

**Бошко ЛАТКОВИЋ, мастер права**  
Национална служба за запошљавање

## **ЗАКЉУЧИВАЊЕ УГОВОРА О РАДУ СА СТРАНЦЕМ: ДОСАДАШЊИ РАЗВОЈ И АКТУЕЛНА РЕШЕЊА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

### **Резиме**

*Потреба доношења новог Закона о запошљавању странаца у Републици Србији може да се сведе на три најважнија аргумента: европску миграцију, растући значај економских миграција у односу на друга миграциона кретања и значај радних миграција за развој Србије и регулисање тржишта рада. Доношењем овог закона постављен је темељ свеобухватније државне политике и ефикасног и оперативног оквира за запошљавање странаца у Србији, односно успостављен је правни и институционални оквир за јединствено управљање овом врстом миграције радника. Њиме су одржани практични напори усмерени на промовисање запошљавања странаца у складу са потребама тржишта рада Србије и поједностављени услови за улазак и запошљавање одређених категорија странаца (студената, истраживача и наставника, пословних људи, висококвалификованих стручњака). Закон укључује два кључна елемента: прво, деловорни нормативни оквир усклађен са међународним правним инструментима и стандардима у вези са слободом кретања лица, и, друго, ефикасан институционални оквир са јасним разграничењима надлежности између државних органа и организација које спроводе различите аспекте запошљавања странаца (издавање радних дозвола странцима, инспекција рада, систем правне и социјалне подршке и сл.). Имајући у виду да ове функције постоје под надлежност различитих*

чињих институција, административни оквир укључује сарадњу свих институција, како би се обезбедило остваривање формулисаних приоритета.

**Кључне речи:** заључивање уговора о јружању услуга, квота за запошљавање, независни професионалац, радна дозвола, уговор о раду, упућена лица.

## I Кратак осврт на запошљавање странаца у Србији

Први видови организованог запошљавања странаца у Србији забележени су у периоду између 1917. и 1921. године, када су избеглице из Русије, по отпочињању револуције у својој држави, пристигле на територији Србије, одмах након њеног ослобођења. Организовано запошљавање руских цивилних избеглица са Крима,<sup>1</sup> које је започето крајем 1921, чињено је на специфичан начин и мимо постојећих домаћих институција.

Главни напори тадашње југословенске владе и руских избегличких организација били су усмерени у правцу запошљавања емиграната и стварања услова да се они интегришу у југословенско друштво и сами издржавају. Један од најприроднијих путева за остварење тог циља било је њихово запослење у струци. Да би се тај процес убрзао, прибегло се оснивању својеврсних руских берзи рада, тако да је почетком маја 1919. основан руски Биро рада,<sup>2</sup> који се налазио при Управи главног државног опуномоћеника за руске избеглице у Београду.

Посредничку улогу у запошљавању руских избеглица имале су берзе рада при разним стручним и професионалним удружењима и друштвима руских избеглица,<sup>3</sup> као и српске берзе рада, које су поступа-

1 Избеглице из Русије пристигле су у Србију у пет великих таласа. Након последњег петог таласа новембра 1921, на територији Србије боравило је око 44.000 тзв. „кримских избеглица“. Од укупног броја, 75% пунолетних емиграната имало је средње и високо образовање, нав. према Милица Миленковић, Тома Миленковић, *Запошљавање у Србији – од зачета до ослобођења земље 1944*, књига I, Републички завод за тржиште рада, Београд, 2002, стр. 98.

2 *Ibidem*, стр. 98.

3 Најилустративнији пример у том погледу пружио је Савез руских инжењера у Југославији. Делујући врло енергично његови угледни чланови су посећивали министарства и друге државне институције препоручујући високообразовне и високостручне техничке кадрове. Захваљујући чињеници да се тада у Србији осећала велика потреба за инжењерима у министарствима, дирекцијама, управама, окрузима, срезovima и општинама запослено је око 460 инжењера и техничара најразличитијих специјалности и 300 учитеља, наставника и професора. Иако није

ле у складу са препоруком Министарства социјалне политике о потреби да се „изађе у сусрет повереницима Управе савеза руских инжењера у Југославији, када им се буду обраћали са молбом, да се нађе служба руским избеглицама, и да по могућству што више њих добију посао, уколико то не би искључивало интересе нашег радништва“.<sup>4</sup>

Будући да је велики број руских држављана пристигао у Србију без докумената о завршеној школској спреми и стеченим стручним квалификацијама, при Управи савеза руских инжењера, као и при другим струковним управама, формиране су посебне комисије које су на основу других докумената, изјава лица познатих научној и стручној јавности, али и на основу провере знања заинтересованих, издавала одговарајућа уверења. Без таквих уверења ниједан високообразовани руски стручњак није могао да добије запослење у Србији.

### 1. Прве правне кодификације у области запошљавања странаца у Србији

Запошљавање странаца у Србији добило је на интензитету у периоду 1919–1932, односно до наступања привредне кризе, тако да је број странаца који су боравили због посла у Србији привлачио све већу пажњу Министарства социјалне политике и народног здравља.<sup>5</sup> Међутим, тадашње законодавство није придавало посебну пажњу странцима који су боравили по основу рада на територији државе, односно каснило је у односу на друге европске државе у погледу доношења одговарајућих законских прописа из ове области. Како би се анулирали негативни ефекти прилива све већег броја страних радника на тржиште рада Краљевине СХС, Влада је 24. новембра 1925. године донела Правилник о упослењу страних радника. Наведеним правилником, као и

прецизно установљено колико је тачно руских научних радника и универзитетских професора стигло у Краљевину СХС, према непотпуним подацима на Правном факултету у Београду, у међуратном периоду, предавало је 9 руских професора, на Филозовском 19, на Богословском 6, на Техничком 25 и на Медицинском 6.

- 4 Српске берзе рада нису у том периоду водиле статистику запошљавања на домаћем тржишту рада по националној припадности заинтересованих, тако да не постоје подаци о томе да ли су незапослени Руси уопште користили њихове услуге. Стога је почетком 1922. године Биро рада при Управи Савеза руских инжењера у Југославији израдио прву комплетну информативну документацију о руским избеглицама који траже посао у Србији. Анкетни лист је, осим личних података, садржао податке о стручној спреми, специјалности и радном искуству.
- 5 У време велике економске кризе и незапослености 1932. године, у привреди Србије радило је око 25 хиљада страних радника, што је са члановима породица укупно чинило око 50 хиљада страних држављана, нав. према: Љубомир Ж. Петровић, *Југословенско међурајно друштво у мрежи власћи*, Институт за савремену историју – библиотека студије и монографије, књига 63, Београд, 2009, стр. 102.

финансијским и буџетским законима за 1928/29, 1932/33. и 1933/34. годину, министар надлежан за социјалну политику имао је овлашћења да може посебним правним актом уредити поступак издавања дозвола за запослење странцима.

Међутим, тек Уредбом о запослењу страних држављана<sup>6</sup> по први пут се у нашем правном систему започело са уређењем положаја страних радника на свеобухватнији начин. Ова уредба је од велике важности и због тога што садржи одредбе које се односе на заштиту домаћег тржишта рада од све већег прилива страних радника у условима оштре привредне кризе.<sup>7</sup> Основна намера законодавца је била да у држави могу боравити само они страни радници који су захваљујући својем знању и специјалностима неопходни домаћој привреди. Ова уредба је утолико значајнија јер је прописивала обавезу страним радницима да, поред обављања свог посла, стручно оспособљавају и усавршавају домаће раднике, како би се они припремили за самосталан рад. Такође, Уредбом, Правилником за примену Уредбе о запослењу страних радника, који је донет 21. септембра исте године, као и Упутством за издавање и евидентирање дозвола на неодређено време, по први пут је јасно прецизиран начин издавања дозвола за запослење страних радника, одређени су износи такси који су послодавци били обавезни да плате приликом запошљавања страних радника и обавезане су службе за посредовање рада да воде евиденцију о свим запосленим страним радницима. Наведеним прописима одређено је да је инспекција рада надлежна за издавање радних дозвола, искључиво квалификованим радницима, на период који није дужи од годину дана. Одобрења странцима за рад дужи од годину дана, као и контрола и оверавање уговора о радном ангажовању између послодавца и страног радника, било је у искључивој надлежности Министарства социјалне политике.<sup>8</sup>

## 2. Запошљавање странаца у Србији након Другог светског рата

Ангажовање страних радника након Другог светског рата било је у надлежности Савезне управе за радну снагу, која је образована при Министарству рада ФНРЈ, односно у оквиру надлежности Управе за

6 Уредба је објављена у *Службеним новинама Краљевине Југославије* од 11. априла 1935.

7 Многе европске државе су у то време доносиле прописе које су ограничавале пријем страних радника. Тако су, рецимо, Турска, Белгија и Француска 1932. године законом предвидели забрану запошљавања у одређеним секторима привреде.

8 Ненад Ђорђевић, *Закони, Уредбе и остали йройиси, издани од 1. XII 1918. до 31. XII 1936*, Београд, 1936, стр. 329–330.

радну снагу НР Србије. Начин и поступак укључивања стручних радника из иностранства у привреду Србије регулисан је Правилником о организацији и надлежности управе за радну снагу из 1946. године. Радне јединице у оквиру Управа (тзв. реферате) имале су улогу у прихватању стручњака из иностранства и њиховом упућивању заинтересованим организацијама у оквиру одређене привредне делатности, склапању и оверавању уговора са страним радницима, издавању сагласности за обављање послова наведених у уговору и вођење евиденције о склопљеним уговорима и издатим сагласностима са странцима. Пракса оверавања уговора и давања сагласности страним радницима за рад у Србији настављена је током 50-их, 60-их и 70-их година прошлог века, с тим да су ти послови били поверени Републичким бироима за посредовање рада, односно у надлежност Завода за запошљавање Народне Републике Србије и Републичког завода за запошљавање.<sup>9</sup>

Промене у привредном систему започете 1964. и 1965. године условиле су потребу за нормативним уређењем области запошљавања странаца. Тако је у циљу свеобухватнијег уређења ове области донет Правилник о посебним условима за ступање страног држављанина на рад у радну организацију,<sup>10</sup> а 16. јануара 1974. године донета је и Уредба о посебним условима за ступање страног држављанина у удружени рад.<sup>11</sup> Осим наведеног, рад и запошљавање странаца у Србији у области грађевинске оперативе регулисан је Законом о уступања изградње инвестиционог објекта страном извођачу из 1976. године.<sup>12</sup> Наиме, Закон је прописивао да страни извођач може за изградњу инвестиционог објекта, односно за извођење појединих радова на инвестиционом објекту, запошљавати стране држављане само за инжењерско-техничке руководеће послове и за руковање специјалним средствима рада, уколико таквог профила нема у нашој држави.<sup>13</sup> Наведеном одредбом је само потврђено раније прокламовано право првенства у запошљавању домаћих држављана у односу на стране држављане.

Даљи развој домаће привреде условио је да се по први пут област запошљавања странаца регулише законом. Закон о условима за заснивање радног односа са страним држављанима<sup>14</sup> из 1978. године при-

9 Момчило Павловић, *Запошљавање у Србији – од јавне берзе до тржишта рада 1945–2000*, књига II, Републички завод за тржиште рада, Београд, стр. 275.

10 *Службени лист СФРЈ*, бр. 43/1965.

11 *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/1974.

12 *Службени лист СФРЈ*, бр. 24/1976.

13 Вид. чл. 17 ст. 1 Закона.

14 *Службени лист СФРЈ*, бр. 11/1978 и 64/1989, *Службени лист СРЈ*, бр. 42/1992, 24/1994 и 28/1996 и *Службени гласник РС*, бр. 101/2005 – др. закон.

хвата институцију одобрења за заснивање радног односа,<sup>15</sup> тако да је њиме дозвола за рад сама по себи постала услов за правоваљано заснивање радног односа са страним радником, и која се издавала ако су били испуњени материјални услови прописани позитивним законодавством. Као један од услова Закон је прописивао обавезу претходног закључивања уговора о заснивању радног односа или уговора о вршењу привремених и повремених послова пре ступања страног радника на рад код послодавца. Одредбе Закона нису садржале норме које су изричито предвиђале право првенства домаћих радника у односу на стране раднике. Тек је Правилником о условима и начину издавања дозволе за рад странцу и лицу без држављанства<sup>16</sup> из 2010. године покушано да се „на мала врата“ уведе тзв. тест тржишта рада, што представља устаљену праксу у већини држава развијене индустријске демократије. Наиме, наведено решење је дало могућност Националној служби за запошљавање да одбије захтев послодавца уколико у претходном поступку утврди да на тржишту рада има домаћих држављана који имају исте квалификације, знања и вештине као и страни држављанин, а које су наведене у захтеву послодавца. Новину у овом закону представљало је и увођење колизионе норме.<sup>17</sup> Закон је прописао да се меродавно право за рад и радне односе у целини треба уредити према месту пословања правног лица, са којим се остварује рад и радни однос са страним елементом.<sup>18</sup> Дакле, место пословања као чињеница релевантна у домаћој колизионој норми квалификује се и тумачи у складу са домаћим прописима, одређујући домаће право као меродавно.

Појам запошљавања са страним елементом у нашем праву показује суштинске разлике у односу на исте појмове у другим земљама. Наиме, за разлику од капиталистичких земаља и других социјалистичких земаља, у Србији се запошљавање посматрало у склопу удруженог рада и самоуправних принципа као јединствене целине, уз обавезно закључивање уговора о радном ангажовању, док се у западним земљама одвојено регулише однос између послодавца и радника.

15 Чланом 2 Закона прописано је да страни држављанин може засновати радни однос ако има одобрење за стално настањење, односно привремени боравак у СФР Југославији и ако добије одобрење за заснивање радног односа.

16 *Службени гласник РС*, бр. 22/2010.

17 Закон о условима за заснивање радног односа са страним држављанима, чл. 7.

18 Милан Пак, *Радни односи и социјално осигурање – унутрашњи и међународни сукоб закона*, Савремена администрација, Београд, 1979, стр. 44.

## II Нови правни оквир за закључивање уговора о раду са мигрантима у Србији – Закон о запошљавању странаца

У протеклих неколико година дошло је до одређених промена у нашем друштву које су условиле измену низа прописа из области рада и радних односа, запошљавања, кретања и боравка странаца, социјалног осигурања и заштите, заштите на раду и пензијског и инвалидског осигурања. Миграције радника, технолошке, економске и организационе промене које савремена економија доноси у великој мери су утицале на интензивно мењање целокупних друштвено-економских односа у нас. Законска регулатива која се односила на могућности заснивања радног односа, рада ван радног односа и флексибилних облика рада, оснивање огранака и представништава страних правних лица, кретање радника у оквиру великих мултинационалних компанија, регулатива која се односи на боравак и кретање странаца, преговори око приступања Светској трговинској организацији, одлука о хармонизацији прописа у смислу приступања Европској унији и други разлози узроковали су потребу доношења новог закона којим би се на свеобухватнији начин регулисала област запошљавања странаца, у складу са позитивним европским законодавством.

Сагледавањем броја странаца којима је одобрен боравак по основу рада, запошљавања, обављања привредне или друге делатности долази се до готово идентичног податка, односно просечно годишње се изда око 2.500 одобрења за заснивање радног односа.<sup>19</sup> У поређењу са бројем издатих радних дозвола земаља у окружењу, које вишеструку премашују број радних дозвола издатих у Србији,<sup>20</sup> можемо закључити да Србија свакако није имиграционо подручје, али то не значи да се стање неће у будућности променити, што представља још један разлог због којег ову област треба регулисати на савременим принципима, истовремено

19 Потребно је такође указати да су поједини прописи у Србији различито термилошки дефинисали појам акта којим се одобрава заснивање радног односа са странцем. Наиме, Закон о условима за заснивање радног односа са страним држављанима (*Службени лист СФРЈ*, бр. 11/1978 и 64/1989, *Службени лист СРЈ*, бр. 42/1992, 24/1994 и 28/1996 и *Службени гласник РС*, бр. 101/2005 – др. закон) наводи да је то „одобрење за заснивање радног односа“, Закон о републичким административним таксама (*Службени гласник РС*, бр. 43/2003, 51/2003 – испр., 61/2005, 101/2005 – др. закон, 5/2009, 54/2009, 50/2011, 70/2011 – ускл. дин. изн., 55/2012 – ускл. дин. изн., 47/2013 – ускл. дин. изн., 65/13 – др. закон и 55/2014 – ускл. дин. изн.) наводи да се ради о „радној дозволи“, док Правилник о условима и начина издавања дозволе за рад странцу и лицу без држављанства (*Службени гласник РС*, бр. 22/2010) наводи да се ради о „дозволи за рад“.

20 Нав. према: Извештај о раду Националне службе за запошљавање за 2011. годину, бр.: 012-1-1/2012, стр. 40.

поштујући права која поједине категорије странаца треба да остварују (лица изузета од примене закона, држављани Европске уније, Европског економског простора и Швајцарске конфедерације, лица под различитим облицима међународне заштите и чланови њихових породица и сл.). Управо из тих разлога Народна скупштина Републике Србије је на предлог Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања донела Закон о запошљавању странаца.<sup>21</sup> У односу на Закон о раду<sup>22</sup> који представља општи закон којим се уређују радни односи у општем правном режиму и који се примењује како на домаће тако и на стране држављане, Закон о запошљавању странаца спада у категорију посебних закона *ratione personae* који се доноси у посебном режиму радних односа са странцима.<sup>23</sup>

Уређивање области запошљавања странаца налази у искључивој надлежности Србије као суверене државе.<sup>24</sup> И поред тога, Србија је дужна да приликом нормативног уређивања области радних миграција примењује стандарде који су утврђени у међународним конвенцијама које је ратификовала.<sup>25</sup> Такође, Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Србије, који је потписан 29. априла 2008. године, преузете су две најважније обавезе и то успостављање зоне слободне трговине и усклађивање законодавства са правом Европске уније. Споразумом се ствара зона слободне трговине између Републике Србије и Европске уније у прелазном периоду од шест година, поштујући, између осталог одговарајуће одредбе Светске трговинске организације, Општи споразум о царинама и трговини (енгл. *General Agreement on Tariffs and Trades – GATT* 1994) и Општи споразум о трговини и услугама (енгл. *General Agreement on Trade and Services – GATS* 1995), где се Модус 4. бави прекограничним кретањима физичких лица у сврхе пружања услуга. Посебним Насловом V Споразума уређено је кретање радника, пословно

21 Службени гласник РС, бр. 128/2014.

22 Службени гласник РС, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014.

23 Бранко Лубарда, *Радно право – расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 226.

24 Уставни основ за доношење Закона о запошљавању странаца садржан је у чл. 97 тач. 5 Устава Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 98/2006), према коме Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује положај странаца и страних правних лица, као и у тач. 8 истог члана, према коме Република Србија уређује и обезбеђује систем у области запошљавања, као и радних односа, заштите на раду, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности.

25 Конвенција Међународне организације рада бр. 97 о миграцији у циљу запошљавања (Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и групе споразуми, бр. 5/1968); Конвенција Међународне организације рада бр. 143 о миграцијама у условима злоупотребе и унапређењу једнаких могућности и третмана радника миграната (Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, бр. 12/1980).



настањивање, пружање услуга, кретање капитала где су дате основе за уређивање положаја радника и чланова њихових породица, приступ стручном усавршавању, пословном настањивању, положај привредних друштава и њиховог пословања, кретања кључног особља и физичких лица која пружају услуге. Будући да се Споразумом изричито предвиђа обавеза да се у договореним роковима усклади домаће законодавство са прописима који спадају у правне тековине Европских заједница, приликом израде овог закона узете су у обзир бројне директиве Европске уније које се првенствено односе на слободу кретања и боравка, запошљавања и обезбеђивања права на рад под одговарајућим условима.<sup>26</sup>

Закон уређује различите аспекте слободе кретања радника по угледу на решења из Директиве 2004/38 Европског парламента о праву грађана Уније и чланова њихових породица да се слободно крећу и бораве на територији држава чланица, којом се допуњује Уредба Комисије ЕЕЗ 1612/68 о слободи кретања радника у оквиру Заједнице.<sup>27</sup>

Решавајући питања статуса држављана трећих земаља који имају одобрење за стално настањење у Републици у погледу спајања породице, законодавац је преузео решења из Директиве 2003/109 Европског парламента о статусу држављана трећих држава који су дугорочни становници,<sup>28</sup> док је у случају лакшег пријема студената и ученика, решење потражено у оквиру Директиве 2004/114 Европског парламента о условима пријема држављана трећих држава у циљу студирања, размене ученика, оспособљавања без накнаде и волонтирања,<sup>29</sup> како би се одредбе Закона ускладиле и са одредбама Закона о странцима.<sup>30</sup>

Питање слободног приступа тржишту рада странцима који су поднели захтев за азил, избеглицама којима је признато право на уточиште и странцима којима је одобрена супсидијарна заштита у Србији до сада није било решено на одговарајући начин. Ова проблематика којој се придаје све већи значај захтевала је усклађивање не само са међународним конвенцијама и одговарајућим директивама Европске уније, већ и са важећим Законом о азилу.<sup>31</sup> Наиме, одредбе Закона о азилу прописују изједначавање статуса избеглица којима је признато право на уточиште са странцима који имају одобрење о сталном бо-

26 Уговор о функционисању Европске уније, у чл. 45 наводи се да се слобода кретања обезбеђују у оквиру ЕУ, као и да таква слобода кретања повлачи укидање било какве дискриминације засноване на националности између радника држава чланица по питању запослења, накнада и других услова рада и запошљавања.

27 *Сл. лисџ*, бр. L 158, 30.4.2004, стр. 77–123.

28 *Сл. лисџ*, бр. L 16, 23.1.2004, стр. 44.

29 *Сл. лисџ*, бр. L 375, 13.12.2004, стр. 12–18.

30 *Службени гласник РС*, бр. 97/2008.

31 *Службени гласник РС*, бр. 109/2007.

равку у Србији у погледу права на рад. Законодавац се и у овом случају ослонио на решења које пружају релевантне директиве које уређују питања имиграције и статуса лица под међународном заштитом и њихов слободан приступ тржишту рада, као што су: Директива 2013/33 Европског парламента о успостављању стандарда за пријем подносилаца захтева за међународну заштиту;<sup>32</sup> Директива 2001/55 Европског парламента о минималним стандардима за давање привремене заштите у случајевима масовног прилива расељених лица и мерама којима се промовише равнотежа између држава чланица које примају та лица;<sup>33</sup> Директива 2004/81 Европског парламента о издавању дозвола боравка држављанима трећих држава који су жртве трговине људима и који сарађују са надлежним властима;<sup>34</sup> Директива 2011/95 Европског парламента о утврђивању стандарда за држављане трећих држава или лица без држављанства као корисницима међународне заштите, односно за утврђивање једнообразног статуса за избеглице или за лица која стичу услове за супсидијарну заштиту.<sup>35</sup> Одредбе Закона, такође, дају свој допринос у борби против нерегуларних миграција по угледу на Директиву 2009/52 Европског парламента о минималним стандардима у погледу санкција и мера против лица која запошљавају држављане трећих држава са незаконитим боравком,<sup>36</sup> јер уводе казнене мере против послодавца који запошљавају странце без потребних одобрења.

Приликом уношења основних института у овај закон, а који су неопходни за окончање процеса приступања Републике Србије Светској трговинској организацији, посебно се водило рачуна о решењима која је Светска трговинска организација прописала за своје чланице Општим споразумом о трговини и услугама и захтевима чланица те организације који су постављани током процеса приступања. Иако ГАТС споразум не садржи дефиницију услуге, он ипак предвиђа четири начина њеног пружања и то: прекогранично пружање услуга (пружање услуга са територије једне на територију друге чланице); коришћење услуга у иностранству (када корисник услуге одлази у иностранство и тамо користи услугу); комерцијално присуство (оснивање предузећа на територији друге чланице са циљем пружања услуга); и присуство физичких лица (привремено присуство пружаоца услуге који није правно лице) на тржишту друге чланице ради пружања услуге. С обзиром да овај закон директно регулише начин пружања услуга кроз присуство физичких лица, посебна пажња је посвећена уношењу основних прин-

32 *Сл. лист*, бр. L 180, 26.6.2013, стр. 96–116.

33 *Сл. лист*, бр. L 212/21–212/23, 20.7.2001, стр. 12–23.

34 *Сл. лист*, бр. L 261, 29.4.2004, стр. 19–23.

35 *Сл. лист*, бр. L 337/9–337/26, 13.12.2011, стр. 9–23.

36 *Сл. лист*, бр. L 168/24, 18.6.2009, стр. 24–32.

ципа Светске трговинске организације који се односе на овај начин пружања услуга.

У складу са тим, Закон предвиђа четири поткатегије начина пружања услуга кроз присуство физичких лица који су обавезни за све чланице Светске трговинске организације, и то: пословни посетиоци (физичка лица које привремено бораве у Републици, без стицања накнаде и без тражења запослења ради успостављања пословних контаката или присуствовања пословним састанцима и обављања других пословних активности које се односе на припреме страног послодавца да успостави присуство и отпочне са радом у Републици); кретање у оквиру привредног друштва (односи се на привремено премештање физичког лица, од стране правног лица основаног на територији друге чланице Светске трговинске организације у коме је запослен најмање годину дана од дана уласка у Републику, а ради пружања услуге на њеној територији и то искључиво унутар правног лица, филијале, огранка или представништва, које ефективно пружа исте или сличне услуге у Републици; упућена лица (физичка лица које привремено бораве у Републици на основу уговора о пружању услуга између страног послодавца, код кога је упућено лице запослено најмање годину дана, и домаћег послодавца у оквиру чијег пословања ће упућено лице пружати услуге на територији); независни професионалци (самозапослена физичка лица/ предузетници регистровани у иностранству који на основу непосредно закљученог уговора са домаћим послодавцем, односно крајњим корисником услуга, обављају послове на територији Републике). Дакле, у оквиру ове категорије, уговор се може закључити само са страним физичким лицима која поседују одговарајућа академска звања и/или техничке квалификације и релевантно радно искуство у струци.

### **III Кључне новине у законодавству о запошљавању странаца**

За разлику од претходних прописа, одредбе овог закона недвосмислено указују да странци у Србији имају једнака права у погледу рада, запошљавања, самозапошљавања и незапослености као и домаћим држављанима. Осим тога, Закон уређује појмове запошљавања, самозапошљавања, држављана Европске уније, послодавца, страног послодавца, упућеног лица, избеглице, лица из посебне категорије странаца, студента, сезонских послова као и независног професионалца, односно јасно упућује на које категорије странаца се његове одредбе не примењују.

## 1. Услови за запошљавање странца

### а) Услови за запошљавање држављана Европске уније

Решења која су коришћена приликом дефинисања услова за запошљавање држављана Европске уније произашла су из Директиве 2004/38. Право на слободан приступ тржишту рада у Републици, односно на запошљавање и samozapošljavanje, у складу са овим законом имају: држављани Европске уније и чланови њихове породице који нису држављани Европске уније и имају одобрење за привремени боравак за чланове породице или стално настањење у тим државама. Наведена лица, у складу са директивом и овим законом, имају слободан приступ тржишту рада и ако им радни однос престане због привремене неспособности за рад због болести или повреде на раду; ако без своје кривице остане без посла, који је у Републици трајао најмање годину дана и ако су пријављена као незапослена лица организацији надлежној за послове запошљавања; и у случају да су укључена у програме додатног образовања и обуке. Држављанину Европске уније право на слободан приступ тржишту рада траје и шест месеци након престанка запослења ако им је престао радни однос на одређено време краће од 12 месеци и ако је пријављен као незапослено лице организацији надлежној за послове запошљавања или ако у првих 12 месеци боравка без његове кривице престао радни однос на неодређено време и пријављен је као незапослено лице организацији надлежној за послове запошљавања.

На основу Директиве 1996/71 Европског парламента о упућивању радника у циљу пружања услуга,<sup>37</sup> регулисано је и право страног послодавца који има седиште у држави чланици Европске уније, Европског економског простора или Швајцарске Конфедерације, да упути странца који није држављанин Европске уније на рад у Србију без дозволе за рад.

Одредбе које се односе на услове за запошљавање држављана Европске уније донете су под одложним условом, односно примењиваће се од дана стицања пуноправног чланства Републике Србије у Европску унију, уколико Уговором о приступању не буде другачије предвиђено.

### б) Услови за запошљавање странца

Запошљавање странца остварује под условом да поседује одобрење за привремени боравак или стално настањење у складу са законом којим се уређује боравак странаца и дозволу за рад. На овај начин је

<sup>37</sup> Сл. лист, бр. L 18, 16.12.1996, стр. 1–6.

обезбеђено да се претходним добијањем одобрења за боравак сагледају, односно претходно провере сметње за дозволу боравка које се односе на: заштиту јавног реда и поретка, безбедности и заштите здравља становништва, као и постојање материјалних средстава довољних за издржавање странца и чланова његове породице за време боравка у Републици. Ово практично значи да је претходни услов за издавање дозволе за рад дозвола боравка коју издаје Министарство унутрашњих послова. Надлежно министарство том приликом проверава евентуално постојање претходно наведених сметњи, и уколико оне постоје, има овлашћење да одбије издавање дозволе боравка. Докази о испуњавању услова за запошљавање странца у складу са законом обавезно се чувају у пословном простору у коме странац ради из разлога надзора над применом прописа, односно како би инспектор рада могао, приликом контроле да има увид у основ за запошљавање конкретног странца.

## 2. Врсте дозвола за рад

Дозволом за рад сматра се акт на основу којег странац може да се запошљава или samozapoшљава, а законом је предвиђено постојање више различитих врста дозвола за рад. Наиме, дозвола за рад се може издати као лична радна дозвола и радна дозвола.<sup>38</sup>

### *а) Лична радна дозвола*

Лична радна дозвола је врста дозволе за рад која омогућава странцу слободно запошљавање, samozapoшљавање и остваривање права по основу незапослености у Србији. Ова дозвола издаје се на период док траје стално настањење, односно лична карта издата странцу који има стално настањење, или док траје привремени боравак, односно док лице има одговарајући статус у Републици. Неподељено је мишљење да странци који испуњавају услове за добијање овог статуса оправдано треба да имају слободан приступ тржишту рада, односно да остварују сва права као и домаћи држављани, што је предвиђено и Директивом 2003/109.

Лична радна дозвола се издаје на захтев самог лица, ако има одобрење за стално настањење, ако има статус избеглице, или припада посебној категорији странца. Оно што представља новину је да се лична радна дозвола издаје и на захтев члана породице странца који има одобрење за стално настањење, статус избеглице под условом да

38 Више о овоме вид. у: Правилник о дозволама за рад (Службени гласник РС, бр. 136/2014).

тај члан породице има важећу дозволу за боравак ради спајања породице, или је странац члан уже породице домаћег држављана или странца српског порекла до трећег степена сродства у правој линији, уколико лице испуњава услов у погледу минималних година живота за заснивање радног односа. И у овом случају издавање дозволе за рад следи након одобреног боравака, с обзиром да се и при давању дозволе боравак води рачуна о спајању породице.

Лична радна дозвола издаје се и посебној категорији странаца, и то тражиоцима азила, особама са привременом заштитом, жртвама трговине људима и особама са супсидијарном заштитом. Дужина трајања ове врсте дозволе зависи од дужине трајања статуса самог лица, а ситуација на тржишту рада може бити узета у обзир приликом издавања ове дозволе, уколико се донесе одлука о квоти. Међутим, разматрање статуса посебне категорије странаца не би било потпуно уколико не би поменули Конвенцију Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.<sup>39</sup> Наиме, у Поглављу VII Конвенције које говори о миграцијама и азилу наводи се обавеза државе чланице Савета Европе која је ратификовала ову конвенцију да обезбеди да жртви чији боравишни статус зависи од супружника у складу са националним законодавством, у случају раскида брака односно везе, и посебно тешких околности, на захтев добију дозволу боравака без обзира на дужину трајања брака или везе. Будући да је Србија ратификовала наведену конвенцију, она је тиме прихватила обавезу да продужи привремени боравак страном држављанки жртви насиља<sup>40</sup> и да јој омогући слободан приступ тржишту рада издавањем одговарајуће личне радне дозволе за период трајања привременог боравака.

### б) Радна дозвола

Радна дозвола је врста дозволе за рад која се може издати као: радна дозвола за запошљавање, радна дозвола за посебне случајеве запошљавања и радна дозвола за самозапошљавање. Законом је предвиђено да странац са радном дозволом може у Републици да обавља само послове за које је добио дозволу. То заправо значи да послодавац не може странца за кога је добио радну дозволу да распореди на друго радно место или послове за које се захтева другачија квалификација, знања и способности, искуство и др.

39 Службени гласник РС – Међународни уговори, бр. 4/2014. Конвенција је ратификована 21. новембра 2013, а ступила на снагу 1. августа 2014.

40 Чл. 26 ст. 1 тач. 4 Закона о странцима прописује да се привремени боравак може одобрити дуже од 90 дана због других оправданих разлога у складу са законом или међународним уговором.

Закон прописује и одређене обавезе послодавца. Наиме, послодавац на чији је захтев издата радна дозвола не може да упути странца на рад код другог послодавца, у обавези је да пријави странца на обавезно социјално осигурање и сноси трошкове издавања радне дозволе. Послодавац који је запослио странца без одговарајућег одобрења за боравак и радне дозволе дужан је да му исплати сва новчана потраживања, у складу са прописима о раду, са припадајућим порезима и доприносима за обавезно социјално осигурање.

### 1) Радна дозвола за запошљавање

Радна дозвола за запошљавање издаје се на захтев послодавца, у складу са стањем на тржишту рада, што значи да је могуће квотом ограничити број ових дозвола. И ова радна дозвола издаје се за запошљавање странца који има одобрење за привремени боравак и испуњава све услове из захтева послодавца који се односе на одговарајућа знања и способности, квалификације, претходно искуство за запошљавања управо тог лица на конкретним пословима.

Послодавац на чији захтев је издата радна дозвола за запошљавање је у обавези да обавести организацију за запошљавање ако странац не отпочне са радом у року од 15 дана од дана издавања радне дозволе за запошљавање. Одредбе овог закона дају могућност послодавцу да може запослити студента, с тим да обављање послова у периоду када трају наставне активности може да траје најдуже 20 сати недељно, односно 80 сати месечно. Такође, услови за издавање радне дозволе за обављање сезонских послова су да странац има одобрење за привремени боравак, закључен уговор о раду са послодавцем, као и акт послодавца којим се утврђује начин смештаја и исхране за време боравка и рада у Републици.

### 2) Радна дозвола за посебне случајеве запошљавања

Радна дозвола за запошљавање издаје се на захтев послодавца и у посебним случајевима запошљавања, и то: када се ради о упућеним лицима која су запослена код страног послодавца, кретања у оквиру привредног друштва и рада независних професионалаца. Овим чланом су у оквиру посебних случајева запошљавања набројана три института које предвиђа ГАТС споразум и чије је законско регулисање захтевано од стране чланица Светске трговинске организације током процеса приступања.

Радна дозвола за упућена лица издаје се на захтев послодавца ради обављања послова или вршења услуга са упућеним странцем који је запослен код страног послодавца који има уговор са домаћим по-

слодавцем на основу кога обавља послове на територији Републике. На упућена лица од стране страног послодавца регистрованог за обављање делатности у држави са којом Република има закључен међународни споразум којим се регулише упућивање, примењују се одредбе тог споразума.<sup>41</sup> Ова радна дозвола издаје се ако је странцу одобрен привремени боравак, ако постоји закључен уговор између послодавца за кога се врше услуге и страног послодавца који обавезно садржи место и рок за обављање посла и ако је упућени радник запослен код страног послодавца најмање једну годину а за упућивање поседује акт свог послодавца на основу кога се сагледава начин остваривања права и обавеза из рада, као и начин смештаја и исхране за време боравка и рада у Републици. Ова дозвола издаје се за период који није дужи од једне године, односно за период за који је закључен уговор између послодавца за кога се врше услуге и страног послодавца.

Радна дозвола за кретање у оквиру привредног друштва издаје се на захтев огранка страног послодавца, односно зависног друштва које је регистровано у Републици, у циљу привременог премештања свог запосленог на рад у тај огранак, под условом да је странац у том привредном друштву запослен најмање годину дана на пословима руководиоца, менаџера или специјалисте за поједине области (кључно особље), као и да ће у Републици обављати исте послове. Ова дозвола се издаје на период док траје привремени боравак, али не дуже од једне године.

Радна дозвола за независног професионалца, односно страног физичко лице – предузетник регистрован у иностранству који на основу непосредног уговора са домаћим послодавцем или крајњим корисником услуга обавља послове на територији Републике, издаје се на захтев тог корисника услуга. Ова дозвола издаје се под условима да независни професионалац поседује одобрење за привремени боравак, да има закључен уговор са домаћим послодавцем или крајњим корисником услуга који обавезно садржи рок за обављање посла не дужи од годину дана и да поседује одговарајуће високо образовање или техничке квалификације и релевантно радно искуство у струци. Период на који се издаје ова дозвола је онај који је потребан за обављање посла али не дуже од годину дана.

### 3) Радна дозвола за самозапошљавање

Радна дозвола за самозапошљавање издаје се на захтев странца који има одобрење за привремени боравак у Републици. Приликом по-

41 Више о овом питању вид. у: Бошко Латковић, *Билајтерални споразуми о социјалном осигурању, с посебним освртом на заштитну миграцију за случај незапослености*, мастер рад (необјављен), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 118–119.



дношења захтева за издавање ове радне дозволе, странац доставља: изјаву о врсти, трајању и обиму активности којима планира да се бави; доказ да има одговарајуће квалификације за обављање конкретне делатности; предуговор или уговор о располагању пословним простором у смислу власништва или закупа; доказ да располаже одговарајућом опремом за обављање конкретне делатности; изјаву о броју и структури држављана Републике, лица која имају слободан приступ тржишту рада или странаца са личном радном дозволом које планира да запосли. Странац који добије радну дозволу за samozапoшљавање у обавези је да у року од 90 дана од дана добијања радне дозволе отпочне обављање делатности, односно да се samozапoсли, у супротном ће дозвола бити поништена.

Период на који се издаје радна дозвола за samozапoшљавање зависи од дужине боравка коју то лице поседује. Тако, радна дозвола за samozапoшљавање издаје се на период док траје одобрење за привремени боравак, а најдуже на годину дана уз могућност продужења под условом да странац докаже да наставља обављање истог посла под условима под којима је добио дозволу.

### 3. Ограничавање запошљавања странаца

Прописи који регулишу област запошљавања странаца у државама чланицама Европске уније садрже одредбе којима се прописује обавеза спровођења поступка процене домаћег тржишта рада за запошљавањем странаца. Овај поступак је поверен јавним службама за запошљавање у чијој надлежности се налази издавање радних дозвола странцима. Јавним службама за запошљавање су у том поступку на располагању две мере: тест тржишта рада и квотни систем. Увођењем ових мера законодавац настоји да: заштити домаће тржиште рада од већег и неконтролисаног запошљавања странаца; омогући запошљавање странаца само у оноликом броју који је потребан развоју домаће економије; дозволи запошљавање странаца само у секторима привреде где је уочен недостатак домаћих радника; учини лакши приступ тржишту рада само оним странцима чија су занимања у држави домаћина означена као дефицитарна. Како постоје извесне недоумице у погледу значења ових термина, за потребе овог реферата неопходно је указати на следеће разлике. Наиме, квотни систем представља унапред утврђено ограничење за пријем радника миграната у државу домаћина који се утврђује на годишњем нивоу на основу претходно утврђене потребе тржишта рада за ангажовањем страних радника. С друге стране, тест тржишта рада је осмишљен као инструмент којим се утврђује да ли на домаћем тржишту рада има довољно радника који могу обављати послове за које се траже

страни радници. Тест тржишта рада увек захтева од послодавца који жели да запосли странца да огласи слободно радно место преко јавне службе за запошљавање, односно да понуди доказе да је претходно предузео одређене кораке у циљу запошљавања домаћих радника ради обављања послова за које тражи стране раднике.

И овај закон уводи могућност ограничавања броја странаца којима се издају дозволе за рад путем система квота што је у складу са правилима Светске трговинске организације и Европске уније. Тако, Закон предвиђа да Влада одлуком може да ограничи број странаца којима се издаје дозвола за рад, односно утврди квоту, у складу са миграционом политиком и стањем и кретањем на тржишту рада, што може бити у следећим случајевима: наглог повећања стопе незапослености или смањења обима послова у Републици, у појединим делатностима, гранама, на појединим подручјима или у појединим занимањима; постојања великог броја вишка запослених код послодаваца на територији Републике; мање потребе за запошљавањем и радом странаца која је резултат активне политике запошљавања; или у случају постојања других поремећаја на тржишту рада, ако је извесно да ће на тај начин поремећаји бити ублажени.

#### IV Закључак

Поред тога што је извор емиграционих кретања, Република Србија такође преживљава искуства других земаља Централне и Источне Европе које су, током сопственог пута ка уласку у Европску унију, приметиле повећање прилива миграната како су се ближиле чланству у Европској унији. Тренутно кретање ка приступу Европској унији и текуће тржишне реформе су већ почеле, мада у релативно умереном степену, да привлаче раднике мигранте у Србију, претварајући је у земљу одредишта. Постоји општи консензус да одлике и обим процеса запошљавања странаца лежи у директној спрези са општим привредним развојем земље. Управо из тих разлога нова законска решења постављају основ за стварање позитивног амбијента за страна улагања због једнообразности регулативе, свеобухватно регулисање могућности заснивања радног односа закључивањем уговора о раду са странцима али истовремено и закључивање других уговора којима се остварују права по основу рада, изједначавање страних држављана који имају стално настањење на територији Републике са домаћим држављанима у погледу могућности запошљавања на свим пословима и остваривања права по основу незапослености, убрзано и поједностављено издавање дозвола за рад када су оне услов за рад појединих категорија странаца, омогућавање спајања

породице радника мигранта у одређеним случајевима, могућност доношења одлуке о ограничавању броја странаца који се могу запослити у Републици, односно утврђивања квота, у циљу вођења активне политике запошљавања држављана Републике, вођење евиденција које се односе на издате дозволе за рад и остваривање права на рад странаца у циљу добијање тачне слике стања у Републици када се ради о радним миграцијама, специфичан и делотворан надзор над остваривањем права на рад странаца и друга питања од значаја за запошљавање.

Потребно је напоменути да је пре ступања на снагу Закон био на јавној расправи, а на његове одредбе мишљење су дале сви релевантни органи и организације, као и Социјално-економски савет, док су у радној групи за његову израду учествовали представници: Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства унутрашњих послова, Министарства спољних послова, Министарства унутрашње и спољне трговине и телекомуникација, Комесаријата за избеглице и миграције и Националне службе за запошљавање, а током његове израде обављене су и консултације са страним експертима у оквиру пројекта под називом: „Припрема институција тржишта рада Републике Србије за Европску стратегију запошљавања“.

**Boško LATKOVIĆ, M.A.**  
**National Employment Service**

## **CONCLUSION OF THE CONTRACT OF EMPLOYMENT WITH FOREIGNER: PAST DEVELOPMENTS AND CURRENT SOLUTIONS IN THE LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

### **Summary**

*The need for a new Law on Employment of Foreigners in the Republic of Serbia hinges on the three most important arguments: the European integration process, the growing significance of economic migrations relative to other migration types and the importance of labour migrations for Serbia's development and labour market regulation. The passage of this law has set the foundations of a more comprehensive public policy and an efficient and operational framework for employment of foreigners in Serbia, i.e. the law has established a legal and institutional framework for integrated management of this type of labour*

*migrations. It supports practical efforts aimed at promoting the employment of foreigners in accordance with the needs of the Serbian labour market and simplifies the requirements for immigration and employment of certain categories of foreigners (students, researchers, academics, businesspersons, highly qualified experts). The law envisages two key elements: firstly, an effective legal and normative framework harmonized with international legal instruments and standards relating to the freedom of movement and, secondly, an efficient institutional framework for clear demarcations of competences among the public bodies and organizations responsible for various aspects of the employment of foreigners (issuance of work permits to foreigners, labour inspection, the legal and social support system and the like). Since these functions fall under the competence of various institutions, the administrative framework envisages the cooperation of all institutions, with a view to ensuring the achievement of the formulated priorities.*

**Key words:** *conclusion of contracts on the provision of services, employment contract, independent professional, secondment, quota, work permit.*