



Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o zapošljavanju stranaca

Autorka analize: Jelena Ilić, Beogradski centar za ljudska prava

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o zapošljavanju stranaca¹

Autorka analize: Jelena Ilić, Beogradski centar za ljudska prava

CRTA:

FONDACIJA
S L A V K O
Č U R U V I J A
FOUNDATION



 PARTNERI
SRBIJA



#EY
ZA TEBE

Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Crta sa partnerima Slavko Ćuruvija fondacijom i Partnerima za demokratske promene Srbija i ta sadržina nužno ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

● Uvod

Broj stranih radnika u Republici Srbiji se iz godine u godinu povećava. U prilog govori statistika da je tokom 2014. godine Nacionalna služba za zapošljavanje izdala svega 1500 radnih dozvola. Poređenja radi, 2015. godine izdato je 6362, 2019. 13.809, a prethodne (2022) godine 34100 radnih dozvola.² Prema podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja,³ najviše stranih državljana koji su na radu u Republici Srbiji dolaze iz Kine, Rusije, Ukrajine, Turske, Makedonije, BiH i Kube.

Oblast zapošljavanja stranaca po prvi put je pravno regulisana u tadašnjoj državi tek 1978. godine, kada je tadašnji Zakon o zapošljavanju stranaca stupio je na snagu. Trenutno važeći Zakon o zapošljavanju stranaca (ZZS) stupio je na snagu 2014. godine. Nekoliko puta je menjan, poslednji put izmenama i dopunama 2018. godine.

Republika Srbija je započela proces izmena Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca kako bi omogućila zapošljavanje što većeg broja stranaca i olakšala sam postupak za dobijanje radnih dozvola i viza pred nadležnim organima. Dodatno, zakonodavac teži da dodatno motiviše poslodavce da se lakše odlučuju na zapošljavanje strane radne snage, imajući u vidu da postupak trenutno traje jako dugo i odvija se pred Nacionalnom službom za zapošljavanje i pred Upravom za strance. Izmene propisa poklopile su se i sa povećanim prilivom ruskih državljana u Republici Srbiji. Naime, od početka međunarodnog oružanog sukoba u Ukrajini u februaru 2022. godine u Republici Srbiji je ušlo stotine hiljada građana Rusije, dok je deo njih registrovao firme ili počeo da radi za domaće kompanije. Prema podacima od 7. aprila ove godine, koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavilo Radiju Slobodna Evropa (RSE), u Srbiji boravi 27097 državljana Rusije na osnovu odobrenog privremenog boravka.⁴

Prema najavama radne grupe Vlade za izmene ZZS, ključni motiv je bila namera da Republika Srbija bude zemlja koja će u budućnosti više privlačiti visokokvalifikovani kadar (poput IT stručnjaka iz razvijenih zemalja i dr), ali i da se smanje birokratske i administrativne prepreke. Sa druge strane, stiče se utisak da su očekivanja Vlade potpuno drugačija od trenutne situacije, gde se strani radnici većinom "uvoze" za potrebe niskokvalifikovani pozicija poput građevinskih radnika, vozača itd.

Analiza koja se nalazi pred vama bliže prikazuje proces usvajanja Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca, ali i delom analizira proces usvajanja Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima imajući u vidu njihovu horizontalnu primenu, i činjenicu da je ovaj set zakona predstavljen zajedno tokom jedne javne rasprave i zajedno ušao u skupštinsku proceduru. Dodatno, analiza prikazuje stepen transparentnosti čitavog procesa usvajanja zakona. Proces zakonodavne uloge Narodne skupštine i postupanje skupštinskih odbora u procesu usvajanja ovih zakona takođe su bliži predmet analize.

Ova analiza prikazuje dešavanja vezana za proces usvajanja ovog propisa koja su se dogodila zaključno sa 1. junom 2023. godine. Do tog momenta, ovaj zakon još uvek nije razmatran na plenarnoj sednici Narodne Skupštine.

● Proces izrade zakona

Predmet zakona

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca sadržan je u članu 97. tačka 5. Ustava Republike Srbije⁵ kojim je utvrđeno da Republika Srbija između ostalog, uređuje i obezbeđuje sistem prelaska granice i kontrole prometa roba, usluga i putničkog saobraćaja preko granice; položaj stranaca i stranih pravnih lica.

Kako je navedeno i u obrazloženju Vlade Republike Srbije predložene izmene važećeg zakona su pripremljene u cilju daljeg usklađivanja propisa Republike Srbije sa propisima Evropske unije (EU). Cilj predloženih izmena je usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom 2011/98/EU o jedinstvenom postupku obrade zahteva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad stranim državljanima u Republici Srbiji. Takođe, harmonizacija zakonodavstva u oblasti legalnih i iregularnih migracija je jedna od aktivnosti propisanih Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 24, potpoglavlje Migracije. Kao što je prethodno pomenuto zajedno sa izradom Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima, izrađen je Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca

1 U nekim delovima analize radi horizontalne primene i izmena koje su predložene zajedno, analiza se bavi i obuhvata i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima.

2 Prema podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

3 Podaci izneti tokom javne rasprave o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama zakona o zapošljavanju stranaca

4 Radio Slobodna Evropa: Ovde smo bliže EU: Stranci o olakšicama za zapošljavanje u Srbiji, od 18. aprila 2023. godine.

5 „Službeni glasnik RS”, broj 89/06.

u cilju horizontalne povezanosti dva nacionalna propisa. Izmenama i dopunama Zakona o strancima i izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca se omogućava da strani državljani u jedinstvenom postupku, pred jednim državnim organom, umesto ranije dva (NSZ i Uprava za strance), Ministarstvom unutrašnjih poslova Republike Srbije, ostvare istovremeno pravo na privremeni boravak i rad.

Predložene novine predstavljaju i cilj ka unapređenju procesa digitalizacije, odnosno povećanje broja elektronskih usluga za građane, što će se ostvariti kroz online postupak izdavanja jedinstvene dozvole, odnosno dozvole za boravak i rad. Kako je predstavljeno i tokom javne rasprave ključni interes Vlade jeste uspostavljanje tržišta rada koje će u administrativnom smislu biti lakše i efikasnije.

Prema Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA), u okviru PG 2 planirano je usklađivanje ovog zakonodavnog okvira sa Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2001/98/EU od 13. decembra 2011. godine o jedinstvenom postupku obrade zahteva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanina trećih zemalja na državnom području države članice i o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, za treći kvartal 2025. godine. Dodatno, izmene su put usklađivanja sa Ugovorom o Evropskoj Uniji (Naslov i Osnovne odredbe, član 3), zatim: Ugovorom o funkcionisanju EU (Naslov IV Sloboda kretanja lica, usluga i kapitala, Poglavlje i Radnici, član 45).

Nova predložena rešenja u odredbama Nacrta Zakona o zapošljavanju stranaca predviđaju usaglašavanje odnosno prate novine koje predlaže Nacrt Zakona o strancima poput: jedinstvenog (objedinjenog) postupka za jedinstvenu boravišnu dozvolu. Ranije je, trenutnim propisima, stranac prvo morao da reguliše privremeni boravak u skladu sa odredbama Zakona o strancima, a nakon toga, poslodavac ili sam stranac, podnosi zahtev za izdavanje dozvole za rad u skladu sa odredbama Zakona o zapošljavanju stranaca. Ključna argumentacija koju je radna grupa koristila prilikom izrade predloženih izmena jeste pre svega potreba da se privlače veća količina stranih radnika, ali i smanje birokratske i administrativne prepreke.

Kroz izmenu i dopunu Zakona o zapošljavanju stranaca omogućiće se da određene kategorije stranaca imaju pristup tržištu rada bez izdavanja jedinstvene dozvole za privremeni boravak i rad, odnosno jedinstvene boravišne dozvole što je zapravo usklađivanje sa Direktivom 2011-98 EU o jedinstvenom postupku obrade zahteva za izdavanje jedinstvene dozvole. Pod tim strancima pre svega se misli na: strance kojima je odobren privremeni boravak po osnovu spajanja porodice sa državljaninom Republike Srbije, strancima koji imaju odobren privremeni boravak po osnovu posedovanja nekretnine, po osnovu studiranja (u vremenskom periodu propisanim Zakonom o zapošljavanju stranaca), strancima koji imaju odobren privremeni boravak po osnovu naučno istraživačkog rada, volonterima, stranim novinarima, stranim ekspertima koji su angažovani na projektima u državnim organima Republike Srbije, verskim službenicima, strancima na humanitarnom boravku, strancima koji su žrtve trgovine ljudima i drugim strancima u skladu sa odredbama Zakona o zapošljavanju stranaca, kao i stalno nastanjenim strancima.

Novine koje predložene izmene uvode jesu i električni format izdavanja jedinstvene boravišne dozvole, kao i online apliciranje za istu. Sve te izmene kako je navedeno od strane Vlade prate kompletan postupak digitalizacije državne uprave. To znači da se uvodi biometrijska jedinstvena dozvola i da novim izmenama neće više biti nalepnica u pasošu. Pozitivne izmene odnose se i na slobodan pristup tržištu rada za kategorije: izbeglice, tražioci azila, privremeni boravak iz humanitarnih razloga, što do sada nije bio slučaj. Predloženim izmenama otvara se mogućnost rada i na neodređeno vreme. Uvodi se institut „saglasnosti“ koji omogućava strancu promenu osnova rada i/ili promenu poslodavca. Takođe, mehanizmi upućivanja na rad i kretanja kroz privredno društvo se unapređuju izmenama.

Sa druge strane, potencijalni problem može da predstavlja stvaranje zakonodavnog okvira za otvoren put zloupotrebe radnih prava stranaca imajući u vidu da Zakon o radu još uvek nije izmenjen i prilagođen setu drugih zakona iz oblasti prava na rad, što je bio predmet protivljenja i tokom procesa javnih rasprava, naročito od strane sindikata.

Kao što je na početku pomenuto sve izmene ovog zakona prate i izmene važećeg Zakona o strancima. Usklađivanje odredbi Zakona o zapošljavanju stranaca i Zakona o strancima ima za cilj da omogući podnošenje zahteva preko interneta, a Ministarstvo unutrašnjih poslova jeste jedinstveno upravno mesto u ovom postupku, koje će predloženim izmenama sprovesti celokupnu proceduru. Suprotno tome trenutno važećem zakonu, kako bi stranac imao dozvolu za rad, neophodno je da prvo ima regulisan boravak. Novine će tu proceduru skratiti i dozvola će se izdavati kao jedinstveni akt. NSZ će u postupku izdavanja jedinstvene dozvole imati i dalje ulogu procene ispunjenosti uslova za zapošljavanje stranca. Izmene bi trebalo prema rečima Vlade da pozitivno utiču na uspešniju realizaciju planiranih infrastrukturnih projekata, ali i lakši put do radne snage, koje sve manje ima među domaćim stanovništvom, kao što je slučaj u zemljama zapadne Evrope.

Kako je navedeno od strane predstavnika nadležnog Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, predloženim zakonskim rešenjima štiti se domaće tržište rada, kroz sprovođenje testa tržišta rada. Kao i do sada NSZ će sprovesti test tržišta rada. To znači da će stranac moći da se zaposli samo ako na evidenciji nema domaćih državljanina koji ispunjavaju uslove poslodavca.

● Izrada nacrtu zakona i rad radne grupe

Nacrt Zakona o zapošljavanju stranaca pripremila je Radna grupa za izradu izmena i dopuna Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca koja je formirana Odlukom Vlade 05 Broj: 02-10306/2022 od 8. decembra 2022. godine⁶. Važno je napomenuti da su na pomenute zakone predložene prvobitne izmene i krajem 2021. godine, kada su i održane javne rasprave, ali verzije teksta tih nacrtu nisu ušle u Nacrtu iz 2023. godine.

Zadatak radne grupe bio je da do 13. januara 2023. godine predloži nova zakonska rešenja iz oblasti prava i boravka stranaca koje reguliše Zakon o strancima i njihovog zapošljavanja – koje reguliše Zakon o zapošljavanju stranca. U odluci objavljenoj u Službenom glasniku bilo je navedeno da će ta grupa pripremiti nacrtu izmena i dopuna Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca, ili novi tekst ta dva propisa. Predsednik radne grupe bio je Nenad Paunović, ispred Kabineta predsednika Vlade, koji vodi i radnu grupu za migracije. Ostali članovi radne grupe, bili su i ministar građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Goran Vesić i ministarka nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Jelena Begović. Radnu grupu činili su i predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, kabineta predsednika Vlade, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Nacionalne službe za zapošljavanje, Ministarstva prosvete, Ministarstva pravde, Ministarstva spoljnih poslova, Bezbednosno-informativne agencije. Rok koji je radnoj grupi dat da pripremi nacrtu je 13. januar 2023. godine. Gore pomenutom odlukom je definisano da će stručne i administrativno-tehničke poslove za Radnu grupu obavljati Generalni sekretarijat Vlade.⁷

Zajedničke javne konsultacije kao deo procesa pripreme zakona i rada radne grupe održane su u Privrednoj komori Srbije.

● Sprovođenje javnih rasprava o setu zakona

Odbor za privredu i finansije, na predlog Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja doneo je Zaključak 05 Broj: 011-1062/2023- 1 od 8. februara 2023. godine, kojim je određeno sprovođenje javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca. Javne rasprave održane su zajedno i za Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima. U skladu sa Poslovníkom Vlade program javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca objavljeni su na internet stranici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (www.minrzs.gov.rs) i na portalu e-Konsultacije). Poziv za javnu raspravu upućen je državnim organima, organizacijama, privrednom sektoru, stručnjacima u ovoj oblasti i drugim.

Javna rasprava o Nacrtima oba zakona, sprovedena je od 9. februara do 1. marta 2023. godine. Javne rasprave održane su u tri grada: 10. februara u Novom Sadu, 20. februara u Nišu i 21. februara 2023. godine u Beogradu. Na ovaj način ispunjena je obaveza u skladu sa članom 41. Poslovníka i javna rasprava za ova dva zakona trajala je najmanje 20 dana. Treba napomenuti kao nedostatak odsustvo drugih gradova koji nisu bili obuhvaćeni javnim raspravama, a imaju takođe veliki broj stranaca koji tako borave i rade. Primera radi: grad Bor ili grad Kragujevac koji su izostali. Treba pozdraviti dovoljno dugačak rok koji je ostavljen za trajanje javnih rasprava, gde je ostavljeno dovoljno prostora da se do kraja javnih rasprava dostave i pisani komentari.

Nacrtu zakona bili su predmet medijskog izveštavanja, imajući u vidu i veliku zainteresovanost šire javnosti za temu zapošljavanja stranaca. Važno je spomenuti da je veća pažnja javnosti na ovu temu bila prisutna tokom javne rasprave na Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o državljanstvu od 30. marta do 21. aprila 2023. godine, pre svega imajući u vidu horizontalnu primenu ova dva zakona sa Zakonom o državljanstvu čije su predložene izmene bile liberalnije definisane od važećeg zakona i rokovi za dobijanje državljanstva skraćeni.

Treba pozdraviti korak Vlade da se predstavnici civilnog sektora direktno uključe u proces javnih rasprava imajući u vidu podatak da su direktno dobile poziv za javne rasprave.

Sve zainteresovane strane bile su u prilici da daju mišljenje i predloge. Izveštaj sa javne rasprave objavljen je na sajtu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja⁸, u skladu sa Poslovníkom Vlade. Dana 6. marta 2023. godine, održan je i sastanak sa Nacionalnim konventom o EU, na temu Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca i Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima. Sastanku koji je održan u Palati Srbija pored predstavnika nadležnih Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva za rad,

⁶ „Službeni glasnik RS”, broj 137/22.

⁷ Nova ekonomija: „Uskoro se menja Zakon o zapošljavanju stranaca”, novaekonomija.rs.

⁸ Dostupno preko: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-rad-i-zaposljavanje-0>.

zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, predstavnici Vlade i radne grupe za migracije, prisustvovali su predstavnici organizacija civilnog društva među njima: Beogradski centar za ljudska prava, Grupa 484, Fondacija centar za demokratiju, Centar za pomoć i zaštitu tražioca azila i dr. Sastnaku je prisustvovala i ministarka Tanja Mišćević.

Sve tri javne rasprave vodili su g.Nenad Paunović ispred Kabineta predsednika Vlade, gđa Sanja Gavranović iz Ministarstva za rad, socijalna i boračka pitanja i gđa Zorica Vulić iz Ministarstva unutrašnjih poslova.

Na javnoj raspravi u Novom Sadu su pored predstavnika Inspektorata za rad, Nacionalne službe za zapošljavanje i Privredne komore Srbije učestvovali predstavnici kompanija, advokatske kancelarije, Udruženje ugostitelja i dr. Na javnoj raspravi u Nišu pored predstavnika Policijske uprave Leskovac, Policijske uprave Niš, Uprave granične policije, Nacionalne službe za zapošljavanje i Privredne komore Srbije javnu raspravu su pratile nacionalne i međunarodne kompanije koje posluju na teritoriji juga Republike Srbije.

Poslednja javna rasprava u nizu održana je u Beogradu i pored predstavnika NSZ-a, Privredne komore Srbije, Policijske uprave Prijepolje, Policijske uprave Kragujevac, Policijske uprave Kraljevo, Policijske uprave Valjevo, Policijske uprave Šabac, Policijske uprave Požarevac, Policijske uprave Pančevo, Prekršajnog suda u Beogradu, JKP Beogradski vodovod i kanalizacija, JKP GSP Beograd, JKP Pogrebne usluge Beograd, prisustvovali su predstavnici medija, međunarodne organizacije poput UNHCR-a, predstavnici organizacija civilnog društva, advokatske kancelarije i brojne kompanije, ukupno preko 40 učesnika.

Nakon održanih javnih rasprava u tri gore pomenuta grada predlozi, sugestije, inicijative i komentari, dostavljali su se Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja putem elektronske pošte ili poštom.

Kako je navedeno u izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi, objavljenom u zakonskom roku u skladu sa članom 41 Poslovnika Vlade,⁹ nakon pisanih komentara koji su dostavljeni razmatrane su pre svega one od strane Beogradskog centra za ljudska prava, Saveta stranih investitora, advokatske kancelarije VMT Law Office, NIS a.d. Novi Sad, Astra – Akcija protiv trgovine ljudima, Saveza samostalnih Sindikata Srbije – Samostalni sindikat putara Srbije, Grupa 484 i Smart Business Technologies doo Beograd. Većina sugestija nije usvojena, dok je delimično usvojen pisani predlog Beogradskog centra za ljudska prava, u pogledu bližeg pojašnjenja člana koji definiše slobodan pristup tržištu rada za tražioce azila 6 meseci nakon podnošenja zahteva za azil.

Negativnu praksu predstavlja činjenica da nadležno Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvo unutrašnjih poslova nije pisanim putem odgovorilo akterima koji su dostavili priloge za unapređenje tekstova oba Zakona. To znači da su se konačni Nacrti videli tek kada su oba teksta ušla u skupštinsku proceduru.

● Proces usvajanja Nacrta zakona u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Predlog Zakona je ušao u skupštinsku proceduru 31. marta 2023. godine i to prema redovnom skupštinskom postupku¹⁰. Dana 20. aprila 2023. godine organizovana je sednica matičnog skupštinskog odbora sa ciljem rasprave povodom podnetog Predloga zakona.

Na sedmoj sednica Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva članovi Odbora razmatrali su Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca. Pomenuti Predlog obrazložili su predstavnici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Zoran Milošević, Katarina Denčić i Biljana Ćurić. Odbor je nakon rasprave, većinom glasova predložio Narodnoj skupštini da prihvati Predloge zakona u načelu. Sednici je predsedavala predsednica Odbora Sandra Božić, a prisustvovali su članovi i zamenici članova Odbora: doc. dr Biljana Đorđević, dr Dragana Rakić, Žombor Ujvari, Ana Miljanić, dr Tatijana Jovanović, Gorica Gajić, Kovačević Branislav, Dragana Lukić, Borislava Perić-Ranković, Stefan Adžić, Olja Petrović i Ivan Antić.¹¹ Zaključci sa sednice ovog odbora jesu da je u načelu izmena ovog zakona dobro prihvaćena, dok su u nekoliko navrata od strane opozicionih stranaka spomenute sugestije u vidu rokova za izdavanje radne dozvole, smatrajući da je rok od 10 dana kratak.

9 Predlagač je dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.

10 Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima dostupni su na: <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%B8.46.html>.

11 Više na: http://www.parlament.gov.rs/Sedma_sednica_Odbora_za_rad_socijalna_pitanja_dru%C5%A1tvenu_uklju%C4%8Denost_i_smanjenje_siroma%C5%A1tva.47014.941.html.

Na osmoj sednici Odbora za evropske integracije koja je održana 1. juna 2023. godine, članovi Odbora razmotrili su Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca, koji je podnela Vlada, u načelu. Sednici su prisustvovali predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja gde je u uvodnom izlaganju navedeno da se izmenama težilo usklađenosti s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane, kako bi se primena propisa olakšala i stvorilo povoljnije poslovno okruženje za strane radnike i poslodavce. Nakon diskusije, Odbor je usvojio Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca, u načelu. Ovom sednicom predsedavala je predsednica Odbora Elvira Kovač, a prisustvovali su članovi i zamenici članova Odbora: Stanislava Janošević, Milan Radin, Goran Milić, Jelena Obradović, Milica Obradović, Natan Albahari, Ana Miljanić, dr Jelena Kalajadžić, Dubravka Filipovski, Ksenija Marković, prof. dr Andreja Savić, Robert Kozma i Ivan Karić. U svojstvu posmatrača učestvovali su predstavnici Beogradskog centra za ljudska prava.¹²

Na sednici Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva Zakon je podržan u većini. Sa druge strane, na sednici Odbora za evropske integracije, koji nije matični odbor za ovaj zakon, ali jeste razmatrao usklađenost ovog zakona sa Direktivama i regulativama Evropske unije bila su primetna izložena neslaganja članova odbora opozicije koji su izneli svoja neslaganja sa predloženim odredbama, ponajviše u pogledu Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o državljanstvu koji se treba primenjivati horizontalno sa predloženim Zakonom o zapošljavanju stranaca. Ono što je na odboru izneto jeste pre svega ugrožavanje opstanka Republike Srbije u Šengenu imajući u vidu olakšan pristup državljanstvu. Dodatno se navodilo da Evropska komisija još nije konsultovana o sadržini Predloga Zakona o zapošljavanju stranaca, a u obavezi je, šta je na sednici odbora vladajuća većina demantovala.

Ostaje da se vidi kako će teći diskusija o Predlogu zakona na plenarnoj sednici Narodne skupštine, koja se do trenutka pisanja ove analize nije desila.

● Zaključak

Potreba za unapređenjem zakonodavnog okvira u oblasti zapošljavanja stranaca nije upitna, imajući u vidu povećan broj stranaca koji dolaze u Republiku Srbiju sa željom da ovde nađu zaposlenje i pravno regulišu na najjednostavniji način svoj boravak. Može se zaključiti da je sam proces izrade Zakona bio u velikoj meri transparentan, ali da je u procesu javnih rasprava sa druge strane ne tako veliki broj predloga usvojen. Takođe, potreba za izmenama propisa došla je i zbog usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim okvirom EU, tačnije usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom 2011/98/EU o jedinstvenom postupku obrade zahteva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad stranim državljanima u Republici Srbiji. Takođe, treba pozdraviti želju Vlade da harmonizuje zakonodavstvo u oblasti legalnih i iregularnih migracija što predstavlja i jednu od aktivnosti propisanih Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 24, potpoglavlje Migracije.

Kada analiziramo proces usvajanja ovog zakona moramo da pomenemo da je on menjan zajedno sa Predlogom zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima u cilju horizontalne povezanosti dva nacionalna propisa.

Radna grupa za migracije Vlade Republike Srbije koja je imala za cilj da izradi Nacrt zakona samo je delimično objavila podatke o članovima ove radne grupe. Dodatno, organizovane javne rasprave, ukupno njih tri, bile su ispraćene velikim brojem aktera, ali sami pisani komentari nisu bili prihvaćeni u većini.

Dodatni problem predstavlja i naknadno objavljivanje Predloga Zakona o izmenama i dopunama zakona o državljanstvu, koji je ušao u skupštinsku proceduru 5. maja 2023. godine, i koji je zapravo skraćivanjem roka za dobijanje državljanstva i pojednostavljivanjem uslova, ugrozio pozitivne izmene Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca koji bi samostalno predstavljali pozitivnu praksu u horizontali sa praksama država Evropske unije.

Ostaje da se vidi kako će set ovih zakona proći na plenarnoj sednici Narodne skupštine.

12 Više o ovoj sednici na: <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B5.47335.43.html>.