

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Закон о странцима („Службени гласник РС”, бр. 97/2008) усвојен је 2008. године, а његова примена почела је 01.04.2009. године. Током 2008. године донет је и читав низ подзаконских аката које прате Закон.

Међутим, имајући у виду сталне и значајне промене у области миграција, промене у процесу кретања становништва (велика избегличка криза у последњих пар година) као и других чинилаца који су од значаја за праћење миграција на домаћем и међународном плану, доношење новог Закона о странцима којим би се на адекватнији начин превазишле новонастале околности представља једну од основних мера у свим стратешким документима (акциони план за поглавље 24 потпоглавље Миграције). Такође, применом постојећих одредби Закона о странцима уочене су одређени проблеми и правне празнине које је неопходно отклонити доношењем новог правног акта који на свеобухватан начин регулише обалст кретања и боравка странаца у Републици Србији.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Основни циљ доношења Закона о странцима је унапређење националног система у области легалних и ирегуларних миграција, прецизније дефинисање права и обавеза страних држављана који улазе, бораве и крећу се преко територије Републике Србије као и унапређење поступака надлежних органа који се спроводе према и у вези са страним држављанима у нашој земљи.

Такође, циљ који се постиже доношењем закона је усаглашавање националног законодавства у области легалних и ирегуларних миграција са Директивама Европске уније које уређују ове области. У том смислу, одредбе Нацрта Закона о странцима усаглашене су 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, Директиве 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, Директиве 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.

Усвајањем решења прописаних наведеним Директивама, реализоваће се циљ Републике Србије да се и на домаћем плану методологија поступања према страним држављанима не разликује у односу на поступања која су прописана према држављанима трећих земаља у ЕУ, што је веома важно за регулисање контроле кретања и статусних питања странца у Републици Србији, посебно имајући у виду да је то и захтев који произилази из поглавља 24 у преговорима са ЕУ.

3. Да ли су разматране могућности решавања проблема без доношења акта

Имајући у виду изнето у тачки 1. Анализе ефеката Закона о странцима, а која се односи на одређивање проблема којим би новим Законом о странцима требало да се превазиђу, проблеми који су уочени током примене тренутно важећег Закона о странцима, као и објективних околности које се односе на питање миграција на европском плану, те циљ Републике Србије да на адекватан начин хармонизује домаће законодавство у односу на Директиве ЕУ које се односе на област легалних и ирегуларних миграција, уочено је да се наведено не може превазићи без прецизно дефинисаних норми које се односе на улазак, боравак и кретање страних држављана у Републици Србији, а у складу са циљем унапређења националног система легалних и ирегуларних миграција, те хармонизације законодавства са ЕУ у овој области.

4. Зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема?

Истичемо да од 2008. године па до данас прописи који уређују област кретања и боравак странаца у Републици Србије нису мењани, те да су решења у важећем Закону о странцима изазвала одређене проблеме у примени, доношењем новог закона би се превазишли наведени недостаци. У том смислу на прецизнији и савременији начин су прописани услови за улазак, кретање, боравак и враћање странаца који нерегуларно бораве у Републици Србији. Даље, истичемо да су одредбама новог Закона прецизније дефинисане и надлежности и послови органа државне управе Републике Србије који су надлежни за питања уласка и боравак страних држављана у Републици Србији.

Такође, у процесу придруживања Републике Србије Европској унији било је неопходно и нужно ускладити национално законодавство са законодавством ЕУ, а у том смислу Министарство унутрашњих послова Републике Србије, као предлагач закона, има обавезе које проистичу из самог процеса придруживања, те да је доношење посебног и новог закона којим је уређена област кретања и боравак странаца у Републици Србији, а у складу са Директивама ЕУ које прате легалне и ирегуларне миграције, испуњење једног до услова ЕУ у поступку придруживања, који је један од стратешких циљева Републике Србије.

Имајући у виду да одредбе Нацрта закона о странцима детаљније и прецизније регулишу област легалних миграција, услове и начин аплицирања за визу Републике Србије у иностранству, поступак провере по поднетом захтеву за визу, прописивање права на жалбу на одбијање захтева за визу и одбијање уласка странца у Републику Србију, те прописивање услова за одобрење привременог боравак страних држављана по различитим основама (посебно по основу научног истраживања, студирања, волонтирања, право на привремени боравак жртвама трговине људима, хуманитарног боравак, прописивање самосталног привременог боравак), те прописивање одредби о заједничким стандардима и поступцима држава чланица ЕУ за враћање држављана трећих земаља са незаконитим бораваком а што се у многим сегментима не поклапа са нашом правном регулативом, овај закон представља „најелегантније“ решење ових питања.

5. На кога и како ће највероватније утицати решења у Закону?

Законска решења ће утицати на квалитет обављања послова у области кретања и боравка странаца у Републици Србији у целини, а самим тиме, и на већи степен безбедности и правне сигурности како грађана Републике Србије и привредних друштва (страних и домаћих) који остварују сарадњу са страним држављанима или су са њима везани личним професионалним или другим разлозима, тако и страних држављана који улазе и бораве у нашој земљи.

Јасно су дефинисане надлежности и процедуре различитих државних органа, као и права и обавезе физичких и правних лица.

Предложена решења ће утицати и на државне органе и институције које у оквиру своје надлежности остварују сарадњу са страним држављанима и то пре свега Министарство унутрашњих послова Републике Србије које је у највећој мери надлежно за спровођење и примену закона, на Министарство спољних послова Републике Србије које је надлежно за визну политику и издавање виза страним држављанима коју поднесу захтеве у дипломатско конзуларним представништвима Републике Србије у иностранству, Министарство рада, запошљавања, за борачка и социјална питања и Националне службе за запошљавање, када је у питању запошљавање странаца у Републици Србији.

Најзад, предложена законска решења ће утицати на све стране држављане, у смислу јаснијих и детаљнијих обавеза које су страни држављани неопходно да испуне и да се придржавају како би несметано и у складу са законом могли да уђу и бораве у Републици Србији и остваре сва Уставом и законом гарантована права.

Напомињемо да је обезбеђено и право страног држављанина на жалбу, односно двостепеност у сваком покренутом управном поступку пред надлежним државним органом, као и судска заштита.

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

Закон не производи финансијске трошкове грађанима и привреди, изузев трошкова који се односе на потребу обезбеђивања законом прописаних административних такси за појединачне поступке.

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

Позитивни ефекти Закона апсолутно оправдавају евентуалне трошкове које би надлежни органи имали у спровођењу питања из своје надлежности

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

Закон није намењен тржишној конкуренцији.

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?

У периоду од 20.09.2016. до 30.09.2016. године спроведена је јавна расправа о Нацрту закона о странцима, која је реализована кроз неколико округлих столова у различитим градовима у Републици (Београд, Крагујевац, Ниш и Нови Сад), а на којима је начелно разматран целокупни текст Нацрта закона о странцима и указано на кључне новине у истом.

Учесници јавне расправе били су и представници чланова Радне групе за израду нацрта Закона и то из БИА, Министарстава спољних послова, Министарства рада и запошљавања, Министарства правде, Министарства просвете, као и представници прекршајних судова, Заштитник грађана, Повереник за родну равноправност, представници различитих невладиних организација које се баве питањима Миграција и Азила, УНХЦР-а, ИОМ-а, Привредне коморе, Адвокатских канцеларија, представници привредних субјеката (страних банака) и других заинтересованих странака.

У току јавне расправе одржана је и презентација најважнијих решења у Нацрту закона о странцима у Савету страних инвеститора, а одредбе о којима се највише говорило су оне које су се односиле на појам, подношење захтева и трајање одобреног привременог боравка странаца, посебно оних који су поднети у сврху запошљања.

Такође, Нацрт закона је истом периоду био доступан заинтересованој јавности на званичној интернет страници Министарства унутрашњих послова и на порталу е-управе. Сви они су своје предлоге, сугестије, мишљења достављали на самој расправи, као и у писаној форми путем дописа и већим делом електронским путем.

Након окончане јавне расправе, квалитетне примедбе и сугестије стручне јавности уграђене су у финални текст Нацрта закона.

Најзначајније примедбе, предлози и сугестије које су изнете током јавне расправе су: прецизније дефинисање појмова као што су: малолетник без пратње (постављено је питање шта је са малолетницима који су током кретања преко територије Републике Србије остали без пратње) те је предложена дефиниција малолетника који покрива обе категорије малолетних лица, што је и усвојено, дефиниција странца са посебним потреба је формулисана у духу домаћих односно страних антидискриминационих прописа. Даље, будући да је Законом о привредним друштвима и другим релевантним прописима није прописан појам предузећа уважена је примедба да се термин „предузеће“ замени одговарајућим појмом у Нацрту Закона о странцима (предузетник, правно лице), појам уже породице је у складу са изнетим примедбама проширен и увођењем у дефиницију и ванбрачног партнера, појам сезонски рад је замењен појмом сезонски послови у смислу како је то уређено прописима о запошљавању странаца, израз лични подаци у складу са Законом о заштити података о личности заменити са појмом подаци о личности. Такође усвојене су примедбе представника Повереника за информације од јавног значаја у циљу јаснијег дефинисања шта се подразумева под појмовима „разлози заштите безбедности Републике Србије“ и „безбедносна провера“. У том смислу указано је на потребу усклађивања одредби нацрта закона које се односе на обраду података о личности, као и на безбедносно проверавање странца и домаћих држављана, као посебног вида обраде података о личности, са Уставом Републике Србије и Законом о заштити података о личности. Усвојене су примедбе које се односе на пријаву боравишта странаца, потребу дефинисања адресе становања странца, као и дефинисање казних одредби у складу са Законом о прекршајима (када је у питању прописивање новчног минимума и максимума изречене казне).

Сугестије везане за „жртве трговине људима“ посебно оних везаних за заштиту малолетника у смислу навођења пуног обима помоћи и права која припадају тој категорији страних држављана као и повећања његових права, заштите и забране његовог принудног удаљавања из Р Србије су усвојене и инкорпориране у Нацрт Закона.

Током јавне расправе, било је примедби на услове, процедуре и начин смештаја лица у Прихватилиште за странце, поготову малолетних лица, односно истицана је нејасноћа са становишта разлога због којих се утврђује судска надлежност за одлучивање, као и који је суд надлежан за одлучивање, у ком поступку, у ком саставу, ко су странке у поступку, шта је предмет судског одлучивања, да ли против одлуке суда постоји правни лек и др. те да предметни члан Нацрта закона треба прецизирати, што је даљим радом на Нацрту закона о странцима и учињено. Усвојена је сугестија која се односи на прописивање правних лекова на решење о смештају странца у Прихватилиште за странце, те је у сарадњи са представником радне групе из Министарства правде, а у складу са тренутним административним и институционалним капацитетима, усвојено најадекватније решење овог веома значајног питања. Прецизно су формулисани разлози за смештај у Прихватилиште за странце, као и време трајања боравка у Прихватилишту.

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

Влада ће у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона донети уредбу о ближим условима за одбијање уласка странца у Републику Србију и уредбу о листи држава за чије држављане је неопходно прибавити претходну сагласност Министарства за издавање визе.

Министар надлежан за унутрашње послове ће у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона донети прописе о:

- 1) изгледу и садржини обрасца о одбијању уласка у Републику Србију и начину уноса податка о одбијању уласка у путну исправу странца;
- 2) изгледу и садржини обрасца о одбијању захтева за визу на граничном прелазу и ближе услове за одбијање визе на граничном прелазу ;
- 3) изгледу и садржини обрасца о одбијању захтева за продужење рока важења;
- 4) ближим условима за одобрење привременог боравка, изгледу и садржини захтева за одобрење привременог боравка, начину прибављања мишљења о не/постојању безбедносних сметњи за одобрење привременог боравка, изгледу, садржини и начину уношења налепнице привременог боравка у страну путну исправу;
- 5) ближим условима за одобрење сталног настајења, изгледу и садржини захтева за одобрење сталног настајења, изгледу, садржини и начину уношења налепнице сталног настајења у страну путну исправу;
- 6) изгледу, садржини печата забране уласка и начину уношења забране уласка у страну путну исправу;
- 7) ближим условима и начину спровођења принудног удаљења странца;
- 8) кућном реду и правилима боравка у Прихватилишту;
- 9) изгледу, садржини и начину уношења обавезног боравка у путну исправу странца;
- 10) изгледу обрасца и садржини путног листа за странца;

- 11) изгледу обрасца и начину издавања личне карте за странца и привремене личне карте за странца;
- 12) изгледу обрасца пријаве боравишта странца, начину пријављивања боравишта странца, адресе становања, промене адресе становања, пријаве и одјаве пребивалишта странца.

Министар надлежан за спољне послове ће у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона донети пропис о:

- 1) изгледу, садржини обрасца и начину уношења визе у страну путну која није призната од стране Републике Србије;
- 2) изгледу и садржини обрасца за подношење захтева за визу и изгледу штамбиља којим се потврђује пријем захтева за визу;
- 3) изгледу, садржини и начину уношења налепнице визе у страну путну исправу;
- 4) изгледу и садржини обрасца о одбијању захтева за визу;
- 5) изгледу и садржини обрасца о укидању или поништавању визе, као и начину поништавања и укидања визе прописује;
- 6) изгледу обрасца и начину издавања посебне личне карте.