reclamare, Novi Sad

Tiraž

200 primeraka

Novi Sad, Novembar 2014

ISBN 978-86-86145-27-7

CIP - Katalonizacija u publikaciji
Biblioteka Matice Srpske, Novi Sad

331.556.43 : 342.24 (497 - 15)

SLOBODNO kretanje radne snage između potpisnica
Dejtonskog sporazuma uz primenu nordijskog modela saradnje :
ekspertski izveštaj / Dragica Mišljenović . . . [et al .] ;
[prevod Marija Šešlija]. - Novi Sad ; Igmanska inicijativa,
2014 (Novi Sad : Reclamare), - 46, 47 str. ; 30 cm

Nasl. str. prištampalog teksta: Free movement of labour
force between the countries signatories of the Deyton
Agreement using the experiences of the nordic model of
cooperation. - Izvorni tekst i prevod štampani u međusobno
obrnutim smerovima. - Tiraž 200.

ISBN 987-86-86145-27-7

1. Mišljenović, Dragica [autor]

a) Migracije - Radnici - Zapadni balkan - Međunarodni sporazumi

COBISS . SR - ID 291281671