



**HRVATSKI SABOR
ODBOR ZA UNUTARNJU POLITIKU
I NACIONALNU SIGURNOST**

Klasa: 022-03/20-01/92
Urbroj: 6521-4-20
Zagreb, 2. rujna 2020.

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Izvješće s rasprave o Prijedlogu zakona o strancima, prvo čitanje, P. Z. E. br. 12

Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost je na 1. sjednici održanoj 2. rujna 2020. raspravljao o **Prijedlogu zakona o strancima, prvo čitanje, P. Z. E. br. 12** (dalje u tekstu: Prijedlog zakona), koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske aktom od 27. kolovoza 2020.

Sukladno članku 69. Poslovnika Hrvatskoga sabora, Odbor je predloženi zakonski prijedlog razmotrio u svojstvu matičnog radnog tijela.

U uvodnom izlaganju predstavnik predlagatelja je istaknuo da se važećim Zakonom o strancima („Narodne novine“, br. 130/11., 74/13., 69/17., 46/18. i 53/20.) uređuju uvjeti ulaska, kretanja, boravka i rada stranaca u Republici Hrvatskoj. Nadalje, naveo je da se Prijedlog zakona primjenjuje samo u odnosu na državljane trećih država, no ne i na državljane Europskog gospodarskog prostora i članove njihovih obitelji čiji status je sada reguliran Zakonom o državljanima država članica Europskog gospodarskog prostora i članovima njihovih obitelji („Narodne novine“, broj 66/19. i 53/20.) koji je na snazi od 18. srpnja 2020. Prijedlogom zakona u hrvatsko zakonodavstvo se preuzima 21 akt Europske unije (direktive, odluke Vijeća, okvirne odluke Vijeća i preporuke Vijeća) te se osigurava provedba 8 akata (uredbi) Europske unije.

Predstavnik predlagatelja je istaknuo da se Prijedlogom zakona prvenstveno usklađuju odredbe koje se odnose na područje rada stranaca u Republici Hrvatskoj, njihova boravka u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjene učenika ili obrazovnih projekata te obavljanje poslova sezonskih radnika. Najznačajnija razlika u ovom zakonodavnom rješenju odnosi se na napuštanje modela utvrđivanja godišnjih kvota za zapošljavanje stranaca. Prijedlogom zakona propisano je da se dozvola za boravak i rad može se izdati ako državljanin treće zemlje ispunjava opće uvjete za odobrenje privremenog boravka te ako Hrvatski zavod za zapošljavanje (dalje u tekstu: HZZ) dostavi Ministarstvu unutarnjih poslova (dalje u tekstu: Ministarstvo) pozitivno mišljenje za zapošljavanje, nakon što provede test tržišta rada. Naime, prije podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole za boravak i rad, poslodavac je dužan zatražiti provedbu testa tržišta rada kod područne službe odnosno ureda HZZ-a. Test tržišta rada obuhvaća provjeru stanja u evidenciji

nezaposlenih osoba i postupak posredovanja u cilju zapošljavanja radnika s nacionalnog tržišta rada. O rezultatu testa tržišta rada HZZ će obavijestiti poslodavca najkasnije u roku od 15 dana od dana traženja poslodavca, a za ishođenje dozvole test je važeći 180 dana. Iznimno, navedeno mišljenje HZZ-a ne treba se priložiti ako se traži dozvola za boravak i rad za sezonskog radnika u poljoprivredi, šumarstvu, ugostiteljstvu i turizmu do 90 dana tijekom kalendarske godine te ako se radi o produljenju dozvole. Postoji niz deficitarnih zanimanja čije stanje se mora pratiti, stoga je propisano da će Upravno Vijeće HZZ-a, na temelju stanja na nacionalnom, regionalnom i lokalnom tržištu rada u pogledu broja i strukture nezaposlenih osoba te potreba pojedinih gospodarskih djelatnosti, donijeti odluku o zanimanjima za koje poslodavac nije dužan zatražiti provedbu testa tržišta rada i to u roku od 8 dana od dana stupanja na snagu novog Zakona o strancima.

U nastavku je predstavnik predlagatelja naveo kako Prijedlog zakona uvodi novi institut dugotrajne vize (D) koja se može izdati državljaninu treće zemlje kojem je za ulazak potrebna kratkotrajna viza, a ima odobrenje privremenog boravka u svrhe iz članka 57. Prijedloga zakona odnosno izdanu dozvolu za boravak i rad u Republici Hrvatskoj. Dugotrajna viza izdaje se državljaninu treće zemlje za jedan ili više ulazaka, a njen rok valjanosti je najduže 6 mjeseci.

Nadalje, predstavnik predlagatelja je istaknuo kako se Prijedlogom zakona povoljnije uređuje stjecanje stalnog boravka za člana obitelji ili životnog partnera hrvatskog državljanina, koji prema važećem zakonskom rješenju mora imati pet godina zakonitog boravka u Republici Hrvatskoj i polagati ispit iz poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma te ishoditi zdravstveno osiguranje i dokazati da raspolaže dovoljnim sredstvima za život dok se Prijedlogom zakona, kao uvjet za odobrenje stalnog boravka, ovoj kategoriji osoba sada propisuje neprekidno četiri godine odobrenog privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji ili životnog partnerstva za stjecanje istog prava. Isto tako, povoljnije stjecanje stalnog boravka propisano je za pripadnike hrvatskoga naroda koji do dana podnošenja zahtjeva moraju imati neprekidno tri godine odobren privremeni boravak, dok je trenutno uvjet pet godina zakonitog boravka u Republici Hrvatskoj. Također, propisana je povoljnija mogućnost ishođenja stalnog boravka za maloljetno dijete koje do dana podnošenja zahtjeva za stalni boravak ima neprekidno tri godine odobren privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji, ako jedan od roditelja ima odobren stalni boravak ili dugotrajno boravište, a važećim Zakonom zahtijeva se pet godina.

Predstavnik predlagatelja je kao zakonodavni novinu istaknuo i kategoriju digitalnih nomada. Oni se definiraju kao državljani treće zemlje koji su zaposleni ili obavljaju poslove putem telekomunikacijske tehnologije za tvrtku ili vlastitu tvrtku koje nisu registrirane u Republici Hrvatskoj, te ne obavljaju poslove ili pružaju usluge poslodavcima na području Republike Hrvatske. Ova kategorija omogućuje osobama koje rade od kuće odnosno izvan mjesta rada (na udaljeno) boravak u Republici Hrvatskoj dulje od dopuštenih 90 dana, pri čemu se očekuje da se radi o osobama s većom platežnom moći koje će svojom potrošnjom pozitivno djelovati na domaće gospodarstvo. Podzakonskim propisom utvrditi će se imovinski cenzus koji te osobe moraju zadovoljavati, a svakako se očekuje da će taj cenzus biti veći od onog propisanog za druge kategorije državljana trećih država.

Zaključno je predstavnik predlagatelja naglasio da trenutno u Republici Hrvatskoj boravi 70.800 državljana trećih država, od čega njih 10.200 ima odobren stalni boravak, a 60.600 privremeni boravak.

U raspravi je pozdravljeno uvođenje kategorije digitalnih nomada od kojih se može očekivati da stimuliraju državne prihode svojom potrošnjom, posebice s obzirom na sve veći broj osoba koje koriste pogodnosti tehnološkog napretka i obavljaju poslove od kuće odnosno izvan mjesta rada.

Članovi Odbora nastavno su istaknuli kako je Zakon o strancima kompleksan zakonodavni akt, ključan na više društvenih i gospodarskih razina te da ima važnu ulogu za upravljanje demografskim kretanjima u Republici Hrvatskoj, stoga je upućen prigovor u odnosu na kratak rok koji je Vlada prepustila Hrvatskom saboru za raspravu i odlučivanje u prvom čitanju. Naglašavajući važnost temeljite rasprave o ovom Zakonu, u raspravi je istaknuto da je demografska slika u Republici Hrvatskoj loša te da, prema jednom znanstvenom radu istaknutog demografa, u Republici Hrvatskoj živi 3,8 milijuna stanovnika, a udio državljana trećih država iznosi čak 2% (70.800 u 2020. godini).

Nadalje, pojedini članovi Odbora su istaknuli da Zakon o strancima suštinski predstavlja imigracijski zakon kojim bi država trebala urediti svoju useljeničku politiku te da je njime potrebno jasno odrediti kojim kategorijama državljana trećih država Republika Hrvatska ima interes odobriti ulazak, kretanje, boravak i rad.

Pojedini članovi Odbora su istaknuli kako je liberalizacija koju je Zakon o strancima uveo u odnosu na uvoz radnika i sezonskih radnika nepovoljno djelovala na standard domaćeg radnika, budući da se spustila cijena rada, a kvote za zapošljavanje stranaca su neopravdano visoke te daju stranom radniku prednost pred domaćom radnom snagom. Pri tome nije rijetka pojava da stručna radna snaga iz Hrvatske, primjerice za područje brodogradnje, odlazi raditi izvan domovine.

Iznesena su oprečna stajališta po pitanju ukidanja kvota za zapošljavanje stranaca, pri čemu je dio članova Odbora naglasio da je u posljednjih nekoliko godina zabilježen nagli rast godišnjih kvota (u 2017. godini odobreno je oko 9 tisuća, u 2018. godini je odobreno oko 32 tisuće, u 2019. godini oko 73 tisuće, dok je u 2020. godini odobreno 78.470 kvota za novo zaposlenje i 30 tisuća za produljenje dozvola iz prethodne godine) što ukazuje na negativne trendove i trend narušavanja standarda domaćeg radnika. Suprotno tome, dio članova smatra da je ukidanje modela kvota pozitivno jer omogućava utvrđivanje stvarne potrebe zapošljavanja stranaca kroz provedbu testa tržišta rada od strane HZZ-a i sprječava iskustva iz prošlosti kada odobrene kvote nisu zadovoljavale potrebe za stranom radnom snagom na tržištu te su usporavale gospodarsku djelatnost, posebice u turizmu. Nastavno je istaknuto da nije opravdano protiviti se izdavanju dozvola za boravak i rad strancima, s obzirom da oni time ne stječu politička prava u Republici Hrvatskoj. Tržišno je pravilo da državljani manje razvijenih zemalja migriraju u bolje razvijene, oni iz srednje razvijenih u jače razvijene te da što je država razvijenija više njezinih građana ne želi obavljati teže i slabije plaćene poslove.

U nastavku rasprave, član Odbora je istaknuo kako Prijedlog zakona nije dovoljno dorečen u dijelu kojim se uređuje zaštita pojedinih kategorija osoba, kao što su primjerice žrtve trgovanja ljudima, budući da nije jasno određeno kako će se utvrditi tko je žrtva ovakvog postupanja te se time otvara mogućnost zlouporabe ovog instituta i neosnovanog opterećivanja državnog proračuna. Također, istaknuo je da Prijedlog zakona u odnosu na kategoriju spajanja obitelji ne definira kako će se utvrđivati postojanje braka iz koristi. Završno, član Odbora je predložio da se za državljane trećih država koji zatraže boravak u Republici Hrvatskoj uvede obveza polaganja ispita iz područja ustavnopravnog poretka i suvremene povijesti Republike Hrvatske te poznavanja Deklaracije o Domovinskom ratu te Deklaracije Hrvatskoga

sabora o osudi zločina počinjenih tijekom totalitarnoga komunističkog poretka u Hrvatskoj 1945. - 1990.

Predstavnik predlagatelja je u odgovoru na primjedbe naglasio kako se slaže s izjavom da Zakon o strancima uređuje imigracijsku politiku Republike Hrvatske te pruža mehanizme za utvrditi koje vrste useljavanja država smatra povoljnim. Istaknuo je nadalje da Prijedlog zakona otvara mogućnost Vladi Republike Hrvatske da donosi smjernice za privlačenje državljana trećih država, kao i da je otvoren prema useljivosti članova obitelji hrvatskih državljana i pripadnika hrvatskoga naroda, što je značajno jer u pojedinim situacijama ova kategorija osoba regulira svoj status u dvije faze, prvo ishode boravak da bi zatim zatražili hrvatsko državljanstvo.

U odnosu na novi način zapošljavanja stranaca u Republici Hrvatskoj te napuštanje instituta utvrđivanja godišnjih kvota, predstavnik predlagatelja je naglasio kako se prvenstveno radi o inicijativi poslodavaca s kojom su se tijekom izrade Prijedloga zakona usuglasili socijalni partneri odnosno poslodavci i sindikati. Nadalje, istaknuo je da se kvota doista naglo povećala u posljednje dvije godine, no to je rezultat povećanog iseljavanja domaćeg stanovništva, negativne demografske slike i prilika na tržištu rada. Također, predstavnik predlagatelja je naglasio da Prijedlog zakona iskazuje i otvorenost države za zapošljavanje visokokvalificirane radne snage izdavanjem EU „plave karte“ koja omogućava privremeni boravak najdulje dvije godine.

Predstavnik predlagatelja je naveo primjer iz prakse koji ukazuje i na mogućnost zlouporabe dozvola za rad i boravak, a odnosi se na trgovačko društvo registrirano kao jednostavno društvo s ograničenom odgovornošću kojem je odobreno 139 dozvola za zapošljavanje stranaca, a naknadnom provjerom utvrđeno je da niti jedan od stranih radnika za koje su ishodili dozvole nisu stvarno zaposleni u tom trgovačkom društvu, već drugdje.

U odnosu na sigurnost pri ulasku i kretanju državljana trećih država na području Republike Hrvatske, predstavnik predlagatelja je istaknuo kako se člancima 59. i 153. Prijedloga zakona, utvrđuje obveza provođenja sigurnosne provjere da bi se utvrdilo predstavlja li osoba opasnost za javni poredak ili nacionalnu sigurnost, prije odobrenja privremenog ili stalnog boravka.

Vezano za reguliranje prava žrtava trgovanja ljudima, predstavnik predlagatelja je istaknuo da se pri utvrđivanju pripada li osoba u ovu zaštićenu kategoriju ostvaruje suradnja više državnih tijela te da je u prošloj godini samo jednoj osobi priznat status žrtve trgovanja ljudima.

U odnosu na utvrđivanje braka sklopljenog iz koristi, predstavnik predlagatelja je potvrdio da se ova okolnost teško utvrđuje, no postoje slučajevi kada je isto uspješno razotkriveno zahvaljujući policijskim službenicima koji savjesno rade svoj posao.

U nastavku rasprave, član Odbora je ukazao na problem autoprijevoznika za koje se Prijedlogom zakona predviđa novčano kažnjavanje u slučaju ako se u njihovom vozilu prevozi osoba bez valjane putne isprave, u skladu s Direktiva Vijeća 2001/40/EZ od 28. svibnja 2001. o uzajamnom priznavanju odluka o protjerivanju državljana trećih država (SL L 149, 2. 6. 2001.). Međutim u Prijedlogu zakona je propušteno implementirati odredbu iste Direktive da se autoprijevoznik neće kazniti ako osoba koju prevozi podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Isto tako, član Odbora je ukazao na problem sezonskih radnika, prvenstveno iz Bosne i Hercegovine, koji radi obavljanja sezonskih poslova u poljoprivredi

migriraju na dnevnoj bazi kroz kraće razdoblje (15-ak dana), zbog čega nemaju potrebu prijave boravka na području Republike Hrvatske, a takva obveza im se nepotrebno nameće. Od predstavnika predlagatelja je zatraženo i pojašnjenje može li sezonski radnik raditi za više poslodavaca.

Nastavno je član Odbora predložio da se kao posebna kategorija privilegiranih osoba za privremeni boravak utvrde vlasnici velikih jahti kojima se treba ukinuti trošarine na gorivo, a te bi osobe svojom platežnom moći pozitivno djelovale na državne prihode, podmirivale troškove u odnosu na vez jahte i druge troškove održavanja plovila te zapošljavale domaće stanovništvo.

Na pitanje o mogućnosti rada sezonskog radnika kod više poslodavaca, predstavnik predlagatelja je naveo kako Prijedlog zakona ne omogućava promjenu poslodavca, no ovaj se problem, primjerice u poljoprivredi, može premostiti udruživanjem poslodavaca u zadrugu.

U odnosu na primjedbu o nedosljednoj primjeni Direktive 2001/40/EZ na štetu autoprijevoznika, predstavnik predlagatelja je naveo kako će se ista razmotriti do drugog čitanja Prijedloga zakona.

Predstavnik predlagatelja je na upit članova Odbora naglasio kako stalni boravak ne predstavlja stjecanje hrvatskog državljanstva te da osobe s odobrenim boravkom ne dobivaju osobnu iskaznicu kao hrvatski državljani, ali dobivaju dokument – dozvolu boravka, a koja izgleda slično kao i osobna iskaznica.

Nadalje, u raspravi je predstavniku predlagatelja upućeno pitanje kako će se utvrditi imaju li digitalni nomadi dovoljno sredstava za život te koja visina imovinskog cenzusa se predviđa propisati podzakonskim aktom. Također, postavljen je upit koje su to treće zemlje iz kojih će digitalni nomadi dolaziti boraviti u Republici Hrvatskoj, s obzirom da su isključeni državljani Europskog gospodarskog prostora koji imaju veću slobodu ulaska, kretanja, boravka i rada. Naglašeno je da se digitalnim nomadima, osim IT stručnjaka, mogu smatrati spisatelji, novinari, dizajneri i ljudi koji rade u marketingu.

Vezano uz imovinski cenzus za digitalne nomade, predstavnik predlagatelja je naveo kako još uvijek nije utvrđena visina istog, no razgovaralo se o bruto iznosu od 15 do 20 tisuća kuna.

Predsjednik Odbora je zatražio od predstavnika predlagatelja da se očituje na dio primjedbi iz Mišljenja pučke pravobraniteljice od 13. veljače 2020., povodom istovrsnog zakonskog prijedloga (P.Z.E. br. 840) koji je razmotren pred Odborom u 9. sazivu Hrvatskoga sabora, na 70. sjednici Odbora održanoj 14. veljače 2020., budući da te primjedbe nisu prihvaćene od strane predlagatelja.

Također, predsjednik Odbora je zatražio izvješće Ministarstva o broju utvrđenih zlouporaba dozvola za rad i boravak stranaca.

Predstavnik predlagatelja je istaknuo da će se, zbog obima ovih primjedbi, očitovati na sjednici Hrvatskoga sabora te u Konačnom prijedlogu zakona o strancima.

Zaključno je predsjednik Odbor upitao predstavnika predlagatelja predviđa li Ministarstvo proglašenje završetka epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, do predviđenog roka stupanja na snagu novog Zakona o strancima (1. siječnja 2021.), s obzirom da u Prijedlog zakona nisu unesene odredbe o produljenju važenja dozvola za boravak čiji rok istječe u vrijeme trajanja epidemije kao i o

produljenju roka za poduzimanje radnji u upravnom postupku koje su stranci dužni pouzeti u tom razdoblju sukladno odredbama važećeg Zakona o strancima.

Predstavnik predlagatelja je istaknuo kako će se ovisno o epidemiološkoj situaciji do izrade Konačnog prijedloga zakona o strancima razmotriti potreba unošenja ove odredbe.

Nakon provedene rasprave, prilikom glasovanja o prijedlogu zaključka da se Hrvatskome saboru predloži prihvaćanje Prijedloga zakona o strancima, s **5 glasova „ZA“**, **2 glasa „PROTIV“** i **3 glasa „SUZDRŽAN“**, **zaključak nije donesen s obzirom da nije dobio potrebnu većinu.**

Za izvjestitelja na sjednici Hrvatskoga sabora određen je Nikša Vukas, predsjednik Odbora, a u slučaju njegove eventualne odsutnosti ili spriječenosti, za izvjestitelja se određuje Mario Kapulica, potpredsjednik Odbora.

PREDSJEDNIK ODBORA

Nikša Vukas

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Nikša Vukas', written over a faint, illegible stamp or background.