

# Pristup tržištu rada tražioca azila i lica kojima je priznat azil

**BOŠKO LATKOVIĆ, GORDANA GRUJIČIĆ**

DECEMBAR 2018.

- Usvajanje sveobuhvatnog zakonodavnog okvira koji pruža mogućnost pristupa tržištu rada tražiocima azila i licima kojima je priznat azil, predstavlja samo prvi korak, te je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se licima osigurao efektivan pristup tržištu rada.
- U tom smislu, presudno je važno iznaći mogućnost da se tražioci azila i lica kojima je priznat azil izuzmu od plaćanja administrativnih taksi u vezi sa postupkom dobijanja ličnih radnih dozvola
- Dodatno, potrebno je intenzivirati napore i aktivnosti usmerene na učenje srpskog jezika u što ranijem momentu dolaska migranata i tražilaca azila na teritoriju R. Srbije i ispuniti u što skorijem vremenu sve pretpostavke za uspostavljanje jedinstvenog integrisanog nacionalnog okvira kvalifikacija.

## Sadržaj

Uvodne napomene.....	3
Zakonski osnov za pristup tržištu rada .....	3
Osobenost lične radne dozvole .....	3
Izazovi u pristupu tržištu rada .....	4
Preporuke .....	6

## Uvodne napomene

Promene u migracijskom toku, rezultirale su dužim zadržavanjem osoba na teritoriji R. Srbije, što je uslovalo i drugačije potrebe za podrškom, ali i drugačije potrebe i aspiracije migranata i izbeglica. 2018. godinu obeležili su veći naponi ka uspostavljanju sistema integracije za lica kojima je priznat azil, uključivanje dece u obrazovni sistem R. Srbije, razvijanje prvih programa usmerenih na okupacione aktivnosti, povećanje broja aktivnosti usmerenih na senzitivisanje primajućih sredina, itd.

Kada govorimo o uključivanju u zajednicu i kasnije integraciju zapošljavanje je prepoznato kao jedna od ključnih komponenti. Preduslov je nesumljivo postojanje zakonskog osnova za angažovanje, a pitanje angažovanja neodvojivo je od statusnih pitanja i pravnog režima koji se može primeniti. Relevantan pravni okvir sadržan je u ustavnim odredbama, relevantnim zakonima koji se tiču svih lica koja se nađu pod jurisdikcijom R. Srbije i specijalizovanim aktima koji se odnose isključivo na strane državljane, odnosno lica koja traže azil.

U cilju uređivanja oblasti zapošljavanja stranaca, a imajući u vidu brojne preuzete međunarodne obaveze, Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Zakon o zapošljavanju stranaca<sup>1</sup>. Posebno važne novine u zakonodavnom okviru donelo je i usvajanje Zakona o azilu i privremenoj zaštiti u martu 2018. godine. Donošenjem novih zakona na sveobuhvatniji način je regulisana oblast zapošljavanja lica koja traže azil i lica kojima je priznat azil, u skladu sa pozitivnim evropskim zakonodavstvom. Međutim, i dalje postoje brojni izazovi za njihovu punu implementaciju.

## Zakonski osnov za pristup tržištu rada

Zakon o zapošljavanju stranaca uređuje ne samo različite aspekte slobode kretanja radnika, već se njime, po prvi put, i na sveobuhvatan način, uređuje pitanje lica iz posebne kategorije stranaca koja Zakon prepoznaje kao: lica koja traže azil; lica kojima je odobrena privremena zaštita; žrtve trgovine

ljudima; lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita, kao i licima koja imaju status izbeglice. Pitanje pristupa tržištu rada strancima koji su podneli zahtev za azil, izbeglicama kojima je priznato pravo na utočište i strancima kojima je odobrena supsidijarna zaštita u Srbiji nije bilo rešeno na odgovarajući način do stupanja na snagu Zakona<sup>2</sup>. Treba napomenuti da i Zakon o azilu i privremenoj zaštiti<sup>3</sup>, u čl. 57. i 65. propisuje da tražilac azila i lice kojem je odobreno pravo na azil imaju pravo na slobodan pristup tržištu rada.

Za razliku od prethodnih propisa, odredbe ovog zakona nedvosmisleno ukazuju na to da stranci koji su podneli zahtev za azil, izbeglice kojima je priznato pravo na utočište i stranci kojima je odobrena supsidijarna zaštita u Srbiji imaju jednaka prava i jednak tretman kao i domaći državljani u pogledu rada, zapošljavanja, samozapošljavanja i nezaposlenosti, pristupu socijalnim pravima uključujući i pravo na osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Njihov status izjednačen je sa stalno nastanjenim strancima čime im je omogućeno ostvarivanje prava na ličnu radnu dozvolu. Ostvarivanjem prava na ličnu radnu dozvolu migranti i izbeglice postaju vlasnici dozvole za rad koja im daje mogućnost samostalnog istupanja u postupku pronalaženja zaposlenja i zasnivanja radnog odnosa, promenu zaposlenja, a time i manju zavisnost od eventualnih zloupotreba poslodavca.

### 2.1. Osobenosti lične radne dozvole

Zapošljavanje tražioca azila i lica kojima je priznat azil ostvaruje se pod uslovom da lice iz te kategorije stranaca poseduje odgovarajuću ispravu<sup>4</sup> i dozvolu za rad, ličnu radnu dozvolu.

Lična radna dozvola je vrsta dozvole za rad koja omogućava tražiocu azila koji ispunjava uslove

<sup>2</sup> Do stupanja na snagu Zakona – 14.12.2014. godine, pravo na pribavljanje lične radne dozvole bilo je omogućeno samo strancima kojima je priznato pravo na utočište, odnosno kojima je dodeljen status izbeglice, dok ostale kategorije stranaca pod međunarodnom zaštitom nisu imale mogućnost ostvarivanja prava na rad.

<sup>3</sup> *Službeni glasnik RS*, broj 24/2018, a koji je stupio na snagu 4. juna 2018. godine.

<sup>4</sup> Sadržinu i izgled isprava propisuje član 87. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti kao: lična karta za tražioca azila; lična karta za lice kojem je odobreno pravo na utočište; lična karta za lice kojem je odobrena supsidijarna zaštita; lična karta za lice kojem je odobrena privremena zaštita.

<sup>1</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 128/2014, 113/2017, i 50/2018.

i licima kojima je priznat azil, slobodno zapošljavanje, samozapošljavanje i ostvarivanje prava po osnovu nezaposlenosti u Srbiji. Ova vrsta dozvole izdaje se na period dok lice ima odgovarajući status u Republici.

Zakon po prvi put precizira trajanje lične radne dozvole<sup>5</sup>, tako da njeno važenje zavisi od dodeljenog statusa odlukom Kancelarije za azil, kao organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova nadležne za poslove azila. Vezujući se za prethodno donetu odluku Kancelarije za azil u pogledu trajanja odgovarajuće isprave koja se izdaje tražiocu azila ili izbeglici ili licu kome je priznata supsidijarna zaštita, Zakon propisuje različite periode trajanja lične radne dozvole - izbeglici lična radna dozvola izdaje se na period dok traje lična karta za lice kome je odobren azil; licu koje traži azil lična radna dozvola može se izdati devet meseci nakon podnošenja zahteva za azil, ako odluka o tom zahtevu nije doneta bez njegove krivice, za period od šest meseci uz mogućnost produženja, dok traje status lica koje traži azil; licu kome je odobrena supsidijarna zaštita lična radna dozvola izdaje se za vreme trajanja statusa osobe sa supsidijarnom zaštitom. Lična radna dozvola se izdaje na zahtev samog lica, a način izdavanja i dokazivanja ispunjenosti uslova za izdavanje lične radne dozvole, kao i potrebni dokazi za izdavanje, propisani su Pravilnikom o dozvolama za rad<sup>6</sup>.

Ono što predstavlja novinu je da se lična radna dozvola izdaje radi spajanja porodice na zahtev člana porodice stranca kome je priznat azil pod uslovom da taj član porodice ima važeću dozvolu za boravak radi spajanja porodice i ukoliko lice ispunjava uslov u pogledu minimalnih godina života za zasnivanje radnog odnosa. I u ovom slučaju izdavanje lične radne dozvole uslovljeno je prethodno odobrenim privremenim boravkom koje se ostvaruje u postupku pred područnom jedinicom Ministarstva unutrašnjih poslova nadležnom za poslove stranaca<sup>7</sup>.

5 Čl. 13. Zakona.

6 Službeni glasnik RS, broj 94/2015 i 9/2018.

7 Čl. 32. Zakona o strancima - Službeni glasnik RS, broj 24/2018.

## Ključni izazovi u pristupu tržištu rada

Pristup tržištu rada predstavlja određen broj međusobno povezanih elemenata uređenja tržišta rada i obezbeđivanja zaštite tražilaca azila i lica kojima je priznat azil. Konkretno mere koje su potrebne kada se govori o području uređenja tržišta rada, uključuju pristup, mobilnost i priznavanje kvalifikacija, njihovu zaštitu u kontekstu zaposlenja, pristup stručnom obrazovanju, kursevi jezika i integracija, omogućavanje slobode udruživanja i zaštita od diskriminacije, kao i omogućavanje socijalne kohezije, naročito kroz mere sprečavanja diskriminacije.

Zahtev za izdavanje lične radne dozvole podnosi se lično u mesno nadležnoj ispostavi Nacionalne službe za zapošljavanje. Prema trenutnoj praksi, lica koja traže azil i lica kojima je priznat azil, podležu obavezi plaćanja republičkih administrativnih taksi i svim uslovima propisanim Pravilnikom o radnim dozvolama. Očekuje se zauzimanje stava resornog Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u pogledu mogućnosti da se ova lica izuzmu od obaveze plaćanja propisanih taksi, imajući u vidu specifičnosti njihovog položaja i visok iznos propisanih taksi. Praksa je i da neke od organizacija koje pružaju pravnu pomoć ovoj kategoriji lica, u njihovo ime pokrivaju troškove koji nastaju prilikom podnošenja zahteva za izdavanje lične radne dozvole.

Pored visokog iznosa taksi, prisutan je i izazov priznavanja stečenih kvalifikacija. Pravila o priznavanju diploma, sertifikata i drugih kvalifikacija mogu značajno da utiču na stepen njihove kvalifikovanosti prema kojoj imaju pravo pristupa tržištu rada, čime se u velikoj meri može uticati i na njihov stepen ekonomskog i socijalnog doprinosa u Republici Srbiji.

U Srbiji postoje dve vrste nostrifikacija: akademska, koja služi za nastavak školovanja u Srbiji, i profesionalna, za zaposlenje. Od 2015. godine studenti koji su diplome stekli u inostranstvu nostrifikaciju mogu izvršiti u okviru Centra za informisanje o priznavanju inostranih visokoškolskih i srednjoškolskih isprava i priznavanje u svrhu zapošljavanja ENIK/NARIK, koje je osnovano pri Ministarstvu

prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Srbije i deo je međunarodne mreže za informisanje o priznanju i priznavanje visokoškolskih isprava. Ceo postupak traje 90 dana, a košta od 3.500 dinara. Ovaj centar se bavi samo nostrifikacijom diploma potrebnih za zapošljavanje, dok je za svršene studente koji imaju fakultetsku diplomu, a žele da u Srbiji nastave master ili doktorske studije, zadužen Univerzitet, odnosno pojedinačni fakulteti.

Značajno je da se u R. Srbiji uspostavlja jedinstveni integrisani nacionalni okvir kvalifikacija za celoživotno učenje kojim će biti obuhvaćeni svi nivoi i vrste kvalifikacija, bez obzira na životno doba u kome se one stiču i način njihovog sticanja (kroz formalno ili neformalno obrazovanje, odnosno informalno učenje, tj. životno ili radno iskustvo). Na taj način, moguća je bolja razumljivost, preglednost i transparentnost postojećih sistema kvalifikacija (npr. sistem kvalifikacija visokog obrazovanja, sistem kvalifikacija srednjeg stručnog obrazovanja i drugi sistemi).

Republika Srbija je u 2018. godini usvojila i Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija.<sup>8</sup> Zakon propisuje šta se ima smatrati formalnim, neformalnim obrazovanjem, informalnim učenjem, celoživotnim učenjem i određuje pojam priznanja prethodnog učenja. Sa ciljem uspostavljanja sistema, najavljeno je da će Vlada Republike Srbije do kraja 2018. godine osnovati Agenciju za kvalifikacije, koja pored Saveta za Nacionalni okvir kvalifikacija Srbije (NOKS) ima pretežnu nadležnost za praćenje i sprovođenje NOKS. Uspostavljanjem agencije, postupak priznavanja stranih školskih isprava sprovodiće i dalje ENIC/NARIC centar, ali kao organizaciona jedinica Agencije.

Osim izazova priznavanja kvalifikacija, postoji i prepreka nepoznavanja jezika, budući da najveći broj njih ne poznaje srpski jezik u meri koja je dovoljna za pronalaženje zaposlenja u Republici Srbiji. Upravo navedeni izazovi posebno dolaze do izražaja prilikom ostvarivanja prava i kod Nacionalne službe za zapošljavanje (u daljem tekstu: NSZ). Naime, poslovi NSZ u pogledu ostvarivanja određenih prava tražilaca azila i lica kojima je

priznat azil ne iscrpljuju se samo izdavanjem odgovarajuće dozvole za rad u skladu sa Zakonom, već se njene nadležnosti u oblasti zapošljavanja propisane Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (u daljem tekstu: ZZO)<sup>9</sup>. Naime, migranti i izbeglice koje nisu ostvarili odgovarajuće zaposlenje nakon pribavljanja lične radne dozvole, imaju pravo da kao i druga nezaposlena lica budu na evidenciji NSZ. Kada govorimo o pravima koja ZZO pruža migrantima i izbeglicama koja su registrovana na evidenciji nezaposlenih lica, najčešće se misli na tzv. nefinansijske mere, kao što su: obaveštavanje o mogućnostima i merama za zapošljavanje; besplatno korišćenje usluga; razvijanje sposobnosti za aktivno traženje posla; utvrđivanje individualnog plana zapošljavanja. Takođe bi u ovom segmentu trebalo istaći i mogućnosti ostvarivanja prava na novčanu naknadu za vreme nezaposlenosti, kao osnovno pravo iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti, ukoliko se ispune propisani uslovi<sup>10</sup>.

U skladu sa ZZO, NSZ učestvuje u sprovođenju mera aktivne politike zapošljavanja na koje nezaposlena lica takođe imaju prava. Mere aktivne politike zapošljavanja uključuju sledeće mere finansijske prirode: subvencije za zapošljavanje; podrške samozapošljavanju; dodatno obrazovanje i obuka. Način i kriterijumi korišćenja tih prava propisani su Pravilnikom o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja<sup>11</sup>. Na osnovu Pravilnika, NSZ svake godine raspisuje javne pozive nezaposlenima i poslodavcima za dodelu subvencija i drugih mera aktivne politike zapošljavanja. Međutim, uslovi koji se propisuju javnim pozivima su obimni i zahtevni, tako da eventualno učestvovanje migranata i izbeglica na konkursima i javnim pozivima koje raspisuje NSZ, kao i kasnije ostvarivanje prava, ostvarivo, jer dokumentaciju koja je potrebna za zaključivanje ugovora migranti i izbeglice jednostavno ne mogu pribaviti. Rešenje ovog problema u budućnosti bi trebalo tražiti u okviru Zakona o upravljanju migracijama<sup>12</sup> i Uredbe Vlade

8 Zakon o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije (Službeni glasnik RS, broj 27/18)

9 Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 – dr.zakon)

10 Čl. 66. i 67. ZZO

11 Službeni glasnik RS, br. 102/2015, 15/2017 i 9/2018.

12 Službeni glasnik RS, br. 107/2012.

Republike Srbije o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil<sup>13</sup>. Naime, Uredbom je predviđeno da će Komesarijat za izbeglice i migracije i NSZ saradivati ne samo prilikom izrade plana integracije za svako lice, već će pružati pomoć migrantima i izbeglicama u pribavljanju neophodnih dokumenata za prijavljivanje na evidenciju nezaposlenih lica, kako bi se na osnovu toga razmatrale mogućnosti njihovog uključivanja u programe dodatnog obrazovanja i obuka u skladu sa potrebama poslodavaca i tržišta rada. Uspostavljena je praksa izrade individualnih planova integracije, ali zbog relativno malog broja lica kojima je priznat azil, kao i kratkog perioda implementacije ove mere, u ovom momentu nezahvalno je davati ocenu učinka.

### Preporuke:

- U pogledu primene Zakona o zapošljavanju stranaca, presudno je važno iznaći mogućnost da se tražioci azila i lica kojima je priznat azil izuzmu od plaćanja administrativnih taksi u vezi sa postupkom dobijanja ličnih radnih dozvola;
- Poželjno je razmotriti i mogućnost, izmena Pravilnika o dozvolama za rad, predviđanjem izuzetka u odnosu na pomenute kategorije u pogledu uslova koje treba ispuniti prilikom podnošenja zahteva za izdavanje lične radne dozvole
- Poželjno je intezivirati napore i aktivnosti usmerene na učenje srpskog jezika u što ranijem momentu dolaska migranata i tražioca azila na teritoriju R. Srbije.
- Presudno je važno u što skorijem periodu ispuniti sve pretpostavke za uspostavljanje jedinstvenog integrisanog nacionalnog okvira kvalifikacija za celoživotno učenje. U ovom procesu, poželjno je osloniti se na iskustva evropskih zemalja u pogledu postupaka priznavanja kvalifikacija lica koja nemaju validna dokumenta, kao i inovativne

instrumente koji se u ovom polju primenjuju ([Toolkit for Recognition of Refugees Qualification](#)).

- Oslanjajući se na Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, (član 43. stav 1. tačka 8), razmotriti mogućnost kreiranja mera koje bi specifično bile usmerene na kategorije migranata i izbeglica shodno potrebama tržišta rada i kvalifikacijama i veštinama koje pomenute kategorije poseduju;
- Poželjno je uspostaviti mehanizam praćenja učinka individualnih planova integracije, posebno segmenta usmerenog na učenje srpskog jezika i pristupa tržištu rada.

### Izvori:

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (Službeni glasnik RS, broj 24/2018).

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 – dr.zakon).

Zakon o zapošljavanju stranaca (Službeni glasnik RS, br. 128/2014, 113/2017 i 50/2018).

Zakon o upravljanju migracijama (Službeni glasnik RS, broj 107/2012).

Zakon o strancima (Službeni glasnik RS, broj 97/2008).

Zakon o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije (Službeni glasnik RS, broj 27/18)

Pravilnik o dozvolama za rad (Službeni glasnik RS, br. 94/2015 i 9/2018).

Pravilnik o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja (Službeni glasnik RS, br. 102/2015, 15/2017 i 9/2018).

Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil (Službeni glasnik RS, broj 101/2016 i 58/2018).

### Skraćenice

NZS- Nacionalna služba za zapošljavanje

NOKS- Nacionalni okvir kvalifikacija Srbije

ZZO - Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti

<sup>13</sup> Službeni glasnik RS, br. 101/2016 i 56/2018.

#### O autorima

**Boško Latković** je master prava Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Pored dugogodišnjeg praktičnog iskustva i poznavanja oblasti prava rada, posebnu ekspertizu poseduje u oblasti zapošljavanja stranaca. Autor je velikog broja članaka i pravnih analiza u oblasti ostvarivanja prava i pristupu tržištu rada stranaca.

**Gordana Grujičić** je istraživač u Centru za migracije, Grupe 484. Kao diplomirani pravnik, uglavnom se bavi analizama u oblasti prisilnih migracija i migracionih politika, uključujući praćenje propisa i mera usmerenih na ostvarivanje prava različitih kategorija migranata. Pored toga, poseduje značajno iskustvo u praćenju procesa pregovora sa Evropskom unijom i ispunjavanju kriterijuma iz oblasti azila i migracija.

#### Imprint

Fondacija Fridrih Ebert | Kancelarija Beograd  
Dositejeva /51/1 11000 Beograd

Odgovorna osoba:  
Dr. Max Brändle | Direktor, Regionalna kancelarija za  
Srbiju i Crnu Goru

Tel.: ++381 (11) 3283 271 | Fax: ++381 (11) 3283 285  
[www.fes-serbia.org](http://www.fes-serbia.org)

Narudžbina publikacija:  
[info@fes-serbia.org](mailto:info@fes-serbia.org)

Svaka dalja komercijalna upotreba sadržaja zabranjena je bez prethodne pismene saglasnosti fondacije Fridrih Ebert.