

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о запошљавању странаца

I Општа процена ризика корупције

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике припремило је и објавило Нацрт закона о запошљавању странаца (у даљем тексту: Нацрт закона), поводом којег је у току јавна расправа.

Предмет Нацрта закона су услови и поступак за запошљавање странаца и друга питања од значаја за запошљавање и рад странаца у Републици Србији.

Објављени Нацрт закона не садржи образложење, иако је оно обавезни део Нацрта, што отежава разјашњење неких предложених решења.

Нацрт закона садржи ризике корупције који се односе на употребу недовољно прецизних формулација (*непримерени терет за систем социјалне заштите у Републици, разлози заштите јавног поретка или безбедности Републике и њених грађана, већи број странаца итд.*), употребу појмова који нису дефинисани Нацртом закона, давање дискреционих овлашћења и постојање правних празнина.

Један од ризика корупције који се јавља у више одредаба Нацрта закона јесте погрешно упућивање на његове друге одредбе. Тако је у члану 15. став 5. речи *из става 1.* потребно заменити речима *из става 2. овог члана*; у члану 35. став 1. тачка 12. речи *члан 27. став 3.* потребно је заменити речима *члан 28. став 2,* док је у члану 37. став 1. тачка 2. речи *члана 10. став 2.* потребно заменити речима *члана 10. став 3.*

Поред тога, према Нацрту закона, организација надлежна за послове запошљавања ће одређена питања уредити општим актима, иако би нека од тих питања требало уредити законским одредбама. Прецизније, Нацртом закона је предвиђено да ће начин доказивања чињеница од утицаја на доношење решења и начин издавања дозволе за рад прописати општим актом организација надлежна за послове запошљавања.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења налази се приказ ризика корупције у основним одредбама, одредбама које се односе на услове за запошљавање странаца, ограничавање запошљавања странаца, поступак издавања дозволе за рад, евиденцију и сарадњу и надзор, као и у прелазним и завршним одредбама Нацрта закона.

Основне одредбе

Члан 3.

Одредбе овог члана тичу се примене закона. Ставом 2. прописани су случајеви у којима се на запошљавање странаца не примењују услови предвиђени овим законом. Између осталог, у тачкама 2. и 6. наводи се да се ови услови неће примењивати на запошљавање странца који у Републици, без заснивања радног односа, борави ради обављања послова на основу одговарајућих уговора или споразума са међународним организацијама, *између надлежних институција*, или у оквиру међународних пројеката о стручно-техничкој сарадњи, образовању, или истраживању, као и на запошљавање странца који на основу уговора закључених између органа надлежних за послове одбране или унутрашње послове *обавља послове од интереса за*

Републику или за потребе одбране или безбедности земље, или се усавршава у овим областима. Препорука је да се формулација *надлежних институција* прецизира на тај начин што ће се појаснити да се ради о надлежним институцијама Републике Србије и друге државе. Такође, сматрамо да је потребно прецизирати и формулацију *обавља послове од интереса за Републику*, како би се избегла различита тумачења.

Према ставу 3, услови за запошљавање странаца предвиђени овим законом не примењују се на странце чији боравак у Републици Србији не траје дуже од 90 дана у року од шест месеци од првог дана уласка, у случајевима који су наведени у тачкама 1-7. овог става. Између осталог, тачком 1. прописано је да се ови услови не примењују на странца који је власник, оснивач или заступник правног лица, као и члан органа тог правног лица *или његове организационе јединице регистроване за обављање делатности у Републици, у складу са законом*, ако није у радном односу у том правном лицу. Имајући у виду да се у Закону о регистрацији привредних субјеката, као и у Закону о привредним друштвима, не користи израз *организациона јединица*, већ *огранак*, препорука је да се ова одредба измени и усагласи са одредбама наведених закона. Напомињемо да се иста препорука односи и на одредбе члана 21. Нацрта закона, које се тичу издавања радне дозволе за кретање у оквиру привредног друштва регистрованог у иностранству, с обзиром да се и у њима користи израз *организациона јединица*.

Тачком 5. прописано је да се услови предвиђени овим законом не примењују на странца који лично обавља привремене образовне, спортске, уметничке, културне *и друге сличне активности*, у организацији овлашћених организација, државних органа или органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, као и на његово пратеће особље. Сматрамо да је формулација *друге сличне активности* недовољно јасна и да је потребно да се или прецизира, или брише.

Одредбе које се односе на услове за запошљавање странаца

Члан 5.

Овај члан односи се на услове за запошљавање држављана ЕУ. Ставом 4. прописано је да лице из става 1. овог члана не сме постати *непримерени терет за систем социјалне заштите у Републици*. По нашем мишљењу, формулација *непримерени терет за систем социјалне заштите у Републици* је недовољно одређена и оставља простор за различита тумачења. С обзиром на наведено, препорука је да се ова одредба измени на тај начин што ће се појаснити шта значи *непримерени терет за систем социјалне заштите у Републици*.

Члан 8.

Ставом 1. овог члана предвиђено је да право на слободан приступ тржишту рада имају упућена лица која нису држављани ЕУ, а која је на рад у Републику упутио послодавац који има седиште у држави чланици Европске уније, Европског економског простора и Швајцарске Конфедерације *и у којој послује редовно и у значајној мери*. Сматрамо да би у овој одредби требало прецизирати формулацију *послује редовно и у значајној мери*, односно појаснити како се утврђује да послодавац послује редовно и у значајној мери у одређеној држави.

Члан 12.

Овим чланом уређује се издавање личне радне дозволе. Ставом 2. прописано је да се лична радна дозвола *може издати* у случајевима утврђеним међународним споразумом који обавезује Републику, у складу са тим споразумом. По нашем мишљењу, ова одредба је недовољно прецизна и пружа дискрециона овлашћења приликом одлучивања о издавању личне радне дозволе. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени на тај начин што ће се

прецизирати да *ће се лична радна дозвола издати* у складу са међународним споразумом који обавезује Републику Србију, у случајевима који су утврђени тим споразумом.

Ставом 3. предвиђено је да се лична радна дозвола ради спајања породице издаје и на захтев члана уже породице странца из става 1. тач. 1-2) овог члана коме је издато одобрење за стално настањење или привремени боравак, као и *странца члана породице држављана Републике* и странца српског порекла до трећег степена сродства у правој линији, уколико лице испуњава услов у погледу минималних година живота за заснивање радног односа у складу са прописима о раду. Ставом 4. одређено је која се лица сматрају члановима *уже породице*, у смислу Нацрта закона, док, с друге стране, одредбама Нацрта закона није уређено која ће се лица сматрати члановима *породице*. Имајући у виду све наведено, сматрамо да је одредбу става 3. потребно изменити на тај начин што ће се навести да се лична радна дозвола издаје и на захтев странца члана *уже породице* држављана Републике.

Члан 13.

Према ставу 1, лична радна дозвола издаје се на период док траје лична карта издата странцу који има одобрење за стално настањење, односно док лице има одговарајући статус избеглице или статус лица из посебне категорије странаца у Републици, *или на период док траје одобрење за привремени боравак странца из ст. 2-3 чл.12.* Имајући у виду да се став 2. члана 12. Нацрта закона не односи на одобрење за привремени боравак странаца, већ на издавање личне радне дозволе у случајевима утврђеним међународним споразумом који обавезује Републику Србију, препорука је да се из ове одредбе бришу речи *става 2.*

Ставом 2. предвиђено је да се лицу које тражи азил лична радна дозвола *може издати* девет месеци након подношења захтева за азил, ако одлука о том захтеву није донета без његове кривице, за период од шест месеци уз могућност продужења, док траје статус лица које тражи азил. Сматрамо да је ова одредба недовољно прецизна и да пружа дискрециона овлашћења приликом одлучивања о издавању личне радне дозволе лицу које је затражило азил. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени на тај начин што ће се прецизирати да *ће се* лицу које тражи азил лична радна дозвола издати уколико су испуњени потребни услови.

Члан 14.

Одредбе овог члана односе се на врсте радних дозвола. Ставом 1. тачка 2. предвиђено је да је једна од радних дозвола и *радна дозвола за посебне случајеве запошљавања.* Имајући у виду да се касније, у члану 18. Нацрта закона, за ову радну дозволу користи израз *радна дозвола за посебне случајеве запошљавања и рада*, препорука је да се не користе различити изрази за исти појам.

Одредбе које се односе на ограничење запошљавања странаца

Члан 24.

Одредбама става 1. и 2. овог члана предвиђено је да Влада одлуком *може* да ограничи број странаца којима се издају дозволе за рад у *случају поремећаја на тржишту рада, у складу са миграционом политиком и стањем и кретањем на тржишту рада.* Квота се утврђује на предлог министарства надлежног за послове запошљавања, уз претходно прибављено мишљење Социјално-економског савета основаног за територију Републике и организације надлежне за послове запошљавања. Сматрамо да су наведене одредбе недовољно прецизне и да остављају простор за различита тумачења. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе измене и да се прецизира у којим случајевима ће Влада својом одлуком ограничити број странаца којима се издају дозволе за рад и какав је поступак за доношење такве одлуке.

Одредбе које се односе на поступак издавања дозволе за рад

Члан 27.

Ставом 3. предвиђено је да се дозвола за рад *може* продужити, ако су у моменту подношења захтева за продужење исуњени услови за њено издавање. По нашем мишљењу, ова одредба оставља простор за различита тумачења и пружа дискрециона овлашћења приликом доношења одлуке о продужењу дозволе за рад. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени на тај начин што ће се прецизирати да ће у случају када су у моменту подношења захтева за продужење дозволе за рад исуњени услови за њено издавање, организација надлежна за послове запошљавања продужити важење ове дозволе.

Члан 28.

Одредбом става 3. овог члана прописано је да обрасце захтева за издавање, односно продужење дозволе за рад, *начин доказивања чињеница од утицаја на доношење решења, ближе уређење начина издавања* и садржај дозволе за рад општим актом прописује организација надлежна за послове запошљавања. По нашем мишљењу, начин доказивања чињеница од утицаја на доношење решења и начин издавања дозволе за рад требало би ближе уредити Нацртом закона. Имајући у виду наведено, препорука је да се Нацрт закона допуни одредбама којима ће се уредити ова питања.

Члан 30.

Овим чланом уређен је престанак важења дозволе за рад. Између осталог, ставом 1. тачка 5. предвиђено је да дозвола за рад престаје да важи *ако то захтевају разлози заштите јавног поретка или безбедности Републике и њених грађана*. Сматрамо да је наведена формулација уопштена и да оставља простор за различита тумачења. С обзиром на наведено, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се појаснити шта се сматра *разлозима заштите јавног поретка или безбедности Републике и њених грађана*, у смислу Нацрта закона.

Ставом 2. прописано је да је странац дужан да обавести организацију надлежну за послове запошљавања о околностима из става 1. тач. 2) и 4) овог члана *у року од 15 дана од дана када је изгубио својство предузетника или је правно лице престало са радом*. Међутим, губитак својства предузетника или престанак рада правног лица наводе се као разлози за престанак важења дозволе за рад једино у тачки 4. става 1, док је у тачки 2. овог става предвиђено да дозвола за рад престаје да важи *одрицањем*. Имајући у виду наведено, препорука је да се одредба става 2. измени и да се Нацртом закона предвиди у којем је року од дана одрицања потребно о томе обавестити организацију надлежну за послове запошљавања.

Одредбе које се односе на евиденцију и сарадњу

Члан 32.

Овим чланом предвиђено је да су органи и организације који обављају послове везане за боравак и запошљавање странца, други органи и организације који обављају послове у вези са остваривањем различитих права странца, као и организације послодаваца и синдиката, дужни да непосредно и континуирано сарађују и размењују потребне информације између себе и са другим органима и организацијама у иностранству. По нашем мишљењу, ова одредба је уопштена и, с обзиром да Нацртом закона није даље уређена сарадња органа и организација који обављају послове везане за боравак, запошљавање и остваривање различитих права странаца у погледу запошљавања и рада странаца у Републици Србији, указујемо да би требало детаљније регулисати ова питања.

Одредбе које се односе на надзор

Члан 34.

Одредбама овог члана прописано је да је инспектор рада у вршењу инспекцијског надзора, између осталог, *овлашћен* да послодавцу наложи *привремени, односно престанак рада док послодавац не поступи по налогу инспектора у смислу отклањања утврђене повреде овог закона, у случају кад код истог послодавца два и више пута утврди незаконито запошљавање странаца, односно запошљавање странца супротно одредбама овог закона, или ако код истог послодавца супротно одредбама овог закона утврди запошљавање већег броја странаца.* Сматрамо да је у овој одредби потребно прецизирати шта се сматра *већим бројем странаца.* Поред тога, указујемо да би, по нашем мишљењу, у овим одредбама требало појаснити да ће инспектор рада у свакој ситуацији када утврди да је дошло до наведених повреда наложити одговарајућу меру.

Прелазне и завршне одредбе

Члан 39.

Овим чланом предвиђено је да је организација надлежна за послове запошљавања дужна да донесе прописе на основу овлашћења из овог закона и усклади своју организацију са одредбама овог закона, у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. Имајући у виду значај ових прописа за спровођење Нацрта закона, сматрамо да би овом одредбом требало предвидети да ће се наведени прописи припремити и донети у краћем року од предвиђеног.

III Закључак

Нацрт закона садржи ризике корупције који се односе на употребу недовољно прецизних формулација, употребу појмова који нису дефинисани Нацртом закона, давање дискреционих овлашћења, постојање правних празнина и погрешно упућивање. Поред тога, према Нацрту закона, организација надлежна за послове запошљавања ће одређена питања уредити општим актима, иако би нека од тих питања требало уредити законским одредбама.

Отклањање наведених ризика корупције из Нацрта закона би, по нашем мишљењу, допринело адекватнијем уређењу запошљавања и рада странаца у Републици Србији.