

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. ПРАВНИ ОСНОВ

Основ за доношење овог закона је у члану 97. став 1. тачка 5) Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/2006).

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

У циљу рада на даљем усклађивању прописа Републике Србије са прописима Европске уније препозната је потреба за доношењем новог Закона о странцима

Имајући у виду обавезе преузете у процесу придруживања, Република Србија је предузела кораке ради усаглашавања националног законодавства у области легалних и ирегуларних миграција 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.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Закон о странцима је подељен у XIV поглавља.

Поглављем I под називом: „Основне одредбе” прописују се предмет закона, поштовање закона, примена закона, значење израза, обавезе државних органа, физичких и правних лица, као и безбедносно проверавање.

Чланом 1. прописан је да се овим законом уређују услови за улазак, кретање, боравак и враћање странаца, као и надлежност и послови органа државне управе Републике Србије у вези са уласком, кретањем, боравком на територији Републике Србије и враћањем странаца из Републике Србије.

У члану 3. закона дефинисани су појмови, односно поједини изрази који се користе у закону. У том смислу, у циљу хармонизације националног законодавства са Директивама којима се руководило приликом израде закона, дефинисани су нови појмови као што су земља порекла, уобичајено боравиште, спајање породице, студент, ученик, научно истраживачки рад, научно истраживачка организација, истраживач, посебно угрожена лица, малолетник без пратње, разлози заштите безбедности Републике Србије, незаконит боравак, враћање, адреса становања и друго.

Члан 9. прописује да у поступку одлучивања о правима и обавезама странца у вези са уласком и боравком на територији Републике Србије Министарство унутрашњих послова прибавља мишљење државног органа надлежног за заштиту безбедности Републике Србије и на тај начин, по први пут у формалне одредбе Закона о

странцима уводи Безбедносно информативну агенцију, која као државни орган у чијој надлежности су послови заштите безбедности Републике Србије, врши безбедносну проверу странца кроз њихове евиденције у сврху утврђивања не/постојања ризика по безбедност Републике Србије и њених грађана у случају уласка и боравка странца на територији Републике Србије. Дефинисање државног органа који врши безбедносне провере по поднетом захтеву за издавање визе, привременог боравка, сталног настањења омогућава правну сигурност подносиоца једног од ових захтева. Такође, омогућава упознавање подносиоца захтева да ће његови лични подаци које је неопходно да достави у поступцима пред државним органом надлежним за спровођење Закона бити употребљени за одговарајуће провере, а у складу са прописима којима се уређује област заштите података о личности.

У Поглављу II под називом: „Улазак и излазак странца из Републике Србије” дефинисани су институти који се односе на обавезе превозника који на границу Републике Србије доведе странца који нема путну исправу, незаконит улазак странца на територију Републике Србије, односно прописани су разлози за одбијање уласка странца у земљу. Такође, прописано је да Влада прописује да држављани одређених земаља могу у Републику Србију улазити без визе или са националном личном картом.

У члану 15. став 2. прописано је да се улазак странцу одбија путем стандардизованог обрасца о одбијању уласка у коме се наводе тачни разлози одбијања уласка. Против одлуке о одбијању уласка дозвољена је жалба о којој одлучује гранична полиција. Наведено представља нови начин одбијања уласка странца, који је до сада био саопштаван странцу усмено, уз утискивање одбијања уласка у путну исправу странца. На овај начин хармонизовано је национално законодавство у односу на прописе ЕУ којима је дефинисана ова област, а такође увођењем института жалбе појачана је правна сигурност и загарантован је принцип двостепености у одлучивању.

Поглавље III под називом: „Визе” садржи опште одредбе које се односе на дефиницију визе, врсте виза, надлежност за издавање виза, провера услова за издавање визе странцу и процену ризика, одбијање визе, продужење визе, издавање визе на граничном прелазу, поништавање и укидање визе и жалбе на одбијање захтева за визу.

Одредбама прописаним у овом поглављу домаће законодавство је хармонизовано са Уредбом 810/2009/ЕЗ о визном коду ЕУ. Уведени су нови институти који нису били прописани претходним Законом о странцима а који се односе на проверу услова за издавање визе странцу и процену ризика, где су прописана три државна органа која врше теренске и безбедносне провере по поднетом захтеву за издавање визе страном држављанину. Акцент је стављен на прописивање радњи које врше Министарство спољних послова Републике Србије, Министарство унутрашњих послова Републике Србије и Безбедносно информативна агенција, посебно када су у питању захтеви за издавање визе држављана који долазе са миграционо високо ризичних подручја. У том смислу прописано је да ће Влада Републике Србије донети акт којим ће бити формирана листа држава миграционо високо ризичних подручја, чији захтеви за визу подлежу обавезној провери услова и процене ризика за издавање визе на начин прописан у члану 29. Закона.

Такође, нове институте представљају и одредбе које се односе на поништавање или укидање визе, као и одредбе којима се прецизира потребна документација приликом подношења захтева за визу у дипломатско конзуларном представништву Републике Србије у иностранству. Такође, Законом је прописано да се одлука о одбијању захтева

за издавање визе доставља на прописаном обрасцу у коме се наводе разлози на којима се заснива негативна одлука. На одлуку о одбијању захтева за визу странац има право жалбе. На овај начин хармонизовано је национално законодавство у односу на прописе ЕУ којима је дефинисана ова област, а такође увођењем института жалбе на одбијање захтева за визу појачана је правна сигурност и загарантован је принцип двостепености у одлучивању.

Поглавље IV под називом: „Боравак странаца” – садржи одредбе којима се дефинишу врсте легалног боравка које странац може имати у Републици Србији, прописане су одредбе којима се дефинишу основи привременог боравка странца, подношења захтева за привремени боравак и потребне документације да би захтев за привремени боравак био уредан. Такође, дефинисане су одредбе које се односе на стално настањење странца у Републици Србији.

Ово поглавље Закона је у потпуности усклађено са Директивама ЕУ које се односе на легалне миграција и то 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.

Нови институти који су прописани Законом су везани за Директиву о спајању породице и то одобравање привременог боравка члану уже породице странца коме је одобрена заштита у складу са одредбама Закона о азилу; дефинисан је члан 59. који се односи на одобравање тзв. самосталног, односно аутономног боравка странцу који је најмање 5 година на привременом боравку у Републици Србији по основу спајања породице. Увођењем овог института у национално законодавство омогућено је да странац након одређеног временског периода не буде везан за „спонзора” по коме му се одобрава привремени боравак по основу спајања породице. Овај институт омогућава самосталност страног држављанина у односу на супружника, и не користи се само у случају развода брака, већ напротив у случају стабилног брачног односа омогућава супружнику, најчешће жени самостални основ боравка, невезан за супруга и на тај начин штити лични интегритет странца који је претходних пет година био везан за супружника и по коме му је и дозвољен боравак у Републици Србији. Чланом 59. такође је омогућено да жртви породичног насиља може бити одобрен самостални привремени боравак у Републици Србији, невезано за временско трајње одобреног привременог боравка по основу спајања породице. Чланом 60. Закона дефинисан је брак из користи.

Новина је да је законом прописано да се странцу може уз испуњење одређених услова одобрити привремени боравак из хуманитарних разлога, укључујући и одобрење привременог боравка странцима који су били умешани у акцију за омогућавање ирегуларне миграције, ако сарађују са надлежним органима или учествују у поступку као оштећени или сведок. Чланом 62. Закона прописане су одредбе које се односе на одобравање привременог боравка жрвама трговине људима. Прописивањем ове одредбе у национално законодавство се уводе институти који се односе на идентификацију жртве трговине људима, одређује се Центар за заштиту жртава

трговине људима као орган који врши идентификацију жртава трговине људима, регулише период и време опоравка и рефлексије.

Овим поглављем су дефинисана начела приликом одлучивања о захтеву за привремени боравак, где је прописано да се том приликом посебно цене околности везане за подносиоца захтева (дужина трајања претходног боравак, личи, породични, економске и социјалне околности појединачног случаја). Одредбе које се односе на стално настањење странца су у потпуности усклађене са Директивом о статусу држављана трећих земаља са дуготрајним боравиштем.

Поглавље V под називом: „Незаконит боравак и поступак враћања” садржи одредбе које се односе на дефинисање незаконитог боравак, начела у поступку враћања, доношења решења о враћању странца који не испуњава или више не испуњава услове за легалан боравак у Републици Србији као и рокове за добровољни повратак у земљу порекла или уобичајеног боравишта који не може бити краћи од 7 и дужи од 30 дана, изузев законом прописаних изузетака. Прописана је и могућност да се у решењу о враћању странца изрекне и мера забране уласка у одређеном временском периоду који не може бити већи од 5 година, изузев у случају да странац представља озбиљну претњу по јавни поредак или безбедност Републике Србије. Прописани су и услови који треба да буду испуњени да би се странцу изрекла мера забране уласка. Наведено је у потпуности усклађено са Директивом 2008/115/ЕЗ о заједничким стандардима и поступцима држава чланица за враћање држављана трећих земаља са незаконитим боравком.

Чланом 75. Закона прописано је да се на захтев странца мора обезбедити превод диспозитива и правног лека решења о враћању на језику који странац разуме или за који се оправдано може претпоставити да може да га разуме. Да се током поступка враћања надлежни орган води рачуна о специфичној ситуацији посебно угрожених лица, породично и здравствено стање лица према коме је мера враћања усмерена, као и најбољи интерес малолетника. Истакнуто је поштовање јединства породице приликом поступка враћања. Такође прописано је да уколико је то неопходно, у току поступка враћања обезбедити присуство преводиоца на језик који странац разуме или се основано може претпоставити да разуме.

У Поглављу VI под називом: „Задржавање и принудно удаљење” прописани су услови и надлежност за принудно удаљење странца, заштитник грађана је предвиђен као надзорни орган у поступку принудног удаљења, а такође дефинисане су одредбе које се односе на забрану принудног удаљења (*non refoulement*), прописане су одредбе које се односе на услове за смештај, отпуштање и период боравак странца у Прихватилишту за странце, као и правни лекови на решење о смештају странца у Прихватилиште за странце. Дефинисан је начин смештаја малолетника у Прихватилиште за странце и прописане су норме које којим се штити најбољи интерес детета. Такође, прописане су мање репресивне мере ограничавања кретања странца, као што је институт обавезног боравак прописан чланом 93. Закона.

Поглавље VII под називом: „Путне исправе за странца“ дефинише врсте путних исправа за странце које издају органи Републике Србије и то су путни лист за странца и путна исправа за лица без држављанства.

У поглављу VIII под називом: „Исправе за доказивање идентитета“, прописане су врсте исправе које странац у Републици Србији користи за доказивање идентитета.

Прописано је да су то страна важећа путна исправа, важећа лична карта коју је издао орган његове државе, лична карта за странца, привремена лична за странца и посебна лична карта. Личну карту за странца и привремену личну карту за странца издаје Министарство унутрашњих послова Републике Србије, док посебну личну карту издаје Министарство спољних послова Републике Србије у оквиру своје надлежности.

Поглавље IX под називом: „Боравиште и пребивалиште странца” дефинише појам и начин пријављивања боравишта, адресе становања и пребивалишта странца у Републици Србији. Чланом 111. Закона прописана је могућност да правна лица и предузетници који пружају услугу смештаја странцима уз накнаду на прописан начин и ако постоје технички услови могу вршити пријављивање боравишта странца и електронским путем.

Поглавље X под називом: „Посебне одредбе о кретању странац у униформи” прописује услове за ношење стране војне, полицијске или царинске униформе у Републици Србији.

Поглавље XI под називом: „Обрада података” прописано је за које потребе се обрађују лични подаци, односно осетљиви подаци лица која учествују у поступцима којима се одлучује о правима и обавезама странаца из овог Закона, сврха прикупљања и обраде личних података, прописане су евиденције са навођењем личних података странца, као и физичких и правних лица која су са њима повезана, која се у њима налазе и које воде Министарство унутрашњих послова Републике Србије и Министарство спољних послова Републике Србије, у складу са прописима којима се регулише област заштите података о личности.

Дефинисан је обим и начин размене података између органа (Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Министарство спољних послова Републике Србије, организација надлежна за послове запошљавања) који су у складу са овим или другим законима надлежни за руководе података о личности.

Чланом 115. Закона прописано је да се подаци који се налазе у евиденцији о визама, које води Министарство спољних послова Републике Србије уносе и обрађују у Визном информационом системом. На овај начин је ВИС (апликација коју је у претходном периоду израдио Министарство спољних послова Републике Србије) уведена као институт у национално законодавство. Такође у оквиру овог поглавља је прописано да Министарство унутрашњих послова Републике Србије преузима податке о поднетим захтевима за визу у конзулатима и врши одговарајуће провере по поднетим захтевима за визу и даје претходно мишљење прописано чланом 29. Закона. Даље, члановима Закона у овом поглављу успостављен је правни основ да Министарство спољних послова Републике Србије (конкретно дипломатско конзуларна представништва Републике Србије у иностранству) врши проверу подносиоца захтева за визу кроз прописане евиденције страних држављана чији руковалац је Министарство унутрашњих послова.

Поглавље XII под називом: „Надзор” дефинише да надзор над спровођењем закона и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство унутрашњих послова Републике Србије и Министарство спољних послова Републике Србије, свако у свом делу надлежности.

Поглављем XIII под називом: „Казнене одредбе” прописане су прекршајне санкције за одредбе које су обавезујуће како за самог странца, тако и позивара,

организатора туристичког или пословног путовања, превозника, пружаоца услуга смештаја странца уз накнаду.

Поглављем XIV под називом: „Прелазне и завршне одредбе” дају преглед правних основа за доношење подзаконских аката потребних за спровођење овог закона, дефинисање случајева покретања поступка по важећем Закону о странцима и окончања конкретне правне ствари у моменту ступања на снагу овог закона. Дефинисан је положај и статус странаца који су стекли одређено право по претходном Закону о странцима, важења прописа до доношења нових на основу овог закона и његово ступање на снагу.

Предложена је одложена примена Закона, будући да је предвиђен рок за доношење подзаконских аката прописаних Законом, шест месеци од дана ступања на снагу. Овим подзаконским актима ближе се дефинишу поступци и начин примене одредби Закона. Такође, истичемо да се прописаним одредбама Закона у национално законодавство уноси велики број нових института, за чију примену је неопходно упознавање поступајућих полицијских службеника, али и јавности.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно издвојити додатна средства у буџету Републике Србије.