**АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ПРОПИСА**

**Предлог закона о изменама и допунама Закона о странцима**

1. **Који су проблеми које закон треба да реши?**

Закон о странцима („Службени гласник РСˮ, бр. 24/18 и 31/19) је усвојен у марту 2018. године, а примена је започела 1.10.2018. године. Важећим законом су на свеобухватан начин, а имајући у виду области које обрађује материја закона (легалне и ирегуларне миграције у Републици Србији) прописани институти који уређују улазак, боравак, кретање, враћање странаца, смештај у прихватилиште, као и друга питања која се односе на стране држављане у Републици Србији. Приликом израде Закона о странцима из 2018. године, имајући у виду обавезе преузете у процесу придруживања, а у циљу хармонизације законодавства Републике Србије са директивама ЕУ у области легалних и ирегуларних миграција, домаће законодавство је усаглашавано са директивама Европске уније које уређују ове области, а нарочито са Директивом 2003/86/ЕЗ о праву на спајање породице, Директивом 2003/109/ЕЗ о статусу држављана трећих земаља са дуготрајним боравиштем, Директивом 2005/71/ЕЗ о условима прихвата држављана трећих земаља по основу научног истраживања, Директивом 2004/114/ЕЗ о условима прихвата држављана трећих земаља у сврху студирања, размене ученика, оспособљавања без накнаде или волонтирања, Директивом 2004/81/ЕЗ о дозволи боравка издатој држављанима трећих земаља који су жртве трговине људима или који су коришћени за деловања којима се омогућава незаконит улазак, а који сарађују са надлежним телима, Директивом 2008/115/ЕЗ о заједничким стандардима и поступцима држава чланица за враћање држављана трећих земаља са незаконитим боравком и Уредбом 810/2009/ЕЗ о визном коду ЕУ.

У циљу ефикасне и уједначене примене Закона о странцима, након усвајања Закона, донете су две уредбе и 16 подзаконских аката, којима се ближе уредила материја везана за улазак, кретање и боравак странаца на територији Републике Србије.

Током 2019. године, а у циљу омогућавања да се захтев за привремени боравак поднесе и електронским путем, а уважавајући стратешки циљ Владе Републике Србије када је у питању дигитализација поступака грађана, извршене су измене и допуне Закона о странцима, којим је прописана могућност подношења захтева за одобрење привременог боравака електронским путем. Поред наведеног, изменама и допунама Закона о странцима из 2019. године прописана је могућност да странац поднесе обједињени захтев за привремени боравак и дозволу за рад, што је био међукорак у имплементацији Директиве 2011/98/ЕУ о јединственом поступку обраде захтева за издавање јединствене дозволе за боравак и рад страним држављанима у Републици Србији.

У периоду од почетка примене одредби које су биле предмет измена и допуна Закона о странцима из 2019. године, а које се односе на могућност подношења обједињеног захтева за привремени боравак и радну дозволу поднето је укупно 6.902 захтева, од чега је 6.194 захтева решено позитивно, 264 захтева је одбијено због неиспуњења услова прописаних Правилником о обједињеном захтеву за одобрење, односно продужење привременог боравка и издавање дозволе за рад странцу („Службени гласник РСˮ, број 144/20), док је тренутно у поступку 708 поднетих захтева.

Имајући у виду наведено, као и потребу да се у национално законодавство уведе институт јединствене дозволе за привремени боравак и рад странца, а у циљу даљег усклађивања прописа Републике Србије са прописима Европске Уније, израђен је Предлог закона о изменама и допунама Закона о странцима. Кроз Предлог закона је извршено усклађивање националног законодавства са Директивом 2011/98/ЕУ о јединственом поступку обраде захтева за издавање јединствене дозволе за боравак и рад страним држављанима у Републици Србији.

Хармонизација законодавства у области легалних и ирегуларних миграција је једна од активности прописаних Ревидираним Акционим планом за Поглавље 24, потпоглавље Миграције.

Паралелно са израдом Предлога закона о изменама и допунама Закона о странцима, израђен је Предлог закона о изменама и допунама Закона о запошљавању странаца у циљу хоризонталне повезаности два национална прописа.

Изменама и допунама Закона о странцима и изменама и допунама Закона о запошљавању странаца се омогућава да страни држављани у јединственом поступку, пред једним државним органом, Министарством унутрашњих послова Републике Србије, остваре истовремено право на привремени боравак и рад у Републици Србији, на начин да државни органи, у складу са законом и у оквиру надлежности врше, кроз јединствен поступак, потребне провере везане за одобрење привременог боравка, и издавање радне дозволе, након чега се, уколико су испуњени законски услови, издаје јединствена дозвола за привремени боравак и рад у Републици Србији.

Уважавајући један од стратешких циљева Владе Републике Србије, а који се односи на развој и дигитализацију, односно повећање броја електронских услуга за грађане, поступак издавања јединствене дозволе, односно дозволе за боравак и рад у Републици Србији је у потпуности дигитализован, односно одредбама Закона о изменама и допунама Закона о странима прописано је да се захтев за издавање јединствене дозволе може поднети искључиво електронским путем.

Имајући у виду да је неколико поступака који су прописани законом могуће поднети електронским путем и то: захтев за издавање визе, захтев за одобрење привременог боравка, захтев за издавање јединствене дозволе, захтев за стално настањење, овим законом је прописан јединствени веб портал, који представља јавно доступан портал на интернету који ће, на једном месту садржати све информације везане за улазак, боравак и рад странаца у Републици Србији и путем ког ће се подносити захтеви који се, у складу са законом, могу поднети електронским путем.

Прописивањем предложених решења у Предлогу закона о изменама и допунама Закона о странцима омогућен је јединствен (обједињен) поступак, који мења досадашњу обавезу странца да прво регулише привремени боравак у складу са одредбама Закона о странцима, а након тога, послодавац или сам странац, подноси захтев за издавање дозволе за рад у складу са одредбама Закона о запошљавању странаца.

Предложеним законским решењима врши се даље поједностављење поступка којим странцу омогућава запошљавање у Републици Србији, односно повећава се ефикасност овог поступка, тако да ће послодавци, односно странци на бржи и једноставнији начин прибављати потребну дозволу, а странац ће у веома кратком року, моћи да се радно ангажује.

Предлог закона о изменама и допунама Закона о странцима прати истовремене измене и допуне Закона о запошљавању странаца, чије норме су хоризонтално повезане. Сходно новом концепту, у сврху решавања у поступку издавања јединствене дозволе, Министарство унутрашњих послова врши провере из надлежности прописане Законом о странцима када је у питању боравак странца на територији Републике Србије, док Национална служба за запошљавање врши процену испуњености услова за запошљавање, посебне случајеве запошљавања и самозапошљавање странца, као вид претходног мишљења у поступку издавања јединствене дозволе и исте доставља електронским путем надлежном органу у складу са прописима којима се уређује улазак, кретање и боравак странаца.

1. **Који су жељени циљеви доношења закона?**

Основни разлог за доношење овог закона јесте прецизирање и уређивање појединих одредаба у циљу ефикаснијег спровођења прописа у пракси, као и развијање повољнијег пословног окружења.

Предложена законска решења позитивно ће утицати на благовремену реализацију тренутних, али и планираних инфраструктурних пројеката који се реализују у Републици Србији, што ће свакако на крају имати позитиван утицај и на економију. Наведене измене ће допринети бољем позиционирању Републике Србије, у смислу увећаног обима инвестиција у Републику Србију, посебно када је у питању ангажовање стручњака који обављају послове од интереса за Републику Србију, односно када су у питању послови од међународног значаја.

1. **Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?**

Предложене измене односе се на материју која се мора уредити законом, тако да није било могуће решење проблема на други начин.

1. **Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?**

Имајући у виду да је основни разлог за доношење овог закона поједностављење поступка, те детаљније уређивање појединих питања у циљу ефикаснијег спровођења прописа у пракси, као и да се предложене измене односе на материју која се мора уредити законом, произлази да друге регулаторне опције, односно алтернативне опције, попут информационих кампања, нису могуће.

1. **На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?**

Прописивањем предложених решења у Предлогу закона о изменама и допунама Закона о странцима омогућен је јединствен (обједињен) поступак, који мења досадашњу обавезу странца да прво регулише привремени боравак у складу са одредбама Закона о странцима, а након тога, послодавац или сам странац, подноси захтев за издавање дозволе за рад у складу са одредбама Закона о запошљавању странаца.

Подношењем захтева за издавање јединствене дозволе, који се решава у року од 15 дана од дана достављања уредне документације, скраћен је период времена када странац, након уласка у земљу може законито да почне да обавља привредну делатност, чиме су смањени трошкови послодавца и самог странца, везани за његов смештај и боравак у Републици Србији од момента уласка до добијања потребних дозвола за његов боравак и рад.

Посебно је значајно истаћи да ће захтев за издавање јединствене дозволе за боравак и рад моћи поред странца да поднесе и послодавац, и то за већи број страних радника које ће ангажовати, чиме ће се додатно подићи стандарди Републике Србије када је у питању конкурентност тржишта радне снаге и привлачења страних инвестиција.

Стратешки гледано, због напора које Влада Републике Србије улаже у циљу развоја привредног раста и пораста бруто друштвеног производа, а кроз реализацију великог броја пре свега инфраструктурних пројеката, у нашој земљи у овом тренутку, а очекује се да се такав тренд настави, постоји велика потреба за привлачењем стране радне снаге.

У том смислу, а имајући у виду потребу привлачења страних радника, али и свих других странаца који планирају да дужи временски период проведу у Републици Србији, те потребе да се за стране држављане омогући већа правна сигурност и смање бирократске и административне препреке, изменама и допунама овог закона омогућено је да се привремени боравак (уместо досадашње једне године) одобри на период до три године, у зависности од постојања разлога и доказа који се прилажу у сваком појединачном случају. Рок важења јединствене дозволе је такође три године.

У том смислу утицај који овај пропис производи је позитиван, како за послодавце, тако и за странце, јер се увођењем јединствене радно-боравишне дозволе област запошљавања странаца додатно унапређује. Наведене измене доприносе и поједностављењу и скраћењу самог поступка издавања јединствене дозволе, чиме се поступак чини ефикаснијим, како за послодавце, тако и за саме странце.

Поред наведеног, уважавајући потребу да страни држављани који имају одобрен привремени боравак по другим основама прописаним важећим Законом о странцима, имају и могућност да раде у нашој земљи, чиме доприносе развоју земље, кроз хоризонталну повезаност норми које се предлажу кроз измену и допуну Закона о запошљавању странаца омогућено је да велики број странаца има законом одобрено право на рад у Републици Србији и без издавања јединствене дозволе за привремени боравак и рад, чиме се остварује и додатна правна сигурност за саме странце, али и скраћење административних процедура које су прописане актуелним прописима.

У ту групу странаца спадају пре свега странци којима је одобрен привремени боравак по основу спајања породице са држављанином Републике Србије, странцима који имају одобрен привремени боравак по основу поседовања непокретности, по основу студирања (у временском периоду прописаним Законом о запошљавању странаца), странцима који имају одобрен привремени боравак по основу научно истраживачког рада, волонтерима, страним новинарима, страним експертима који су ангажовани на пројектима у државним органима Републике Србије, верским службеницима, странцима на хуманитарном боравку, странцима који су жртве трговине људима и другим странцима у складу са одредбама Закона о запошљавању странаца, као и стално настањеним странцима.

1. **Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?**

Примена овог прописа неће створити трошкове ни грађанима ни привреди, с обзиром да се овим прописом не утврђује никаква нова финансијска обавеза привредним субјектима и грађанима, изузев трошкова који се односе на потребу обезбеђивања законом прописаних административних такси за појединачне поступке.

Комплетна дигитализација поступка имаће утицај на смањење трошкова грађанима и привреди, с обзиром да дигитализација поступка подразумева подношење захтева и свих пратећих докумената електронским путем.

У циљу савремених начина административног поступања, ефикаснијег и једноставнијег обављања послова, смањење папирологије и лакше комуникације, комплетан поступак биће дигитализован. С једне стране, циљ попуне дигитализације овог поступка је да се привреди олакша приступ услугама. С друге стране, дигитализацијом поступка побољшаће се сарадња између надлежних органа и размена података неопходних за одлучивање, чиме ће се добити један повезан, ефикасан, квалитетан и унапређен систем који послодавцу омогућава да радно ангажује странца.

Дакле, дигитализација ће допринети поједностављењу поступка за привреду, смањењу администрације и „папирологије” и уштеди времена, чиме се утиче на побољшање пословног амбијента. Послодавац неће носити документа од шалтера до шалтера, а електронска услуга је доступна континуирано. На овај начин значајно ће се смањити трошкови грађанима и привреди. Дигитализација ће домаћој привреди, као и инвеститорима, значајно уштедети време, а захтев ће бити могуће поднети и из иностранства.

С тим у вези, сама дигитализација поступка допринеће убрзавању обраде захтева за издавање дозволе за боравак и рад и на тај начин смањити и трошкове подносиоцу захтева.

1. **Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?**

Прописивањем предложених решења у Предлог закона о изменама и допунама Закона о странцима омогућен је јединствен поступак, који мења досадашњу обавезу странца да прво регулише привремени боравак у складу са одредбама Закона о странцима, а након тога, послодавац или сам странац, подноси захтев за издавање дозволе за рад у складу са одредбама Закона о запошљавању странаца.

Подношењем захтева за издавање јединствене дозволе, који се решава у року од 15 дана од дана достављања уредне документације, скраћен је период времена када странац, након уласка у земљу може законито да почне да обавља привредну делатност, чиме су смањени трошкови послодавца и самог странца, везани за његов смештај и боравак у Републици Србији од момента уласка до добијања потребних дозвола за њихов боравак и рад.

Поред чињенице да је изменама и допунама Закона о странцима, као што је већ наведено, скраћен административни поступак и у великој мери либерализован долазак страних држављана у Републику Србију, те да су прописане повољније норме, посебно је посвећена пажња нормирању одредби које се односе на контролу уласка у земљу страних држављана из миграционо високо ризичних земаља, чијим држављанима је за улазак у Републику Србију потребна виза.

У том смислу, изменама и допунама овог закона додатно су прецизиране обавезе позивара који позива странца у Републику Србију и који се позивним писмом обавезује да ће сносити трошкове његовог боравка у Републици Србији, као и трошкове принудног удаљења и смештаја странца у прихватилиште за странце, а у циљу његовог повратка у земљу порекла.

Имајући у виду да је Република Србија суочена са великим приливом ирегуларних миграната, изменама и допунама Закона је, у циљу спречавања ситуације да странци након легалног уласка у Републику Србију на основу издате визе, постану ирегуларни мигранти на начин да злоупотребе издату визу и на незаконит напусте територију наше земље, прописана појачана одговорност позивара који позива стране држављане у Републику Србију, најчешће као радну снагу из земаља миграционо високог ризика. На транспарентан начин прописане су обавезе које позивар треба предузме након доласка странца у Републику Србију по основу његовог позивног писма.

Поред наведеног, прописивањем обавеза које позивар треба да предузме након уласка у Републику Србију, посредно се спречава и евентуална експлоатација страних радника и штите његова права.

Додатно, у случају да, након издавања визе дође до незаконите миграције, прописан је начин како се трошкови смештаја у прихватилиште за странце и трошкови враћања странца у земљу порекла наплаћују од странца, уколико има новчаних средстава, односно од позивара на основу чијег позивног писма је странац дошао у Републику Србију. У том смислу прописан је и правни основ за доношење прописа којим се уређују ближи услови и начин израчунавања трошкова принудног удаљења странца.

1. **Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?**

Закон нема директног утицаја на стварање нових привредних субјеката, имајући у виду да се овим законом врши поједностављење поступка запошљавања странаца, као и прецизирање и унапређење постојећих законских решења.

Међутим, руководећи се интересом Владе Републике Србије да је неопходно успоставити конкурентно тржиште рада, као и стварање повољнијих услова за привреднике, где се без великих административних препрека, омогућава лакши и ефикаснији начин решавања статусних питања странаца који долазе на рад у нашу земљу, без одласка на „шалтер“ у просторије Министарства унутрашњих послова, предложеним изменама и допунама Закона о странцима омогућиће се унапређење и подизање пре свега пословног, али и свеобухватног имиџа Републике Србије у региону и свету.

Такође, прописивање права на рад које је законом декларативно прописано за велики број категорија странаца који живе у Републици Србији и који су своје животне активности везали за нашу земљу, а који по различитим основама прописаним Законом о странцима остварују право на привремени боравак, омогућиће се већа правна сигурност за странце у Републици Србији, а странци се, као грађани Републике Србије, изједначавају са домаћим држављанима када је у питању право на рад и право на избор посла, што је уставно право свих грађана Републике Србије. Такође, тржиште рада у Републици Србији се јача и постаје конкурентније.

1. **Да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о закону?**

Овај закон сачињен је од стране Радне групе за израду измена и допуна Закона о странцима и Закона о запошљавању странаца која је формирана Одлуком Владе 05 Број: 02-10306/2022 од 8. децембра 2022. године („Службени гласник РС”, број 137/22). Такође, у претходном периоду, односно током 2021. године у сарадњи са Министарством за рад, запошљавање борачка и социјална питања, одржане су заједничке јавне консултације у Привредној комори Србије поводом радних верзија Нацрта закона о изменама и допунама Закона о странцима и Нацрта закона о изменама и допунама Закона о запошљавању странаца.

Одбор за правни систем и државне органе је Закључком 05 Број: 011-1121/2023 од 8. фебруара 2023. године одобрио спровођење јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о странцима и усвојио Програм јавне расправе сагласно којем је Министарство унутрашњих послова спровело јавно расправу.

Министарство унутрашњих послова Републике Србије је у поступку припреме закона којим се уређују правни положај странаца у Републици Србији организовало јавну расправу о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о странцима (у даљем тексту: Нацрт закона).

Јавна расправа спроведена је од 9. фебруара до 1. марта 2023. године. Током јавне расправе одржани су округли столови и то: 10. фебруара 2023. године у Новом Саду од 10.00 до 13.00 часова у просторијама Привредне коморе Новог Сада, ул. Народног фронта бр. 10, 20. фебруара 2023. године у Нишу, од 11.00 до 14.00 часова, у просторијама Регионалне привредне коморе Ниш, ул. Добричка бр. 2 и у 21. фебруара 2023. године, од 10.00 до 13.00 часова у Београду, у просторијама Привредне коморе Србије, ул. Ресавска бр. 15. Текст Нацрта закона био je постављен на интернет страници Министарства унутрашњих послова [www.mup.gov.rs](http://www.mup.gov.rs) од 9. фебруара 2023. године и на порталу е-Консултације.

Јавној расправи су присуствовали представници државних органа, привредних субјеката и представници цивилног друштва, стручне јавности и друга заинтересована лица, а том приликом су били у могућности да изнесу своје ставове, примедбе, предлоге и сугестије.

Примедбе, предлози и сугестије на представљени Нацрт закона о изменама и допунама Закона о странцима су се достављале Министарству унутрашњих послова и путем електронске поште на адресу: javnarasprava.stranci@mup.gov.rs или на адресу Министарства унутрашњих послова, Булевар Михајла Пупина бр. 2, 11070 Нови Београд, до 1. марта 2023. године.

Сви заинтересовани су имали прилику да се изјасне, дају мишљење, примедбе, предлоге и сугестије, који су сагледани, процењени и уграђени у текст у одређеној мери.

Извештај са јавне расправе објављен је на сајту Министарства унутрашњих послова и на порталу е-Консултације, у складу са Пословником Владе.

Такође, 6. марта 2023. године, одржан је и састанак са Националним конвентом о ЕУ, на тему Нацрта закона о изменама и допунама Закона о запошљавању странаца и Нацрта закона о изменама и допунама Закона о странцима.

1. **Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?**

Министарство унутрашњих послова већ примењује постојећи закон, те ће у том смислу, предузети активности усмерене на несметану примену предложених норми, на начин да се спроведе едукација запослених за примену одредби везаних за јединствену дозволу, као организовање радионица усмерених на успостављање јединствене праксе и примене одредби Закона на целој територији Републике Србије. Едукација ће бити организована са представницима Националне службе за запошљавање, имајући у виду подељену надлежност у овој области.

Поред наведеног, приступиће се изради прописаних подзаконских аката који су предвиђени Предлогом закона, а у циљу прописивања ближих услова за примену законских прописа.