

## ZAPOŠLJAVANJE RADNIKA MIGRANATA – PRETPOSTAVKE, USLOVI I OGRANIČENJA\*\*

### Sažetak

*Premda se u srcu radnopravnih pravila o zaštiti radnika migranata nalazi potreba za obezbeđivanjem dostojanstvenih uslova rada, poseban izazov za savremene države predstavlja stvaranje uslova za dostojanstveno zapošljavanje ovih lica. U radu su, otud, razmotrena pitanja pretpostavki (uredan ulazak u određenu državu) i uslova za zasnivanje radnog odnosa sa strancima (odobrenje za boravak i dozvola za rad), kao i pitanje ograničenja njihovog zapošljavanja u odabranim državama (kvote za zapošljavanje stranaca, ograničavanje kataloga poslova čije se obavljanje može poveriti strancima i dr.). Autor polazi od hipoteze da se utvrđivanjem odgovarajućih pretpostavki i specijalnih uslova za zasnivanje radnog odnosa sa strancima, za radnike migrante uspostavlja i niz različitih migrantskih položaja, od kojih su neki izrazito prekarni. Primena merodavnih pravnih propisa bi, otud, morala biti praćena (pravnim i vanpravnim) merama upravljenim ka delotvornoj zaštiti dostojanstva radnika migranata i sprečavanju njihove radne eksploatacije.*

**Ključne reči:** *stranac, pravo na rad, odobrenje za boravak, radna dozvola, kvote za zapošljavanje stranaca.*

### 1. Uvod

Migracije stanovništva izraz su uživanja prava svakog da se kreće u širokom prostoru i po slobodnom izboru. Pored slobode kretanja i slobode izbora mesta boravka na teritoriji određene države, ovo pravo pretpostavlja i mogućnost prelaska državnih granica i putovanja u inostranstvo, što Haker (Hucker, 1978, pp. 329-330) označava kao *pravo na emigriranje*. Reč je, preciznije, o slobodi svakog da napusti teritoriju vlastite države i njegovom pravu da se u svoju državu slobodno vrati, kao što je predviđeno u čl. 13, st. 2 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (usvojene i proglašene Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 217 A /III/ od 10. decembra 1948. godine). Ne postoji, međutim, i *pravo na imigriranje*, u smislu prava na neograničen slobodan ulazak

---

\* Doktor pravnih nauka, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, e-mail: [ljubinka@ius.bg.ac.rs](mailto:ljubinka@ius.bg.ac.rs)

\*\* Rad je napisan u okviru naučnoistraživačkog projekta „Identitetski preobražaj Srbije“, čiji je nosilac Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

i nastanjivanje u svakoj državi. Ovo stoga što savremene države, bezmalo kao poslednji bastion suverenosti, ljubomorno čuvaju svoja ovlašćenja za odlučivanje o ulasku i nastanjenju (kao i zapošljavanju) stranaca na svojoj teritoriji (Dauvergne, 2008, p. 2). Svaka država ima, naime, pravo da primi samo strance koji ispunjavaju uslove propisane domaćim zakonodavstvom i međunarodnim ugovorima koji je obavezuju.

Najbrojniju kategoriju subjekata međunarodnih migracija predstavljaju radnici migranti i članovi njihovih porodica: prema podacima Međunarodne organizacije rada za 2015. godinu, migranti su činili 3% ukupne svetske populacije (243,7 miliona migranata); njih 207 miliona bilo je starije od 15 godina, 150 miliona migranata obavljalo je neku profesionalnu aktivnost, dok su radnici migranti činili 4,4% ukupne radno aktivne populacije u svetu (International Labour Conference, 2016, pp. 10-13). Pokretljivost radnika migranata motivisana je njihovim mogućnostima za zaposlenje, visinom zarada i drugim uslovima rada, životnim uslovima i mogućnostima za obrazovanje i profesionalno usavršavanje. Međunarodne migracije radnika su, pritom, dugo posmatrane samo u svetlosti ekonomskih dobitaka i gubitaka zainteresovanih država, dok je danas jedno od centralnih pitanja koje se postavlja u vezi s ekonomskim migracijama – pitanje pravne zaštite radnika migranata i članova njihovih porodica. To vredi i za oblast zapošljavanja, jer su ova lica posebno osetljiva kategorija tražilaca zaposlenja, prevashodno stoga što se, u skladu s načelom teritorijalnosti, radno zakonodavstvo države porekla ne može protegnuti na njih kada se nalaze u inostranstvu, dok na teritoriji države prijema postoji rizik od njihove radne eksploatacije i drugih zloupotreba poslodavčevih ovlašćenja. Ovo stoga što stranci neretko nisu (uopšte ili pravilno i potpuno) upoznati s objektivnim pravom države prijema i svojim subjektivnim radnim pravima, što obično ne poznaju običaje i zvanični jezik države prijema i što su daleko od svojih porodica. To ih čini posebno osetljivim i, posledično, zavisnim od poslodavca, naročito zbog rizika iskorišćavanja njihovog osetljivog položaja za ostvarivanje profita, između ostalog i stoga što je pravo na boravak i rad u državi prijema vremenski ograničeno i što poslodavac može da utiče na period u kome će stranac moći da ostane na određenoj teritoriji (Herzfeld Olsson, 2017, pp. 259-260).

Pitanje pravnog položaja radnika migranata neizbežno je povezano i s pitanjem da li će se prema njima postupati jednako kao s domaćim radnicima ili ne. Odgovor na ovo pitanje zavisi od zakonodavstva svake države, koje, pritom, odražava (i uvažava) nacionalne prilike i potrebe, u smislu nedostatka ili viška radnikā na tržištu rada (uopšte i/ili u određenim zanimanjima), ciljeva migracione, demografske, ekonomske politike i politike zapošljavanja i dr. No, i pored tih razlika, može se konstatovati da ne postoje države koje svim državljanima svih stranih država i svim licima bez državljanstva obezbeđuju jednak tretman kao i domaćim radnicima. Umesto toga, države garantuju jednako postupanje prema stranim radnicima samo u korist državljana određenih država, i to u skladu s međunarodnim konvencijama koje počivaju na načelu reciprociteta ili u skladu s drugim izvorima prava međunarodnog porekla koji se primenjuju na sve migrante na teritoriji određene države. Odgovarajuće garantije su, pritom, motivisane različitim potrebama radnika migranata, njihovih porodica, država njihovog porekla i država njihovog prijema – od potrebe da se zaštiti dostojanstvo radnika migranata i spreči

njihova radna eksploatacija do potrebe da se spreči neloyalna konkurencija na tržištu (Herzfeld Olsson, 2017, p. 258). Navedene potrebe uvažene su i prilikom uređivanja položaja radnika migranata na međunarodnom nivou, te se u fokusu merodavnih izvora prava nalazi načelo jednakog postupanja prema domaćim i stranim radnicima u pogledu zapošljavanja i uslova rada. Ipak, primenu tog načela u velikoj meri ograničava personalno područje primene merodavnih akata Ujedinjenih nacija, Međunarodne organizacije rada i Saveta Evrope, koje je neretko utvrđeno tako da se predmetno načelo ne primenjuje u celosti na određene kategorije privremenih radnika migranata, kao ni na subjekte neregularnih migracija. Osim toga, merodavni univerzalni izvori prava imaju skroman broj ratifikacija, zbog čega su izvori prava Evropske unije (EU) solidniji instrument zaštite radnika migranata (istina samo ukoliko oni imaju državljanstvo EU), budući da obavezuju sve države članice EU i jer je njima predviđena široka (ne i dosledna i potpuna) primena načela jednakosti domaćih i stranih radnika.

Načelo jednakog postupanja prema domaćim i stranim radnicima ne podrazumeva, međutim, potpuno izjednačavanje položaja stranih i domaćih radnika, jer to i nije moguće dok postoji državljanstvo. Režim jednakog postupanja nije, naime, nespojiv s utvrđivanjem određenih specijalnih uslova koje stranci moraju ispuniti da bi zasnovali radni odnos. Utvrđivanje ovih uslova ne može se smatrati diskriminacijom, jer je to neophodno radi zaštite domaćeg tržišta rada (tj. domaćih radnika, u smislu sprečavanja ili ograničavanja konkurencije stranih radnika domaćim radnicima), odnosno za ostvarivanje legitimnih ciljeva nacionalne migracione i/ili demografske politike. Isto vredi i za utvrđivanje ograničenja za zapošljavanje stranaca, koja mogu zadobiti različite oblike, od garantije prioriteta u zapošljavanju utvrđenog u korist domaćih radnika, preko kvota za zapošljavanje stranaca, do ograničavanja kataloga poslova koje mogu obavljati radnici migranti.

## 2. Opšta pretpostavka za zapošljavanje stranaca

Zapošljavanje stranaca pretpostavlja njihov *uredan ulazak u određenu državu*, tj. ulazak s važećom putnom ispravom i s odobrenjem za ulazak, boravak ili tranzit koje se pribavlja pre ulaska na teritoriju određene države (viza), ako je to potrebno. Ovo stoga što države, u skladu s opštim načelima međunarodnog prava, imaju suvereno pravo da odlučuju o ulasku stranaca na njihovu teritoriju, uz određena izuzetna ograničenja. Službenici granične policije svake države su, naime, dužni da, prilikom vršenja granične kontrole, poštuju osnovna ljudska prava svih migranata, uz obavezu prihvata lica koja zavređuju međunarodnu zaštitu, u smislu obaveze da im se, bez odlaganja, omogućí pristup postupku azila (Davinić & Krstić, 2019, p. 41).

Uredan ulazak na teritoriju određene države predstavlja opštu pretpostavku, ne i specijalni uslov za zasnivanje radnog odnosa sa strancem, iako već i ta pretpostavka ograničava pristup tržištu rada. Njen značaj je veliki utoliko što jedno od najdelikatnijih pitanja savremenog radnog prava predstavlja pitanje radnopravne zaštite subjekata neregularnih migracija, što uključuje i pitanje radnopravnog položaja stranca koji je

nezakonito ušao u određenu državu. Stoga se i jedna od klasifikacija radnika migranata zasniva na zakonitosti njihovog prekograničnog kretanja, u smislu razlikovanja *regularnih i neregularnih migracija*. Premda se ova klasifikacija ne tiče samo urednosti ulaska na teritoriju određene države već i poštovanja njenih propisa o boravku, nastanjenju i obavljanju profesionalne aktivnosti na domaćoj teritoriji, pitanje ispunjenosti opšte pretpostavke za zasnivanje radnog odnosa sa strancem značajno je i nezavisno od drugih segmenata regularnosti migracija.

### 3. Specijalni uslovi za zasnivanje radnog odnosa sa strancem

#### 3.1. Ciljevi utvrđivanja specijalnih uslova

U prošlosti nisu postojale mere državnih organa koje bi ograničavale emigraciju radnika iz evropskih država, već su, kako objašnjava Vogel-Polski (Vogel-Polsky, 1986, pp. 167-168), u duhu doktrine *laissez-faire*, migranti snosili sve rizike prekograničnog kretanja. U državama imigracije, posebno onim prekookeanskim, imigracije su podsticane, između ostalog i minimalnom kontrolom ulaska stranaca na njihovu teritoriju (Vogel-Polsky, 1986, p. 167). Stranci s urednim boravkom u određenoj državi imali su pravo na zasnivanje radnog odnosa bez dužnosti ispunjenja dodatnih, specijalnih uslova koji bi važili samo za lica koja nemaju državljanstvo države na čijoj teritoriji rade i/ili za njihove poslodavce. U nekim državama, taj pristup je napušten s porastom stope nezaposlenosti i pojavom konkurencije stranaca domaćim radnicima, dok je u pojedinim državama ova promena bila motivisana potrebom domaćeg tržišta rada za stranim radnicima. Navedeni činioци uticali su na osmišljavanje osobenih nacionalnih politika zapošljavanja i migracionih politika, koje su, između ostalog, uključile i postavljanje ograničenja u vezi sa zapošljavanjem stranaca.

Pored ispunjenosti opšte pretpostavke za zasnivanje radnog odnosa sa strancem, ograničenja za zapošljavanje stranaca mogu zadobiti i oblik specijalnog uslova za zasnivanje radnog odnosa sa strancem, ili pak oblik mera usmerenih na zaštitu domaćih radnika, odnosno na davanje prednosti domaćim radnicima u oblasti zapošljavanja, kroz pravilo da se stranci mogu zapošljavati samo ukoliko ne postoje domaći radnici s potrebnim sposobnostima, veštinama i umećima, pravilo da se stranci zapošljavaju samo u određenim zanimanjima, kod određenih poslodavaca ili na određenim teritorijama države u pitanju i pravilo da se strancima obezbeđuju ista zarada i drugi uslovi rada kao i domaćim radnicima (Böhning & Maillat, 1974, p. 17). Prilikom utvrđivanja specijalnih uslova za zasnivanje radnog odnosa sa strancem, države, pre svega, „slede meandre ekonomske konjunktуре“, tj. polaze od interesā domaćih poslodavaca da angažuju strance dok postoji visoka konjunktura na tržištu rada (Pélissier, Auzero & Dockès, 2013, p. 197). To, preciznije, znači da su države motivisane, pre svega, potrebom da spreče pojavu problemā koji prate zapošljavanje stranaca, od problema ekonomske prirode (npr. visoka stopa nezaposlenosti domaćih državljana), preko problema socijalne prirode (npr. finansijska neravnoteža domaćeg sistema socijalne sigurnosti, koji bi bio dodatno

opterećen lančanim migracijama članova porodica radnika migranata) do problema demografske prirode (npr. visoki ili niski natalitet). S tim u vezi valja imati u vidu da, u načelu, države primenjuju dva osnovna modela migracionih politika: useljeničke programe i privremene programe. *Useljениčki programi* podstiču prihvatanje stranih radnika, u cilju njihovog dugotrajnog nastanjenja u državi prijema, dok *privremeni programi* pretpostavljaju povratak migranata u državu porekla (Vukorepa, 2018, pp. 93-94). Druga grupa programa je tradicionalno osmišljavana za tzv. gostujuće ili pozvane, pre svega, niskokvalifikovane radnike (engl. *guest worker*; fr. *travailleurs invités*; nem. *Gastarbeiter*), dok se danas češće primenjuju programi za cirkularne migracije (engl. *circular/managed migration program*), koji se koriste kao instrument upravljanja imigracionim tokovima (Ruhs, 2006, p. 7).

Većina država štiti navedene i druge svoje interese *izdavanjem odobrenja i dozvola kojima se ograničava prisustvo migranata na domaćoj teritoriji*. Time se za radnike koji su primljeni na teritoriju druge države uspostavlja i *niz različitih migrantskih statusa*. Neki od njih su vrlo prekarni, budući da, kako s pravom ističu Fadž (Fudge, 2014, p. 36) i Špadina (Špadina, 2012, pp. 96-97, 103), pristup određenim pravima zavisi od države iz koje migrant dolazi (npr. državljani bogatijih država imaju povlastice bezviznog putovanja ili minimalno ograničene mobilnosti), dužine boravka migranata na teritoriji države prijema (dugotrajni rezidenti su u povoljnijem položaju od ostalih migranata), vrste odobrenja za boravak ili dozvole za rad koje im država izdaje (npr. vizni režim za niskokvalifikovane radnike neretko pretpostavlja obezbeđeno zaposlenje i smeštaj, posedovanje određene sume novca na bankovnom računu i sl.), a, u nekim slučajevima, i od zanimanja migranata (visokokvalifikovani radnici su u povoljnijem položaju od onih nekvalifikovanih ili niskokvalifikovanih) i njihovog radnopravnog statusa (radnici migranti sa standardnim radnim odnosom u boljem su položaju od sezonskih radnika i drugih radnika angažovanih na osnovu atipičnih ugovora o radu).

### 3.2. Režim dvostrukih dozvola

Kao specijalni uslov za zasnivanje radnog odnosa sa strancem najpre se može pojaviti odobrenje za boravak na teritoriji određene države, ali preovlađuje režim dvostrukih dozvola, u kom se, pored odobrenja za boravak, kao specijalan uslov pojavljuje i dozvola za rad. Time se obezbeđuje intenzivnija zaštita domaćih radnika, ali ima i država u kojima je taj uslov redukovana na jedinstveno odobrenje za boravak i rad na domaćoj teritoriji (Blanpain, 2014, st. 10.46 i dalje). Konačno, postoje i države u kojima specijalni uslov predstavlja i odobrenje dato poslodavcu da zaposli strance. Od navedenih pravila se manje ili više odstupa u državama članicama pojedinih regionalnih organizacija, koje garantuju slobodu kretanja državljana država članica, poput Evropske unije i *MERCOSUR*.

Odobrenje za boravak na teritoriji određene države može zadobiti oblik vize, odobrenja za privremeni boravak ili odobrenja za stalno nastanjenje. S tim u vezi valja imati u vidu da je stranac kome je odobreno stalno nastanjenje, po pravilu, izjednačen

u pravima i obavezama s državljanima određene države, osim u pogledu onih prava i obaveza koje se izričito odnose na domaće državljane. U tom smislu, posjedovanje odobrenja za stalni boravak u velikom broju država omogućava i lakše zasnivanje radnog odnosa, u smislu da su ostali specijalni uslovi blaži nego kada je migrantu odobren samo privremeni boravak na teritoriji određene države. Osim toga, migrantima kojima je odobreno stalno nastanjenje redovno se omogućava da, u slučaju da ostanu bez posla, nastave da žive na teritoriji određene države i da uživaju iste socijalne prestacije za slučaj nezaposlenosti kao i domaći državljani (International Labour Conference, 2016, st. 426). S druge strane, valja primetiti da države zaposlenja neretko daju prednost boravišnom u odnosu na radnopravni status migranta, što može imati za posledicu ograničavanje ili uskraćivanje radnih prava migranata zbog neregularnog boravišnog statusa. Ipak, utvrđivanje uslova vezanog za odobrenje za boravak ima, pre svega, isključujući učinak. U vezi s tim, Špadina (2012, p. 3) vispreno zaključuje da prevashodstvo boravišnog u odnosu na radnopravni status radnika migranata nije u skladu s međunarodnim pravom ljudskih prava, u kom su radna prava izričito zaštićena, dok boravišni status nije postavljen kao uslov za njihovo uživanje niti predstavlja uslov za uživanje drugih ljudskih prava radnika migranata. Na ovaj zaključak nadovezuje se potreba da se pravna zaštita radnika migranata unapredi tako što će merodavni propisi i njihova primena biti doslednije i potpunije utemeljeni na radnim pravima, umesto dosadašnje prakse obezbeđivanja pristupa pravima na osnovu boravišnog statusa (Špadina, 2012, p. 4).

S druge strane, dozvola za rad, kao uslov za zasnivanje radnog odnosa sa strancem, može zadobiti različite oblike, zavisno od svrhe izdavanja, odnosno zavisno od kategorije licâ kojima se izdaje. Određenim kategorijama stranaca se, tako, može izdati *dozvola za rad s neograničenim trajanjem*, kao što je to u nekim pravnim sistemima slučaj sa strancima koji na teritoriji određene države neprekidno borave duže od propisanog perioda, ili pak sa strancima koji su u braku s domaćim državljanima.

Drugu vrstu dozvola čine *dozvole za rad s ograničenim trajanjem*, koje se, dalje, mogu razlikovati prema svrsi izdavanja dozvole. Ovaj kriterijum, naime, u stranim pravima može voditi pravljenju razlike među dozvolama koje se izdaju za bavljenje određenim zanimanjem (npr. u Australiji i Austriji), ili za rad kod tačno određenog poslodavca (npr. u Sjedinjenim Američkim Državama za radnike sa *H2-B vizom*), ili, pak, za rad na tačno određenom radnom mestu ili poslu u datoj radnoj sredini, kao što je to, primera radi, slučaj u Bosni i Hercegovini i na Kipru.<sup>1</sup> Osim toga, dozvole za rad mogu se razlikovati i prema podnosiocu zahteva za izdavanje dozvola. U tom smislu, najpre, postoje *dozvole koje se izdaju na zahtev poslodavca* i koje se vezuju za tačno određeni posao, jer omogućavaju zapošljavanje samo na poslu za koji je dozvola izdata strancu.

<sup>1</sup> Migranti s odobrenjem za privremeni boravak kojima je dozvola za rad izdata za određeni posao, odnosno za rad kod određenog poslodavca, po pravilu, ne mogu da rade za drugog poslodavca, ili makar ne u prvih godinu dana važenja dozvole za rad, a isto vredi i ukoliko je dozvola izdata za bavljenje određenim zanimanjima. Izuzetno, ovim licima može biti dopušteno da rade na drugom poslu, odnosno u drugom zanimanju ili za drugog poslodavca, ali se takva odluka može doneti samo pošto je izvršeno istraživanje tržišta rada. U svakom slučaju, u pravima u kojima je dozvola za rad vezana za određenog poslodavca ili za određeni posao, postoji i rizik stvaranja zavisnosti od poslodavca, što, dalje, može voditi eksploataciji rada migranata (International Labour Conference, 2016, st. 357-358, 364).

Drugu podgrupu čine *dozvole koje se izdaju na zahtev stranca*, a koje omogućavaju zapošljavanje na teritoriji određene države, kod bilo kog poslodavca, odnosno na bilo kom poslu.<sup>2</sup>

Izdavanje dozvola za rad redovno spada u nadležnost *nosilaca poslova zapošljavanja (javnih službi za zapošljavanje) ili organa državne uprave nadležnih za poslove zapošljavanja*. Ovo stoga što navedeni subjekti vode evidencije o stanju na tržištu rada, ili vode politiku zapošljavanja u određenoj državi, te im utvrđivanje ispunjenosti uslova za izdavanje dozvola za rad omogućava da, u svakom konkretnom slučaju, procene oportunističnost zapošljavanja stranca (Tintić, 1972, p. 60). U tom smislu, specifično rešenje postoji u Švedskoj, gde dozvola za rad predstavlja uslov za zasnivanje radnog odnosa sa strancima, osim sa državljanima drugih nordijskih država (Danska, Island, Norveška i Finska), odnosno sa državljanima EU (Adlercreutz & Nyström, 2015, p. 59). Državljanici tzv. trećih država, pritom, nisu suočeni s teškoćama prilikom dobijanja dozvole za rad, jer u ovoj državi ne postoji test tržišta rada, niti postoje kvote za zapošljavanje stranaca. Jedino ograničenje vezuje se za obavezu poslodavca da, u skladu s načelom preferencijalnog postupanja EU, oglasi slobodan posao na internet stranicama švedske Nacionalne službe za zapošljavanje i Evropske službe za zapošljavanje najkraće deset dana. Po isteku tog roka, poslodavac je slobodan da ponudi posao bilo kom radniku, nezavisno od njegovog državljanstva, ali pod uslovom da konkretno lice zakonito boravi u Švedskoj i da ima dozvolu za rad (Herzfeld Olsson, 2017, pp. 265-266). S tim u vezi valja imati u vidu da su u prošlosti strancima posebnu pomoć pri dobijanju ove dozvole pružali sindikati, dok se od 2009. godine dozvola za rad, bez ikakvih ograničenja, izdaje državljanima trećih država koji imaju ugovor o radu čiji uslovi nisu nepovoljniji od uslova rada predviđenih merodavnim kolektivnim ugovorom ili običajem za domaće radnike, ne bi li se sprečila neloyalna konkurencija (Adlercreutz & Nyström, 2015, p. 59). Švedska agencija za migracije je, pritom, jedini subjekt koji odlučuje o izdavanju dozvole, jer su ukinuta pravila po kojima su, u postupku kontrole odlučivanja o zahtevu stranca, učestvovali javna služba za zapošljavanje i socijalni partneri, u smislu da, čak i onda kada su bili ispunjeni uslovi za izdavanje dozvole za rad, ona nije mogla biti izdata dok sindikati i udruženja poslodavaca ne podnesu svoju saglasnost Nacionalnom birou rada, zbog nastojanja da se na taj način spreči zapošljavanje stranaca u granama i delatnostima u kojima je postojao višak radne snage (Kitić, 1990, p. 485). S druge strane, u savremenom danskom pravu, postoji tzv. sistem brzog odlučivanja o zahtevima za izdavanje dozvola za rad. Reč je o pravilu da poslodavci koji imaju sertifikat Danske agencije za međunarodno zapošljavanje i integraciju (*SIRI*) mogu relativno lako i brzo da zapošljavaju visokokvalifikovane strane radnike, jer po ubrzanom postupku mogu da, u ime stranaca, podnesu zahtev i za njih izdejstvuje odobrenje za boravak i dozvolu za rad u Danskoj. Opisani standardi se, preciznije, tiču zahteva da poslodavac sa više od 20 zaposlenih primenjuje pravila o zaradama i drugim uslovima rada, poštuje odredbe

---

<sup>2</sup> Od ove, u stranim pravima široko prihvaćene tipologije dozvola za rad odstupa se u Irskoj, gde su posebnim zakonom (Employment Permits Act Number 16 of 2006) uvedene tri vrste dozvola, koje se izdaju prema kriterijumima koji su, takođe, autentični: visina zarade koja se ostvaruje na poslu za koji se stranac prijavljuje, vrsta zanimanja stranog radnika, obeležja poslodavca, način oglašavanja slobodnog posla (Costello, 2014, pp. 68-69).

Zakona o strancima (u smislu izostanka kažnjavanja poslodavca za povrede ovog zakona) i da u trenutku izdavanja sertifikata protiv njega nije pokrenut radni spor.<sup>3</sup>

S druge strane, kao državu u kojoj je zapošljavanje stranaca strogo ograničeno valja pomenuti Japan. Od Drugog svetskog rata, japanska vlada vodi restriktivnu politiku zapošljavanja stranaca, od koje nije odstupila čak ni tokom perioda manjka radne snage na domaćem tržištu rada uoči naftne krize (Hanami, 1979, pp. 92-93). Isti pristup preovlađuje i danas, te je broj stranih radnika u Japanu prilično nizak, posebno u poređenju s drugim industrijalizovanim državama, iako je u nekoliko navrata proširena mogućnost za zapošljavanje stranaca, ali, u načelu, samo onih s posebnim znanjima i veštinama. Za razliku od ranijih rešenja, koja su težila sprečavanju integracije nekvalifikovanih stranih radnika u japansko tržište rada, zakonskom novelom od 1989. godine učinjen je i jedan izuzetak od ovog pristupa: deci i unucima japanskih emigranata priznato je pravo na zasnivanje radnog odnosa na poslovima koji ne zahtevaju posebne veštine i znanja. Jedanaest godina kasnije, Planom za kontrolu imigracija predviđena je intenzivnija promena pristupa zapošljavanju stranaca, u cilju savladavanja izazova s kojima se japansko društvo suočava zbog starenja stanovništva. Na tom fonu bio je i istoimeni strateški dokument od 2005. godine, kojim je posebno proširena mogućnost za zapošljavanje zdravstvenih radnika, posebno na (niskoplaćenim) poslovima brige o starima, kao i za unapređenje programa pripravničkog rada i stručne obuke, uz zabranu rada poslodavaca koji krše merodavne propise (Andrees, Nasri & Swuniarski, 2015, p. 56).

Većini savremenih pravnih sistema svojstveno je i postojanje *izuzetaka u kojima za zapošljavanje stranaca nije potrebna dozvola za rad*. Oni se redovno uvode zbog osobenosti poslova, odnosno radnih zadataka čije se obavljanje poverava strancu, ili zbog osobenosti kategorije radnika kojoj stranac pripada, ili pak zbog specifičnih okolnosti u kojima se izvršava prestacija rada. To redovno vredi za zapošljavanje na osnovu ugovora o saradnji dveju država u oblasti nauke, kulture, umetnosti, informisanja i vera, što je, primera radi, slučaj u Španiji, kada je za zapošljavanje stranaca dovoljno da o tome budu obavestene tamošnje javne vlasti (Olea, Rodríguez-Sañudo & Guerrero, 2018, p. 58), dok je u Češkoj pravilo koje se tiče posedovanja dozvole za rad derogirano u korist stranaca s odobrenjem za stalno nastanjenje, stranaca kojima je odobren azil, kao i stranaca određenih zanimanja čije radno angažovanje ne traje duže od sedam uzastopnih kalendarskih dana ili ukupno 30 dana u kalendarskoj godini, poput naučnikā, izvođača i sportista (Pichrt & Štefko, 2015, pp. 119-120). Na istom fonu su i izuzeci koje dopušta kanadsko pravo, u korist diplomata, sportista, izvođača, trgovačkih predstavnika stranih država i radnikā upućenih na rad u Kanadu na period kraći od 90 dana.<sup>4</sup> S druge strane,

<sup>3</sup> Interesantno je uočiti da je u Danskoj, vrlo napredan zakon o zaštiti radnika migranata bio usvojen još 21. avgusta 1908. godine (sa izmenama od 1. aprila 1912. godine). Njime su bili uređeni regrutovanje, kao i uslovi rada i života radnika migranata, među kojima su bili najbrojniji sezonski poljoprivredni radnici iz istočne Evrope. Ta zaštita je, između ostalog, podrazumevala i obavezu poslodavca da prijavi stranog radnika kog angažuje, da mu pruži obavestjenje o uslovima rada, da s njim zaključi ugovor o radu u pisanom obliku, i da ga obavezno osigura za slučaj povreda na radu i profesionalnih oboljenja (Vogel-Polsky, 1986, pp. 169-170).

<sup>4</sup> Severnoamerički sporazum o slobodnoj trgovini (1992) otvara mogućnost za nove izuzetke i nabroja oko 60 zanimanja za čije obavljanje stranci mogu biti angažovani pod liberalnijim uslovima (Carter *et al.*, 2001, p. 100). S tim u vezi valja imati u vidu da su sporazumi o slobodnoj trgovini usmereni prevashodno na libe-



u grčkom pravu, dopušteni izuzetak vezuje se samo za rad u rudarskoj industriji, ako je zapošljavanje hitno potrebno zbog otklanjanja štete koja je nastala na mašinama, opremi i uređajima, pod uslovom da stranac u Grčkoj radi najduže tri meseca i da poseduje tehnička ili naučna znanja koja nezaposlena lica s grčkim državljanstvom nemaju, odnosno da je garancijom (za mašine, opremu i uređaje) predviđeno da su za njihovo održavanje i popravku zaduženi samo strani radnici (Douka & Koniaris, 2001, pp. 225-226). Mogućnost zapošljavanja stranaca iz tzv. trećih država bez dozvole za rad poznaje i britansko pravo, istina, samo u pogledu određenih oblika radnog angažovanja: sezonski rad do tri meseca, rad učitelja i lektora na razmeni (najduže dve godine), rad državljana država Komonvelta (najduže četiri godine), pod uslovom da su im baba i/ili deda rođeni u Ujedinjenom Kraljevstvu, rad pripravnika koji u Ujedinjenom Kraljevstvu treba da steknu osobenu obuku ili radno iskustvo, te rad novinara, trgovačkih predstavnika, kućnog osoblja u diplomatskim predstavništvima, verskih službenika i radnika koji obavljaju poslove od značaja za vazdušni saobraćaj (Butler, 2018, p. 113).

U državama članicama EU, zasnivanje radnog odnosa s državljanima tzv. trećih država pojednostavljeno je tako što se kao specijalni uslov za zasnivanje radnog odnosa pojavljuje *jedinstvena dozvola za boravak i rad na teritoriji određene države članice EU*. Postojala je, naime, potreba za ukidanjem dugotrajnih, složenih i vrlo skupih postupaka izdavanja odobrenja za boravak i dozvole za rad, zbog čega je Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2011/98/EU uvedeno pravilo o sprovođenju objedinjenog postupka za izdavanje jedinstvene dozvole boravka i rada državljana trećih država na teritoriji države članice EU, dok je dozvola za rad za državljane trećih država izričito ukinuta.<sup>5</sup> Direktivom, pritom, nije određeno okvirno trajanje jedinstvene dozvole, a što u praksi redovno podrazumeva to da rok važenja jedinstvene dozvole zavisi od trajanja ugovora o radu (Špadina, 2012, pp. 108-110). Pored radnika migranata, izdavanje jedinstvene dozvole je i u interesu njihovih poslodavaca i nadležnih državnih organa i javnih ustanova, posebno imajući u vidu da su se, za vreme režima dvostrukih dozvola, radnici nalazili u situaciji koja se kolokvijalno može označiti naslovom Helerovog (*Joseph Heller*)

---

ralizaciju kretanja roba, ali da važan segment ekonomske integracije predstavlja i kretanje radnika. Stoga je u interameričkim sporazumima o trgovini uređeno i kretanje radnika, od privremenog boravka poslovnih ljudi u Sporazumu o slobodnoj trgovini između Sjedinjenih Američkih Država (SAD) i Čilea (2003), i Kanadsko-čileanskom sporazumu o slobodnoj trgovini (1996), do slobodnog kretanja visokoobrazovanih radnika s određenim zanimanjima u Karipskoj zajednici. Od ovog niza odstupa Sporazum između SAD, centralnoameričkih država i Dominikanske Republike (2004), budući da su se SAD usprotivile da se imigraciona pitanja urede navedenim izvorom prava (Charnovitz, 2005, pp. 175-176).

<sup>5</sup> Nadležna vlast države članice EU dužna je da odluči o molbi migranta u roku od četiri meseca od njenog podnošenja, s tim što u izuzetno složenim slučajevima taj rok može biti produžen. Posledice ćutanja uprave nisu uređene Direktivom, što može voditi dijametralno suprotnim rešenjima u državama članicama EU, od gubitka prava na boravak i rad na domaćoj teritoriji, u smislu prećutnog odbijanja, uz pravo pokretanja sudskog postupka (npr. u Estoniji, Italiji, Litvaniji, Luksemburgu, Mađarskoj, Poljskoj, Portugaliji, Rumuniji, Slovačkoj, Francuskoj, Hrvatskoj, Češkoj i Španiji), do prećutnog odobrenja, odnosno automatskog produženja jedinstvene dozvole. U Izveštaju Komisije o primeni Direktive 2011/98/EU uočeni su problemi u pogledu odlučivanja u Austriji, Italiji, Letoniji, Litvaniji, Luksemburgu, Nemačkoj, Rumuniji, Švedskoj i Španiji, jer u zakonodavstvima ovih država nema tačno određenih rokova za odlučivanje o molbama stranaca, dok u praksi, čitav postupak prolongiraju zahtevi za evidentiranjem molbi migranata u različitim institucijama, posebno kod nosilaca obaveznog socijalnog osiguranja (European Commission, 2019, p. 5).

popularnog romana „Kvaka 22“, zbog uslovljavanja izdavanja odobrenja za boravak posedovanjem dozvole za rad, uz istovremeno uslovljavanje izdavanja dozvole za rad posedovanjem odobrenja za boravak.

Konačno, valja imati u vidu i to da se u nekim državama primenjuje *bodovni sistem* (engl. *point system*), kod koga se odobrenje za boravak i dozvola za rad mogu izdati svim strancima koji ostvare dovoljan broj bodova za njihovo izdavanje, istina uz izuzetak kandidata u određenim ili svim visokospecijalizovanim poslovima u licencnim zanimanjima, čije obavljanje može biti povereno samo domaćim državljanima. Bodovi, pritom, izražavaju ispunjenost određenih objektivnih kriterijuma, poput stepena obrazovanja, poznavanja jezika države prijema, dužine radnog iskustva, uzrasta, postojanja ozbiljne ponude za zaposlenje, kao i sposobnosti za integraciju, koja se procenjuje na osnovu perioda studiranja i rada u državi prijema, boravka članova porodice u državi prijema i sličnih indikatora (Špadina, 2012, p. 141). Ovaj sistem primenjen je, primera radi, u Velikoj Britaniji, Kanadi i Australiji, i u literaturi se smatra prihvatljivijim od sistema u kom se zapošljavanje stranaca vezuje za određeni posao, odnosno za određenog poslodavca. Ovo prevashodno stoga što se pod okriljem bodovnog sistema vrednuju objektivni kriterijumi. Kako stranac može dobiti odobrenje za boravak i dozvolu za rad samo ako ostvari određeni broj bodova, bodovni sistem omogućava relativno lako prilagođavanje okvira za zapošljavanje stranaca promenama na tržištu rada i u ekonomiji, a što, dalje, obezbeđuje solidniju zaštitu domaćih radnika (Chen, 2003, p. 193).<sup>6</sup>

### 3.3. Ovlašćenje za zapošljavanje stranaca

Od dozvole za rad valja razlikovati ovlašćenje za zapošljavanje stranca, koje se, u nekim državama, pojavljuje kao specijalni uslov za zasnivanje radnog odnosa sa strancem koji treba da ispuni poslodavac. Ovaj uslov se u praksi može pojaviti kao posredno ograničenje profesionalne mobilnosti radnika migranata koji već borave na teritoriji određene države, jer ih ne može angažovati poslodavac kome je uskraćeno ovlašćenje za zapošljavanje stranaca. Ovo tim pre što se u nekim pravima, ovlašćenje za zapošljavanje može izdati poslodavcu samo ako to opravdava stanje na tržištu rada (npr. u Burkini Faso), ili ako nije iscrpljena kvota za zapošljavanje stranaca, kao što je to npr. slučaj u Bosni i Hercegovini, Ruskoj Federaciji i Švajcarskoj (International Labour Conference, 2016, par. 359). Slično ovom uslovu, u nekim državama, poslodavac može zapošljavati strance samo ukoliko je upisan u registar poslodavaca stranaca. To je, primera radi, slučaj u kanadskoj pokrajini Manitoba, gde poslodavac koji želi da zaposli stranca mora biti upisan u registar koji vodi Direktor za radne standarde i koristiti usluge licenciranih

<sup>6</sup> Osim toga, primena bodovnog sistema dovodi do zapošljavanja kvalifikovanijih stranaca u poređenju s državama s kvotnim sistemom, posebno, ukoliko on uključuje i utvrđivanje maksimalnog broja stranaca iz određene države, kao što je, primera radi, slučaj u SAD (Borjas, 1991, p. 23). Ovaj zaključak, međutim, relativizuje činjenica da u praksi, bodovni sistem nije istančano selektivan, jer se, primera radi, migrantima u Australiji i Kanadi određeni broj bodova dodeljuje na osnovu „lične procene“ imigracionih službenika zasnovane na intervjuu s kandidatima, te dovoljan broj bodova mogu ostvariti i stranci sa skromnim nivoom veština (Antecol, Cobb-Clark & Trejo, 2001, pp. 2-3).

agencija za zapošljavanje (Andrees, Nasri & Swuniarski, 2015, p. 48). U registar mogu biti upisani samo poslodavci koji poštuju merodavne radnopravne propise i za koje u sudskom postupku nije utvrđeno kršenje odgovarajućih radnih standarda. Kada je pak reč o federalnom kanadskom pravu, zapošljavanje stranaca u okviru Programa za zapošljavanje privremenih migranata (*Temporary Foreign Workers Program*) uslovljeno je izdavanjem posebnog ovlašćenja – mišljenja o tržištu rada poslodavcu (engl. *Labour Market Opinion*). Ovlašćenje izdaje Kanadska služba za ljudske resurse i razvoj veština, ukoliko poslodavac pokaže da je propisno oglosio slobodan posao, da će za oglašeni posao isplaćivati odgovarajuću zaradu i da je, u slučaju da je u prošlosti zapošljavao strance, poštovao merodavne radnopravne propise. U tom smislu, ima mesta zaključku da se izdavanjem ovlašćenja za zapošljavanje obezbeđuje to da stranci ne preuzimaju poslove koje mogu obavljati kanadski državljani i da se, zbog zapošljavanja stranaca, ne pogoršavaju uslovi rada u Kanadi (Fudge, 2011, p. 16). Ovo tim pre što se poslodavcu za kog se utvrdi da ne ispunjava uslove za dobijanje ovlašćenja uskraćuje mogućnost da u naredne dve godine zapošljava strance pod okriljem Programa za zapošljavanje privremenih migranata. Iako se time poslodavci koji krše prava radnika migranata sprečavaju da zapošljavaju nove radnike, izostaju instrumenti za zaštitu osetljivih kategorija radnika od radne eksploatacije u periodu koji traje do podnošenja zahteva za obnavljanje postojećeg ili izdavanje novog ovlašćenja za zapošljavanje. Ovo tim pre što vezanost (dozvole za rad) za rad kod određenog poslodavca, ograničeni period boravka u Kanadi i neodgovarajuća institucionalna podrška odvraćaju migrante od pokretanja postupaka za zaštitu radnih prava (Fudge, 2011, p. 32).

#### 4. Ograničavanje zapošljavanja stranaca

U cilju zaštite domaćeg tržišta rada, zakonodavci neretko utvrđuju određena ograničenja za zapošljavanje stranaca. To, najpre, vredi za *pravilo da stranac može zasnovati radni odnos samo ako za obavljanje određenog posla nije bilo moguće angažovanje domaćeg radnika* koji ispunjava sve uslove za zasnivanje radnog odnosa, kao što to, primera radi, predviđaju argentinski, mađarski, srpski i češki zakonodavac. Naš zakonodavac ide i korak dalje, te izdavanje radne dozvole za zapošljavanje uslovljava zahtevom da poslodavac, pre podnošenja molbe za izdavanje radne dozvole, nije otpuštao zaposlene usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena na poslovima za koje se traži radna dozvola.

Zapošljavanje stranaca može biti ograničeno i garantijama *prioriteta u zapošljavanju utvrđenog u korist domaćih radnika*. Odgovarajuća garantija, pritom, može zadobiti oblik *pravila da domaći državljani imaju prednost pri zapošljavanju u odnosu na strance*, a može biti primenjena i posredstvom *pravila o odnosu između broja domaćih i stranih radnika koje je dopušteno zaposliti kod poslodavca*. Prioritet u zapošljavanju može biti obezbeđen i utvrđivanjem procenta stranaca koji mogu biti zaposleni na određenoj teritoriji države u pitanju, ili u određenom zanimanju (tzv. *kvota za zapošljavanje stranih radnika*). Obezbeđivanju prioriteta u zapošljavanju

domaćih u odnosu na strane radnike doprinosi i *pravo države da suspenduje mogućnost zapošljavanja stranih radnika*, pre svega u slučaju pojave viška radnika u određenoj profesiji ili u određenom regionu, naravno, uz prethodnu najavu (osim u izuzetnim složenim situacijama) i bez diranja u postojeća zaposlenja.

*Sistem kvota za zapošljavanje* podrazumeva utvrđivanje tačnog broja stranaca koji u određenoj godini imaju pravo na pristup domaćem tržištu rada ili pak pravo na pristup poslovima u određenim zanimanjima. Osim toga, kvota za zapošljavanje može obuhvatiti i utvrđivanje maksimalnog procentualnog udela stranaca u ukupnom broju zaposlenih u državi ili u određenoj privrednoj grani ili delatnosti. Odgovarajući broj ili procenat stranih radnika se, pritom, redovno utvrđuje na osnovu testiranja domaćeg tržišta rada, a u cilju procene dostupnosti domaćih radnika s odgovarajućim kvalifikacijama za slobodne poslove. Reč je, dakle, o meri posredstvom koje se, radi zaštite domaćih radnika, mogućnost za zapošljavanje stranaca otvara samo za slučaj da domaći radnici ne poseduju znanja, sposobnosti i veštine potrebne za rad na slobodnim poslovima, ili da nisu zainteresovani za njihovo obavljanje, najčešće zbog niskih zarada ili potcenjivanja (značaja i ugleda) određene vrste poslova u društvu (Špadina, 2012, p. 138). Isto vredi i u slučaju da na domaćem tržištu rada postoji deficit radnikā određenog zanimanja (u svetlu ekonomskih izgleda za budućnost tržišta rada i potreba poslodavaca u određenoj grani ili delatnosti ili na određenoj teritorijalnoj jedinici), a što, dalje, predstavlja osnov za utvrđivanje kvote za zapošljavanje stranaca čijim će angažovanjem biti ublažen ili čak rešen navedeni problem.

Utvrđivanje kvote za zapošljavanje stranaca obezbeđuje jasan okvir za pristup stranaca domaćem tržištu rada, a što, dalje, pozitivno utiče na prihvatanje stranaca u društvu (Špadina, 2012, p. 140). S druge strane, osnovni nedostatak kvota predstavlja njihova složenost, tj. činjenica da poslodavci ovu meru neretko doživljavaju kao prepreku za prilagođavanje promenama na tržištu, prevashodno zbog složenosti testa domaćeg tržišta rada (u smislu dugotrajnog i komplikovanog postupka kojim se prolongira odlučivanje o zahtevima radnika migranata i njihovih poslodavaca) i izostanka fleksibilni(ji)h zakonskih i podzakonskih rešenja (Špadina, 2012, p. 140). Poslodavcima, naime, redovno nije lako da planiraju potrebe za radnicima, a test tržišta rada počiva na analizi potreba poslodavaca, mada se u nekim državama, alternativno ili kumulativno s ovim kriterijumom, koriste i kriterijumi vezani za ekonomske prognoze tržišta rada (Špadina, 2012, p. 140).

U nekim državama, prikazani metod ograničavanja zapošljavanja stranaca podrazumeva i izričito potvrđivanje pravila *o prednosti domaćih državljana pri zapošljavanju*, kao što je to, primera radi, slučaj u Ruskoj Federaciji, gde poslodavac mora imati dozvolu za zapošljavanje stranaca, a postoji i obaveza plaćanja naknade za svakog novozaposlenog stranog radnika (Gorbacheva, 2018, p. 64). Osim toga, upravljanju migracijama doprinosi i kvota za zapošljavanje stranaca, koja je 2018. godine uključivala 178.752 radnika, s tim što za određene administrativne jedinice postoje i posebna ograničenja (npr. za grad Moskvu). Kvota za zapošljavanje u formi fiksnog broja stranih radnika postoji i u Italiji i Španiji. Slično, vlada Republike Hrvatske utvrđuje godišnje kvote za zapošljavanje stranaca, imajući u vidu stanje na tržištu rada: 2019. godine,

ta kvota je iznosila 65.100 stranaca (Odluka o utvrđivanju godišnje kvote dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2019, 2018). U ovoj državi je, međutim, pripremljen predlog za noveliranje merodavnog zakonodavstva u smislu napuštanja sistema kvota zbog nedelotvornosti, odnosno zbog neadekvatnosti procena vezanih za tržište rada i promenljivosti potreba tržišta rada, što se odslikava kroz nesrazmeru između iskorišćenosti kvota i broja zahteva za zapošljavanje stranaca izvan sistema kvota.

S druge strane, u savremenom nemačkom pravu, sistem kvota postoji samo za gostujuće radnike i radnike koji žive u pograničnim područjima, i to na osnovu bilateralnih ugovora (Kirchner, Kremp & Magotsch, 2010, pp. 51-56). Lokalna služba za strance, pritom, zahteva odobrenje za zapošljavanje stranca od agencije za zapošljavanje, osim ukoliko je reč o određenim kategorijama lica, poput radnika s posebnim ovlašćenjima, izvršnih direktora i pripravnika na univerzitetima. Za dobijanje odobrenja potrebno je da je strancu ponuđen konkretan posao, da njegovo zapošljavanje neće štetno uticati na nemačko tržište rada, da određeno radno mesto ne može biti popunjeno licem koje ima nemačko državljanstvo ili državljanstvo EU (tzv. preispitivanje prioriteta /provera prvenstva) i da stranac neće biti zaposlen pod uslovima koji su nepovoljniji od uslova rada nemačkih državljana, s tim što će od marta 2020. godine, provera prvenstva biti ukinuta u pogledu svih kvalifikovanih radnika. Izuzetak od navedenog pravila vredi za zapošljavanje na poslovima za čije je obavljanje potrebno najmanje tri godine stručne obuke (tzv. kvalifikovano zapošljavanje), kada agencija za zapošljavanje ne pribegava preispitivanju prioriteta. S druge strane, za zapošljavanje na poslovima za koje je dovoljna stručna obuka u trajanju kraćem od tri godine, odobrenje za boravak se, u načelu, ne izdaje, osim u pogledu državljana određenih država (Andore, Australije, Izraela, Japana, Kanade, Monaka, Novog Zelanda, San Marina i SAD), odnosno u pogledu određenih oblasti rada ili na osnovu bilateralnih sporazuma (npr. fiksne kvote za radnike migrante).

Inače, valja imati u vidu da u pravu EU postoji i svojevrstan modifikovani vid garantije prioriteta u zapošljavanju u korist domaćih radnika, jer je prioritet utvrđen u korist državljana država članica EU. Reč je o *načelu preferencijalnog postupanja EU*, po kom se službama za zapošljavanje zabranjuje posredovanje u zapošljavanju državljana trećih država pre nego što dokažu da kao kandidate za zaposlenje na slobodnim poslovima nisu mogle da identifikuju državljanke EU, državljanke Evropskog ekonomskog prostora i državljanke novoprimiteljenih država članica EU, a zatim i državljanke trećih država koji imaju stalno nastanjenje na teritoriji određene države, državljanke država s kojima je EU potpisala posebne sporazume, kao i država s kojima su potpisani predpristupni sporazumi. S tim u vezi, valja imati u vidu i to da je, iako državljanke EU imaju slobodu kretanja i zapošljavanja na teritoriji svih država članica EU, u pogledu državljana novoprimiteljenih država članica moguće uvesti ograničenja, u smislu kontrole priliva radne snage u „starim“ državama članicama EU. „Stare“ članice, tako, mogu tokom prelaznog perioda derogirati odredbe o slobodnom kretanju radnikâ, ali je to njihovo pravo ograničeno, upravo načelom prvenstva radnikâ iz EU, tako da „stara“ članica koja ograničava priliv radne snage iz novoprimiteljenih država članica EU mora dati prednost radnicima iz novoprimiteljenih država članica u odnosu na državljanke trećih država (Vukorepa, 2018, pp. 111-112).

Može se, dakle, zaključiti da se odnos između broja domaćih i stranih radnika uvodi, pre svega, *zbog visoke stope nezaposlenosti na domaćem tržištu rada*. Taj vid ograničavanja zapošljavanja stranaca ne sme, međutim, biti uređen i primenjen tako da povređuje načelo zabrane diskriminacije. U tom smislu, interesantno je osvrnuti se na portugalsko pravo, gde su, počevši od 1977. godine, sva preduzeća s više od pet zaposlenih bila dužna da zapošljavaju najmanje 90% portugalskih državljana. Ovo pravilo moglo je biti derogirano samo u javnom interesu ili ako nije postojao dovoljan broj domaćih radnika s neophodnim kvalifikacijama. Ograničenje je ukinuto tek 12 godina kasnije, iako je Evropski komitet za socijalna prava u više navrata upozoravao na povredu garantije prava na rad u ovoj ugovornici Evropske socijalne povelje (Samuel, 2002, p. 31). Kada je pak reč o vanevropskim državama, u prošlom veku je ovaj vid ograničavanja zapošljavanja stranaca naročito bio prisutan u državama Latinske Amerike, kao i u nekim afričkim i azijskim državama. Reč je, preciznije, o državama koje su bile ekonomski zavisne od drugih država, tj. od stranih investitora koji su neretko zapošljavali samo svoje državljane, ili su zapošljavali i domaće radnike, ali pod nepovoljnijim uslovima rada, posebno sa zaradom koja je niža od zarade stranih radnika. U tim okolnostima, a naročito imajući u vidu veliki broj koncesija u ovim državama, utvrđivanje udela domaćih i stranih radnika u radnoaktivnoj populaciji trebalo je da omogući svojevrsnu *emancipaciju od stranaca* i unapredi položaj domaćih radnika. Tako je, primera radi, početkom XX veka u Meksiku radnopravni položaj državljana Velike Britanije, SAD i Francuske bio znatno povoljniji u poređenju s položajem domaćih državljana, jer su u oblasti rudarstva, železničkog saobraćaja i tekstilne industrije, kompanije u stranom vlasništvu mahom zapošljavale strance (Kurczyn Villalobos & Sánchez-Castañeda, 2016, p. 118). Isto vredi i za strance koji su imali posebne veštine i znanja neophodna za proizvodnju roba i pružanje usluga koje ranije nisu bile proizvedene, odnosno pružane u Meksiku. Povlašćivanje strancima je, pritom, bilo toliko ekstenzivno da su određene mere za zaštitu meksičkih radnika uvedene čak i Ustavom. To je uključilo, između ostalog, i davanje prednosti domaćim državljanima prilikom zapošljavanja na poslovima na kojima državljanstvo ne predstavlja neophodan uslov za uspešno izvršavanje radnih zadataka (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, poslednje izmene od 20. decembra 2019. godine, čl. 32, st. 5). U tom duhu, merodavnim propisima potvrđena je i obaveza poslodavaca da najmanje 90% ukupnog broja njihovih zaposlenih čine meksički državljani, i da se meksički državljani zapošljavaju za obavljanje tehničkih i stručnih poslova, kao i poslova doktorā medicine rada u kompanijama. U pogledu tehničkih poslova, navedeno pravilo je precizirano tako da se njihovo obavljanje može poveriti strancima samo privremeno, da stranci mogu obavljati samo 10% ovih poslova i da poslodavci moraju obezbediti obuku meksičkih državljana za obavljanje ovih poslova (Kurczyn Villalobos & Sánchez-Castañeda, 2016, p. 118). Kvote za zapošljavanje stranaca postoje i u Ekvadoru, istina, samo u oblasti saobraćaja, gde poslodavci mogu zapošljavati najviše 20% stranaca, budući da su snažni sindikati saobraćajnih radnika uspeli da „sačuvaju“ poslove za domaće državljane obučene za rad na svim radnim mestima u ovoj privrednoj grani (Valencia, 1986, p. 147). Ovaj niz nastavlja peruansko pravo, u kom je zapošljavanje stranaca ograničeno kako u pogledu broja stranih radnika, tako i u pogledu visine

njihovih zarada, s tim što odgovarajuće kvote zavise od toga da li je reć o novoosnovanim poslodavcima ili ne: tokom prve tri godine poslovanja, poslodavci su dužni da zaposle najmanje 80% peruanskih državljana, dok u narednom periodu njihovog delovanja taj broj ne sme biti niži od 90% (Cosmopolis, 1990, pp. 116-117). I u Kostariki je postojalo pravilo da broj stranih radnika ne sme biti veći od 10% od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca, s tim što ovaj cenzus nije obuhvatao direktore i menadžere preduzeća, kojih, međutim, nije moglo biti viši od dvoje u svakoj kategoriji (Godinez & Van der Laet, 2018, p. 59). Derogacija navedenog pravila je, pritom, bila dopuštena zbog tehničkih razloga, kao i u pogledu lica koja rade u dobrotovornim i obrazovnim ustanovama, te u pogledu državljana država Centralne Amerike i stranaca koji su rođeni i žive u Kostariki. Ipak, Ustavno odeljenje Vrhovnog suda Kostarike je 1999. godine ocenilo kao neustavno pravilo o kvoti za strane radnike, s obrazloženjem da je „država dužna da stvori uslove da svako, a ne samo domaći državljanin, ima pošteno, korisno i propisno plaćeno zanimanje“ i da je, zbog toga, „postojanje pogodnosti i uslova zasnovanih na državljanstvu, a ne na objektivnom redu zahtevā koji se tiću obuke, sposobnosti ili podesnosti, Ustavom *a priori* zabranjeno kao vid diskriminacije, tj. kao okolnost koja povređuje ljudsko dostojanstvo“ (Odluka br. 616 od 29. januara 1999. godine, nav. u Godinez & Van der Laet, 2018, p. 59).

Zapošljavanje stranaca ogranićeno je i na Tajlandu, osim u pogledu kompanija koje investiraju strani kapital u ovu državu i ĉiji radnici mogu dobiti dozvolu za rad po pojednostavljenom postupku. U pogledu stranaca koji žele da se zaposle kod ostalih poslodavaca, ogranićenje uspostavlja pravilo o srazmeri 4:1 (Suttawet, 2017, p. 37). Reć je, preciznije, o pravilu da poslodavac može zaposliti jednog stranca na svaka ĉetiri radnika koji imaju domaće državljanstvo. Slično ogranićenje postoji i u Brazilu, gde broj stranih radnika ne može biti viši od 1/3 ukupnog broja domaćih državljana zaposlenih u preduzeću, a postoji i zabrana isplate viših zarada strancima (Amorim e Souza, 2004, p. 46). Ogranićenja pri zapošljavanju stranaca važe i u Singapuru, gde je, uz kvotu za zapošljavanje, zaštita domaćih radnika obezbeđena i posredstvom obaveze poslodavaca koji zapošljavaju strance da Vladi plaćaju mesećnu naknadu za svakog novozaposlenog nekvalifikovanog stranog radnika i da imaju garancije za strance koji za njih rade (uz izuzetak državljana Malezije), a što bi trebalo da „pokrije“ troškove njihovog eventualnog proterivanja (Chandran, 2017, p. 29). Obaveze zapošljavanja određenog broja domaćih državljana i plaćanja mesećne naknade važe i za poslodavce koji zapošljavaju polukvalifikovane radnike, kojima se izdaje osobena vrsta dozvole za rad (*S pass*), dok se uslov koji se tiću obezbeđenja u ovom slućaju ne zahteva, jer se smatra da radnici iz ove kategorije imaju dovoljna finansijska sredstva za pokrivanje troškova eventualnog proterivanja. Konaćno, za zapošljavanje kvalifikovanih radnika u Singapuru potrebna je posebna, treća vrsta dozvole – dozvola za zapošljavanje, pri ĉemu poslodavac ne duguje mesećne naknade niti je potrebna garancija, a što predstavlja i podsticaj za zapošljavanje visokokvalifikovanih radnika.

Na sasvim osobeni vid *obrnutе diskriminacije* nailazimo i u arapskim državama, u kojima se pravi razlika između državljana arapskih država i drugih stranaca. Tako se u Iraku, državljanima arapskih država priznaje niz privilegija u oblasti zapošljavanja, u skladu s koncepcijom panarabizma i ideologijom Arapske socijalistićke partije Baas, dok

je zapošljavanje državljana drugih država uređeno vrlo restriktivno (Ahmed, 2011, p. 32). Na to se, u mirnodopskim uslovima, nadovezuje i sloboda kretanja koja je priznata državljanima svih arapskih država, a, u nekim slučajevima, za njihovo zapošljavanje u Iraku nije potrebna dozvola za rad. Slično rešenje predviđalo je i kuvajtsko zakonodavstvo (Toroman, 1986, p. 145), a i u Libiji je, u duhu panarapske ideologije vladajuće partije, važno isto pravilo, s tim što je tokom zaoštavanja i narušavanja dobrih odnosa sa susednim državama bilo zabranjeno zapošljavanje njihovih državljana, baš kao što su tokom Zalivskog rata u Iraku bili stavljeni van snage propisi koji su garantovali jednako postupanje prema egipatskim i domaćim državljanima u oblasti zapošljavanja (Boudahrain, 1993, p. 16; Boudahrain, 1996, p. 69).

## **5. Zaključak**

Ostvarivanje prava na rad radnika migranata vezano je za ispunjenje osnovne svrhe ekonomskih migracija, koja se vezuje za njihovo radno angažovanje u interesu radnika migranata, njihovih poslodavaca i države prijema. Države štite nacionalne interese donošenjem pravnih propisa u oblasti migracija i upravljanjem migracijama na svojoj teritoriji, premda se odgovarajuća ovlašćenja savremenih država u ovoj oblasti menjaju pod uticajem promena u globalnom ekonomskom sistemu, što u nekim slučajevima može voditi i izostanku potpune sposobnosti države za kontrolu imigracija na svojoj teritoriji. No, uz tu ogradu, može se zaključiti da države „ljubomorno“ čuvaju svoja ovlašćenja za odlučivanje o ulasku, nastanjenju i zapošljavanju stranaca na svojoj teritoriji, u smislu prava svake države da primi samo strance koji ispunjavaju uslove propisane domaćim zakonodavstvom i međunarodnim ugovorima koji je obavezuju.

Uređivanje pretpostavki i uslova za zasnivanje radnog odnosa sa strancima, kao i ograničenja za njihovo zapošljavanje, najtešnje je povezano s prilikama i potrebama na domaćem tržištu rada (uopšte i/ili u određenim zanimanjima), kao i s ciljevima migracione, demografske, ekonomske politike i politike zapošljavanja. Zapošljavanje stranaca, pritom, pretpostavlja njihov uredan ulazak u određenu državu, dok se kao specijalni uslovi za zasnivanje radnog odnosa pojavljuju odobrenje za boravak i dozvola za rad na teritoriji određene države, ili pak jedinstvena dozvola za boravak i rad na teritoriji određene države, čijim se uvođenjem pojednostavljuje, skraćuje i pojeftinjuje postupak zapošljavanja stranaca. Određene prednosti pokazuje i bodovni sistem, kod kog se odobrenje za boravak i dozvola za rad mogu izdati svim strancima koji ostvare dovoljan broj bodova koji izražavaju ispunjenost određenih objektivnih kriterijuma (stepen obrazovanja, poznavanje jezika države prijema, dužina radnog iskustva, sposobnost za integraciju i tsl.), jer se time prevazilazi više nedostataka klasičnog sistema u kom se zapošljavanje stranaca vezuje za određeni posao, odnosno za određenog poslodavca, što produbljuje i zavisnost radnika migranta od poslodavca i predstavlja pogodno tlo za pojavu radne eksploatacije. Osim toga, bodovni sistem omogućava bolje prilagođavanje okvira za zapošljavanje stranaca promenama na tržištu rada i u ekonomiji, što, dalje, obezbeđuje i solidniju zaštitu domaćih radnika.



S druge strane, ne sme se gubiti iz vida ni to da se utvrđivanjem odgovarajućih specijalnih uslova za zasnivanje radnog odnosa sa strancem uspostavlja i niz različitih migrantskih položaja, od kojih su neki izrazito prekarni, budući da pristup određenim pravima zavisi od države iz koje migrant dolazi, dužine odobrenog boravka na teritoriji države prijema, vrste dozvole za rad, te zanimanja migranta i vrste ugovora o njegovom radnom angažovanju. U tom smislu se kao posebno važne pojavljuju mere koje imaju za cilj zaštitu dostojanstva radnika migranata i sprečavanje njihove radne eksploatacije. Tome, između ostalog, može doprineti i utvrđivanje ovlašćenja za zapošljavanje stranca kao specijalnog uslova koji treba da ispuni poslodavac. Premda se ovaj uslov u praksi može pojaviti kao posredno ograničenje profesionalne mobilnosti radnika migranata koji već borave na teritoriji određene države (jer ih ne može angažovati poslodavac kome je uskraćeno ovlašćenje za zapošljavanje stranaca), značajno je to što se ovo ovlašćenje može izdati samo poslodavcima koji poštuju radnopravne i imigracione propise. Iako se time poslodavci koji krše prava radnika migranata sprečavaju da zapošljavaju nove radnike, izostaju instrumenti za zaštitu osetljivih kategorija lica od radne eksploatacije u periodu koji traje do podnošenja zahteva za obnavljanje postojećeg ili izdavanje novog ovlašćenja za zapošljavanje. Ovo tim pre što vezanost (dozvole za rad) za rad kod određenog poslodavca neretko odvrća migrante od pokretanja postupaka za zaštitu prava.

### Literatura

- Adlercreutz, A. & Nyström, B. 2015. Sweden. In: Blanpain, R. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Ahmed, S. A. 2011. Iraq. In: Blanpain, R. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Amorim e Souza, R. 2004. Brasil. In: Blanpain, R. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Andrees, B., Nasri, A. & Swuniarski, P. 2015. *Regulating Labour Recruitment to Prevent Human Trafficking and to Foster Fair Migration: Models, Challenges and Opportunities*. Geneva: International Labour Office.
- Antecol, H., Cobb-Clark, D. A. & Trejo, S. J. 2001. *Immigration Policy and the Skills of Immigrants to Australia, Canada, and the United States*. IZA Discussion Papers, No. 363. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). Dostupno na: <http://ftp.iza.org/dp363.pdf> (pristup 7. 3. 2020).
- Butler, M. 2018. Great Britain. In: Hendrickx, F. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Blanpain, R. 2014. Equality of Treatment in Employment. In: Kahn-Freund, O. & Hepple, B. (eds.), *International Encyclopedia of Comparative Law*, vol. XV. Tübingen/Leiden/Boston: Mohr Siebeck – Martinus Nijhoff Publishers, paras. 10.2 – 10.122.
- Böhning, W. R. & Maillat, D. 1974. *The Effects of the Employment of Foreign Workers*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

- Borjas, G. J. 1991. *Immigration Policy, National Origin, and Immigration Skills: A Comparison of Canada and the United States*. Working Paper No. 3691. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Boudahrain, A. 1993. Libya, In: Blanpain, R. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Boudahrain, A. 1996. Arab Labour Organization, In: Blanpain, R. (ed.), *IEL Labour Law*. The Hague: Kluwer Law International BV.
- Carter, D. D., England, G., Etherington, B. & Trudeau, G. 2001. Canada. In: Blanpain, R. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Chandran, R. 2017. Singapore. In: Hendrickx, F. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Charnovitz, S. 2005. The Labor Dimension of the Emerging Free Trade Area of the Americas. In: Alston, P. (ed.), *Labour Rights as Human Rights*. New York: Oxford University Press, pp. 143-176.
- Chen, Y. 2003. An Examination on Regulating the Employment of Foreign Skilled Workers in the United States. *University of Pennsylvania Journal of Labour and Employment Law*, 6 (1), pp. 179-198. Dostupno na: <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=jbl>, (7.3.2020).
- Cosmopolis, M. P. 1990. Peru. In: Blanpain, R. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Costello, K. 2014. Ireland. In: Blanpain, R. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Dauvergne, C. 2008. *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davinić, M. & Krstić, I. 2019. *Vodič za primenu relevantnih propisa u oblasti azila i migracija*. Beograd: Grupa 484.
- Douka, V. & Koniaris, V. 2001. Greece. In: Blanpain, R. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Fudge, J. 2014. Making Claims for Migrant Workers: Human Rights and Citizenship. *Citizenship Studies*, 18 (1), pp. 29-45. Dostupno na: <https://doi.org/10.1080/13621025.2014.865894> (pristup: 7. 3. 2020).
- Godinez, A. & Van der Laet, B. 2018. Costa Rica. In: Hendrickx, F. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Gorbacheva, Z. A. 2018. Russia. In: Hendrickx, F. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Hanami, T. A. 1979. *Labour Law and Industrial Relations in Japan*. Dordrecht: Springer Science+Business Media, B.V.
- Herzfeld Olsson, P. 2017. The Shortcomings of Equal Treatment for Temporary Labour Migrants. In: Ahlberg, K. & Brunn, N. (eds.), *The New Foundations of Labour Law*. Frankfurt am Main/New York: Peter Lang, pp. 255-274.
- Hucker, J. 1978. Migration and Resettlement under International Law. In: Macdonald,

- R. J., Johnston, D. M. & Morris, G. (eds.), *The International Law and Policy of Human Welfare*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, pp. 327-345.
- International Labour Conference. 2016. *Promoting Fair Migration*. Geneva: International Labour Office.
- Kirchner, J., Kremp, P. R. & Magotsch, M. (eds.). 2010. *Key Aspects of German Employment and Labour Law*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Kitić, D. 1990. Pravni položaj stranih radnika prema zakonodavstvu zapadnoevropskih zemalja i SAD. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 4, pp. 476-490.
- Kurczyn Villalobos, P. & Sánchez-Castañeda, A. 2016. Mexico. In: Hendrickx, F. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Olea, M. A., Rodríguez-Sañudo, F. & Guerrero, F. E. 2018. Spain. In: Hendrickx, F. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Pélissier, J., Auzero, G. & Dockès, E. 2013. *Droit du travail*. 27<sup>e</sup> éd. Paris: Dalloz.
- Pichrt, J. & Štefko, M. 2015. Czech Republic. In: Blanpain, R. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Ruhs, M. 2006. The Potential of Temporary Migration Programmes in Future International Migration Policy. *International Labour Review*, 145 (1-2), pp. 7-36. Dostupno na: <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2006.tb00008.x>, (7.3.2020).
- Samuel, L. 202. *Droits sociaux fondamentaux: Jurisprudence de la Charte sociale européenne*. 2<sup>e</sup> éd. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe.
- Suttawet, C. 2017. Thailand. In: Hendrickx, F. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Špadina, H. 2012. *Radne migracije državljana trećih država u EU: pravni okvir, problemi i perspektive*. Doktorski rad. Osijek: Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku.
- Tintić, N. 1972. *Radno i socijalno pravo. Knjiga prva: radni odnosi (II)*. Zagreb: Narodne novine.
- Toroman, M. 1986. *Radnopravni odnosi radnika u inostranstvu (prema zakonodavstvu Austrije, Belgije, Francuske, SR Nemačke, Alžira, Iraka, Kuvajta i Libije)*. Beograd: Institut za uporedno pravo/Savremena administracija.
- Valencia, H. 1986. Ecuador. In: Blanpain, R. (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*. The Hague: Kluwer Law International.
- Vogel-Polsky, E. 1986. The Problem of Unemployment. In: Hepple, B. (ed.), *The Making of Labour Law in Europe. A Comparative Study of Nine Countries up to 1945*. London/New York: Mansell Publishing Limited, pp. 154-192.
- Vukorepa, I. 2018. Migracije i pravo na rad u Europskoj uniji. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 68 (1), pp. 85-120. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/195559>, (7.3.2020).

## Pravni izvori

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (usvojena i proglašena Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 217 A (III) od 10. decembra 1948. godine).
- Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State (*Official Journal*, L 343, pp. 1-9). Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098&from=HR>.
- European Commission, Report to the European Parliament and the Council on Directive 2011/98/EU on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM/2019/160 final. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:0160:FIN>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, poslednje izmene od 20. decembra 2019. godine. Dostupno na: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf).
- Employment Permits Act Number 16 of 2006, Dostupno na: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2006/act/16/enacted/en/html>.
- Odluka o utvrđivanju godišnje kvote dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2019, *Narodne novine*, broj 116/2018. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018\\_12\\_116\\_2310.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_12_116_2310.html).

**Ljubinka M. Kovačević, PhD**

Assistant Professor, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia

e-mail: [ljubinka@ius.bg.ac.rs](mailto:ljubinka@ius.bg.ac.rs)

## EMPLOYMENT OF MIGRANT WORKERS – ASSUMPTIONS, REQUIREMENTS AND LIMITATIONS

### Summary

Although the need to provide decent working conditions is at the heart of the labour law rules on protection of migrant workers, a significant challenge for modern countries remains to create such conditions for their decent employment. The article discusses assumptions (legally entering a country), requirements for employment of

foreigners (stay visa and work permit), as well as the employment limitations (quotas for employment of foreigners, limiting the catalogue of jobs that can be entrusted to foreigners, etc.). Regulation of these issues is closely related to the needs and the state of the domestic labour market (general and/or in specific professions), as well as the goals of migration, demographic, economic and employment policies. The author concludes that by establishing certain assumptions and special requirements for establishing employment relationships with foreigners, a number of different migrant positions are established for migrant workers, some of which are extremely precarious. Implementation of the relevant legal regulations should therefore be accompanied by (legal and extralegal) measures aimed at effectively protecting the dignity of migrant workers and preventing their labour exploitation. Among much else, this can be facilitated by establishing authorizations for employment of foreigners, as a special condition to be fulfilled by the employer, which can only be issued to the employers who respect labour and immigration regulations. Although this prevents employers who violate the rights of migrant workers from hiring new workers, there are no instruments in place to protect vulnerable categories of persons from labour exploitation in the period until the application for renewal of the employment authorisation or the application for a new employment authorisation is submitted. This is especially true as the dependence of migrant workers on the employer often discourages migrants from initiating the proceedings for protection of rights.

**Keywords:** foreigner, right to work, stay visa, work permit, quotas for employment of foreigners.

**Primljeno: 10.3.2020.**  
**Prihvaćeno: 30.6.2020.**