

др Душан Китић,  
доцент Правног факултета у Београду

## ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ СТРАНИХ РАДНИКА ПРЕМА ЗАКОНОДАВСТВУ ЗАПАДНОЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА И САД

У чланку се анализирају законска решења актуелних питања правног положаја страних радника у развијеним државама Запада, као што су право странаца на рад, улазак и боравак ради запослења, сезонски рад, недозвољени рад, могућност отпуштања, незапосленост странаца, проблем интеграције и асимилације и други проблеми у вези са боравком страних радника и чланова њихових породица. Упоредноправни преглед националних законодавстава СР Немачке, Француске, Белгије, Швајцарске, Шведске. САД, указује на сличност у основним поставкама (нпр. рестриктиван приступ проблему запошљавања странаца, условљен потребом заштите домаће радне снаге) али истовремено открива и разлике у начинима њихове реализације (систем контингентата, преференцијални систем, енумерација услова за улазак у земљу, као и за добијање дозволе боравка, односно радне дозволе итд.).

Кључне речи: *Право на рад. — Упоредно право. — Положај странаца.*

У оквиру Европске економске заједнице данас постоје јединствена правила којима је омогућено несметано кретање и боравак држављана земаља чланица у циљу запослења или обављања рада и обезбеђена заштита од било какве дискриминације. Сличне олакшице важе и у односима између скандинавских земаља. Међутим, за странце који немају привилеговани статус у економски развијеним земљама, унутар или изван ЕЕЗ, важе одредбе интерног законодавства, којима се регулише могућност, услови, односно ограничење њиховог запошљавања. У даљим излагањима биће анализирани унутрашњи прописи ових држава, према којима углавном и гравитира страна радна снага.

1.1. У *Западној Немачкој* не постоји посебно радно право које би се примењивало на односе између страних радника и послодаваца. То би било у супротности са Уставом у члану 9, § 3 гарантује сло-

боду удруживања у погледу радних односа за све људе. Специфичан режим може се наћи само у јавном праву. *Arbeitsförderungsgesetz* (Закон о запошљавању од 25. јуна 1969. год.) у вези с *Arbeitserlaubnisverordnung* (Уредба о радној дозволи), установљава *систем дозволе за рад*.

1.2. Улазак радника миграната на западнемачку територију је редукован на изузетне случајеве. Администрација се користи инструментом дозволе боравка. Међутим, затварање тржишта радне снаге, као што је речено, не важи увек за држављане држава чланица Европске заједнице. Странцу који жели да обавља плаћену професионалну делатност у Западној Немачкој потребна је радна дозвола, коју издаје *Bundesanstalt für Arbeit* и одговарајуће службе овог органа.

Од овога су изузета лица чији су радни односи регулисани правом Европске заједнице и лица без држављанства. Поред тога, за одређене активности није потребна дозвола, као, на пример, за научне конференције, уметничке интерпретације, образовну делатност и истраживачки рад на универзитетима и у школама, запослење на кратки рок студената за време распуста, посао новинара у иностранству, професионални спорт, делатности на бродовима или ваздухопловима за међународни транспорт, монтажу у иностранству и делатности руководиоца предузећа.

Издавање дозволе за рад претпоставља да је радник добио дозволу боравка која не забрањује запослење, или да поседује *Aufenthaltberechtigung*. Сматра се да еквивалент дозволе боравка представља присутност из законом оправданих разлога, као и акт толеранције (*Duldung*).

Дозвола за рад престаје да важи ако странац више нема право боравка или ако се исти више не може толерисати, као и у случају да странац борави више од шест, односно осам месеци изван СР Немачке.

Регулатива прави разлику између опште и специјалне дозволе за рад. Општа дозвола може важити само за једну одређену делатност у назначеном предузећу, али надлежни орган може укинати ова ограничења. У пракси, последњи модалитет не јавља се често. Важење опште дозволе је редовно временски ограничено. За први посао брачног друга или деце странца, прописи регулишу рокове за чекање.

Издавање радне дозволе зависи од ситуације и развоја тржишта радне снаге. Личне околности се узимају у обзир једино за специјалну радну дозволу. Насупрот измењеној одредби члана 1, § 1. *Arbeitserlaubnisverordnung* (Уредбе о радној дозволи), судска пракса Федералног суда не признаје дискреционо овлашћење надлежним органима у погледу издавања дозволе, ако су се стекли сви услови на основу помнуте одредбе. Дискреционо овлашћење везано за ову одредбу везује се само за рок и за друге прихваћене рестрикције.

Општа дозвола за рад има за циљ да обезбеди приоритет немачких радника и странаца који имају иста права, а нарочито држављана држава чланица Европске заједнице, у добијању запослења. Надлежне службе за запошљавање одбијају да издају општу дозволу ако за дати посао радник лако може бити пронађен међу привилегованим лицима.

Специјална дозвола за рад је резервисана за стране раднике у следећим случајевима:

а) ако су пет година, у току периода од осам година пре ступања на снагу дозволе за рад, легално обављали делатност која спада у домен територијалне примене уредбе;

б) ако су у браку са немачким држављанином, у смислу члана 116. Устава, са редовним боравиштем у домену територијалне примене уредбе;

в) ако потпадају под територијалну законску регулативу и признају им је право азила или су титулари путне исправе за избеглице коју су издали надлежни органи СР Немачке.

Олакшице су предвиђене за децу странаца који имају легални домицил у Западној Немачкој. Специјална дозвола борава не зависи од стања или развоја тржишта радне снаге и није подложна рестрицијама које се могу односити на општу дозволу за рад.

У случају када постоје посебни интереси, издавање специјалне дозволе за рад остављено је дискреционом овлашћењу надлежних органа.

Лица која траже азил немају право да раде у року од пет година, у ком периоду морају да живе у Западној Немачкој. Овај период чекања важи и за брачног друга и за децу тражиоца азила. Ако се одмах утврди да тражилац азила неће бити протеран ни удаљен у случају одбијања захтева, овај рок износи годину дана, за брачног друга четири године, а за децу две године.

I.3. Поменута правила претпостављају да су делатности у питању регуларно плаћене. Страни радници за свој рад уз плату нису стављени у неповољнији положај. Чак и радници који не поседују дозволу за рад задржавају права и остају у обавези, у њиховим односима са послодавцем. Међутим, уговор о раду може бити раскинут и без остављања претходног рока.

I.4. Сезонски радници су потчињени општем систему дозволе борава. Границе дискреционих овлашћења којима располажу надлежни органи за утврђивање рока, дозвољавају овим органима да прилагоде регулацију специфичностима сезонског рада. У садашњој ситуацији, улазак на немачку територију није отворен сезонским радницима.

I.5. За стране раднике који раде у породици примењују се општа правила немачког права. За кратак период у принципу су прихватљива и лица која се баве чувањем деце.

II.1. У *Швајцарској* странци који намеравају да обављају лукративну делатност морају приликом уласка у земљу да презентирају доказе о томе да је добијање одобрења борава обезбеђено, а у року од осам дана по ступању на швајцарску територију морају затражити то одобрење. Они не могу обављати такву делатност пре подношења захтева, али имају право да привремено бораве у Швајцарској све док надлежни орган не донесе одлуку. Федерални закон о боравању и настањивању странаца од 26. марта 1931. (*Loi fédéral sur le séjour et l'établissement des étrangers — [LSEE]*) предвиђа више типова борава, а заједничка им је карактеристика да је њихово важење ограничено на територију једног од кантона и то оног чији су органи издали одобрење борава. Не постоји, дакле, дозвола федералних органа која би важила за целу територију Швајцарске. Ипак, надлежност кантона за издавање одобрења ограничена је федералном материјалноправном регулативом.

II.2. Постоје два основна типа дозвола: *сезонска (дозвола А)*, која даје право на боравак у максималном (непрекидном) трајању од девет месеци и *годишња дозвола (дозвола В)*, која се издаје за период до годину дана и која се, у већини случајева, може продужити по истеку важности. Кантони могу издавати одобрење боравка кратког трајања за странце који желе да обављају лукративну делатност у максималном трајању од шест месеци. Дозвола боравка је уопште условљена професијом и местом обављања рада подносиоца захтева. Пре него што је изда, надлежни кантонални орган прибавља мишљење кантоналне службе за запошљавање која ће водити рачуна пре него што се изјасни о стању на тржишту радне снаге. Издавањем одобрења не смеју се угрозити домаћи радници.

Ограничавајући број странаца, посебна ордонанса уводи систем контингената, како за сезонска тако и за годишња одобрења. Укупни контингент страних радника је распоређен на 26 кантоналних контингената које кантоналне власти самостално расподељују између привредних грана и предузећа, и у оквиру федералног контингента. У одређеним случајевима, изричито предвиђеним у чл. 15. и 19. Ордонансе о ограничењу броја странаца од 6. октобра 1986. (*Ordonnance limitant le nombre des étrangers [OLE]*) кантони могу захватити у федерални контингент.

Положај *сезонског радника* је неповољнији од оног који поседује једногодишње одобрење, нарочито у погледу промене места рада или професије. Поред тога, његова породица нема право да му се придружи. Тако овај систем обезбеђује задржавање релативно великог броја страних радника, без претераног увећавања стране популације. Из тог разлога је тражено и укидање статуса „сезонца“. Нацрт закона из 1981. је, ипак, задржао овај тип одобрења, дајући превагу економским и политичким разлозима над хуманим и социјалним; увек када привредна активност зависи од сезонског ритма (пољопривреда, виноградарство, хотелијерство, грађевинарство), оправдано је постојање овог типа радне снаге. Будући да швајцарска привреда без тога не може, укидање статуса „сезонца“ би водило повећању броја странаца-титулара дозволе боравка, што би довело у питање процес стабилизације стране популације. Према прописима који су сада на снази, „сезонци“ могу затражити трансформацију њихове дозволе у одобрење боравка (дозвола В) пошто су боравили у Швајцарској тридесет шест месеци у току четири узастопне године.

Продужење дозволе боравка зависи у принципу од економске ситуације и тржишта радне снаге.

Према томе, током првих година положај странаца-титулара ове дозволе је несигуран. Они који такву дозволу поседују мање од пет година добијају њено продужење само ако ниједан швајцарски држављанин, странац коме је одобрено настањење или странац који борави дуже од пет година, не може заузети тај посао.

Стање на тржишту радне снаге не узима се у обзир приликом продужавања дозволе боравка избеглицама и апатридима, или странцима који су постали инвалиди у Швајцарској. Члан 5, ст. 2. LSEE предвиђа да одобрење боравка може бити касније одузето у случајевима одређеним истим законом.

II.3. *Дозвола за стално настањење (дозвола С)* се издаје за неодређено време и без унапред прописаних услова. Трајање боравка после кога се може тражити настањење није прецизирано законом. У пракси, странац може добити ову дозволу пошто је претходно боравио у Швајцарској десет година под режимом дозволе боравка (В), а понекад и краће (пет година), уколико је то предвиђено конвенцијом о настањивању која се може применити у конкретном случају. Дозвола настањења може се издати и политичким избеглицама после пет година боравка.

У свим случајевима неопходно је да кантонална власт сматра да се странац довољно интегрисао у швајцарску популацију. Данас 90% странаца добија одобрење сталног настањења после регуларног и непрекидног боравка у трајању од десет година, а осталих 10% после боравка од пет година под истим условима. Дозвола настањења, која представља највиши степен правног положаја странца, има интеркантонално дејство уколико је његов титулар држављанин земље са којом је Швајцарска везана конвенцијом о настањивању. Она пружа странцу (и његовој породици) положај веома близак положају швајцарских држављана, с изузетком политичких права и обавезе служења војног рока.

Странац који поседује одобрење настањења не подлеже никакој рестрикцији у погледу његове лукративне делатности. Он може да обавља професију по свом избору, уз плату или независно, мењати место рада или професију, изузев професија које су искључиво резервисане за домаће држављане.

II.4. Странци који живе у пограничној зони у суседним државама могу добити дозволу која се искључиво односи на обављање лукративне делатности а не представља истовремено и дозволу боравка. То је, дакле, радна дозвола у најужем смислу, што значи да она даје право обављања рада у Швајцарској, али не и право на боравак. Ови странци нису обухваћени ограничењима поменутих системом контингената, али то само важи за лица регуларно домицилирана бар шест месеци у суседној пограничној зони. Ова се дозвола може издати само ако заузимање радног места не иде на штету домаће радне снаге.

II.5. Ако се изузму поменуће дозволе за странце у пограничним зонама у суседним земљама, швајцарско право не познаје радне дозволе за странце. Оно спаја у истој одлуци одобрење боравка и право на обављање лукративне делатности. „Сезонска“ дозвола је чак по дефиницији намењена раднику и има за циљ регулисање вршења његове делатности. Одатле проистиче да су надлежни органи за запошљавање тесно везани за поступак издавања дозволе.

Странац који има намеру да се запосли у Швајцарској мора поседовати одговарајуће обезбеђење да ће добити одобрење боравка, и то пре ступања на швајцарску територију. Доказ о томе издаје кантонална власт, под контролом Федералне службе за странце.

Од увођења контингентирања стране радне снаге, улога служби за запошљавање је доста добила на значају, јер су оне надлежне за одлучивање о броју јединица контингената стављених на располагање појединим кантонима. У пракси, надлежни кантонални полицијски орган само спроводи њихову одлуку јер мора претходно затражити мишље-

ње кантоналне службе за запошљавање, пре него што одобри странцу да се запосли, и мора се сагласити са тим мишљењем. Према томе, главна тешкоћа за странца који жели да борави и ради у Швајцарској лежи у потреби добијања једног места у систему контингентна радне снаге.

III.1. У Француској могућност да странци обављају професионалне делатности сужена је још у време велике економске кризе од 1929. године и то на више начина: увођењем разних „професионалних карата“ које се разликују од дозвола боравка; регулisaњем обављања многобројних професија на тај начин да је приступ често затворен странцима и, најзад, мерама контингентирања, које утврђују максимални проценат странаца који могу да се запосле у предузећима према њиховој делатности на целој територији или само у неким регионима.

Последњих година мере контингентирања су уклоњене Законом од 17. октобра 1981. године. Установљена је веза између „професионалних карата“ и „боравишне карте“ Законом од 17. јула 1984. тако да се истовремено могу остварити обе функције. У садашњем регулisaњу потребно је разликовати делатности уз плату и делатности без регуларне надокнаде.

III.2. У погледу регуларно плаћених делатности, Закон од 17. јула 1984. године је задржао потребу поседовања радне дозволе а тиме и прављење разлике између одлуке о боравку (која је у надлежности Министарства за унутрашње послове) и одлуке о раду (која зависи од Министарства за рад). Странац који жели да дође у Француску ради обављања професионалне делатности уз регуларну плату мора претходно добити административну дозволу. У садашњем економском контексту издавање овог одобрења је изузетно; могу га добити само високи кадрови у предузећима, истраживачи и стажисти.

Међутим, многобројни странци су ослобођени потребе за оваквим одобрењем на основу међународних конвенција, што се посебно односи на држављане земаља чланица Европске економске заједнице, Алжирце и избеглице. С друге стране, не може се одбити издавање одобрења странцима који су пуноправни титулари резидентне карте. Постоји *de facto* значајна разлика између странаца који су већ настањени у Француској 1984. године, чији је положај побољшан, и оних који поседују од те године одобрење за настањење.

III.3. Одобрење може бити издато, у принципу, само странцу који је дошао у Француску ради обављања делатности *уз плату у регуларном периоду*, а на основу презентације уговора о раду пре уласка у Француску (чл. Р.341—1. и сл. Законика о раду). Исто може важити и у погледу лица која редовно бораве у Француској (на пример, студенти), уз претходну презентацију уговора или обећања да ће уговор бити закључен.

Поступак је у надлежности Службе за међународне миграције. Појединачне захтеве подноси послодавац потписник „уговора о пријему страног радника“. Одлуку доноси Служба Министарства за социјалне послове (Управа за рад и запослење). Критеријуми се налазе у чл. Р.341—4. Законика о раду: ситуација у погледу запослења у траженој грани и зони, услови планираног запослења, који морају бити аналогни условима за француске раднике, предузете мере од стране посло-

давца ради обезбеђења смештаја радника, итд. Први од наведених фактора свакако данас има највећи значај, али се не може користити према одређеним категоријама странаца и то било због веза њихове земље са Француском, њихових личних квалитета или због дугогодишњег боравка у Француској (чл. Р.341—4. in fine).

Карта боравка заинтересованог лица садржи напомену «salarié» (регуларно плаћен). Она му омогућава да се бави назначеним професионалним делатностима у карти, и то у оквиру наведених зона. Одобрење може бити продужено под истим условима. Захтев за продужење биће позитивно решен ако заинтересовани поднесе уговор о раду. Ипак, и странац који је у моменту подношења захтева остао без посла може се користити извесним олакшицама на основу чл. Р.341—3—1. Закона о раду.

III.4.1. Према одредбама Закона од 17. јула 1984, титулари *резидентне карте* су изричито ослобођени обавезе поседовања „карте трговца“ и могу добити одобрење за обављање пољопривредне делатности на целој територији; по поношењу захтева, овлашћено службено лице проверава да ли дата активност обезбеђује довољне и стабилне ресурсе. Насупрот томе, титулари *карте привременог боравка* могу обављати тражену делатност само под условом да су претходно добили карту трговца или пољопривредног произвођача под условима предвиђеним у посебним прописима који регулишу ове карте.

III.4.1.1. *Карта трговца* је уведена декретом-законом од 1938. за странце који желе да се на француској територији баве трговачком, индустријском или занатском делатношћу, а детаљније одредбе садржане су у декрету из 1939. Ове одредбе се и данас примењују.

Карта трговца је неопходна не само за обављање индивидуалне делатности, већ и за функције управљања француским трговачким друштвима, независно од својства трговца, као и директора представништва или агенција страних фирми у Француској. Ови услови за издавање су често били кориговани; последњи циркулар предвиђа да треба водити рачуна о личној ситуацији заинтересованог лица, степену његове асимилације као и локалној привредној ситуацији. Карта се не може добити ако је заинтересовани осуђен за злочин или деликт, односно ако се примењује закон о стечају. У карти је назначена одобрена делатност и место њеног обављања.

Кршење одредаба које се односе на карту трговца (обављање без карте или под условима који нису предвиђени картом, коришћење лажних података у циљу добијања карте итд.) је кривично санкционисано, а може се донети одлука о затварању установе.

Држављани држава чланица ЕЕЗ и Алжира не морају поседовати карту страног трговца. Што се тиче држављана земаља са којима је Француска закључила двострани уговор који садржи клаузулу националног третмана, у трговачкој материји, став администрације је прилично неодређен: карта се мора захтевати и њено издавање не може бити одбијено, према једном циркулару од 6. априла 1982, осим „из највиших разлога везаних за јавни поредак“.

III. 4.1.2. Док су регуларно плаћени пољопривредници подведени под општи режим регуларно плаћених радника, два декрета од 1947. и од 1954. су предвидела увођење *карте за пољопривредног произвођача*.

Овај захтев није изричито укинут за титуларе резидентне карте, тако да за ова лица и данас важи.

III. 5. Постоје две врсте *активности које не подлежу одобрењу*: једне се могу обављати само уз услов поседовања карте боравка; друге су подробније регулисане кад су у питању странци, било због бојазни од конкуренције или недостатка квалификација или због претераног утицаја у одређеном домену. Ови фактори су заступљени у различитој мери у зависности од професије коју странац жели да обавља у Француској.

IV. 1. Ова материја је у *Белгији* регулисана 20. јула 1967. краљевским декретом бр. 34 о страним радницима. Ове се одредбе односе како на стране раднике, тако и на стране послодавце, осим неких категорија лица или радника наведених у чл. 2.

Основно правило је формулисано у чл. 4. Одлуке од 20. јула 1967. на следећи начин:

„Ниједан послодавац не може запослити радника који нема белгијско држављанство пре него што је за то прибављено одобрење министра за рад. Послодавац може користити услуге овог радника само у границама утврђеним у одобрењу“.

Закон од 8. августа 1980. одредио је надлежност регионалних органа за примену норми о запошљавању страних радника. Према краљевском декрету од 6. новембра 1967, уз захтев за издавање одобрења потребно је приложити лекарско уверење. Разне одредбе дају министру дискреционо право да одбије издавање одобрења у циљу резервисања посла за домаће држављане, заштите радних услова белгијских држављана или заштите јавног поретка, као и државне безбедности.

Уколико заинтересовани радник не испуњава законом предвиђене услове, дозвола за рад може да се изда само ако за дати посао није могуће пронаћи одговарајућег радника међу белгијским држављанима, у одређеном року, чак и уз обезбеђење адекватног стручног усавршавања. Из економских или социјалних разлога министар рада може дерегирати ову одредбу.

Дозвола за ангажовање стране радне снаге, као и дозвола за рад не могу се издати:

а) уколико се запошљавање не врши у складу са условима за надокнаду и другим условима за рад који регулишу запошљавање белгијских радника;

б) ако је запошљавање противно јавном поретку или јавној безбедности, законима или подзаконским актима или међународним споразумима и конвенцијама о запошљавању и ангажовању страних радника.

Одобрење за ангажовање радне снаге и дозвола за рад могу бити ускраћени у следећим случајевима:

а) ако је радник први пут ангажован у Белгији, под условом да из императивних разлога националне економске политике није у складу с интересима земље да се повећа или чак задржи на њиховом садашњем нивоу, број радника у индустрији или делатностима одређеним од стране министра у чијој је надлежности запошљавање;

б) ако радник не поштује обавезе утврђене законима или подзаконским актима који се односе на запошљавање радника;



в) из разлога јавног поретка или јавне безбедности заснованих на личном понашању радника;

г) уколико се оне односе на непотпуни рад или ако накнада за његово обављање не омогућава раднику да задовољи своје потребе или потребе своје породице.

Постоје три категорије дозволе за рад које су наведене у члану 12. Уредбе од 20. јула 1967:

а) дозвола за рад неограниченог трајања, важећа за све регуларно плаћене професије, која се још назива и дозвола за рад А;

б) дозвола за рад одређеног трајања, ограничена било на једног послодавца или на одређену грану делатности (дозвола за рад В);

в) дозвола за рад одређеног трајања, која важи за послове и професије у којима услуге радника нису редовно коришћене од стране само једног послодавца (дозвола за рад С).

Без обзира на многобројне санкције, чија је строгост појачана Законом од 22. јула 1976, у данашње време има много непријављених радника, нарочито у сектору грађевинарства.

Тренутно се размишља о законским одредбама којима би се избегао или бар смањено број непријављених радника.

IV. 2. Сваки странац који на домаћој територији жели да обавља делатност лукративног и независног карактера (тзв. слободну професију), мора имати „професионалну карту“ уведену Законом од 19. фебруара 1965.

Захтев може поднети само странац коме је претходно одобрен боравак или наступање у Белгији. Захтев се подноси надлежном министру. Ако он одлучи да је захтев прихватљив, пре него што га проследи даље, мора да прибави мишљење Савета за економску анкету за странце. Овај Савет, установљен Законом од 1965, паралелан је, на професионалном нивоу, Консултативној комисији за странце за питања боравка. Он је састављен од магистрата и адвоката које именује краљ и има не само саветодавну него и дисциплинску надлежност. Одлуке које донесе Савет за економску анкету за странце може да преиспита Државни савет.

V. 1. С изузетком у погледу држављана нордијских земаља, имиграциону политику у Шведској карактеришу брижљиве мере о контроли уласка и боравка странаца. У последње две деценије у имиграцији су доминирали страни радници и то углавном из Финске и држава источне и југоисточне Европе. Наиме, половину од укупног броја од 500.000 странаца, који живе са осам милиона Швеђана, рођених или натурализованих, чине фински држављани.

V. 2. Најважнији унутрашњи извори норми у праву странаца на рад јесу Устав из 1974. године (Regeringsformen), Закон о странцима из 1989. године — ступио на снагу 1. јула 1989. (са ранијим верзијама из 1927, 1937, 1945, 1954. и 1980), Закон о сигурности запослења (Lagen om aställningsskydd), Закон о уговорима (Avtalslagen), Закон против етничке дискриминације (Lagen mot etnisk diskriminering) из 1986. године.

V. 3. У принципу, ниједан странац не може да уђе у Шведску без важећег пасоша, путног документа или сличног документа који се може прихватити у Шведској на основу међународних уговора или домаћег права.

Од страног радника се захтева да прибави дозволу за рад пре него што му се дозволи да уђе у Шведску. Дозвола за рад се издаје ако странац може доказати да ће му бити омогућено закључење уговора о раду и да му је обезбеђен адекватан смештај, с тим да је за смештај често одговоран послодавац. Али, чак и када су ови услови испуњени, дозвола за рад се неће издати док организације на тржишту радне снаге, удружења послодаваца и радничка унија не поднесу своју сагласност Националном бироу за рад (Arbetsmarknadsstyrelsen). Он је установљен у циљу спречавања уласка радне снаге у областима где постоји конкуренција и вишак радне снаге.

Због све мање грађње дошло је до све већих рестрикција имиграције ове категорије, осим специфичних домена, где је постојала потреба за страним специјалистима — често за лимитирани временски период — или у случају службеника страних компанија које послују у Шведској. Иначе, најчешћи разлози одбијања захтева странаца у погледу запошљавања јесу недостатак знања шведског језика и „разлози безбедности“. На шведском тржишту радне снаге о неповољнијем положају странаца говоре и статистички подаци, према којима је незапсленост међу странцима двоструко већа него међу Швећанима.

У. 4. Доношењем Закона о странцима 1980. године Шведска је учинила неколико корака даље у правцу контроле имиграције. Од тада, потребно је не само да се изда дозвола за рад, већ да буде затражена и добијена дозвола боравка, пре него што му се одобри улазак у Шведску. Та дозвола, у већини случајева треба да буде затражена у странчевој земљи и то у шведској амбасади или конзулату. Истовремено, уведена је виза за више од пола држава света.

После реформе 1965. године страни радници запослени у Шведској на основу закона имају право да траже од послодавца да им обезбеди учење шведског језика на специјалним курсевима у току радног времена без редукације плате, што иде на терет послодавца у циљу што бољег адаптирања, односно асимилације страних радника.

У Закону о уговорима налазе се правила која се могу применити против дискриминаторских накнада за рад.

С друге стране, Закон о сигурности запослења захтева објективне разлоге за отпуштање (§ 7) и за проглашавање вишком радне снаге (§ 18), а такође постоје и одредбе о обавези поновног пријема на посао уколико се промене околности, односно ако се поново јави потреба за радном снагом у последњем наведеном случају.

VI. 1. *Америчко право* предвиђа две основне категорије странаца који легално могу да улазе у САД: усељеници (immigrants) и неусељеници (non-immigrants). Поред ових, постоје и странци који улазе, или покушавају да уђу бесплатно (без контроле, законског основа или визе). Често се међу овим лицима налазе и радници мигранти.

Усељеници, или лица са статусом легалног сталног боравка улазе ради боравка на сталној основи. У принципу, после пет година они су подобни за стицање америчког држављанства. За усељенике је број ограничења далеко већи него за лица која улазе ради привременог боравка. Основни извор права у овој материји је Закон о имиграцији и држављанству (Immigration and Nationality Act — I.N.A.) од 1952. године, са бројним накнадним изменама и допунама.

VI. 2. У класификацији странаца који у САД улазе као *неусељеници* И.Н.А. помиње и разне категорије миграната, стално запослених или других страних радника. Свака виза садржи посебне захтеве у погледу појединачних циљева боравка у САД. За безмало сва лица у овој групи у Закону је наглашен захтев „привремености уласка“, као и услов да странац има боравак у иностранству, који нема намеру да напусти. Ова намера је, по неким мишљењима у америчкој доктрини, критична тачка јер конзуларни службеник приликом доношења одлуке о издавању визе нема могућности да то ефикасно провери, тако да у томе има доста арбитрерности, као и злоупотреба од стране подносилаца захтева за издавање визе.

Виза само омогућава њеном имаоцу да затражи пријем, јер приликом појављивања у улазној луци САД мора бити прегледан од стране службеника Уреда за имиграцију и натурализацију.

VI. 3. Године 1965. дотадашњи систем дискриминаторских квота замењен је економски оправданим увозом радне снаге. Лимити по одређеним земљама као и преференцијални систем, уведени 1965. с изменама 1976. и 1978. и данас представљају оквир имиграционог система. Закон предвиђа две категорије странаца који могу пуноправно да уђу у САД на сталној основи. То су:

- а) блиски сродници држављана САД;
- б) преференцијални или квота-усељеници.

(Посебан поступак је предвиђен законом за пријем избеглица.)

За (б) групу имиграната прописан је укупни (према свим земљама) годишњи лимит од 290.000, а за поједину земљу максимално 20.000 лица. Закон је установио приоритет за преференцијалну алокацију ових виза.

Што се тиче страних радника, 20% свих сталних усељеничких виза има основ у запошљавању, али нису сва лица у истој преференцијалној групи.

Тако, 10% припада професионалцима, или лицима с изузетним способностима и квалитетима у уметности и науци, тражених од стране америчких послодаваца. Ова лица чине трећу преференцијалну групу.

Других 10% чине лица (у шестој преференцијалној групи) која могу да раде посао (без обзира да ли је за њега потребна посебна квалификација или не) за који недостаје америчка радна снага која може и хоће да га обавља.

Теоријски, било који део годишњих квота (укупних или по земљама), неискоришћених од стране лица која се могу подвести под једну од шест преференцијалних категорија, могу користити и остала лица, тј. она која немају сродничких веза с америчким држављанима или немају потребне квалификације. Међутим, од 1978. године, за ова лица је немогуће да дођу до визе, јер су прописане квоте увек биле попуњене.

У случајевима када блиско сродство није посебан, самосталан основ (горе наведен под а), брачни друг или малолетно дете прате странца, који се може сврстати у једну од законом предвиђених преференцијалних група и урачунавају се у исту категорију.

Сви усељеници добијају резидентну карту за странца и *имају право да раде у САД*; при том се не прави никаква разлика према томе

на основу које преференцијалне групе су стекли стални резидентни статус.

Као и неусељеници и усељеници морају затражити визу код америчког конзула у иностранству. Могући је и прелаз из привременог у стални резидентни статус у САД, али према последњим изменама Закона таква трансформација је знатно тежа за све странце, осим за лица у непосредној сродничкој вези с америчким држављанима, која су првобитно ушла у САД на основу легалног неусељеничког статуса.

VI. 4.1. Садашњи прописи дозвољавају странцима да улазе у САД ради запослења или сталног или привременог обављања послова. Број сталних виза је ограничен; већина страних радника који имају легалан статус — сезонци (у пољопривреди) и стално запослени — улазе у САД захваљујући привременим визама. Постоје различите категорије послова за које се издају визе.

VI. 4.2. Пре него што је Закон о реформи и контроли имиграције из 1986. ступио на снагу, пољопривредни радници су у великом броју били без потребних докумената. У циљу смивања забринутости, по којима би нове мере које санкционишу послодавце могле смањити расположивост пољопривредне радне снаге, амерички Конгрес је донео неколико мера које се односе на пољопривреднике. Ове мере представљају компромис између два основна приступа проблему сезонског рада: одобрити статус тзв. „сталног члана“ или привремени статус.

Положај „пуноправног члана“ је представљен програмима СПР — сезонски пољопривредни радници и ДПР — допунски пољопривредни радници. Програм СПР обезбеђује легализацију положаја пољопривредника без докумената који су радили између 1. маја 1985. и 1. маја 1986. Квалификовани радници могу евентуално имати право на привремени боравак. Статус који обезбеђује програм ДПР би морао да омогући да се легализује и стабилизује садашња радна снага у пољопривреди. Закон дозвољава могућност добијања сталног боравка.

Друго решење предвиђа легалан али привремен статус пољопривредника. Раније постојећа Н2 категорија странаца који нису усељеници мало је коришћена за пољопривреднике јер је тај поступак незгодно користити због непредвидљивих потреба њихове делатности.

Нова "Н-2А" категорија за привремене стране раднике је посебно била конципирана за потребе пољопривреде и предвиђа модерне и рационалне мере у односу на ранији програм Н2. Нова категорија "Н-2А" је у основи модел за привремени рад примењив у вези са недостатком америчке радне снаге.

Све поменуће законске одредбе су нове и њихов утицај на зависност агроиндустрије у односу на радну снагу „на црно“, је, бар у текстовима, тешко проверити. Све зависи од тога да ли ће санкције против послодавца бити ефикасније, да их спречавају да то стално раде и да смање активност САД за ову делатност.

VI. 4.3. Амерички прописи предвиђају одређени број категорија виза за привремене раднике који се не баве пољопривредом. Поједине визе ("L" и "E") су од великог значаја за мултинационалне компаније.

Категорија виза "Н-2В" се односи на стране привремене раднике — непољопривреднике, квалификоване или неквалификоване. Потребно је да послодавац прибави сертификат за рад, уз подношење доказа.

Служби за имиграцију и натурализацију, да нема америчких радника на располагању или да их није било када је послодавац тражио статус за странца. Најважније је да је категорија Н-2В уско везана са пословима који су привремени по својој природи. Много америчких послодаваца доживљава, међутим, несташницу квалификованих или неквалификованих радника — електричара, водоинсталатера, зидара — за послове који очигледно нису привремени, што значи да им је потребан неко да стално обавља дати посао. Ови послодавци не могу да увозе раднике користећи програм Н-2В; очигледно је да због санкција имају велике тешкоће и у вези с ангажовањем радника без потребних докумената.

"Н-1" привремене визе се издају радницима „посебних квалитета и способности и који долазе привремено у САД ради обављања делатности посебног карактера, за коју се траже такви квалитети и способности“. Дозвола за рад (сертификат) није потребна за Н-1 визу. Према устаљеној пракси, само у ретким случајевима лице може бити сматрано професионалцем, иако је без универзитетске дипломе.

"Е" виза дозвољава посредницима у уговарању и инвеститорима привремени улазак у САД. Виза се неће тражити странцима-држављанима земље са којом је САД закључила уговор о трговини и пловидби, који садржи одредбе о посредницима у уговарању и инвестирању.

Корисник "L" визе може бити само лице које је извршни менаџер или лице са посебно специјализованим знањем. "L-1" виза је у принципу доступна странцу који је, непосредно пре него што је поднео захтев за улазак у САД, континуирано био запослен у иностранству бар годину дана у својству извршиоца или менаџера, односно, у својству лица са посебним специјализованим знањем. Подносилац захтева мора тражити да уђе у САД привремено ради обављања делатности у истом својству, за истог послодавца, филијалу или огранак.

(Примљено 5. 02. 1990)

*Dr. Dušan Kitić,*  
*Assistant Professor of the Faculty of Law in Belgrade*

## LEGAL STATUS OF FOREIGN WORKERS ACCORDING TO THE LEGISLATION OF THE COUNTRIES OF WESTERN EUROPE AND THE USA

### *Summary*

The latest legislations of the developed Western countries (the FR of Germany, France, Switzerland, Belgium, Sweden, and the USA) covering the legal status of alien workers are characterized by a restrictive approach. Limiting the entry and employment is effected by the request to obtain a permit of sojourn, which also may be restricted to an area of the country (case of Switzerland). In addition, a work permit is necessary which can be issued only after providing evidence of obtaining a work contract.

The protection of domestic labour is effected (in the USA and Switzerland) also by the system of quotas, or preferences — in the USA 20% of the immigrant visas is based on employment. Following are the grounds for refusing the work permit: public order or public safety, failure to

comply with compensation and other requirement (Belgium), lack of knowledge of the language (Sweden), jobs only for domestic citizens (Belgium, France), lack of agreement by the employers' association, namely trade union (Sweden).

A problem is also with illegal workers, in spite of applied sanctions, which is coupled by the problem of unemployment among alien workers (in Sweden it is more than twice higher than that of domestic workers).

There is also a tendency in applying measures of integration and assimilation of alien workers and members of their families, and they relate to the security of employment, prohibition of ethnic discrimination, facilities for children of alien workers having a legal domicile in the domestic land, and the like.

Key words: *Foreign workers. — Legal status. — Protection of domestic labour.*

*Dr Dušan Kitić,*

*Chargé de cours, Faculté de droit de Belgrade*

## LA POSITION JURIDIQUE DES OUVRIERS ÉTRANGERS ENVERS LA LÉGISLATION DES PAYS OUEST — EUROPÉENS ET DES ÉTATS — UNIS

### *Résumé*

Dans les tout nouveaux règlements de la législation interne des pays développés de l'Occident, qui font l'objet de la présente étude (la R.F.A., la France, la Suisse, la Belgique, la Suède, les Etats-Unis), qui réglementent la position juridique des travailleurs étrangers, on peut noter une approche très restrictive du problème de l'embauche. Une telle approche est conditionnée avant tout par la nécessité de protéger la main-d'oeuvre domestique contre la concurrence venant de l'étranger.

La limitation de l'entrée et de l'embauche des étrangers se réalise avant tout à travers l'exigence de posséder le permis de séjour qui est valable, en règle générale, pour tout le territoire, mais peut aussi être limité à une seule région (à un seul canton en Suisse, par exemple). Outre ce permis, l'étranger doit posséder aussi le permis de travailler qui peut lui être délivré uniquement s'il prouve qu'il pourra être embauché. La seule exception est le droit suisse qui ne connaît pas de permis de travail spécial pour les étrangers et qui réunit en une même décision le permis de séjour et le permis d'exercer une activité professionnelle.

La protection de la main-d'oeuvre domestique se réalise dans certains pays (les Etats-Unis, la Suisse) par le système des contingents. C'est ainsi, par exemple, que le droit américain établit les limites pour les pays et un système de préférences selon lequel 20 pour cent des visas d'immigration permanente délivrés aux étrangers ont pour base l'embauche. La priorité est accordée aux professionnels-spécialistes pour certains domaines et aussi aux personnes pouvant accomplir le travail pour lequel la main-d'oeuvre domestique manque.

Dans les lois qui réglementent cette matière on cite également les raisons du refus de délivrer les permis de travail, telles que: la collision avec l'ordre public ou avec la sécurité publique, l'embauche qui n'est pas conforme aux conditions de rémunération et aux autres conditions du travail (la Belgique), la méconnaissance de la langue du pays d'accueil (la Suède), le travail réservé aux citoyens du pays (la Belgique, la France), l'absence de l'accord de l'association des employeurs, ou des syndicats (la Suède).

Les ouvriers illégaux ne possédant pas de documents nécessaires, représentent, en dépit des sanctions renforcées introduites ces derniers

temps, un grand problème dans tous ces pays. Les Etats-Unis essaient de régler ce problème en légalisant, entre autres, progressivement le statut de ces étrangers, sur la base des catégories spéciales des permis, alors que la Belgique n'est en ce moment que dans la phase de réflexion sur les dispositions légales qui permettraient d'éviter l'existence des travailleurs illégaux ou au moins de réduire leur nombre. D'autre part, il y a aussi le problème du chômage parmi les étrangers; en Suède, par exemple, le chômage des étrangers est deux fois plus grand que celui de la main-d'oeuvre domestique.

On note aussi la tendance d'appliquer des mesures visant à l'intégration et à l'assimilation des ouvriers étrangers et des membres de leurs familles à la population domestique; elles s'appliquent sur le plan de la garantie de l'embauche, de l'interdiction de la discrimination ethnique, des facilités pour les enfants des étrangers possédant le domicile légal dans le pays d'accueil.

Mots clé: *Les étrangers. — L'état juridique. — Le droit au travail. — Le droit comparé.*