Usklađivanje zakonodavstva Srbije o radnim migracijama sa pravom EU

Marko Milanović i Sara Lunić

PREPORUKA – OKTOBAR 2026.

KLJUČNE PORUKE

Srbija treba da unapredi zaštitu stranih radnika usklađivanjem zakonodavstva i prakse u oblasti radnih migracija sa pravom EU.

Nosioci jedinstvene dozvole treba da imaju mogućnost promene poslodavca i zaštitu od oduzimanja dozvole isključivo zbog kratkotrajne nezaposlenosti.

Stranim radnicima treba omogućiti da prijave povrede prava, naplate neisplaćene zarade i dobiju podršku kroz pristupačne postupke i delotvornu zaštitu od odmazde.

Zašto je ovo važno

Srbija sve više postaje zemlja odredišta za radne migracije. Zapošljavanje je bilo osnov za 67 % prvi put odobrenih privremenih boravaka u 2025. godini, a krajem godine u Srbiji su po tom osnovu boravila 64.672 stranca, u odnosu na 49.147 u 2024. godini (Migracioni profil za 2025. godinu, str. 14. i 20). Evropska komisija navodi da preporuke Saveta Evrope o proaktivnim i temeljnim istragama navoda o trgovini ljudima u svrhu radne eksploatacije stranih radnika i dalje nisu sprovedene (Izveštaj o Srbiji za 2025. godinu, str. 84). Nacionalni izvestilac u oblasti trgovine ljudima u Srbiji takođe navodi da, kada trgovina ljudima nije utvrđena, strani radnici često ostaju bez naknade štete, a poslodavci bez sankcija za neisplaćene zarade i druge povrede prava po osnovu rada (Treći izveštaj za 2025. godinu, str. 99). Evropska komisija poziva Srbiju i da obezbedi da putevi regularnih migracija ne dovode do sekundarnih kretanja ka EU (Izveštaj o Srbiji za 2025. godinu, str. 54).

Proces pristupanja Srbije EU pruža priliku za unapređenje prava stranih radnika i upravljanja radnim migracijama kroz usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Prioriteti u nastavku ukazuju na potrebne izmene propisa i mere za njihovo sprovođenje koje proizlaze iz direktiva EU relevantnih za radne migracije.

Prioriteti za usklađivanje

Usklađivanje obuhvata Zakon o zapošljavanju stranaca (ZZS), Zakon o strancima (ZStr) i povezane propise: Zakon o radu (ZR), Zakon o agencijskom zapošljavanju (ZAZ), Zakon o inspekcijskom nadzoru (ZIN) i Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP). Pravilnik o izdavanju jedinstvene dozvole za privremeni boravak i rad stranca (Pravilnik o jedinstvenoj dozvoli) i Pravilnik o odobravanju privremenog boravka (Pravilnik o privremenom boravku) uređuju postupke izdavanja dozvola i uslove za boravak.

Zakonik o krivičnom postupku (ZKP), Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP) i Zakon o parničnom postupku (ZPP) uređuju i prijavljivanje, pravnu pomoć, zastupanje i procesne garancije. Zakon o stečaju (ZSteč) relevantan je za garantovanje isplate zarada. Identifikacija i upućivanje žrtava trgovine ljudima uređeni su neobavezujućim Standardnim operativnim procedurama za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima iz 2019. godine (SOP) i Zakonom o sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima i zaštiti žrtava (ZSTLj), koji se primenjuje od 1. januara 2027. godine.

Relevantne direktive EU su:

- Direktiva (EU) 2024/1233 o jedinstvenom postupku podnošenja zahteva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljana trećih zemalja na teritoriji države članice i o zajedničkom skupu prava radnika iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici (prerađena verzija).
- Direktiva 2009/52/EZ o utvrđivanju minimalnih standarda za sankcije i mere protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih zemalja koji nezakonito borave.
- Direktiva 2012/29/EU o uspostavljanju minimalnih standarda prava, podrške i zaštite žrtava krivičnih dela i zameni Okvirne odluke Saveta 2001/220/PUP, izmenjena Direktivom (EU) 2026/1472.
- Direktiva 2008/94/EZ o zaštiti zaposlenih u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca (kodifikovana verzija).
- Direktiva 2008/104/EZ o privremenom agencijskom radu.
- Direktiva (EU) 2024/2831 o unapređenju uslova rada preko platformi.
- Direktiva Saveta 2003/86/EZ o pravu na spajanje porodice.
- Direktiva 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima i zaštiti žrtava i zameni Okvirne odluke Saveta 2002/629/PUP, izmenjena Direktivom (EU) 2024/1712.

Tabela prikazuje potrebne izmene propisa i mere za njihovo sprovođenje u okviru područja primene svake direktive. One predstavljaju merila za usklađivanje Srbije u procesu pristupanja EU. Rokovi za prenošenje direktiva u nacionalno pravo država članica EU obuhvataju 2. decembar 2026. za Direktivu (EU) 2024/2831 i 2. jul 2028. za odredbe Direktive (EU) 2026/1472 navedene u nastavku.

TABELA 1

Zahtevi za usklađivanje sa direktivama EU

Pitanje i odredba	Postojeći pravni okvir	Zahtev za usklađivanje	Relevantne odredbe EU
Promena poslodavca na osnovu jedinstvene dozvole ZZS, član 11.	Nosiocima jedinstvene dozvole po pravilu je potrebna prethodna saglasnost Nacionalne službe za zapošljavanje. Odluka se donosi u roku od deset dana od prijema urednog zahteva. Rad kod novog poslodavca može da počne nakon dobijanja saglasnosti.	Omogućiti nosiocima jedinstvene dozvole promenu poslodavca, uz ispunjavanje samo uslova dozvoljenih članom 11. stav 3. Svako odlaganje promene nakon obaveštavanja ne sme trajati duže od 45 dana od obaveštavanja, uz produženje za 15 dana samo u izuzetnim, propisno obrazloženim okolnostima. Najkraći obavezni period rada kod prvog poslodavca ne sme biti duži od trajanja ugovora o radu ili dozvole, niti od šest	Direktiva (EU) 2024/1233, član 8. stav 4. i član 11. st. 2. i 3.

Pitanje i odredba	Postojeći pravni okvir	Zahtev za usklađivanje	Relevantne odredbe EU
		meseci. Omogućiti raniju promenu u propisno obrazloženim slučajevima teške povrede obaveza poslodavca.	
Promena poslodavca na osnovu vize D ZZS, član 11. ZStr, član 22. stav 3. i član 46b stav 2.	Navedene odredbe predviđaju postupak promene poslodavca za nosioce jedinstvene dozvole, ali ne i izričito propisan odgovarajući postupak za nosioce vize za duži boravak po osnovu zapošljavanja (vize D) pre dobijanja prve jedinstvene dozvole.	Dodatna zaštita izvan područja primene Poglavlja II Direktive (EU) 2024/1233: omogućiti nosiocima vize D po osnovu zapošljavanja prelazak kod novog poslodavca bez napuštanja zemlje, uključujući podnošenje zahteva za prvu jedinstvenu dozvolu, bez prethodnog uslovljavanja dozvolom za rad kod prvobitnog poslodavca.	Direktiva (EU) 2024/1233, član 3. stav 4.
Rok za pronalaženje novog posla nakon gubitka zaposlenja ZZS, član 9. stav 5. Pravilnik o jedinstvenoj dozvoli, član 20. stav 3.	ZZS zahteva zaključenje novog ugovora o radu ili drugog ugovora kojim se ostvaruju prava po osnovu rada u roku od 30 dana od prestanka prethodnog ugovora. Pravilnik o jedinstvenoj dozvoli izuzetno dopušta podnošenje zahteva za saglasnost u roku od 20 dana od prestanka tog ugovora. Nijedna odredba ne predviđa izričito produženje boravka.	Uskladiti oba roka sa zaštitom od oduzimanja važeće dozvole isključivo zbog nezaposlenosti. Dozvoliti ukupno tri meseca nezaposlenosti, odnosno šest meseci ako radnik poseduje jedinstvenu dozvolu duže od dve godine, uz obaveštavanje o početku i, kada je primenljivo, prestanku nezaposlenosti. Sabirati periode nezaposlenosti tokom važenja dozvole. Dodati tri meseca kada nadležni organ ima opravdane razloge da veruje da je radnik bio izložen posebno eksploatatorskim uslovima rada.	Direktiva (EU) 2024/1233, član 11. st. 4. i 6.
Status tokom odlučivanja o zahtevu i produženju dozvole ZZS, član 9. stav 3. ZStr, član 46b stav 6.	Blagovremeno podnet zahtev za jedinstvenu dozvolu omogućava nastavak boravka i rada do okončanja upravnog postupka. Odredba ZZS-a o prestanku radnog odnosa istekom važenja dozvole ne odražava izričito ovu zaštitu.	Precizirati da se odredba ZZS-a o isteku važenja dozvole primenjuje uz zaštitu boravka i rada koju ZStr obezbeđuje tokom odlučivanja o produženju. Obezbediti nastavak boravka do donošenja odluke o produženju. Ako radnik pronađe novog poslodavca u dozvoljenom periodu nezaposlenosti, omogućiti nastavak boravka do okončanja provera dozvoljenih članom 11. stav 3, čak i ako je taj period nezaposlenosti istekao.	Direktiva (EU) 2024/1233, član 11. st. 4. i 5.
Definicija posebno eksploatatorskih uslova rada ZZS, član 2. ZStr, član 3.	Nijedan od ova dva zakona ne definiše posebno eksploatatorske uslove rada.	Definisati posebno eksploatatorske uslove rada kao uslove, uključujući one koji proizlaze iz rodno zasnovane ili druge diskriminacije, koji su u izrazitoj nesrazmeri sa uslovima zapošljavanja zakonito zaposlenih radnika i kojima se vređa ljudsko dostojanstvo, na primer ugrožavanjem zdravlja i bezbednosti. Primeniti ovu definiciju na dodatnu zaštitu u slučaju nezaposlenosti iz člana 11. stav 6. Direktive (EU) 2024/1233.	Direktiva 2009/52/EZ, član 2. tačka (i); Direktiva (EU) 2024/1233, član 11. stav 6.
Podrška pri	Podnošenjem predstavke	Obezbediti delotvorne mehanizme za	Direktiva

Pitanje i odredba	Postojeći pravni okvir	Zahtev za usklađivanje	Relevantne odredbe EU
podnošenju pritužbi i u pravnim postupcima ZIN, član 18. ZUP, čl. 44, 49. i 54. ZPP, član 85. ZR, čl. 183, 188. i 195.	inspekciji ne stiče se automatski svojstvo stranke. Pravila upravnog postupka dopuštaju zastupanje, pomoć stručnog pomagača i propisane oblike učešća zastupnika kolektivnih interesa i zastupnika širih interesa javnosti. Ovlašćeni predstavnici sindikata koji ispunjavaju propisane uslove mogu zastupati članove u sporovima iz radnog odnosa. Radno zakonodavstvo štiti zaposlene od otkaza zbog obraćanja sindikatu ili organima nadležnim za zaštitu prava iz radnog odnosa.	podnošenje pritužbi i učešće trećih lica koja prema nacionalnom pravu imaju legitiman interes, uz saglasnost radnika, u upravnim ili parničnim postupcima radi primene relevantne direktive. Radnicima obuhvaćenim Direktivom (EU) 2024/1233 obezbediti jednak pristup pravnim postupcima kao domaćim državljanima i zaštitu od otkaza ili drugog nepovoljnog postupanja nakon pritužbi u vezi sa radom. Pomoć pri podnošenju pritužbi prema Direktivi 2009/52/EZ ne sme se smatrati olakšavanjem nezakonitog boravka.	2009/52/EZ, član 13. st. 1–3; Direktiva (EU) 2024/1233, član 14.
Prijavljivanje krivičnih dela bez obzira na boravišni status ZKP, čl. 50. i 280–281. ZStr, član 8.	Prijavljivanje krivičnih dela i prava oštećenog nisu uslovljeni zakonitim boravkom. Ipak, član 8. ZStr propisuje obavezu prijavljivanja nezakonitog boravka, bez izričitog opšteg izuzetka za žrtve koje prijavljuju krivično delo.	Obezbediti da se žrtve koje su strani državljani ne odvraćaju od prijavljivanja krivičnih dela i da prava žrtava mogu ostvarivati bez diskriminacije, bez obzira na boravišni status, uključujući pravo da budu saslušane i pravo na individualnu procenu potreba žrtve. Uspostaviti zaštitne mere kako obaveze prijavljivanja u vezi sa boravkom stranaca ne bi odvraćale žrtve od prijavljivanja krivičnih dela niti ometale ostvarivanje tih prava.	Direktiva 2012/29/EU, član 5a stav 7., izmenjena Direktivom (EU) 2026/1472.
Pristup pravnoj pomoći ZBPP, čl. 4. i 7. ZKP, čl. 59, 103. i 266.	Besplatna pravna pomoć zavisi od ispunjenosti uslova utvrđenih zakonom ili međunarodnim ugovorom, na osnovu imovnog stanja ili pripadnosti određenoj kategoriji lica. Sam privremeni boravak nije dovoljan. ZKP takođe omogućava postavljanje punomoćnika oštećenom kao tužiocu koji ispunjava propisane uslove i posebno osetljivom svedoku, uz posebna pravila o postavljanju i troškovima.	Obezbediti pravnu pomoć žrtvama koje imaju pravo da učestvuju u svojstvu stranke u krivičnom postupku, a nemaju dovoljno sredstava da plate advokata, uključujući, kada je primenljivo, pomoć u ostvarivanju zahteva za naknadu štete. Na svaku proveru imovnog stanja ili osnovanosti zahteva primeniti zaštitne odredbe člana 13. i garantovati pomoć kategorijama žrtava određenim nacionalnim pravom koje imaju pravo da učestvuju u svojstvu stranke i nemaju dovoljno sredstava.	Direktiva 2012/29/EU, član 13., izmenjena Direktivom (EU) 2026/1472.
Identifikacija i upućivanje žrtava trgovine ljudima SOP iz 2019. godine ZSTLj, čl. 11, 15. i 63.	Neobavezujuće standardne operativne procedure iz 2019. godine predviđaju identifikaciju i upućivanje preko Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, uključujući upućivanje iz sistema azila. Zakon iz 2026. godine predviđa procedure saradnje koje donosi Vlada i kontakt tačku za međunarodnu razmenu informacija. Primenjuje	Formalizovati postojeće mehanizme upućivanja i uskladiti postupke primene sa minimalnim standardima za rano otkrivanje i identifikaciju žrtava svih oblika eksploatacije. Obuhvatiti pomoć i upućivanje identifikovanih i pretpostavljenih žrtava, aranžmane ili protokole saradnje sa organima nadležnim za azil i izričito određenu kontaktnu tačku za prekogranično upućivanje žrtava, uz učešće relevantnih	Direktiva 2011/36/EU, član 11. stav 4., izmenjena Direktivom (EU) 2024/1712.

Pitanje i odredba	Postojeći pravni okvir	Zahtev za usklađivanje	Relevantne odredbe EU
	se od 1. januara 2027. godine.	organizacija koje pružaju podršku.	
Informisanje o potraživanjima zarada pre vraćanja ZStr, član 75. st. 5. i 6.	ZStr predviđa prisustvo prevodioca kada je to neophodno u postupku vraćanja i, na zahtev, pisani prevod ključnih delova rešenja o vraćanju. Ove odredbe ne zahtevaju izričito sistematsko informisanje o pravima na naplatu neisplaćenih zarada i podnošenje pritužbi pre izvršenja rešenja.	Sistematski i objektivno informisati radnike obuhvaćene Direktivom 2009/52/EZ o njihovim pravima na naplatu neisplaćenih zarada i podnošenje pritužbi pre izvršenja rešenja o vraćanju.	Direktiva 2009/52/EZ, član 6. stav 2.
Naplata neisplaćenih zarada ZZS, član 15. ZR, čl. 121. i 124. ZSteč, član 13.	U određenim slučajevima zapošljavanja bez odgovarajućeg odobrenja, ZZS propisuje pretpostavku da je radni odnos trajao najmanje tri meseca, ako se ne dokaže suprotno, ali ne i pretpostavku o ugovorenoj visini zarade. Zaštita preko Fonda solidarnosti zahteva da je otvoren stečajni postupak i da su potraživanja utvrđena u skladu sa zakonom kojim se uređuje stečajni postupak. Postupak se može zaključiti bez odlaganja ako imovina nije dovoljna za pokriće njegovih troškova.	Za radnike obuhvaćene Direktivom 2009/52/EZ propisati pretpostavku da je ugovorena zarada bila najmanje jednaka zakonskoj minimalnoj zaradi, zaradi utvrđenoj primenjivim kolektivnim ugovorom ili zaradi utvrđenoj u relevantnom sektoru, osim ako poslodavac ili radnik dokaže suprotno, uz poštovanje obavezujućih propisa o zaradama. Obezbediti delotvorne postupke naplate potraživanja zarada i prijem naplaćenih iznosa nakon vraćanja. Obezbediti zaštitu iz garantnog sistema prema Direktivi 2008/94/EZ i kada, nakon podnošenja zahteva za pokretanje kolektivnog postupka u slučaju insolventnosti, nadležni organ utvrdi konačni prestanak poslovanja i da je raspoloživa imovina nedovoljna da opravda otvaranje tog postupka.	Direktiva 2009/52/EZ, član 6.; Direktiva 2008/94/EZ, čl. 2. i 3.
Zaštita u lancima podugovaranja, pri agencijskom zapošljavanju i radu preko platformi ZZS, član 15. ZAZ, čl. 17, 18. i 26.	ZAZ propisuje jednake uslove rada i solidarnu odgovornost poslodavca korisnika za obaveze agencije za privremeno zapošljavanje na isplatu zarade, naknade zarade i naknade troškova. ZZS ne uspostavlja odgovarajuću odgovornost u lancima podugovaranja.	Predvideti odgovornost neposrednog izvođača za plaćanja iz člana 8. Direktive 2009/52/EZ, kao i odgovornost glavnog izvođača i posrednih podizvođača koji su znali za nezakonito zapošljavanje, uz propisano izuzeće u slučaju postupanja s dužnom pažnjom. Obezbediti jednako postupanje i druge oblike zaštite pri agencijskom zapošljavanju. Licima koja za platformu rade preko posrednika obezbediti istu zaštitu kao licima koja ugovor zaključuju neposredno sa platformom. Obezbediti pravilno utvrđivanje radnopravnog statusa i oborivu pretpostavku postojanja radnog odnosa u relevantnim postupcima utvrđivanja tog statusa kada činjenice ukazuju na usmeravanje i kontrolu, u skladu sa nacionalnim pravom i sudskom praksom EU. Teret dokazivanja	Direktiva 2009/52/EZ, član 8.; Direktiva 2008/104/EZ, čl. 3, 5. i 6; Direktiva (EU) 2024/2831, čl. 3–5.

Pitanje i odredba	Postojeći pravni okvir	Zahtev za usklađivanje	Relevantne odredbe EU
		suprotnog staviti na platformu.	
Samostalni boravak u posebno teškim okolnostima ZStr, član 59. stav 3. Pravilnik o privremenom boravku, član 18.	ZStr omogućava licima koja borave po osnovu spajanja porodice da dobiju samostalni boravak u slučaju porodičnog nasilja ili drugih posebno teških okolnosti, čak i kada nisu ispunjeni opšti uslovi za boravak. Pravilnik i dalje zahteva dokaze o ispunjenosti opštih uslova i navodi pokretanje krivičnog postupka ili pravnosnažnu osuđujuću presudu, uz mogućnost da se pod određenim uslovima priloži dokument centra za socijalni rad ili sigurne kuće. Kada se prilaže dokument sigurne kuće, zahteva se da je nasilje prijavljivano u više navrata.	Obezbediti da lica kojima je odobren boravak radi spajanja porodice mogu dobiti dozvolu za samostalni boravak u posebno teškim okolnostima. Uskladiti zahteve u pogledu dokumentacije sa zakonskim izuzetkom od opštih uslova za boravak i precizirati dokaze o drugim posebno teškim okolnostima. Nacionalni uslovi za odobravanje i trajanje boravka moraju omogućiti ostvarivanje tog prava.	Direktiva 2003/86/EZ, član 15. st. 3. i 4.