

ПРЕПОРУКЕ ЗА АНГАЖОВАЊЕ СТРАНИХ НАСТАВНИКА, ИСТРАЖИВАЧА И СТУДЕНАТА ДОКТОРСКИХ СТУДИЈА НА УНИВЕРЗИТЕТИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

I

Усвојена **Стратегија развоја образовања у Србији до 2020. године** („Службени гласник Републике Србије”, број 107/12) предвиђа интернационализацију високог образовања у Србији као један од приоритета у развоју високог образовања у блиској будућности.

Нека од развојних опредељења и мера које Стратегија предвиђа за савладавање бројних изазова развоја високог образовања су и следећа:

- интернационализација активности универзитета кроз заједничке студијске програме, међународне истраживачке пројекте и мобилност студената, наставника и истраживача;
- унапређење квалитета високог образовања путем транспарентног избора наставника и истраживача, оглашеног преко EURAXESS мреже, чиме се ствара могућност за стварну наставничку и интернационалну мобилност;
- интернационализација активности установа високог образовања кроз заједничке студијске програме, међународне истраживачке пројекте и мобилност студената, наставника и истраживача. Усвајање Стратегије мобилности, која ће обухватити и све аспекте међународне сарадње.

У складу са наведеним опредељењима за развој образовања у Србији, Влада РС усвојила је и **Акциони план за спровођење стратегије развоја образовања у Србији до 2020. године** у којем се, у делу који се односи на високо образовање, као конкретне активности за реализацију Стратегије наводе и: унапређење међународне отворености система високог образовања и успостављање интернационалне мобилности наставника, студената и истраживача.

У оквиру постављеног циља међународне отворености, надлежно Министарство је у оквиру Акционог плана поставило задатак да до 2020. године треба формулисати и спровести сасвим конкретне политике, акције и мере којима се побољшава интернационална конкурентност и препознатљивост српског високог образовања, услед чега се као последица овакве политике очекује побољшање положаја универзитета из Републике Србије на кредибилним међународним ранг листама и у региону. У том смислу, потребно је развити механизме и услове за ангажовање иностраних наставника и истраживача, поједноставити административне услове за привремени боравак иностраних наставника који ће у Републици Србији држати наставу, изборе наставника и истраживача оглашавати преко EURAXCESS мреже преко које се остварује интернационална мобилност наставника и истраживача и др.

Обзиром на наведена стратешка опредељења и значај интернационализације за развој високог образовања, ваљало би сагледати законске услове и прописане процедуре за запошљавање странаца у Србији, што представља битан састојак мобилности наставника и истраживача и интернационализације универзитета.

II

Ангажовање страних наставника, истраживача и студената докторских студија на високошколским установама у Републици Србији је регулисано прописима на националном нивоу и општим актима високошколске установе на којој се лице ангажује.

Када је реч о актима на националном нивоу, то су у Републици Србији, тренутно: **Закон о раду** ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014), као основни закон у области рада који има својство општег закона, **Закон о запошљавању странаца** ("Сл. гласник РС", бр. 128/2014) и **Закон о странцима** ("Сл. гласник РС", бр. 97/2008), а обзиром да је реч о области високог образовања на дату ситуацију се примењују и **Закон о високом образовању** ("Сл. гласник РС", бр. 76/2005, 100/2007 – аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013, 99/2014, 45/2015 - аутентично тумачење, 68/2015 и 87/2016) и **Закон о научно-истраживачкој делатности** ("Сл. гласник РС", бр. 110/2005, 50/2006 - испр., 18/2010 и 112/2015)

У Републици Србији, **Закон о раду** је основни закон у области рада који има својство општег закона. Законом о раду је прописано да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, уређују тим законом и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама. Под посебним законом, у смислу Закона о раду, подразумевају се они закони који на другачији начин регулишу права, обавезе и одговорности по основу рада, те се у односу на општи закон односе као специјални (*lex specialis*). Закони који регулишу ангажовање наставника, истраживача и студената докторских студија јесу Закон о високом образовању и Закон о научноистраживачкој делатности. Одредбе Закона о раду примењују се на запослене стране држављане и лица без држављанства који раде код послодавца на територији Републике Србије, ако законом није другачије одређено, чиме се оставља простор за другачије регулисање рада странаца у појединим областима а о чему је напред говорено. Релевантни прописи за радно ангажовање странаца, поред поменутих, јесу Закон о запошљавању странаца ("Сл. гласник РС", бр. 128/2014, у даљем тексту : Закон о запошљавању странаца) и Закон о странцима ("Сл. гласник РС", бр. 97/2008, у даљем тексту : Закон о странцима).

Законом о запошљавању странаца уређени су услови и поступак за запошљавање и рад странаца као и друга питања од значаја за запошљавање и рад странаца. Законом о запошљавању странаца прописано је да је из његове примене изузет (тима и сложеније процедуре запошљавања) странац који у Републици Србији, без заснивања радног односа, борави ради обављања послова на основу одговарајућих уговора или споразума са међународним организацијама, између надлежних институција Републике Србије и других држава или у оквиру међународних пројеката о стручно-техничкој сарадњи, образовању или истраживању. Такође, по основу овог закона, од сложеније процедуре ангажовања изузети су предавачи или истраживачи који учествују у организованим професионалним скуповима или истраживачким пројектима, или обављају рад у циљу представљања или спровођења различитих научних и техничких достигнућа, као и његово пратеће особље, за случај боравка у Републици Србији који не траје дуже од 90 дана у року од шест месеци од дана првог уласка у Републику Србију. Сва лица која Законом о запошљавању странаца нису изузета из његове примене, о чему је напред говорено, да би остварила право на запошљавање у нашој земљи морају испуњавати услове прописане овим законом. Запошљавање странца остварује се под условом да странац поседује одобрење за привремени боравак без обзира на временско трајање боравка или стално настањење у складу са Законом о странцима и дозволу за рад у складу са Законом о запошљавању странаца. Дакле, као претходни услов за добијање дозволе за рад странац мора имати од стране органа управе, Министарства унутрашњих послова, одобрен боравак. Други услов, а ради остваривања права на запошљавање, странац испуњава добијањем одговарајућег акта од стране Националне службе за запошљавање. Захтев за

издавање дозволе за рад подноси странац или његов будући послодавац, зависно од врсте дозволе која се тражи. Законом је предвиђено да се дозвола за рад може издати као лична радна дозвола и радна дозвола.

На захтев странца, **лична радна дозвола** се издаје уколико исти има одобрење за стално настањење, статус избеглице или припада посебној категорији странца. Лична радна дозвола издаје се у случајевима утврђеним међународним уговором који обавезује Републику Србију, у складу са тим уговором али и у другим случајевима утврђеним Законом о запошљавању странаца. Добијањем радне дозволе, која се издаје као радна дозвола за запошљавање, радна дозвола за посебне случајеве запошљавања, радна дозвола за самозапошљавањ, странац је ограничен на обављање послова за које је добио радну дозволу.

Радна дозвола за запошљавање се издаје на захтев послодавца, у складу са стањем на тржишту рада, под условима да послодавац: 1) пре подношења захтева за радну дозволу за запошљавање није отпуштао запослене услед технолошких, економских или организационих промена на радним местима за које се тражи радна дозвола за запошљавање, у складу с прописима о раду; 2) месец дана пре подношења захтева за радну дозволу за запошљавање није пронашао држављане Републике, лица која имају слободан приступ тржишту рада или странца с личном радном дозволом, одговарајућих квалификација са евиденције организације надлежне за послове запошљавања; 3) приложи предлог уговора о раду или другог уговора којим се остварују права по основу рада, у складу са законом. Радна дозвола за запошљавање издаје се за запошљавање странца који има одобрење за привремени боравак и испуњава све услове из захтева послодавца који се односе на одговарајућа знања и способности, квалификације, претходно искуство и др. Она се издаје се за планирани период запослења, а најдуже док траје привремени боравак.

Под условима који су напред поменути, послодавац може да запосли студента, с тим да обављање послова у периоду када трају наставне активности може да траје најдуже 20 сати недељно, односно 80 сати месечно. Услови за издавање радне дозволе за обављање сезонских послова су да странац има одобрење за привремени боравак, закључен уговор са послодавцем и акт послодавца којим се утврђује начин смештаја и исхране за време боравак и рада у Републици. Поступак издавања дозвола за рад прописан је одредбама чл. 25. до 30. Закона о запошљавању странаца док је Правилником о дозволама за рад ("Сл. гласник РС" 136/14) уређен ближе начин издавања, продужења, начин доказивања испуњености услова и потребни докази за издавање, односно продужење дозволе за рад и облик и садржина дозвола за рад.

Табеларни приказ услова за радно ангажовање и изузетака од примене

Услови за радно ангажовање (закључивање уговора о раду или другог уговора којим се без заснивања радног односа остварују права по основу рада) странца предвиђени Законом о запошљавању странаца	Изузеци од примене услова за запошљавање (релевантни изузеци предвиђени чланом 3. Закона о запошљавању странаца)
<p style="text-align: center;">УСЛОВИ</p> <p style="text-align: center;">Закон о странцима</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div data-bbox="359 345 772 592" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>1) лична радна дозвола</p> <ul style="list-style-type: none"> - омогућава слободно запошљавање, samozapošljavanje и остваривање права за случај незапослености - захтев подноси странац ако: </div> <div data-bbox="821 354 1150 592" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>2) радна дозвола</p> <ul style="list-style-type: none"> - захтев подноси странац или послодавац зависно од врсте дозволе - странац може да обавља само послове за које је добио дозволу </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div data-bbox="222 672 793 1138" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ol style="list-style-type: none"> 1) постоји одобрење за стално настањење 2) странац има статус избеглице 3) припада посебној категорији странца 4) у случајевима утврђеним међународним уговором који обавезују Републику 5) ради спајања породице 6) на захтев члана уже породице странца коме је издато одобрење за стално настањење или привремени боравак 7) на захтев странца члана уже породице држављанина Републике и странца српског порекла до трећег степена сродства у правој линији, уколико лице испуњава услов у погледу минималних година живота за заснивање радног односа у складу с прописима о раду </div> <div data-bbox="806 672 1157 1036" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ol style="list-style-type: none"> 1) радна дозвола за запошљавање 2) радна дозвола за посебне случајеве запошљавања 3) радна дозвола за samozapošljavanje </div> </div>	<div data-bbox="1178 318 1927 435" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>1. Услови за запошљавање странца утврђени Законом (без обзира на дужину боравка странца), не примењују се на запошљавање странца који :</p> </div> <div style="text-align: center; margin: 10px 0;">↓</div> <div data-bbox="1230 516 1902 735" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> - у Републици Србији, без заснивања радног односа, борави ради обављања послова на основу одговарајућих уговора или споразума са међународним организацијама, између надлежних институција Републике и других држава или у оквиру међународних пројеката о стручно-техничкој сарадњи, образовању или истраживању (члан 3 став 2 тачка 1) </div> <div style="text-align: center; margin: 10px 0;">↓</div> <div data-bbox="1178 797 1969 914" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>2. Услови за запошљавање странца утврђени Законом не примењују се и на странца чији боравак у Републици не траје дуже од 90 дана у року од 6 месеци од дана првог уласка у Републику, и то на странца који :</p> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div data-bbox="1188 976 1577 1377" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> - је предавач или истраживач који учествује у организованим професионалним скуповима или истраживачким пројектима или обавља рад у циљу представљања или спровођења различитих научних и техничких достигнућа, као и његово пратеће особље </div> <div data-bbox="1598 976 1980 1377" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> - лично обавља привремене образовне, спортске, уметничке, културне и друге сличне активности, односно у Републици борави на научном, уметничком, културном или спортском догађају, у организацији овлашћених организација, државних органа или органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и пратеће организацијско и техничко </div> </div>

Страни наставник може се, узимајући у обзир релевантне одредбе Закона о високом образовању, ангажовати у звању гостујућег професора, закључивањем уговора о ангажовању у извођењу наставе.

Чланом 66. Закона о високом образовању прописано је да високошколска установа без расписивања конкурса може да ангажује наставника из друге самосталне високошколске установе ван територије Републике, у звању гостујућег професора. Изузетно, у случају потребе извођења наставе у пољу уметности, гостујући професор може бити и истакнути уметник са пребивалиштем ван територије Републике. Ставом 3 истог члана прописано да се права и обавезе лица које је изабрано у звање гостујућег професора уређује уговором о ангажовању за извођење наставе, под условима и на начин прописаним општим актом високошколске установе. Стога је за ангажовање страног наставника на Универзитету у Новом Саду потребно узети у обзир и одредбе интерних аката дате високо-школске установе, односно универзитета и факултета.

III

Имајући у виду напред набројано, можемо констатовати:

- да се на ситуацију коју разматрамо примењује велики број прописа (Закон о раду, Закон о странцима, Закон о запошљавању странаца, Закон о високом образовању, Закон о научно-истраживачкој делатности, подзаконски акти, интерни акти универзитета и факултета);
- да је у административну процедуру укључен велики број актера (стручне службе универзитета и факултета, социјалне службе, национална служба за запошљавање, МУП)
- да је за повољан исход потребно прибавити велик број докумената (боравишна дозвола, уговор о раду, уговор којим се доказује да је странцу обезбеђен смештај, документација коју треба да прибави послодавац)

Релативно неискуство укључених актера у погледу процедуре нужно резултира практичним потешкоћама и несигурностима (да ли је потребан потписан уговор о раду ли нацрт истог? Да ли се признаје Европско здравствено осигурање? Шта је потребно доставити као доказ о обезбеђеном смештају? Да ли је за потребе издавања радне дозволе неопходно поднети превод дипломе?) и доприноси пролонгирању трајања и смањењу ефикасности процедуре и повећава трошкове целокупне процедуре.

Повратне информације добијене од послодаваца када је у питању трајање наведене процедуре по правилу наводе да је целокупан процес исувише дуготрајан – приликом првог запошљавања је потребно да прође у просеку два месеца док се процедура не оконча.

Да ствари буду неповољније, странац на чијем запошљавању се ради током наведеног периода не може да ради и привређује у Србији, односно не може да легално оствари зараду, а опет је због природе процедуре његово или њено лично присуство неопходно. Све ово води ка стварању превеликих трошкова уз неизбежну неефикасност и поражавајућу чињеницу да током наведеног периода нема никакве продуктивности.

Све наведено се негативно одражава на сремљења Србије у области високог образовања и онемогућава да се интернационализација ВШО у Србији развије у правој мери – врхунски

предавачи и истраживачи не могу се привући нејасним, неефикасним, дугачким и неисплативим процедурама.

Како би се ова ситуација превазишла потребна је усмерена и промишљена активност на државном нивоу која би полазила од уважавања специјалних потреба које Србија има у пољу високог образовања, стремљења и циљева које жели да оствари и важности интернационализације, као и стратешких докумената државе у којима су ови циљеви изражени.

Предложеној активности би било најбоље спровести на нивоу мултисекторског радног тела које би окупило представнике свих заинтересованих актера (универзитета, министарстава образовања, финансија и рада,) уз могућност ангажовања експерата ЕУ у саветодавном капацитету (ТАИЕХ).

Радно тело би требало да размотри могућности за решавање наведених проблема (образовање као област пружа могућност коришћења принципа *lex specialis* за интервенцију), а нарочито: смањење администрације; смањење трошкова процедуре; скраћење трајања процедуре; издавање јасних инструкција за поступање администрацији, потенцијал за увођење *one-stop-shop* решења, повећање капацитета и могућности за е-комуникацију са управом.