

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 97. тачка 5. Устава Републике Србије, према коме Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује положај странаца и страних правних лица, као и тачка 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.

### II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Доношење Закона о изменама и допунама Закона о запошљавању странаца предлаже се у циљу даљег поједностављења поступка којим се странцу омогућава рад у Републици Србији, односно уводи се јединствена дозвола за боравак и рад, као јединствени акт. Такође, изменама и допунама овог закона врши се унапређење одредаба поменутог закона које уређује питање упућивања странаца, односно издавања јединствене дозволе за упућена лица и јединствене дозволе за кретање у оквиру привредног друштва. У Експозеу председника Владе од 25. октобра 2022. године наставак дигитализације формулисан је као један од пет стратешких приоритета Републике Србије. Имајући у виду наведено, предвиђена је и потпуна дигитализација поступка издавања јединствене дозволе, што ће допринети даљем развијању повољнијег пословног окружења и привлачења страних инвестиција. С обзиром на убрзане промене на тржишту рада Републике Србије, као и суочавање са недостатком радне снаге, уводи се нови, флексибилнији концепт запошљавања странаца, којим ће се странцима омогућити да на бржи и лакши начин остваре право на привремени боравак и уједно право на рад, уз примену концепта спровођења теста тржишта рада.

Овај Нацрт закона прати истовремене измене и допуне Закона о странцима, којим се такође врши поједностављење поступка, односно уводи се јединствена дозвола као дозвола за привремени боравак и рад. Наиме, Законом о странцима уређен је начин одобравања визе за дужи боравак по основу запошљавања, привременог боравка, односно сталног настајења, док су Законом о запошљавању странаца уређени услови и поступак издавања дозволе за рад странаца у Републици Србији. Дакле, према важећим прописима, услов за регулисање дозволе за рад страног држављанина у Републици Србији је претходно регулисан боравак.

Надлежност за поступање у овој области је подељена, те је за регулисање боравка странца надлежно Министарство унутрашњих послова, док је за издавање дозволе за рад надлежна Национална служба за запошљавање.

С обзиром на изнето, у циљу даљег усклађивања прописа Републике Србије са прописима Европске Уније, увођењем јединствене дозволе за боравак и рад, паралелно са израдом Нацрта закона о изменама о допунама Закона о запошљавању странаца, израђен је и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о странцима, како би се постигла хоризонтална повезаност ова два прописа. Кроз ова два нацрта закона извршено је усклађивање националног законодавства са Директивом 2011/98/ЕУ о јединственом поступку обраде захтева за издавање јединствене дозволе за боравак и рад странцима

држављанима у Републици Србији. Хармонизација законодавства у области легалних и ирегуларних миграција је једна од активности прописаним Ревидираним Акционим планом за Поглавље 24, Потпоглавље Миграције.

Имајући у виду наведено, а како је у питању нови концепт у области запошљавања странаца, усклађивањем одредби Закона о запошљавању странаца и Закона о странцима, допринеће уједначенијој и ефикаснијој примени прописа у области запошљавања странаца.

Дакле, предложеним законским изменама врши се пре свега поједностављење процедуре, тако што се уводи јединствена дозвола која подразумева дозволу за привремени боравак и рад, коју издаје надлежни орган у складу са прописима којима се уређује улазак, кретање и боравак странаца. Овим изменама предвиђа се да Национална служба за запошљавање, уместо досадашњег система издавања дозволе за рад, врши процену којом се врши оцена испуњености услова за запошљавање, посебне случајеве запошљавања и самозапошљавање странца, као вид претходног мишљења у поступку издавања јединствене дозволе.

У овом поступку за јединствено управно место одређен је надлежни орган Министарства унутрашњих послова. Национална служба за запошљавање врши процену на основу оцене испуњености услова за радно ангажовање (која може бити позитивна или одбијајућа), док Министарство унутрашњих послова, доноси крајњу одлуку у јединственом поступку.

Имајући у виду наведено, као и да је предвиђена комплетна дигитализација поменутог поступка, предложеним законским решењима доприноси се убрзању процедуре прибављања потребне дозволе.

Такође, досадашња примена оба закона показала је да је поједине категорије странаца потребно изузети од примене услова за запошљавање странаца утврђених важећим законом. С обзиром на изнето, уводе се нове категорије странаца који, на основу свог статуса, имају право на рад без обавезе прибављања јединствене дозволе.

Даље, увођењем сагласности, који ће издавати Национална служба за запошљавање, странцу се омогућава промена основа рада, промена послодавца, као и запошљавање код два или више послодаваца током периода важења јединствене дозволе.

Сходно наведеном, предложеним законским решењима уводе се и нови појмови, као што су појам јединствене дозволе, процене, сагласности и упућивања на привремени рад, док је појам упућеног лица прецизније дефинисан. Такође, унапређене су одредбе које се односе на упућена лица, којим се детаљније уређују њихова права из рада, док су привремено запослени на територији Републике Србије.

Такође, прецизирана је и одредба која се односи на спровођење теста тржишта рада, које ће се сада подносити електронским путем на јединственом веб порталу (у даљем тексту: Јединствени портал) у оквиру услуге намењене за издавање јединствене дозволе и који ће бити саставни део захтева за издавање јединствене дозволе за запошљавање странца, чиме се врши додатно поједностављење поступка и доприноси већој ефикасности поступка издавања ове врсте дозволе.

Имајући у виду и да је поступак дигитализације један од стратешког интереса Владе, паралелним изменама и допунама Закона о странцима предвиђено је подношење захтева електронским путем. Комплетна дигитализација поступка допринеће убрзању процедуре издавања јединствене дозволе, а самим тим процедура ће бити ефикаснија. Сходно наведеном, дигитализацијом поступка биће омогућено и подношење захтева из иностранства, као и комплетно преузимање релевантних података службеним путем.

Наведено подразумева да ће Национална служба за запошљавање на основу директне размене службених података вршити оцену испуњености услова за запошљавање странца.

С обзиром на све напред изнето, наведене измене ће допринети бољем позиционирању Републике Србије, у смислу увећаног обима инвестиција у Републику Србију, посебно када је у питању ангажовање стручњака са недостајућим знањима и вештинама који обављају послове од интереса за Републику Србију.

### **III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

Чланом 1. Нацрта закона дефинисани су нови појмови у складу са новим концептом, и то: јединствена дозвола, процена и сагласност. Такође, пракса је показала да је потребно одређене појмове додатно прецизирати ради лакше примене прописа, тако да је прецизиран појам послодавца, упућеног лица, а додатно је дефинисан и појам упућивања на привремени рад. Јединствена дозвола дефинисана је као дозвола за привремени боравак и рад коју издаје надлежни орган у складу са прописима којима се уређује улазак, кретање и боравак странаца, под појмом процене подразумева се оцена испуњености услова за запошљавање, посебне случајеве запошљавања и samozapošljavanje странца, коју врши Национална служба за запошљавање. Сагласност је дефинисана као акт који издаје Национална служба за запошљавање, а који странцу омогућава промену основа рада, промену послодавца, запошљавање код два или више послодаваца током периода важења јединствене дозволе.

Чланом 2. Нацрта закона врши се измена постојећег члана 3, тако што се одређеној категорији странаца са регулисаним боравком у Републици Србији омогућава право на рад без обавезе прибављања јединствене дозволе. Наиме, поред већ постојећих изузетака, напуштањем досадашњег концепта издавања дозволе за рад као посебног акта, додатно су прецизиране ситуације у којима странац на основу свог статуса у Републици Србији има право на рад без обавезе прибављања јединствене дозволе.

Чланом 3. Нацрта закона извршено је термилошко прецизирање постојећег члана 4. закона.

Чланом 4. Нацрта закона мењају се постојећи чл. 9. – 11. и додаје се члан 9а. У том смислу извршено је термилошко усклађивање сагласно новом концепту, у складу са којим се више не издаје дозвола за рад, као посебни акт. Такође, прецизирано је да странац може закључити уговор о раду на неодређено и на одређено време, а прописани су и основи за престанак важења таквог уговора (престанак важења јединствене дозволе и други случајеви у складу са законом којим се уређује рад). Такође, јасно је наглашено да послодавац не сме запошљавати нити користити рад странца који незаконито борави у Републици Србији.

Даље, изменом члана 10. важећег закона, такође је извршено термилошко усклађивање сагласно новом концепту закона, односно вршење процене од стране Националне службе за запошљавање у оквиру поступка издавања јединствене дозволе. Прецизирано је и да се сви потребни докази неопходни за оцену испуњености услова подносе електронски путем, преко Јединственог портала, као и да се процена врши оценом „испуњава”, односно „не испуњава”, као и да се процена доставља надлежном органу Министарства унутрашњих послова у року од 10 дана од дана пријема уредног захтева. Такође, прецизирано је да се одредбе овог закона које се односе на оцену испуњености

услова за запошљавање, посебне случајеве запошљавања и samozapoшљавање странца сходно примењују и на поступак одобравања визе за дужи боравак по основу запошљавања.

Затим, изменом постојећег члана 11. уводи се појам и поступак давања сагласности која се издаје у случајевима када странац, односно послодавац у име странца, или овлашћено лице може поднети захтев електронским путем за промену основа рада, промену послодавца или за запошљавање код два или више послодавца. Увођењем наведене сагласности, омогућава се странцу, да за време важења јединствене дозволе, може променити основ рада, послодавца или радити код више послодавца, без измене саме јединствене дозволе, чиме се знатно доприноси смањењу административног оптерећења.

Чланом 5. Нацрта закона бришу се чл. 12-14, с обзиром да је категорија странца на које се тренутно примењује систем издавања личне радне дозволе, препозната као категорија странаца, који имају право на рад без обавезе прибављања јединствене дозволе.

Чланом 6. Нацрта закона, којим се мења члан 15. важећег закона, врши се даље терминолошко усклађивање. Истовремено, а имајући у виду начело једнаког третмана на коме се заснива Закон о запошљавању странаца, брисана је одредба којом се забрањује послодавцу да упути странца на рад код другог послодавца. Наиме, како у складу са важећим прописима послодавац може домаћег држављанина да упути на рад код другог послодавца, то се примењујући начело једнаког третмана, исто има применити и на странца, у складу са законом.

Чланом 7. Нацрта закона сходно новом концепту, извршено је брисање члана 15а.

Чланом 8. Нацрта закона, у складу са новим концептом, прецизирани су услови за вршење процене за запошљавање.

Чланом 9. Нацрта закона додаје се члан 16а, којим је прецизирано да се спровођење теста тржишта рада, односно међурегионално посредовање у запошљавању, сходно предложеном решењу, подноси електронским путем у оквиру услуге намењене за издавање јединствене дозволе, те да је саставни део захтева за издавање јединствене дозволе за запошљавање.

Чланом 10. Нацрта закона терминолошки се прецизирају и усклађују појмови у складу са предложеним изменама и допунама.

Чланом 11. Нацрта закона брише се важећи члан 18. којим се таксативно наводе радне дозволе за посебне случајеве запошљавања, а имајући у виду да се напушта досадашњи концепт издавања радних дозвола.

Чланом 12. Нацрта закона мења се члан 19. тако што се прецизира вршење процене за упућена лица. Прецизирано је да акт о упућивању на привремени рад у Републику Србију између послодавца и страног послодавца, мора садржати одредбе којима се утврђује начин остваривања права и обавеза из рада за време трајања привременог упућивања (услови рада, односно стручног оспособљавања, начин обезбеђивања и висину зараде, радно време и др.). Истовремено, имајући у виду специфичан карактер упућивања, односно да је у питању упућивање на привремени рад, када странац остаје у осигурању код иностраног послодавца, прецизирано је и да странац мора бити пријављен на обавезно социјално осигурање код иностраног послодавца, као и да по истеку привременог упућивања мора бити враћен код свог послодавца. Додатно се прописује и да упућено лице не може остваривати мања права од права прописаних законом којима се уређује рад у Републици Србији у погледу обавезног садржаја утврђеног начина остваривања права и обавеза из акта о упућивању, као и да је послодавац у обавези да обезбеди остваривање тих права. Такође, прецизирано је да се странац може упутити на рад и на стручно оспособљавање и усавршавање.

Чланом 13. Нацрта закона, с обзиром на нови концепт закона, брише се постојећи члан 20.

Чланом 14. Нацрта закона мења се члан 21. тако што се прецизира вршење процене за кретање у оквиру привредног друштва. У циљу лакше примене прописа у пракси, овим чланом је прецизиран појам руководиоца и специјалисте, а код приправника, прецизирано је и да се односи на приправника са високим образовањем. Даље, прецизирани су и услови за вршење процене, а који поред осталог подразумевају и постојање одговарајућег акта о упућивању, којим се утврђује минимум остваривања права и обавеза из рада, по истом принципу као и код услова прописаних за упућено лице, укључујући и јасно прописану обавезу послодавца да обезбеди остваривање тих права. Такође, имајући у виду досадашњу примену прописа, као и да је кретање у оквиру привредног друштва по својој суштини једна врста упућивања радника, овим чланом је прецизирано да се, у случају постојања међународног уговора о социјалној сигурности, јединствена дозвола за кретање у оквиру привредног друштва издаје у поступку, сагласно условима и за период утврђен тим уговором. Имајући у виду наведено, и код кретања у оквиру привредног друштва, као једне врсте упућивања на привремени рад када странац остаје у осигурању код иностраног послодавца, и овде је прецизирано да странац мора бити пријављен на обавезно социјално осигурање код иностраног послодавца, као и да по истеку привременог упућивања мора бити враћен код тог послодавца.

Чланом 15. Нацрта закона мењају се чл. 22. – 23. тако што се врши термилошко усклађивање, односно прецизира вршење процене за независног професионалца, за оспособљавање и усавршавање и за samozapoшљавање странца. Код вршења процене за samozapoшљавање странца, додатно је унапређен поступак, тако што су поједностављени услови за samozapoшљавање странца.

У члану 16. Нацрта закона врши се усклађивање са новом терминологијом, а додатно је прецизирана одредба тако што се прописује да се у случају поремећаја на тржишту рада могу увести квоте како у односу на одређене делатности, тако и у односу на одређене државе. Такође, прецизирано је и да Влада посебним актом може у зависности од стања на тржишту рада и општег интереса Републике Србије, изузети одређене категорије странаца са дефицитарним занимањима, одређена занимања, профиле од прибављања сагласности, односно од спровођења теста тржишта рада.

Чланом 17. Нацрта закона бришу се постојећи чл. 25. – 30. с обзиром да се напушта концепт издавања дозволе за рад, те да јединствени акт у поступку одлучивања о захтеву за привремени боравак и рад, доноси надлежни орган Министарства унутрашњих послова. Сходно томе, брисане су одредбе којима се уређује садашњи поступак издавања и продужења дозволе за рад, поништај и престанак важења дозволе за рад.

Чланом 18. Нацрта закона усклађује се са новим концептом, тако да ће уместо досадашње евиденције о издатим дозволама за рад, Национална служба за запошљавање водити евиденцију о издатим сагласностима.

Чланом 19. Нацрта закона мењају се чл. 34. – 36. тако што се, сходно предложеним решењима, прецизирају казнене одредбе.

Чланом 20. Нацрта закона, прописује се да ће се поступци започети пре ступања на снагу овог закона окончати по одредбама прописа по којима су започети. Такође, прописује се ступање на снагу и примена закона. Одложена примена појединих одредаба закона неопходна је због потребне успостављања материјално-техничких услова за њихову примену, односно успостављања услова за размену релевантних података између

надлежних органа у поступку издавања, односно продужења јединствене дозволе, а у складу са решењима прописаним овим законом и паралелним изменама и допунама Закона о странцима.

#### **IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије за 2023. годину, као ни за наредне две фискалне године.