



**ANALIZA NACIONALNIH KAPACITETA ZA
DOPRINOS MEĐUNARODNIM CIVILNIM
MISIJAMA**

**Dejan Milenković
Dušan Ignjatović
Igor Novaković**

ISAC 
* CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE POSLOVE
* INTERNATIONAL AND SECURITY AFFAIRS CENTRE

 Prague Security
Studies Institute

 **CZECH REPUBLIC**
DEVELOPMENT COOPERATION

Beograd, mart 2017.

Sadržaj

Sadržaj.....	1
Skraćenice.....	3
Osnovni pojmovi.....	4
Sažetak.....	5
I Šta su međunarodne mirovne misije?.....	7
II Međunarodno-pravni standardi koji se odnose na učešće u međunarodnim civilnim misijama.....	10
II.1 Pravni okvir i iskustva UN koji se odnose na status međunarodnih civilnih misija.....	10
II.1.1 Brahimijev izveštaj (Brahimi Report).....	11
II.1.2 Dalji razvoj.....	13
II.2 Standardi i iskustva EU.....	15
II.3 Standardi i iskustva OEBS-a.....	17
III Uporedno-pravni prikaz pravnih okvira za civilne misije u pojedinim evropskim zemljama.....	18
III.1 Estonija.....	19
III.1.1. Cilj zakona i definicije pojmova.....	19
III.1.2 Organizacioni okvir i delokrug poslova u vezi sa učešćem u misijama.....	20
III.1.3 Finansiranje i troškovi.....	21
III.1.4 Upućivanje i opoziv stručnjaka iz međunarodnih civilnih misija.....	21
III.1.5 Prava, dužnosti i garancije stručnjaka.....	22
III.2 Hrvatska.....	24
III.2.1 Predmet Nacrta predloga zakona i definicije pojmova.....	26
III.2.2 Organizacioni okvir i delokrug poslova u vezi sa učešćem u misijama.....	26
III.2.3 Selekcija i upućivanje stručnjaka u međunarodne civilne misije i ugovor...	27
III.2.4 Prava, obaveze i odgovornosti civilnog stručnjaka.....	27
III.2.4 Učešće drugih lica u međunarodnim civilnim misijama.....	28
III.2.4 Obuka i registar.....	28
III.3 Slovenija.....	29
III.3.1 Predmet zakona i definicije pojmova.....	29
III.3.2 Organizacioni okvir i delokrug poslova u vezi sa učešćem u misijama.....	30
III.3.3 Pozivanje i izbor kandidata.....	30
III.3.4 Plata, odmori i odsustva.....	31

III.3.5 Kratkoročne misije	31
III.3.6 Vođenje evidencije.....	31
III.4 Češka	32
III.4.1 Planiranje finansiranja i finansiranje međunarodnih misija u budžetu Češke	32
III.4.2. Upućivanje stručnjaka u civilne strukture EU i druge međunarodne vladine organizacije – organizacioni okvir	33
III.4.3 Selekcija i upućivanje stručnjaka u međunarodne civilne misije/operacije i obuka	34
III.5 Litvanija	37
III.6 Nemačka	38
IV Prikaz domaćeg zakonodavstva/pravnog okvira u oblasti učešća u međunarodnim civilnim misijama.....	40
VI Zaključna razmatranja i preporuke	43
Preporuke	49

Skraćenice

CMC - Koncept za upravljanje krizom
CPC - Centar za prevenciju sukoba
CONOPS - Koncept za operaciju
DPKO - Odeljenje za mirovne operacije (eng - *The Department of Peacekeeping Operations*)
EBOP – Evropska bezbednosna i odbrambena politika
EEAS - Evropska služba za spoljne poslove
EU – Evropska unija
IMTF – Integrated Mission Task Forces (Prevod srpski – Operativne grupa integrisanih misija str.7, 10)
NATO – Severnoatlantska alijansa
NKT - Nacionalne kontaktne tačke
MSOs/CSOs - Opcije za vojnu ili civilnu strategiju
OBP - Odeljenje za bezbednosnu politiku
OEBS – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OFCR - Operativni okvir za odgovor na krizne situacije (*Operational Framework for Crisis Response*)
OPLAN - Operativni plan
SRSG - Posebni predstavnik Generalnog Sekretara (eng- Special Representative of the Secretary General)
SSSR - Sovjetski savez
UN – Ujedinjene nacije
UNCT – Nacionalni timovi UN
ZBOP – Zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU
ZIF - Berlinski centar za međunarodne mirovne operacije
ZSBP – Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU

Osnovni pojmovi

1. **Upućivanje** (eng - *secondment*) podrazumeva imenovanje i postavljanje zaposlenih u državnoj službi i sudstvu (sudije i tužioci), kao i drugih lica koja su građani države koja ih upućuje u civilne međunarodne mirovne misije u okviru Ujedinjenih nacija (UN) i Evropske unije (EU). Ova lica primaju makar deo prihoda tokom misije od države koja ih šalje.

2. **Oblasti stručnosti** (eng - *secondment priority areas/niches*) predstavljaju prioritetne oblasti za koje se država koja upućuje ljudstvo u međunarodne civilne misije podrške miru opredelila. U ovim oblastima država vrši odabir i obuku stručnjaka koji će potom biti potencijalno upućivani u civilne mirovne misije.

3. **Spisak stručnjaka** (eng - *roster*) predstavlja spisak odnosno bazu stručnjaka koji potencijalno mogu biti upućeni u misiju podrške miru UN i EU, a na osnovu spoljnopolitičkih prioriteta, obaveza i interesa države koja stručnjake upućuje. Upućivanje eksperata iz roстера treba da bude obavljano u vremenskom roku koji nije duži od 30 dana a po prispeću informacija o slobodnim mestima.

4. **Upućena lica** (*Seconded persons*) odnosno stručnjaci, mogu biti karijerni državni službenici i zaposleni u sudstvu (sudije i tužioci), kao i druga lica van državnih struktura sa kojima država, koja stručnjake upućuje, sklapa ugovor kojim se privremeno raspoređuju u civilne međunarodne mirovne misije.

Sažetak

„Analiza nacionalnih kapaciteta za doprinos međunarodnim civilnim misijama“ je istraživanje koje treba da doprinese budućem kreiranju legislativnog okvira u oblasti međunarodnih civilnih misija u Republici Srbiji.

U ovom dokumentu, najpre je dato razjašnjenje šta su to međunarodne civilne misije i kako su se one vremenom razvijale, koji su osnovni međunarodni standardi koje su kreirale Ujedinjene nacije, Evropska unija i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, i kako su konkretna iskustva ovih organizacija vremenom dovela do njihovog nastanka.

Centralno mesto analize je uporedno-pravni prikaz pravnih okvira za civilne misije šest evropskih zemalja, koji oslikava sličnosti i razlike u kreiranju pravnog okvira u ovoj oblasti u različitim zemljama. Komparativna analiza je generalno ukazala na moguće pravce legislativne reforme u ovoj oblasti iu Republici Srbiji.

Na osnovu prethodno izloženog, autorski tim je sproveo detaljnu analizu pravnog okvira koji je relevantan za učešće stručnjaka u međunarodnim civilnim misijama u Republici Srbiji. Analiza pravnog okvira za ovu oblast u Republici Srbiji pokazala je brojne nedostatke, probleme i nedoslednosti koje onemogućavaju učešće domaćih stručnjaka u međunarodnim civilnim misijama, što pokazuje da je u Republici Srbiji neophodno postojeće legislativno stanje usaglasiti sa međunarodnim standardima i uporedno-pravnim iskustvom u ovoj oblasti.

Na kraju, autori su dali svoje viđenje „najboljeg načina“ kreiranja budućeg legislativnog okvira u Republici Srbiji koji se odnosi na moguće učešće civilnih stručnjaka u međunarodnim civilnim misijama. Poseban naglasak je stavljen na potrebu za uključivanjem i civilnih eksperata koji dolaze van državne uprave, kako bi se iskoristili veliki potencijali koji postoje, i izbegli kadrovski i operativni izazovi sa kojima se druge države suočavaju.

Autori

I Šta su međunarodne mirovne misije?

Misije održavanja mira iliti mirovne misije (eng - *peacekeeping*) pokazale su se kao najefikasnija alatka koju je UN imao na raspolaganju kako bi pomogao državama koje su prolazile težak put od oružanih sukoba do mira. Iako se u Povelji UN-a mirovne misije ne pominju eksplicitno, one su utemeljene i legitimisane u poglavlju VII Povelje. Tradicionalne mirovne misije, koje se vezuju za razdoblje Hladnog rata, u literaturi su se često označavale kao "šesto i po poglavlje" Povelje, čime se nastojalo ukazati na njihovu prirodu, to jest prikazati ih kao nešto što se nalazi na graničnom području između mirnog rešavanja sporova i snažnijih mera propisanih u poglavlju VII.¹

Mirovne misije UN, kao mehanizam očuvanja mira i bezbednosti u svetu, počele su da se razvijaju krajem četrdesetih godina 20. veka.² One su, prošavši kroz nekoliko faza transformacije, opstale do danas, i to ne samo u sklopu UN-a nego i regionalnih organizacija. U njihovih sedam decenija postojanja mogu se razaznati posebne karakteristike mirovnih misija, i, u skladu s njima, moguće je razvrstati ih u nekoliko generacija.

Građani Srbije učešće predstavnika naše zemlje u mirovnim misijama i dalje percipiraju kroz prizmu klasičnih mirovnih misija tokom Hladnog rata. To su uglavnom bile glomazne vojne misije koje su predvodile UN i čiji je zadatak bio zaustavljanje sukoba razdvajanjem strana, uspostavljanje bezbednosti i onemogućavanje ponovnog rasplamsavanja sukoba.

Vojska nesumnjivo može doprineti stabilnosti, zaustavljanju sukoba i zaštiti civilnog stanovništva u oblastima sukoba, ali pripadnici vojnih formacija nisu dovoljno obučeni niti opremljeni da obezbede sigurnost/bezbednost unutar izbegličkih kampova ili da pomognu pogođene države u uspostavljanju profesionalnih policijskih snaga. Vojne operacije se takođe teško i retko mogu transformisati van osnovnih ciljeva misija - uspostavljanja mira i prevencije daljih sukoba.

Kako je, međutim, u posthladnoratovskom dobu većina oružanih sukoba vođena unutar država, prepoznato je da „klasični pristup“ ne može da zadovoljavajuće rezultate. Glavni izazovi, naime, nisu ležali u samom zaustavljanju sukoba, već u periodu nakon njega, kada je trebalo ponovo izgraditi državu, njene institucije, kao i pravni i ekonomski sistem, čime bi se dugoročno otklonila mogućnost za ponavljanje oružanog konflikta. Samo obustavljanje konflikta bez vraćanja života u normalne tokove i bez izgradnje institucija pokazalo se nedovoljnim za uspostavljanje dugotrajnog mira.

Neusklađenost između stvarnih potreba, s jedne, i mogućnosti delovanja UN-a, s druge strane, dovela je u prvoj polovini devedesetih godina 20. i početkom 21. veka do pokušaja da se mehanizmi UN-a osnaže, te da se države članice podstaknu da daju kvalitetniji doprinos i obavežu se na predanije delovanje u okvirima Povelje UN. Tako su se razvile tzv. višedimenzionalne ili sveobuhvatne mirovne misije, to jest mirovne

¹ Ružica Jakešević, "Mirovne misije i sigurnosna politika Hrvatske", Političke analize, Vol. 3, br. 12/2012, Dostupno na: hrcak.srce.hr/file/209541 (pristupljeno 25. februara 2017. godine)

² **United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)**, Organizacija UN za nadgledanje primirija –nastala povodom misije održavanja mira na Bliskom istoku 1948. godine.

misije "druge generacije". One obuhvataju širok spektar aktivnosti za koje više nisu dovoljne samo vojne snage nego sve važnija postaje njihova civilna komponenta, pa se tako uz tradicionalni oblik mirovnih misija (*peacekeeping*) sve češće pojavljuju misije izgradnje mira (*peacebuilding*), stvaranja mira (*peacemaking*), nametanja mira (*peace enforcement*) i postkonfliktne izgradnje mira (*postconflict peace building*). Različiti tipovi mirovnih misija iziskuju mnoštvo sposobnosti ne samo od vojne, nego sve više od civilne komponente koja je izuzetno važna u izgradnji uslova za trajan i održiv mir.³ Drugim rečima, bila je prepoznata potreba za civilnim stručnjacima koji će u ključnom periodu neposredno nakon oružanog sukoba, a uz saglasnost države domaćina, suštinski doprineti rekonstrukciji njenog sistema ili nekih elemenata aktivnim učešćem u procesu, pružanjem pomoći tamo gde je potrebna i stvaranjem osnova za ponovnu izgradnju nacionalnih kapaciteta u različitim oblastima državne uprave. Od tog momenta stalno se širi broj oblasti u kojima su civilni stručnjaci potrebni, pošto se kroz „učenje iz iskustva“ odnosno iz prakse u konkretnim misijama prepoznaju nove potrebe i nove oblasti u kojima je postkonfliktna rekonstrukcija potrebna.

Karakter mirovnih misija i operacija sevretenom značajno menjao. U poslednjih 20 godina, one sve više dobijaju karakter *misija zasnovanih na „podeli rada“*, u kojima, usled različitog karaktera samih misija i operacija, sve veći značaj, pored pripadnika oružanih snaga i pripadnika službi za spasavanje, imaju i stručnjaci različitih profila.

Održavanje mira danas ujedinjuje angažovane aktere, snage, legitimitet, deljenje odgovornosti, i sposobnost da se rasporede i održe vojne i policijske jedinice sa raznih delova planete, i da one deluju integrisano sa pripadnicima civilnih komponenti mirovnih misija (eng - *civilian peacekeepers*) da bi se ostvarili različiti, multidimenzionalni ciljevi. Savremene multidimenzionalne mirovne misije ne iscrpljuju se samo u uspostavljanju i održavanju mira i bezbednosti, već se takođe bave omogućavanjem/fasilitacijom političkih procesa, zaštitom civila, pomoći u razoružavanju, demobilizacijom i reintegracijom bivših boraca u društvo; ali i pomaganjem u organizovanju izbora za organe vlasti, zaštitom i promocijom ljudskih prava, i pružanjem pomoći u uspostavljanju ili obnavljanju vladavine prava.⁴

To su upravo i razlozi zbog kojih jedna *mirovna misija* danas teško da može samo da se sagleda samo kao „mirovna operacija“, „operacija uspostavljanja mira“, „operacija nametanja mira“, „operacija održanja mira“; „operacija vojno-humanitarne pomoći“ ili „operacija humanitarne pomoći“. One se, s obzirom na njihovu sve veću kompleksnost od 1990. godine sve više posmatraju kao „integrisane misije“. Devedesetih godina prošlog veka značajno je, naime, porastao broj međunarodnih mirovnih operacija u Africi koje su bile veoma kompleksne. Ove nove misije bile su relativno širokog spektra i višestrukog karaktera u poređenju sa tradicionalnijim mirovnim operacijama, sa ovlašćenjima da mogu da upotrebe silu kao nužno sredstvo, kako bi sproveli u delo svoje mandate. Tako je nastala ideja „integrisanih misija“, koja je prvi put pomenuta u Brahimijevom izveštaju 2000. godine, koji je predočio osnivanje Operativnih grupa

³ Ružica Jakešević, „Mirovne misije i sigurnosna politika Hrvatske“, Političke analize, Vol. 3, br. 12/2012, str. 22. Dostupno na: hrcak.srce.hr/file/209541 (pristupljeno 25. februara 2017); Uporedi: Ružica Jakešević, „Mirovne misije Ujedinjenih nacija nakon hladnog rata“, Godišnjak FPN, br. 5/2011, str. 377-399

⁴ Opširnije na: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>

integriranih misija (eng - *Integrated Mission Task Forces* (IMTF)) sa ciljem da se u planiranju i sprovođenju mirovnih operacija udruže svi relevantni akteri.⁵

Međunarodne organizacije u sve većem broju šalju civilne stručnjake u operacije upravljanja krizama. Nezavisno od toga da li se radi o policijskim službenicima, stručnjacima za vladavinu prava, ili posmatračima koji nadgledaju primenu mirovnog sporazuma, svrha tih operacija je unapređenje bezbednosti. Vremenom se došlo do spoznaje da se mnogi zadaci mogu sprovesti bolje kroz civilne nego kroz vojne operacije.

Evropska unija, Ujedinjene nacije i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) su najpoznatije organizacije koje upućuju civilne misije. EU trenutno ima 11 civilnih misija u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP). Najveći broj od 16 operacija UN za održavanje mira sadrži značajne civilne komponente. Pored njih UN ima i osam političkih i misija za izgradnju mira. OEBS ima osamnaest civilnih misija.

Prema tome, za razliku od prethodnih vremena kada je u tradicionalnim operacijama održavanja mira bio veoma mali broj civilnog osoblja - političkih savetnika, pravnih savetnika, lica zaduženih za rukovođenje administrativnim poslovima, kao i lica za razne usluge na terenu, koji su se prvenstveno obezbeđivali iz kruga zaposlenih u Sekretarijatu UN, danas to više nije moguće. U savremenim okolnostima broj i potreba specijalizacije civilnog personala angažovanog na održavanju mira prevazilazi sposobnosti Sekretarijata da ih obezbedi iznutra/interno.⁶ Zato danas **svaka država mora da obezbedi ovaj personal, te je i legislativni okvir u vezi sa njihovim odabirom, upućivanjem, vođenjem registra/evidencije, platom/naknadom za rad i drugim prinadležnostima i sl. veoma bitan za svaku državu koja pod okriljem UN i drugih organizacija učestvuje u misijama.**

Ovo je uticalo i na karakter zakonodavstva u većem broju zemalja, koje kroz svoj zakonodavni i pravni okvir ne uređuju samo pitanje statusa vojnog osoblja i pripadnika službi za spasavanje, već i civilnog osoblja/stručnjaka, njihovog upućivanja u mirovne misije, način njihovog odabira, lanac komande kojem su podvrgnuti (kako prema organima država koje ih u misije šalju tako i u okviru same misije), krug lica koja mogu da konkurišu za civilne misije koje prihvati vlada zemlje koja ih šalje, kao i njihov odnos sa pripadnicima spasilačkih misija i oružanim snagama iz iste zemlje u toku trajanja međunarodne misije/operacije.

⁵ Uporedi: Dragana Dulić, Mirovne i humanitarne operacije, UB-Fakultet za Bezbednost, Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 116.

⁶ *Ibid*: str. 186-187.

II Međunarodno-pravni standardi koji se odnose na učešće u međunarodnim civilnim misijama

II.1 Pravni okvir i iskustva UN koji se odnose na status međunarodnih civilnih misija

UN preduzimaju aktivnosti usmerene na prevenciju sukoba, upravljanje krizama i izgradnju mira kroz političke misije i misije izgradnje mira sa snažnim civilnim i vojnim komponentama, kroz izaslanike UN, timove UN koji se nalaze u pojedinim državama, i kroz agencije UN. Gruba podela nam govori da su UN uključene u dve forme angažmana: misije za održavanje mira i političke misije. I jedne i druge imaju značajnu civilnu komponentu.

Nekada je teško napraviti jasnu demarkaciju između operacija za održavanje mira i političkih misija, pošto često postoji značajno preklapanje između njih. Operacije za održavanje mira skoro uvek uključuju vojne trupe i/ili vojne posmatrače, a često imaju i značajnu civilnu komponentu. Političke misije su, s druge strane, u najvećem delu civilne. U odnosu na njihovu veličinu/snagu/obim i misije za održavanje mira i političke misije značajno variraju. Najveći deo operacija za održavanje mira čini vojna komponenta, ali i civilno osoblje može biti zastupljeno u rasponu od par desetina do nekoliko stotina pripadnika. I političke misije mogu biti veoma malobrojne, ali i mnogobrojne i uključivati stotine članova (kao što je to slučaj na primer sa misijom u Avganistanu).

Kao što smo već spomenuli, civilne misije su posthladnoratovski fenomen. Iako su UN slale policajce kao deo misije za održavanje mira u Kongu još od 1960. godine, upućivanje civila u misije bilo je izuzetno ograničeno tokom perioda Hladnog rata. Kao najbolja ilustracija nam služi podatak da je 1990. godine bilo samo 449 policijskih službenika u misijama UN u odnosu na 13.560 policijskih službenika u misijama UN 2016. godine.

UN su uspele da dobiju značajno iskustvo i ekspertizu za civilne misije kroz uspostavljanje Prelazne vlasti UN u Kambodži (UNTAC) i u manjem obimu kroz uspostavljanje Zaštitnih snaga UN (UNPROFOR) u bivšoj Jugoslaviji 1992. godine. Godine 1995. UN je uspostavio prvu isključivo policijsku misiju - UNMIBH u Bosni i Hercegovini. Sledeći veliki koraci načinjeni su 1999. godine uspostavljanjem prelaznih administracija UN na Kosovu i u Istočnom Timoru. Važnost civilnih komponenti u misijama održavanja mira dodatno je razvijena na početku 21. veka. U ovom trenutku skoro sve nove operacije UN jesu multidimenzionalne operacije sa značajnom civilnom komponentom.

Pored civilnih komponenti misija za održavanje mira, UN su takođe osnovale brojne političke misije i misije za izgradnju mira. Iako su po svojoj prirodi ove misije u celosti civilne, radi se o međusobno veoma različitim misijama koje uslovno rečeno možemo svrstati u tri grupe.

U prvu grupu spadaju misije koje se vezuju za mandat generalnog sekretara UN za mirno rešavanje sporova. Rezultat tog formalnog ovlašćenja generalnog sekretara je imenovanje velikog broja predstavnika, kao i povećanje posredovanja i usluga dobre volje, uključujući tu i misije.

Druga grupa misija je posledica Agende za mirovne izveštaje (eng - *Agenda for Peace report*), na osnovu koje UN stavlja snažan naglasak na prevenciju sukoba, što uključuje i izgradnju mira (eng - *peacebuilding*). Ovo je poslužilo kao okidač za raspoređivanje misija UN za izgradnju mira počev od devedesetih godina XX veka.

Naposletku, u treću grupu misija spadaju one u kojoj nema potrebe za vojnom komponentom (u 15 država nije bilo neophodno slanje plavih šlemova). Takav je slučaj sa Irakom ili Avganistanom gde su snage za održavanje mira obezbeđene od strane drugih aktera, pa je uloga UN koncentrisana isključivo na civilne zadatke.

II.1.1 Brahimijev izveštaj (Brahimi Report)

UN su 21. avgusta 2000. godine, objavile *Izveštaj panela o mirovnim operacijama UN*⁷ koji je poznatiji pod kolokvijalnim nazivom *Brahimijev izveštaj*. Reč je o sveobuhvatnom dokumentu u kojem se nalaze brojne preporuke za poboljšanje kapaciteta UN u svetlu novih izazova sa kojima se UN suočavaju i pred kojima se nalaze. Izveštaj je nazvan po Lakdaru Brahimiju, bivšem alžirskom ministru spoljnih poslova i izaslaniku UN u Avganistanu i Pakistanu, koji je predsedavao ovim panelom.

Izveštaj je, inače, sačinjen na zahtev Generalnog sekretara UN koji je upućen Panelu o mirovnim operacijama UN, koji su činili stručnjaci za različite aspekte prevencije sukoba, održavanja i unapređenja mira. Zahtev se odnosio na pružanje realne slike o nedostacima tada postojećeg sistema i davanje realističnih i konkretnih preporuka za promenu i unapređenje postojećeg stanja.

U Izveštaju je predloženo preko šezdeset preporuka za promenu u radu mirovnih misija/operacija širom sveta, a koje obuhvataju pitanja doktrine, strategija i odlučivanja u misijama, kapaciteta za raspoređivanje snaga, resursa za štabove misija, upravljanja obaveštajnim i drugim podacima i dr.⁸

Sam izveštaj predstavlja izvanredan primer objedinjavanja humanitarne pomoći i političke agende, jer govori o potrebi formiranja sveobuhvatne komandno-kontrolne strukture koja koristi humanitarnu pomoć kao još jedno „oružje u kutiji za alatke“ za upravljanje sukobima.

U skladu sa odredbama iz Povelje UN, Ujedinjene nacije su osnovane kako bi spasile buduće generacije užasa ratovanja. Izveštaj se, međutim, veoma kritički odnosi prema ispunjavanju ovog osnovnog cilja Organizacije UN i sadrži ocenu da u nekoliko uzastopnih pokušaja tokom devedesetih godina XX veka UN nisu uspele da odgovore izazovima. U dokumentu se zaključuje da bez privrženosti država članica, značajnih institucionalnih promena i povećanja finansijske podrške UN neće biti u stanju da sprovedu zadatke nametanja i održavanja mira.

⁷ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305 - S/2000/809)

⁸ Uopredi: Dragana Dulić, str. 128.

Izveštaj sadrži izuzetno značajnu ocenu da operacije UN nisu bile upućene u postkonfliktna okruženja, nego su bile upućene u situacije u kojima je prvo trebalo uspostaviti postkonfliktno okruženje. To je jedan od činilaca koji ove operacije čini izuzetno kompleksnim i u takvim operacijama uvek je potrebno osoblje koje radi na održavanju mira (eng - *peacekeepers*), kao i osoblje koje radi na tome da se taj mir unapredi i postane održiv (eng - *peacebuilders*).

Brahimi zagovara robusnodoktrinu i realistične mandate mirovnih misija. Iako su saglasnost lokalnih učesnika u procesu, nepristrasnost i upotreba sile isključivo u samoodbrani i dalje temeljni principi mirovnih misija, realnost pokazuje da postoje mnogobrojni problemi koji nepristrasnost UN i jednako tretiranje svih strana na terenu (kako onih koji prihvataju uslove, tako i onih koji te uslove krše kontinuirano) može dovesti do neefikasnosti misija.

Jedan od uočenih nedostataka mirovnih misija je njihovo vođstvo odnosno rukovodeće strukture, te su predložene mere za njihovo unapređenje.

U izveštaju se navodi da su prvih 6-12 nedelja nakon zaključenja primirja ili mirovnog sporazuma često najkritičniji period kako za uspostavljanje stabilnog mira, ali istovremeno i krucijalni za uspostavljanje kredibiliteta nove operacije/misije. Ono što se u tom periodu propusti veoma je teško, a vrlo često čak i nemoguće nadoknaditi. Panel je stoga preporučio uspostavljanje kapaciteta za brzo i efikasno raspoređivanje operacije/misije, odnosno mogućnost da se misija u celosti rasporedi u roku od 30 dana od donošenja odluke o upućivanju, a najkasnije u roku od 90 dana u slučaju kompleksnih mirovnih operacija. Da bi ovo postalo izvodljivo Panel preporučuje uspostavljanje "lista čekanja" (eng - *on-call lists*). Na prvoj takvoj listi moralo bi biti oko 100 iskusnih i visoko kvalifikovanih vojnih oficira. Paralelne liste sadržale bi imena policajaca, međunarodnih eksperata za pravosuđe, specijalista za ljudska prava. Panel je pozvao i države članice da uspostave evidencije policijskih i drugih eksperata. Sekretarijat UN bi se morao pozabaviti i pitanjima potreba za uspostavljanjem transparentnog i decentralizovanog mehanizma za regrutovanje civilnog osoblja za misije, kao i unapređenja mogućnosti zadržavanja civilnih stručnjaka koji su neophodni u svakoj složenoj mirovnoj operaciji, i uspostavljanja sistema za njihovo brzo raspoređivanje na terenu koji uvek mora biti aktivan i u pripravnosti.

Izveštaj sadrži i preporuku da se unapredi kapacitet štaba mirovnih operacija da planira i podržava operacije.

Jedna od najvažnijih preporuka Brahimijevog izveštaja jeste ona koja se odnosi na uspostavljanje IMTF. Ove grupe činilo bi osoblje iz čitavog sistema UN koje bi trebalo da planiraju nove misije i pomažu im u punom raspoređivanju na terenu, čime bi značajno pomogle podršku koju štab civilnih operacija pruža misijama na terenu. U trenutku kada je Izveštaj pripreman nije postojala organizaciona jedinica unutar Sekretarijata koja bi okupljala odgovorne za političke analize, vojne operacije, policiju, pomoć u izborima, ljudska prava, razvoj, humanitarnu pomoć, izbeglice i raseljena lica, javno informisanje, logistiku, finansiranje, i regrutovanje/angažovanje.

Panel je u Izveštaju naveo da veruje da sve preporuke spadaju u opseg onoga što bi se moglo razumno očekivati od država članica, a sve u cilju pružanja ruke pomoći onim zajednicama, državama ili regionima da bi se izbegli sukobi ili okončalo nasilje.

Izveštaj je od svog nastanka dobijao pohvale, ali istovremeno i bio predmet brojnih kritika, pre svega zbog načina na koji određuje *nepristrasnost*, te ga mnoge države nisu prihvatile sa entuzijazmom. U izveštaju se zastupa teza da je nepristrasnost isto što i vernost Povelji UN kao i rezolucijama Saveta bezbednosti.⁹ Bilo kako bilo, Brahimijev izveštaj predstavlja i danas jedan od najvažnijih osvrta na mirovne operacije i neiscrpna inspiracija za dalje rasprave o potrebama reformi postojećeg sistema.

II.1.2 Dalji razvoj

Kao odgovor na praktične potrebe i zarad unapređenja političke svesti i podrške među članstvom, UN (rezolucijama i Generalne Skupštine i Saveta Bezbednosti, A/60/180 i SC 1645 (2005)) su 2006. godine stvorile *Komisiju za izgradnju mira*, čija je svrha da „prikuplja resurse i savetuje i predlaže integrisane strategije za postkonfliktnu izgradnju mira i rekonstrukciju“, da održi pažnju na „napore vezane za rekonstrukciju i izgradnju institucija neophodne za oporavak nakon konflikta“ i da pomogne „koordinaciju svih relevantnih aktera u okviru i izvan UN.“¹⁰ U članstvu Komisije su predstavnici država članica UN, kao i različitih međunarodnih organizacija i institucija (npr. EU, Afrička unija, Međunarodni monetarni fond, Organizacija za islamsku saradnju, Svetska banka, i druge).

Dalja razrada ključnih oblasti u kojima su potrebni civilni stručnjaci desila se nakon odluke Saveta bezbednosti UN iz 2008. godine da se izgrade kapaciteti za što sveobuhvatniju rekonstrukciju društava u kojima se misije sprovode. Osnovni pristup koji je u sledećem periodu promovisan bio je da ceo proces bude u „vlasništvu“ države domaćina i da bude fokusiran na izgradnju domaćih/nacionalnih kapaciteta. Drugim rečima, navedeno je da bez suštinskog uključivanja domaćih institucija i njihove aktivne saradnje, a u cilju inkorporacije efekata reformi koje se sprovode, misije ne mogu da računaju na uspeh.¹¹ Samo godinu dana kasnije (2009. godine) Viša savetodavna grupa UN podnela je Generalnom sekretaru UN *Izveštaj o izgradnji mira neposredno nakon okončanja konflikta*. Identifikovano je pet prioriternih oblasti koje su ključne za uspeh postkonfliktne stabilizacije i rekonstrukcije država/regiona u kojima su se sukobi odigrali. Ovi prioriteti su dopunjeni u kasnijim izveštajima Više savetodavne grupe iz 2010. (Izveštaj o implementaciji prethodnog izveštaja), 2012. i 2014. godine, tako da ih sada čine sledeće prioritete oblasti:

1. **Podrška osnovnoj bezbednosti**, reforma sektora bezbednosti, jačanje vladavine prava i reforma pravosuđa, policija, implementacija krivičnih presuda, uklanjanje mina, demobilizacija i reintegracija vojnika u društvo, civilna zaštita, borba protiv terorizma, i dr;

⁹ *Ibid*: str. 129.

¹⁰ „Mandate of the Peacebuilding Commission“ UN Peacebuilding Commission website, Internet [retrieved 15 January 2017], Dostupno na: <http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml>

¹¹ Video - Renata Dwan, Senior Project Officer Civilian Capacities at the United Nation's headquarters in New York, explains this initiative, why it was set up and what it seeks to achieve. Internet [retrieved 15 January 2017], Dostupno na: <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Videos/The-United-Nations-Civilian-Capacities-Initiative>

2. **Podrška političkim procesima:** medijacija, izbori, inkluzivni dijalog i pomirenje, konstitutivni procesi, razvitak kapaciteta za upravljanje konfliktima na centralnom i regionalnom nivou, podrška civilnom društvu, mediji i javno informisanje i dr.;
3. **Podrška pružanju osnovnih usluga:** snabdevanje vodom, higijena i sanitarije, zdravstvo, obrazovanje, zbrinjavanje, održivi povratak i reintegracija izbeglica;
4. **Podrška ponovnom uspostavljanju osnovnih funkcija vlade:** uspostavljanje osnovne javne uprave i finansija na nacionalnom i regionalnom nivou, borba protiv korupcije, urbano planiranje itd;
5. **Podrška ekonomskoj revitalizaciji:** pokretanje zapošljavanja (poljopriveda, javni radovi, infrastruktura), revitalizacija osnovne infrastrukture, podrška javnom sektoru, podrška revitalizaciji industrije.¹²

Takođe, identifikovani su i tzv. **cross-cutting sektori**, odnosno sektori koji su zajednički većini ovih prioritetnih oblasti i na koje je trebalo obraćati pažnju: rodna ravnopravnost, zaštita životne sredine i ljudska prava, kao i primena integrisanog pristupa odnosno zajedničko planiranje i saradnja na terenu civilnih, policijskih i vojnih kapaciteta.

Upravo ove dopune pokazuju koliko je koncept civilnih misija napredovao, kao i kolika je potreba za stručnjacima za međunarodne mirovne misije širom sveta, a samim tim i koliko pojedinačne države koje poseduju određene kapacitete mogu da doprinesu održanju globalne bezbednosti.

Ipak, i pored napretka u shvatanju potreba, u izveštajima se navodi da se UN susreću sa mnogim praktičnim problemima na terenu. Od nesklada između „ponude“ i „potražnje“, odnosno onih kapaciteta koji su na raspolaganju u odnosu na kapacitete koji su potrebni za konkretne postkonfliktne situacije, do potrebe za unapređenim sistemima regrutovanja stručnjaka i održavanjem baza podataka stručnjaka, saradnje sa državama članicama kada je reč o upućivanju eksperata, i praktične saradnje na terenu i međunarodnim organizacijama i institucijama koje su partneri.

Kako bi svi navedeni naponi postali integrisani odgovor na kompleksne krize, na čelu višedimenzionalnih mirovnih misija nalazi se Posebni predstavnik Generalnog Sekretara (eng- *Special Representative of the Secretary General – SRSG*), koji je nadležan za sve aktivnosti koje se sprovode pod okriljem Ujedinjenih nacija. Posebni predstavnik takođe uspostavlja okvir unutar koga se odvijaju sve aktivnosti u okviru mirovne misije Ujedinjenih nacija i misija nacionalnih timova – UNCT-a (eng- *United Nations Country Team*). Odeljenje za mirovne operacije (eng - *The Department of Peacekeeping Operations – DPKO*), koje je kao zasebno odeljenje Sekretarijata UN-a osnovan 1992. godine, odgovorno za planiranje, upravljanje, raspoređivanje, podršku i, u ime Generalnog Sekretara, za usmeravanje svih mirovnih misija Ujedinjenih nacija. Slične zadatke ima i u slučaju podrške mirovnim i bezbednosnim operacijama koje su po karakteru pretežno civilne, poput mirovne misije u Avganistanu (UNAMA). Odeljenje za mirovne operacije takođe vrlo blisko saraduje sa Odeljenjem za političke poslove (eng - *Department of Political Affairs*), koji čini središte UN-ovog sistema za prevenciju sukoba, stvaranje mira i izgradnju mira.¹³

¹²Peacebuilding in the aftermath of conflict - Report of the Secretary-General, UN General Assembly Sixty-ninth session, 11 June 2009, p. 6-7, Internet [retrieved 15 January 2017], Dostupno na http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/881,

¹³ Ružica Jakešević, “Mirovne misije Ujedinjenih nacija nakon hladnog rata”, Godišnjak FPN, br. 5/2011, str. 393-394

II.2 Standardi i iskustva EU

Evropska unija preduzela je vidljive napore u cilju unapređenja civilnih mogućnosti/sposobnosti da reaguje na krize i da se angažuje u upravljanju krizama (eng - *crisis management*). Unija je svoj doprinos civilnim aspektima u misijama podrške miru počela da razvija uporedo sa razvijanjem kapaciteta za doprinos vojnim misijama. Naime, otvaranjem vrata za stvaranje Evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP), (od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Zajednička bezbednosna i odbrambena politika (ZBOP)) u okvirima već stvorene, ali do tada donekle „bezube“, Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, stvorena je i osnova ne samo za stvaranje kapaciteta i učestvovanje, pa i samostalno raspoređivanje, vojnih mirovnih misija EU, već i za stvaranje razvijanje civilne komponente misija koje bi bile upućivane samostalno ili zajedno sa vojnim misijama. Francusko-britanski sporazum iz St. Malo iz 1998. godine bio je prvi korak ka većem angažovanju EU u domenu upravljanja krizama, pošto je tada postignuta saglasnost da se EU u okviru ZSBP može baviti zadacima iz Peterburga.¹⁴

Izazovi sa kojima se Unija suočavala (i suočava) se pre svega odnose na nevoljnost nekih država članica da ulažu sredstva u ovu svrhu, centralizovanost i nefleksibilnost EU. Ti problemi bili su izraženiji u ranijim periodima.

Unija je uspela da stabilizuje priliv finansijskih sredstava za ovu svrhu. Vrlo je važno naglasiti da godišnji budžet za hitne mere iznosi skoro 40 miliona evra¹⁵ i da su ta sredstva izuzetno korisna.

U odnosu na obezbeđenje kadrova/osoblja Unija je značajno unapredila i svoje procedure za regrutovanje/izbor i obuku kadrova. Ipak, značajni problemi vezani za činjenicu da su države članice ostale nadležne za izbor i obuku osoblja koje one same upućuju, a na drugoj strani niko ne preuzima odgovornost za angažovane međunarodne stručnjake (eng - *internationally-contracted staff*).

Unija je takođe preduzela aktivnosti da poboljša opremu i logističku podršku za svoje misije. U Nemačkoj je veliko skladište za opremu za nove misije, a u Briselu je uspostavljena platforma za podršku misijama. Operativni kapaciteti, međutim, ostaju limitirani i svode se na malu organizacionu jedinicu. Da se radi o maloj strukturi naročito je uočljivo i kada se ona uporedi sa Odeljenjem UN za podršku misijama čije je sedište u Njujorku.

¹⁴ Zadaci iz Peterburga su integralni deo Evropske bezbednosne i odbrambene politike i uključeni su u Ugovor o Evropskoj uniji (Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine). Ovi zadaci odnose se na: humanitarne i zadatke spašavanja, zadatke održavanja mira, te upravljanje krizom uključujući i mirovne akcije. Sami zadaci su definisani Petersburškom deklaracijom koju je usvojilo Savet ministara Zapadnoevropske unije 1992. godine. Zapadnoevropska unija uspostavljena je 1948. godine Ugovorom iz Brisela (*Treaty of Brussels*) kao evropska organizacija za saradnju u oblasti odbrane i bezbednosti, čije su države članice bile većina država članica EZ/EU, dok su preostale, zajedno sa novim članicama nakon proširenja 1995, 2004. i 2007. bile u različitim statusima: pridružene članice, posmatrači i pridruženi partneri-Ugovorom iz Mاستrihta odnosno Deklaracijom o Zapadnoevropskoj uniji ova organizacija je bila definisana je kao integralni deo razvoja EU, i njene funkcije su postepeno prebacivane na EU od Ugovora iz Nice. Ona je delila odgovornost sa NATO za kolektivnu odbranu Evrope. Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona koji je članom 42.7 integrisao odredbu Ugovora iz Brisela o zajedničkoj odbrani, prestala je potreba za njenim postojanjem, tako da je i zvanično ukinuta 30 juna 2011. godine.

Više informacija dostupno na <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4913&langTag=bs-BA> (pristupljeno 25 januara 2017 godine).

¹⁵ EU-CIVCAP, *Preventing and Responding to Conflict: Developing EU CIVILIAN CAPabilities for a sustainable peace*, Maastricht University, 2016, page 48.

EU preduzima aktivnosti u cilju prevencije sukoba, upravljanja krizama i izgradnji mira kroz civilne misije ZBOP, vojne misije ZBOP, delegacije EU, specijalne predstavnike, i kroz projekte za izgradnju mira i razvojne projekte.

Pošto je ZBOP konačno uspostavljena 2003. godine nije iznenađenje da su se najveće promene u pogledu broja misija odigrale u periodu između 2003. i 2015. godine (na kraju 2003. godine postojale su dve, a na kraju 2015. godine 11 misija) Broj misija se najviše povećao tokom 2005. godine kada su između ostalih misije upućene u Kongo, Makedoniju i Irak. Nakon toga misije EU uspostavljene su u Avganistanu (2007), na Kosovu (2008), i u Gruziji (2008). U periodu 2012-2014. nove misije EU upućene su u oblasti Sahela u Africi i u Ukrajini.

Razlozi i načini upućivanja misija EU predstavljaju posledicu različitih činilaca.

Prvo, ZBOP se uspostavljala/formirala krajem devedesetih godina XX veka i predstavljala je u osnovi reakciju na neadekvatan odgovor Unije na građanske ratove u bivšoj Jugoslaviji. Nije stoga iznenađenje što EU ima snažno prisustvo na Zapadnom Balkanu, ali i u Ukrajini i Gruziji.

Drugo, države članice EU imale su različite interese u području podsaharske Afrike, što je direktan rezultat njihovih kolonijalnih prošlosti. Primer takvog angažmana je misija u DR Kongu.

Treće, EU je deo bliskoistočnog mirovnog procesa što je doprinelo interesovanju za palestinske teritorije.

Naposletku, EU se očigledno opredelila za strateški pristup i angažovala se u obuci policije u Avganistanu, misijama za suzbijanje piratstva u Somaliji, i misijama podizanja kapaciteta za borbu protiv terorizma u regionu Sahel u Africi.

U poređenju sa UN i OEBS, misije EU su više fokusirane na civilne mandate. Prosečna misija EU u 2015. godini imala je manje zadataka od misija ostale dve organizacije. Najuobičajeniji zadatak misija EU jeste podrška policiji (šest od 11 postojećih misija se bavi ovim pitanjem). Drugi zadaci misija EU su reforma sektora bezbednosti, kontrola upravljanja granicom, kao i antiterorističke/antipiratske aktivnosti, podrška pravosuđu, medijacija, i podrška vojnim snagama. Samo jedna od misija za svoj zadatak ima nadgledanje implementacije mirovnog sporazuma (misija u Gruziji), dok nijedna ne bavi pitanjima razoružanja, demobilizacije i reintegracije.

Unija raspoređuje/upućuje svoje civilne i vojne misije u okviru ZBOP.¹⁶ Razlika između civilne misije i vojne operacije je važna, pošto u okviru ZBOP one imaju različite procedure planiranja i različite komandne strukture. One se takođe i podržavaju različito u pogledu osoblja, budžeta i ostalih materijalnih mogućnosti. Mehanizam civilnih misija je mnogo više centralizovan u odnosu na vojne operacije. Planiranje civilnih i vojnih misija uključuje donošenje većeg broja dokumenata koje pripremaju tela EU a usvajaju države članice u Savetu. Ti dokumenti uključuju Koncept

¹⁶ Uopredi: Council of the European Union, *Draft Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian 27 Operations in Crisis Management*, 9919/07 (23 May 2007).

za upravljanje krizom (CMC), Opcije za vojnu ili civilnu strategiju (MSOs/CSOs), Odluku Saveta, Koncept za operaciju (CONOPS), i Operativni plan (OPLAN). Nije obavezno usvajanje svih ovih dokumenata u svim situacijama/slučajevima, pogotovo u onim situacijama kada je neophodno brzo reagovanje. Takođe, i drugi neformalni dokumenti mogu biti pribavljeni i združeni sa prethodno navedenim dokumentima. Dodatna dokumentacija često uključuje informacije od misija EU za utvrđivanje stanja (eng- *EU fact-finding missions*) i informacije od ostalih međunarodnih aktera.

II.3 Standardi i iskustva OEBS-a

Misije OEBS su kao i misije UN očigledno post hladnoratovski fenomen. U početku one su bile reakcija na raspad Sovjetskog saveza (SSSR) i ratove u bivšoj Jugoslaviji. Nakon samita održanog u Helsinkiju u julu 1992. godine OEBS je uputio misije na Kosovo, u Sandžak i u Vojvodinu, kao i posmatračku misiju u Makedoniju. OEBS je zatim uputio misije u Estoniju, Letoniju, Moldaviju, i Gruziju sa ciljem da pomognu političku tranziciju, i unapređenje stanja ljudskih i manjinskih prava. Nakon završetka ratova u bivšoj Jugoslaviji OEBS je postao veoma aktivan u procesu izgradnje mira u tom regionu. Krajem devedesetih godina prošlog i na samom početku 21. veka OEBS je započeo aktivnosti na terenu u centralnoj Aziji. Verifikaciona misija na Kosovu, koja je povučena 1999. godine zbog vazdušnih napada Severnoatlantske alijanse (NATO), bila je najveća misija OEBS-a sa 1500 angažovanih lica. Upućivanje Specijalne posmatračke misije koja broji 600 civilnih posmatrača u Ukrajinu 2014. godine dovelo je do oživljavanja misija OEBS.

Aktivnosti OEBS su koncentrisane najviše na države članice u Evropi i Centralnoj Aziji. Uobičajene aktivnosti misija OEBS su podrška pravosuđu, podrška policiji, podrška borbi protiv terorizma, kontrola granice, i druge.

U komandnoj stolici za planiranje misija OEBS su predsedavajući OEBS-a (Chairman-in-Office) i Centar za prevenciju sukoba (CPC), koji je deo Sekretarijata OEBS. To su strukture koje deluju zajedno u planiranju i monitoringu implementacije misije, i u saradnji sa drugim organizacionim jedinicama Sekretarijata OEBS, operacijama OEBS na terenu, i specijalnim predstavnicima. Centar za prevenciju sukoba ima ulogu koordinatora u ovim procesima.

U 2013. godini Centar za prevenciju sukoba razvio je Operativni okvir za odgovor na krizne situacije (*Operational Framework for Crisis Response -OFCR*). Ovaj okvir prvobitno je imao namenu internog dokumenta o procedurama i bio namenjen za izvršne strukture OEBS-a kako bi one fasilitirale kolektivne akcije u odgovoru na krize. Dokument se zasniva na dobrim praksama i lekcijama naučenim iz ranijih misija OEBS, kao što je ona u Gruziji nakon rata 2008. godine ili ona u Kirgistanu iz 2010. godine. Iako dokument ne sadrži krute smernice šta u konkretnoj situaciji treba a šta ne treba činiti, on pruža donosiocima odluka detalje o postojećim procedurama i pregled kako se postupalo u prošlosti. Dokument pruža okvir za blagovremeni razvoj plana za implementaciju misije i budžeta za misiju. Operativni okvir se takođe i stalno unapređuje iskustvima iz sadašnjih misija, pa je tako tokom 2016. godine unapređivan iskustvima i lekcijama iz misije u Ukrajini.

Glavni organ koji donosi odluke je Stalni savet koga čine predstavnici 57 država članica. Savet se sastaje u Beču svake sedmice.

III Uporedno-pravni prikaz pravnih okvira za civilne misije u pojedinim evropskim zemljama

U evropskim zemljama, ova oblast regulisana je na različite načine. Jedna grupa zemalja, ovu oblast reguliše integralno – posebnim zakonom, koji uređuju nadležnosti organa koji vrše upućivanje, postupak, način izbora stručnjaka, finansiranje i dr (npr. Estonija, Litvanija, Slovenija). U drugoj grupi zemalja, kroz različite posebne zakone u različitim upravnim oblastima, sadržane su odredbe koje se odnose na upućivanje lica u oružane, spasilačke i slične misije (trenutno stanje npr. u Hrvatskoj). U trećoj grupi zemalja, pitanja vezana za ovu oblast su partikularno bliže uređena zakonom koji regulišu samo pojedina pitanja (npr. pitanje socijalnog osiguranja za civilno osoblje u međunarodnim civilnim operacijama za prevenciju kriza kao što je to slučaj u Nemačkoj) i uglavnom podzakonskim aktima (npr. uredbama Vlade, ali i pravilnicima i drugim podzakonskim aktima pojedinih ministarstava i drugih organa (Češka Republika, kao i pretežno Nemačka). I sama rešenja su često različita, što ukazuje na to da nacionalna zakonodavstva imaju veliku slobodu da rešenja kreiraju na način koji najviše odgovara karakteru i tipu nacionalnog pravnog sistema. Iz tog razloga, u težnji da približimo zakonodavni i regulatorni okvir u ovoj oblasti, izvršena je komparativna analiza u sledećim zemljama: Estonija, Hrvatska, Slovenija, Letonija, Češka i Nemačka.

III.1 Estonija

Estonski *Zakon o učešću u međunarodnim civilnim misijama*¹⁷, predstavlja celovit pravni okvir koji reguliše učešće Republike Estonije u međunarodnim civilnim misijama, kao i prava, obaveze i garancije učešća estonskih stručnjaka u njima.

Zakon se sastoji iz pet delova: osnovnih odredbi, pripreme učešća u misijama i organizacioni okvir, način upućivanja stručnjaka i njihov opoziv iz misija u kojima su angažovani; prava, dužnosti i garancije za stručnjake i prelazne i završne odredbe.

Zakon se ne odnosi na učešće u međunarodnoj misiji uklanjanja i spasavanja eksplozivnih sredstava koja se vrši na osnovu zahteva za pomoć podnetog na osnovu ugovora za međunarodno spasavanje ili zahteva za pomoć koju podnosi država članica Evropske unije. U tom slučaju, o ispunjenju zahteva za pomoć odlučuje se u skladu sa Zakonom o spasavanju.

III.1.1. Cilj zakona i definicije pojmova

Republika Estonija učestvuje u misijama koje imaju sledeće ciljeve: obezbeđivanje mira i stabilnosti; promovisanje demokratije, poštovanje ljudskih prava i dobrog upravljanja; davanje doprinosa mirnom rešavanju konflikata i eliminaciji njihovih razloga i ublažavanje njihovih posledica; davanje doprinosa ekonomskom razvoju i borbi protiv siromaštva; poboljšanje civilnih kapaciteta za upravljanje krizama u EU, kao međunarodnim organizacijama i ciljanim državama i pružanje humanitarne pomoći.

Zakon definiše međunarodnu civilnu misiju kao misiju koja obavlja poslove humanitarne pomoći ili poslove međunarodnog upravljanja krizama. Humanitarna pomoć u smislu ovog zakona, podrazumeva finansijsku i materijalnu pomoć koja je dodeljena i koja se šalje nekoj državi, kao i slanje ljudskih resursa, tehničke pomoći i opreme radi spasavanja u oblasti pogođene katastrofama, kako bi se, u vreme i nakon prirodnih katastrofa i katastrofa izazvanim ljudskim faktorom omogućilo spasavanje ljudskih života, ublažile njene posledice i obezbedila minimalna finansijska sredstava ljudima koji su njima pogođeni kako bi mogle da nastave da žive dostojanstveno. Civilno upravljanje krizama označava upotrebu nevojnih mera radi savladavanja kriza izazvanih sukobima ili prirodnim katastrofama. Stručnjak je lice koje ima kvalifikacije koje su potrebne za učestvovanje u određenoj misiji.

Zakon pravi razliku između kratkoročnih i dugoročnih civilnih misije. Kratkoročne su one u kojima periodi na koje su stručnjaci upućeni ne prelaze više od 90 uzastopnih dana, a dugoročne su one u kojima prelaze ovu granicu. Zakon „prepoznaje“ i hitne misije, kao misije pružanja humanitarne pomoći, kod kojih se upućivanje stručnjaka vrši u roku od 24 sata od donošenja odluke o upućivanju, pri čemu period na koji se stručnjak upućuje ne prelazi 90 uzastopnih kalendarskih dana.

¹⁷ Zakon o učešću u međunarodnim civilnim misijama, “Službeni list Republike Estonije”, 2012, sa izmenama i dopunama iz 2014 i 2015. godine

Šef misije je lice koje imenuje organizator misije a čija je nadležnost da svakodnevno upravlja misijom i organizuje rad misije. Organizator misije je međunarodna organizacija, ili država ili grupa država koja osigurava Organizacija misije.

III.1.2 Organizacioni okvir i delokrug poslova u vezi sa učešćem u misijama

Priprema i učešće u **međunarodnim kratkoročnim i dugoročnim misijama** je u nadležnosti **Ministarstva spoljnih poslova (MSP)**, ali ona podrazumeva i učešće drugih organa, ako za to postoji potreba. Što se tiče **hitnih misija**, njih organizuje Odbor za spasavanje, koji je unutrašnja organizaciona jedinica u **Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP)**.

Prema tome, MSP obavlja sledeće poslove:

- (1) Priprema misiju.** Priprema misije obuhvata sledeće poslove: planiranje učešća u misijama; obezbeđuje učešće eksperata u obuci u vezi sa misijom; nabavlja opremu potrebnu za misiju; obezbeđuje lekarski pregled i vakcinaciju stručnjaka; obezbeđuje ugovor o osiguranju potrebnog za učešće u misiji.
- (2) Obezbeđuje učešće u misiji** tako štoupućuje stručnjake u misije; takođe, obezbeđuje i finansijska sredstva neophodna sa realizaciju misije.
- (3) U vezi sa pripremom i obezbeđenjem učešća u misiji:** koordinira saradnju između organa za učešće planiranja u misijama; organizuje razmenu informacija sa nadležnim organima i informisanje javnosti; vodi bazu podataka stručnjaka; organizuje zdravstveni pregled i vakcinaciju stručnjaka u skladu sa kasnijim članovima ovog zakona; koordinira organizaciju obuke vezanih za misiju stručnjaka; te ako je potrebno, ulazi i u sporazume sa drugim subjektima i pojedincima koji se odnose na upućivanje.

U slučaju hitnih misija, **Odbor za spasavanje pri MUP-u** u slučajevima kada to ne radi MSP: osigurava spremnost stručnjaka, spasilačkog tima i opremu za hitne misije; upućuje stručnjake u hitne misije; obučava stručnjake i tim za spasavanje za učešće u hitnim zadacima; upravlja formiranjem timova za spasavanje za hitne misije; zaključuje ugovore sa drugim licima ili pojedincima kako bi se osigurao početak hitnih misija; organizuje zdravstveni pregled i vakcinacije od stručnjaka za hitne misije ; preduzima i druge korake potrebne za organizaciju pripreme i učešće u hitnom zadatku

Ministarstvo spoljnih poslova prikuplja informacije o misijama, prima poziv da učestvuje u misijama i zahteve za pomoć, i analizira neophodnost, prikladnost i mogućnost učešća u misiji. Drugi organi dostavljaju svoje predloge u vezi sa učestvovanjem misiji Ministarstvu spoljnih poslova. Odluka će biti doneta na osnovu međunarodnog ugovora, zahtev za pomoć od država ili međunarodne organizacije ili poziva od organizatora misije. Ministarstvo spoljnih poslova koordinira učešće u hitnom zadatku sa Ministarstvom unutrašnjih poslova pre donošenja odluke. **Ministar nadležan za oblast** donosi odluku da učestvuje u misiji.

III.1.3 Finansiranje i troškovi

U pogledu finansiranja, zakonom je propisano da misija može da se finansira i u slučaju upućivanja stručnjaka, ali i onda kada stručnjaci nisu upućeni, jer finansiranje podrazumeva i predaju opreme bez naknade.

Troškovi pripreme i učešća u misijama se obezbeđuju u budžeta Ministarstva spoljnih poslova, osim ako se ne pokrivaju iz drugih fondova.

Troškovi pripreme za učešće u, kao i organizacija učešća u hitnim misijama, pokriveni iz budžeta za Odbora za spasavanje pri MUP-u u meri u kojoj Odbor vrši prethodno pomenute poslove u vezi sa upućivanjem u hitne misije.

III.1.4 Upućivanje i opoziv stručnjaka iz međunarodnih civilnih misija

(1) Izbor stručnjaka

Nakon odluke da učestvuje u misiji putem upućivanja stručnjaka, Ministarstvo spoljnih poslova upućuje poziv stručnjacima da se kandiduje za učešće u misiji. Ako je potrebno, MSP traži od drugih organa predloge u vezi sa stručnjacima koji su pogodni za misiju ili objavljuje javni poziv za pronalaženje stručnjaka. Ako je stručnjak državni službenik ili na čelu organa, ili radi u ministarstvu ili Vladi, on podnosi dokumentaciju za učešće u misiji pretpostavljenom starešini organa ili generalnom sekretaru Ministarstva, a kada radi kod drugog poslodavca, a na osnovu ugovora u radu, dokumentaciju podnosi poslodavcu. MSP prima prijave za kandidate za šefa misije, koji će, kada bude izabran, izabrati i stručnjake koji su se kandidovali za misiju. Ministarstvo spoljnih poslova bira šefa misije, osim u slučaju, kada šefa misije bira organizator misije. U slučaju hitnih misija, izbor vrši generalni direktor Odbora za spasavanje, na osnovu baze podataka stručnjaka, uz saglasnost MSP.

Pravo državnog službenika koji je upućen u misiju da vrši javna ovlašćenja su suspendovana u toku trajanja misije, osim ako drugačije nije određeno. Učesnik misije mora imati zdravstveno osiguranje za vreme trajanja misije koje obezbeđuje MSP ili organizator misije kroz zaključenje ugovora o zdravstvenom osiguranju za kratkoročne i dugoročne misije, a Odbor za spasavanje ili organizator misije za upućivanje stručnjaka na hitnu misiju.

Postupak za upućivanje stručnjaka bliže je određen Uredbom Vlade.

Zakon su bliže određene i pojedine specifičnosti koje se odnose na upućivanja u prethodno pomenute vrste misija.

(2) Opoziv stručnjaka iz misija

Stručnjak će biti opozvan iz misije od strane lica koje ga je uputilo. Odbor za spasavanje koordinira povlačenje stručnjaka iz hitne misije sa Ministarstvom spoljnih poslova.

Lice koje je uputilo stručnjaka će opozvati stručnjaka iz misije: istekom mandata na koji je stručnjak upućen; na zahtev stručnjaka i zbog zdravstvenog stanja stručnjaka.

Lice koje je uputilo stručnjaka može razrešiti stručnjaka koji se nalazi na misiji u bilo koje vreme ako je:

- očigledno da je stručnjak je nepodoban za obavljanje zadataka misije;
- pri izvršenju misije stručnjak doprineo propustima misije i ugrozio međunarodnu i bezbednosnu politiku.

Postupak opoziva je utvrđen uredbom Vlade.

Kada se stručnjak koji je pre odlaska na misiju vrati iz misije u državni organ iz koga je upućen, biće raspoređen na isti ili bar jednak položaj u odnosu na onaj koji je imao pre odlaska na misiju, što se odnosi i na njegovu platu.

III.1.5 Prava, dužnosti i garancije stručnjaka

(1) Obaveze i dužnosti

Obaveza stručnjaka u toku trajanja misije je da bude podređen šefu misije ili upravnom organu odgovarajuće međunarodne organizacije, po pitanju organizacije rada u misiji. U drugim slučajevima, stručnjak je podređen i prima naloge od lica koje je eksperta uputilo.

Dužnost stručnjaka je, da dok traje misija, obavlja zadatke u skladu sa zahtevima lica koje ga je uputilo u misiju. Prilikom obavljanja poslova u kratkoročnim i dugoročnim misijama, stručnjaci šalju izveštaje o svojim aktivnostima u Ministarstvo spoljnih poslova najmanje jednom mesečno, osim ako nije drugačije dogovoreno.

U roku od dve nedelje nakon kratkoročne misije i u roku od tri nedelje nakon dugoročne misije, stručnjaci dostavljaju Ministarstvu spoljnih poslova pregled zadataka koje su izvršili. U roku od dve nedelje nakon hitan misije stručnjak ili šef tima za spasavanje podnosi izveštaj Odboru za spašavanje Odbor kopiju rezimea izveštaja dostavlja Ministarstvo inostranih poslova.

(2) Naknada za stručnjake

Prilikom učešća u misiji, stručnjaci primaju plate ili platu na osnovu ovog zakona i shodno postupku utvrđenom Zakonom koji reguliše ugovore o zapošljavanju.

Tokom učešća u misiji, stručnjaci primaju plate ili platu u iznosu od svojih prosečnih zarada, osim ako nije drugačije dogovoreno. Ako stručnjak nije primao platu pre misije, stručnjak će dobiti platu u iznosu koji je najmanje trostruko veći od minimalne zarade u Estoniji tokom učešća u misiji.

U zavisnosti od lokacije misije, specifičnosti zadataka stručnjaka ili ugroženosti misije, lice koje je odabralo stručnjaka može odobriti stručnjaku veću platu od prethodno navedene, ali najviše do iznosa koji do petnaest puta veći od minimalne estonske plate.

Visina plate stručnjaka koji je upućenog na osnovu ugovora u skladu sa zakonom obavezno se navodi u ugovoru. Prethodno navedeno se ne primenjuje ako je stručnjak plaćen od strane međunarodne organizacije pod čijom direktnom subordinacijom stručnjak izvršava njen zadatak tokom misije. U slučaju upućivanja na hitne misije, naknada za stručnjaka utvrđuje se u koordinaciji između Odbora za spasavanje i Ministarstva spoljnih poslova.

Radno vreme i dnevni i nedeljni odmori, kao i organizaciju radnog vremena stručnjaka na misiji, određuje šef misije ili upravnog organa odgovarajuće međunarodne organizacije. Upogledu godišnjeg odmora i odmora za zaštite, stručnjak na njega ima pravo, pri čemu dužinu i vreme godišnjeg odmora takođe određuje šef misije ili organ upravljanja odgovarajuće međunarodne organizacije. Stručnjak obaveštava Ministarstvo spoljnih poslova o dužini njihovog odmora i korišćenju praznika. Stručnjak prima platu i za vreme godišnjeg odmora.

Obim i uslovi i postupak za pokrivanje troškova stručnjaka koji su upućeni u misiji, uključujući dnevni dodatak, utvrđuju se propisom Vlade.

U slučaju smrti stručnjaka pri obavljanju zadatka tokom misije, država će platiti jednokratnu naknadu na osnovu prosečne mesečne zarade ili plate stručnjaka na terenu i u skladu sa procedurom utvrđenom u Zakonu o državnoj službi.

U slučaju smanjenja radne sposobnosti stručnjaka do koje je došlo u toku trajanja misije ili kao posledica obavljanja zadataka na misiji, stručnjak će dobiti naknadu na osnovu prosečne mesečne zarade ili plate stručnjaka na terenu i u skladu sa procedurom utvrđenom u Zakona o državnoj službi.

U slučaju privremenog gubitka radne sposobnosti stručnjaka, usled napada na stručnjaka, suprotstavljanju pretnji od strane stručnjaka i drugim sličnim okolnostima, a ukoliko se ne radi o trajnom ili delimičnom gubitku radne sposobnosti država će platiti jednokratnu naknadu stručnjaku u visini prosečne mesečne plate.

Zakon utvrđuje i obaveze u pogledu lekarskog pregleda i vakcinacije lica koje se nalazi odnosno koje se upućuje u misiju.

III.2 Hrvatska

Republika Hrvatska već nekoliko godina priprema Nacrt novog Zakona kojim se uređuju civilne misije. Iako je bilo predviđeno da Hrvatska donese novi zakon u toku 2016. godine, to se još uvek nije desilo. Nacrt je bio pripremljen još 2014. godine, a nekoliko stručnih analiza ukazalo je na mogućnost njegovog dodanog poboljšanja.

To znači da su u Hrvatskoj za ovu oblast relevantni Zakon o sudjelovanju pripadnika oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu (2002, sa kasnijim izmenama i dopunama – dalje u tekstu Zakon o sudjelovanju)¹⁸, Zakon o obrani (2013)¹⁹ i Zakon o sustavu civilne zaštite (2015²⁰). Zakon o sudjelovanju je do 2013. godine uređivao jedinstven pravni režim učestvovanja oružanih snaga, policije, pripadnika civilne zaštite i državnih službenika i nameštenika u mirovnim operacijama, prvo je izmenjen donošenjem već spomenutog Zakona o obrani. Zakonom o obrani definisan je i utvrđen pravni režim koji se odnosi na na pripadnike oružanih snaga, i za njih je prestao da važi pravni režim uspostavljen Zakon o sudjelovanju. Dodatno, 2015. godine, donošenjem Zakona o sustavu civilne zaštite (2015), prestale su da važe i pojedine odredbe Zakona o sudjelovanju koje su se odnosile na donošenje odluke o upućivanju pripadnika civilne zaštite u mirovne operacije i druge aktivnosti u inostranstvu. Zakon o sudjelovanju i dalje uređuje upućivanje policije, državnih službenika i nameštenika

U smislu Zakon o sudjelovanju, mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inostranstvu smatraju se: aktivnosti za postizanje i očuvanje mira, aktivnosti u okviru mirovnih snaga i mirovnih misija, učešće u vežbama i obuci; pružanje humanitarne pomoći, aktivnosti za podsticanje razvoja demokratije, pravne sigurnosti i zaštite ljudskih prava u okviru međunarodnih organizacija i saveza, kao i druge aktivnosti na koje se Republika Hrvatska obavezala na osnovu posebnog međunarodnog ugovora.

Pod pružanjem humanitarne pomoći u smislu odredaba ovoga Zakona smatra se i pružanje pomoći u slučaju prirodnih, tehničko-tehnoloških ili ekoloških događaja koji svojim opsegom ili intenzitetom ili neočekivanošću mogu da ugroze zdravlje ili ljudske živote ili imovinu veće vrednosti ili prirodnu sredinu, a čiji nastanak nije moguće sprečiti ili posledice otkloniti redovnim delovanjem nadležnih tela područja na kojem je događaj nastao. Takođe, pod humanitarnom pomoći se smatra i pružanje pomoći u slučaju ratnih razaranja i terorizma.

Pripadnici policije, civilne zaštite, kao i državni službenici i nameštenici upućuju se u mirovne operacije i druge aktivnosti u inostranstvo na temelju odluke nadležnog ministra, odnosno rukovodioca državne upravne organizacije donesene u skladu s ovim Zakonom.²¹

¹⁸ Zakon o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu, „Narodne novine RH“ br. 33/02, 92/10, 73/13, 82/15 – prečišćen tekst

¹⁹ Usporedi: Zakon o odbrani, „Narodne novine RH“ br. 73/13, čl.126.

²⁰ Zakon o sustavu civilne zaštite, „Narodne novine RH“, br. 82/15

²¹ Zakon o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu, „Narodne novine RH“ br. 33/02, 92/20, 73/13, 82/15, čl. 1-4.

Zakonom o sustavu civilne zaštite predviđeni su načini za učestvovanje je pripadnika operativnih snaga sistema civilne zaštite u međunarodnim aktivnostima, u skladu sa odredbama ovog Zakona i obavezama Republike Hrvatske preuzetim iz međunarodnih ugovora. Pripadnici operativnih snaga sistema civilne zaštite mogu učestovati u pružanju hitne međunarodne pomoći koja predstavlja aktivnosti spasilačkih ekipa, sredstava i stručnjaka te uređaja opremljenih specijalnom opremom čija je svrha uklanjanje neposrednih i posrednih posledica katastrofa u drugim državama. Odluku o učestvovanju pripadnika operativnih snaga sastava civilne zaštite u pružanju hitne međunarodne pomoći donosi Vlada Republike Hrvatske na predlog rukovodioca Državne uprave. Odluku o učešću pripadnika operativnih snaga sistema civilne zaštite u međunarodnim programima osposobljavanja i vežbama donosi rukovodilac Državne uprave, u skladu sa obavezama preuzetim iz međunarodnih ugovora i godišnjim programima rada Državne uprave. Pripadnik operativnih snaga sistema civilne zaštite ima pravo na platu, putne troškova, osiguranje, dnevnicu i druge naknade, u skladu sa odredbama ovog Zakona i propisa donesenih radi njegove primene. Za njegovu primenu Vlada Republike Hrvatske donosi uredbu o pravima, obavezama, načinu i uslovima za ostvarivanje materijalnih prava pripadnika operativnih snaga sistema civilne zaštite kada u međunarodnim aktivnostima i pružanju međunarodne pomoći.²²

Preostale odredbe zastarelog Zakon o sudjelovanju koje treba pomenuti su još i one koje predviđaju mogućnost učešća u misijama samo za već prethodno obučene i pripremljene pripadnike policije, civilne zaštite kao i za državne službenike i nameštenike, što znači da zakonom nisu obuhvaćeni bilo koji drugi građani Republike Hrvatske. Državni službenici i nameštenici mogu biti upućeni u inostranstvo radi obavljanja civilnih i nenaoružanih poslova i zadataka u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inostranstvu ali samo uz ličnu saglasnost. Važeće odredbe zakona su i one koje se odnose na naknadu štete u slučaju povreda, ranjavanja ili smrti. U pogledu finansiranja, predviđeno je da se sredstva potrebna za finansiranje priprema, opremanja, upućivanja i učešća u mirovnim misijama obezbeđuju budžetom Hrvatske.²³

Tokom 2012. godine, usvojen je i Pravilnik o upućivanju policijskih službenika u mirovne operacije i druge aktivnosti u inostranstvo, koji bliže uređuje uslove, način izbora, osposobljavanje, pripremu, upućivanje i učestvovanje policijskih službenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inostranstvu, njihova prava, obaveze kao i nadzor nad njihovim radom.²⁴

Možemo na kraju konstatovati da pravni okvir Hrvatske u osnovi čini jedan zakon koji je, donošenjem drugih zakona koji su odredili posebne režime učešća oružanih snaga i pripadnika civilne zaštite, u značajnom delu prestao da važi, dok su pojedina pitanja u vezi sa pojedinim učesnicima u misijama uređeni podzakonskim aktima.

Kampanja za donošenje novog zakona traje već nekoliko godina. tačnije još od 2014. godine. Nakon usvajanja nove Strategije sudelovanja Republike Hrvatske u međunarodnim misijama i operacijama izrađen je i Nacrt predloga Zakona o

²² Zakon o sustavu civilne zaštite, „Narodne novine RH“, br. 82/15, čl. 63.

²³ Zakon o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i nameštenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu, „Narodne novine RH“ br. 33/02, 92/20, 73/13, 82/15, čl. 18, čl. 20-22.

²⁴ Pravilnik o upućivanju policijskih službenika u mirovne operacije i druge aktivnosti u inozemstvu, „Narodne novine RH“ br. 118/12

sudelovanju civilnih stručnjaka u međunarodnim misijama. Nacrtom predloga predviđeno je da prethodno pomenute odredbe Zakon o sudelovanju...iz 2002 godine ostaju na snazi, pošto je Nacrtom predloga uređeno isključivo učešće civilnih stručnjaka u međunarodnim civilnim misijama i operacijama.

III.2.1 Predmet Nacrta predloga zakona i definicije pojmova

Predmet Nacrta predloga je učešće civilnih stručnjaka Republike Hrvatske u međunarodnim misijama i operacijama, reguliše postupak njihovog odabira i priprema, njihova prava i obaveze, vođenje registra civilnih stručnjaka za učešće u međunarodnim misijama i operacijama, kao idruga pitanja od značaja za njihovo učešće u međunarodnim misijama i operacijama. Nacrtom Predloga definisan je pojam „međunarodne misije i operacije“, kao „aktivnosti koje sprovode EU i UN, NATO, OEBS ili druge međunarodne organizacije u kojima je Republika Hrvatska članica, u ciljanim državama, ili na području interesa međunarodne zajednice i Republike Hrvatske, pri čemu su u daljem tekstu Nacrta predloga ove aktivnosti određene skoro identično kao i u Zakona o sudjelovanju „Civilni stručnjaci“ su lica koja u skladu sa odredbama ovog zakona učestvuju u međunarodnim misijama i operacijama. To su državni službenici i nameštenici u javnim službama te nosioci pravosudnih funkcija, a izuzetno to mogu biti i druga lica.²⁵ Ova poslednja definicija je u najvećoj meri „zatvorenog“ karaktera, tačnije ona značajno uskraćuje mogućnost drugim licima van državne službe da budu angažovani u međunarodnim civilnim misijama.

III.2.2 Organizacioni okvir i delokrug poslova u vezi sa učešćem u misijama

Odluku o učešću civilnih stručnjaka međunarodnoj misiji ili operaciji donosi Vlada Republike Hrvatske, na predlog ministra nadležnog za spoljne poslove u saradnji da drugim nadležnim telima, a prema Nacrtu predloga to su središnja tela državne uprave u čiji su delokruga rada stavljene određene radnje odnosno utvrđena prava i obaveze iz područja učešća civilnih stručnjaka u međunarodnim misijama i operacijama. Na osnovu odluke Vlade RH, odluku o upućivanju civilnih stručnjaka donosi nadležni ministar odnosno rukovodilac drugog centralnog organa državne uprave.²⁶

Nadležni državni organ će, u saradnji sa EU i međunarodnom organizacijom koja sprovodi međunarodnu misiju ili operaciju, civilnim stručnjacima koji učestvuju u međunarodnoj misiji ili operaciji obavezno obezbediti: izradu putnih isprava i druge dokumente; izradu akreditaciju za sudelovanje u njima; osigurati materijalno-tehničko opremanje; sklopiti polis osiguranja u slučaju nezgode, osigurati zdravstvenu zaštitu, obezbediti obuku za učešće u misiji. Takođe, pružiće i stručnu podršku stručnjacima, i po potrebi članovima njihovihe porodica u toku pripreme i za vreme trajanja misije/operacije.²⁷

²⁵ Uopredi: *Nacrt Predloga Zakona o sudelovanju civilnih stručnjaka u međunarodnim misijama*. Ministarstvo spoljnih poslova, 2014, čl. 1-3.

²⁶ *Ibid*: čl. 5.

²⁷ *Ibid*: čl. 8.

III.2.3 Selekcija i upućivanje stručnjaka u međunarodne civilne misije i ugovor

Nakon donošenja odluke Vlade RH, nadležni organ objavljuje konkurs za izbor civilnih stručnjaka za učešće u međunarodnim misijama i operacijama. Nadležni organ postupak raspisivanja konkursa i odabir kandidata utvrđuje svojim pravilnikom. Civilni stručnjaci moraju zadovoljiti opšte uslove propisane za prijem i rad u državnoj službi, odnosno da ne postoje prepreke za njihov rad u državnoj službi. Posebni uslovi koji kandidati moraju da ispunjavaju, utvrđuju se konkursom. Civilni stručnjaci učestvuju u misiji odnosno operaciji samo uz sopstvenu saglasnost.²⁸

Sa civilnim stručnjakom (službenikom, nameštenikom, nosiocem pravosudne funkcije), nadležno telo sklapa ugovor o učestvovanju u misiji/operaciji. Njime se uređuju prava i obaveze u skladu sa zahtevima misije/operacije, kao i radno vreme, korišćenje godišnjeg odmora i drugi oblici odsustva sa rada, disciplinska odgovornost, kao i odgovornost za štetu u slučaju otkaza ugovora. Ugovor se sklapa za period do godine dana, u zavisnosti od misije/operacije. Ukoliko postoji interes Republike Hrvatske, odnosno potreba misije/operacije, učešće stručnjaka u njoj može biti skraćeno, ali, uz saglasnost civilnog stručnjaka i produžen, o čemu se sklapa aneks ugovora.

Što se tiče dodatka na platu i drugih materijalnih prava civilnog stručnjaka (službenika i nameštenika odnosno nosioca pravosudne funkcije), oni bi trebali prema Nacrtu predloga biti utvrđeni Uredbom vlade Republike Hrvatske.

Nadležni državni organ može jednostrano otkazati ugovor o međusobnim pravima i obavezama s civilnim stručnjakom i pre isteka roka na koji je sklopljen u sledećim slučajevima:

- narušavanja ugleda Republike Hrvatske od strane civilnog stručnjaka;
- obavljanja poslova nespojivih s dužnostima civilnog stručnjaka u međunarodnoj misiji ili operaciji;
- povrede propisa kojima se uređuje međunarodna misija ili operacija;
- povrede sigurnosti u obavljanju poslova i/ili zadataka međunarodne misije/operacije;
- ako je civilnom stručnjaku koji učestvuje u misiji i operaciji prestala državna služba na osnovu izvršnog rešenja nadležnog organa u Republike Hrvatske i
- drugih opravdanih razloga.²⁹

III.2.4 Prava, obaveze i odgovornosti civilnog stručnjaka

U pogledu prava, obaveza i odgovornosti za vreme rada civilnih stručnjaka primenjuju se odredbe ovog Zakona, propisa koji su doneti na osnovu ovog Zakona, prethodno pomenutog ugovora i pravila EU ili međunarodne organizacije koja sprovodi misiju/operaciju.

²⁸ *Ibid*: čl. 6-7, čl. 10.

²⁹ *Ibid*: čl. 9

Civilni stručnjak (državni službenik, nameštenik, nosilac pravosudne funkcije), nakon povratka iz misije/operacije zadržava radno mesto u nadležnom telu unutar iste kategorije ili približne složenosti poslova radnog mesta na koje je raspoređen pre odlaska u misiju/operaciju.³⁰

Način i opseg učešća civilnih stručnjaka u međunarodnoj misiji/operaciji propisuje EU ili međunarodna organizacija koja misiju/operaciju i sprovodi. Civilni stručnjaci u mirovnim misijama su operativno podređeni EU ili međunarodnoj organizaciji koja sprovodi misiju ili operaciju. Civilni stručnjaci u toku trajanja misije/operacije mogu, prema uputstvu nadležnih državnih organa Hrvatske, ukoliko to nije u suprotnosti sa aktivnostima i ciljevima, obavljati i dodatne poslove od interesa za Republiku Hrvatsku, uključujući aktivnosti vezane za razvojnu saradnju i humanitarnu pomoć.

U pogledu, izveštavanja, civilni stručnjak u toku trajanja misije ima obavezu da redovno izveštava nadležni organ o svom radu i učešću u misiji/operaciji. Obavezu izveštavanja imaju i organi. Nadležni organi tromesečno izveštavaju ministarstvo nadležno za spoljne poslove o radu i učešću civilnih stručnjaka raspoređenih u misijama/operacijama. MSP najmanje jednom godišnje izveštava Vladu Republike Hrvatske o radu i učešću civilnih stručnjaka u međunarodnim misijama i operacijama.³¹

Zakon uređuje i pitanje saradnje civilnih stručnjaka sa oružanim snagama RH i operativnih snaga zaštite i spasavanja Republike Hrvatske³².

III.2.4 Učešće drugih lica u međunarodnim civilnim misijama

Nadležni državni organ može doneti odluku o upućivanju civilnog stručnjaka koji nije državni službenik ili nameštenik, ili nosilac pravosudne funkcije, ako ispunjava zakonske uslove koji se na njih odnose, a o kojima je prethodno bilo reči. Ako je to lice zaposleno kod pravnog ili fizičkog lica, nadležni državni organ može s njegovim poslodavcem sklopiti ugovor kojim će utvrditi međusobna prava i obaveze između poslodavca i nadležnog državnog organa. Nadležni državni organ sklapa ugovor sa takvim civilnim stručnjakom u skladu sa odredbama ovog Nacrta predloga koji se odnosi na odgovor.

III.2.4 Obuka i registar

Civilni stručnjak upućuje se u međunarodnu misiju/operaciju nakon sprovedene pred-uputne obuke. Nadležni državni organ sastavlja i sprovodi program obuke u saradnji sa drugim državnim organima Republike Hrvatske, institucijama EU i međunarodnim organizacijama.

Nadležni državni organ dužan je da vodi registar civilnih stručnjaka koji su prošli obuku i podatke iz registra dostaviti MSP-u. Ministarstvo spoljnih poslova vodi centralni registar svih civilnih stručnjaka. Popis nadležnih organa, sadržaj i način vođenja registra uređuje Vlada Hrvatske svojom uredbom.

³⁰ *Ibid*: čl. 11.

³¹ *Ibid*: čl. 14.

³² *Ibid*: čl. 17-19.

III.3 Slovenija

Slovenija je donela Zakon o učešću stručnjaka u međunarodnim civilnim misijama u međunarodnim organizacijama 2006. godine.³³

III.3.1 Predmet zakona i definicije pojmova

Ovim zakonom se uređuje postupak izbora i učešća lica, državljana Republike Slovenije, u međunarodnim civilnim misijama i u međunarodnim organizacijama. Slanje civilnih stručnjaka u međunarodne misije i međunarodne organizacije je obaveza Republike Slovenije koja proističe iz međunarodnih ugovora i članstva u međunarodnim organizacijama u određenim oblastima.

Zakon definiše „pojam međunarodne civilne“ misije kao aktivnosti koje sprovodi međunarodna zajednica u pružanju pomoći ciljanim državama ili državama pod protektoratom međunarodne zajednice, a u cilju obezbeđivanja stabilnosti i uspostavljanju demokratskih institucija uzimajući u obzir međunarodne standarde tih aktivnosti i kojim se obezbeđuje međunarodna pomoć ugroženom civilnom stanovništvu. Ove aktivnosti, prema zakonu jesu:

- obezbeđenje javnog reda i bezbednosti, saradnja u sprečavanju kriminala, i obuka policije i drugih bezbednosnih struktura u kriznom području;
- bezbednosna i politička izgradnja i razvoj i uspostavljanje bezbednosnih mera;
- postupanje pravosuđa u skladu sa principima vladavine prava;
- organizovanje i praćenje slobodnih izbora;
- garancija zaštite nacionalnih manjina;
- promocija međuetničke i verske tolerancije;
- uspostavljanje i razvoj demokratije i razvoja demokratskih institucija;
- edukacija i trening državnih službenika;
- upoznavanje i promocija tržišne privrede;
- unapređenje i razvoj slobodnih medija i dr.

Posebno treba napomenuti da ovaj zakon ne reguliše pitanja angažovanja pripadnika oružanih snaga i civilnih stručnjaka, kao i upravljanja krizama u mirovnim operacijama, koji proističu kao obaveza za Republiku Sloveniju iz međunarodnih ugovora u oblasti bezbednosti. Njihovo učešće regulisano je Zakonom o odbrani odnosno legislativom koja se odnosi na krizne situacije. Zakon definiše pojam stručnjaka upućenog u misiju ili organizaciju kao lice koje je zaposleno u državnom ili nekog drugom organu, bez obzira na to da li je to lice zaposleno u javnom sektoru pre upućivanja. Lice koje je ili direktno izabrano od strane međunarodne organizacije ili je zaposleno u međunarodnoj organizaciji, ne može biti stručnjak koji se upućuje. Zakon zatim definiše šta se podrazumeva po državnim organima, ko su drugi organi kao i u koje se međunarodne organizacije upućuju stručnjaci.³⁴

³³ Zakon o napatitvi oseb v međunarodne civilne misije in mednarodne organizacije, "Uradni list SI", br. 120/2006.

³⁴ Zakon o napatitvi oseb v međunarodne civilne misije in mednarodne organizacije, "Uradni list SI", br. 120/2006, čl. 1-4.

III.3.2 Organizacioni okvir i delokrug poslova u vezi sa učešćem u misijama

Zakonom je ustanovljena Međuministarska komisija za upućivanje u međunarodne misije. Međuministarsku komisiju postavlja Vlada na predlog ministra spoljnih poslova i sastoji se od 11 članova. Ministar spoljnih poslova predlaže članove Vladi, na osnovu predloga ministarstava, Službe Vlade za evropske poslove, kao i drugih organa u skladu sa ranije pomenutom definicijom. Komisijom rukovodi predsedavajući koga bira Vlada na predlog ministra spoljnih poslova. Rad komisije uređuje Komisija Pravilnikom koji se objavljuje u Službenom listu Slovenije.

Zakon utvrđuje da nadležni državni organi obezbeđuju trening civilnog osoblja koje treba da učestvuje u misijama odnosno koje se upućuje je u međunarodnu organizaciju. Pripremu programa edukacije, priprema i treninga koordinira ministar spoljnih poslova. Program će biti sproveden u skladu sa programom međunarodne organizacije koja sprovodi misiju.

III.3.3 Pozivanje i izbor kandidata

U pogledu pozivanja kandidata za misiju/organizaciju, pozivanje se obezbeđuje internim ili javnim pozivom ili internom objavom. Zakon utvrđuje i postojanje Komisije za izbor kandidata. Nju formira predsednik Međuresorske komisije iz redova članova međuresorske komisije. Predsednik međuministarske komisije određuje predsednika Komisije za izbor kandidata i dva člana, kao i njihove zamenike, a Izborna komisija predlaže jednog ili više kandidata za misiju/organizaciju.³⁵

Kandidat za misiju/organizaciju mora da ispunjava nekoliko opštih uslova, kao i posebne uslove koji zavise od karaktera i potreba misije. Opšti uslovi su da je kandidat državljanin Slovenije, ima odgovarajuću kvalifikaciju u zavisnosti od zahteva međunarodne organizacije, ima znanje najmanje jednog jezika od značaja za misiju međunarodne organizacije; odobrenje rukovodioca organa ako je kandidat zaposlen u organu javne vlasti; da nije krivično gonjen ili osuđivan, te da je fizički i psihički zdrav.³⁶

Zakon zatim detaljno utvrđuje način prijavljivanja na javni poziv/konkurs, kao i način predaje dokumenata uz prijavu. Takođe, Zakon detaljno utvrđuje i način oglašavanja internog konkursa kao i internu objavom.³⁷

Po prijemu prijave, Izborna komisija pregleda da li su prijave sa pratećom dokumentacijom potpune, poziva i intervjuiše kandidate i dr, nakon čega vrši odabir najboljeg/ih kandidata. Izborna komisija deli sve kandidate na one koji ne ispunjavaju uslove poziva, kandidate koji nisu odabrani i odabrane kandidate. Odluka Komisija je konačna, a odluka se donosi većinom članova Izborne komisije. Ministar spoljnih poslova obaveštava međunarodnu organizaciju o kandidatima koji su predloženi. Predloženi kandidat sklapa ugovor u učestvovanju sa rukovodiocem državnog organa u kome je zaposlen. Ugovor se zaključuje za vreme na koje traje misija. Ako misija ne bude završena, ugovor može biti i produžen. Zakon detaljno utvrđuje sadržinu ugovora sa stručnjakom koji će biti angažovan u misiji/organizaciji.³⁸

³⁵ *Ibid*: čl. 14.

³⁶ *Ibid*: čl. 9

³⁷ *Ibid*: čl. 10-12

³⁸ *Ibid*: čl. 15-18.

III.3.4 Plata, odmori i odsustva

Plata učesnika u Misiji se utvrđuje u skladu sa zakonom kojim je uređen sistem plata u javnom sektoru. Odmori i odsustva stručnjaka su utvrđeni internim propisima organizacije/misije. Način korišćenja godišnjeg odmora zavisi od misije/organizacije i njihovih internih propisa koji se u ovom slučaju primenjuju na stručnjaka koji je upućen u misiju/organizaciju. Zakon utvrđuje i mogućnost odsustva iz drugih razloga. Takođe, u pogledu radno-pravnog statusa, po završetku misije, stručnjak bi trebao da bude raspoređen najmanje na onu poziciju na kojoj je i bio pre upućivanja u misiju.³⁹

III.3.5 Kratkoročne misije

Zakon sadrži i čitav niz odredaba odnosno celo poglavlje koje se odnose na upućivanje u kratkoročne misije. To su misije koje ne traju duže od 30 dana. Nadležni državni odnosno drugi organ prima poziv za učešće u kratkoročnoj misiji. Predsednik Međuministarske komisije ponovo bira članove Izborne komisije. Izborna komisija upućuje poziv preko internet stranice Ministarstva spoljnih poslova. Poziv mora biti otvoren najmanje tri dana. Izborna komisija prikuplja prijave i postupa na način koji je već prethodno opisan. Izabrani stručnjak mora slediti uputstva međunarodne organizacije za vreme trajanja misije. Posle povratka sa kratkoročne misije, status lica koje je zaposleno u državnom organu neće se promeniti, odnosno on će nastaviti da radi na istom radnom mestu u državnoj službi na kome je i radio pre odlaska na misiju. Drugo lice angažovano u kratkoročnoj misiji zaključuje ugovor o upućivanju u misiju na 30 dana. Odsustvo sa posla u toku trajanja kratkoročne misije i eventualna kompenzacija za vreme odsustva odnosno boravka u misiji reguliše se internim aktima organizacije. Odsustva u toku kratkoročne misije su moguća, ali samo u skladu sa propisima međunarodne organizacije koja misiju vodi.⁴⁰

III.3.6 Vođenje evidencije

Ministarstvo nadležno za spoljne poslove vodi centralnu evidenciju izabranih stručnjaka, a posebne evidencije vodi svaki državni organ za sebe. Podaci iz evidencije se čuvaju u skladu sa zaštitom podataka o ličnosti. Prikupljanje, korišćenje, obrada i prosleđivanje ovih podataka može se vršiti samo uz pismenu saglasnost stručnjaka. U evidenciju se unose sledeći podaci o upućenom stručnjaku: identifikacioni podaci (ime prezime, datum rođenja, adresa, državljanstvo, poreski broj i dr); prethodna zaposlenja i godine radnog staža; datum od kada se nalazi na poslu koga trenutno obavlja; funkcija koju obavlja, odnosno položaj na kome se nalazi; podaci o stečenom obrazovanju, znanjima i veštinama i druge informacije o profesionalnom kvalifikacijama; biografija kandidata, podaci o plati, zapisnik sa intervjuja koji je vođen pred Izbornom komisijom; podaci o učestvovanju u ranijim međunarodnim mirovnim misijama/organizacijama; dobijenim priznanjima i dr. Podaci se čuvaju pet godina od dana unošenja poslednjih podataka, u skladu sa zakonom kojim se uređuje čuvanje arhivske građe.⁴¹

³⁹ *Ibid*: čl. 19-26.

⁴⁰ *Ibid*: čl. 27-35.

⁴¹ *Ibid*: čl. 37.

III.4 Češka

Upućivanje stručnjaka u međunarodne civilne misije, organizaciona struktura, postupak selekcije, način vođenja evidencije i druga pitanja koja se odnose na učešće čeških stručnjaka u međunarodnim civilnim misijama, regulisani su uredbom češke Vlade kao i nizom podzakonskih akata koje je donelo Ministarstvo spoljnih poslova Češke Republike.

Od značajnijih uredbi češke Vlade koje se odnose na upućivanje građana Češke u civilne strukture EU i druge međunarodne vladine organizacije, treba pomenutu uredbu vlade br. 1544 od 30. 11. 2005, br. 391 od 12. 4. 2006, br. 434 od 19. 4. 2006 i br. 853 od 12. 7. 2006 trenutno važećim verzijama kao i na propisu Odbora za koordinaciju spoljne bezbednosne politike (OKSBP) br. 104960/2007 od 14. 3. 2007.

III.4.1 Planiranje finansiranja i finansiranje međunarodnih misija u budžetu Češke

Vlada Češke Republike je Uredbu o pravilima za upućivanje građana Češke Republike u civilne misije EU i drugih međunarodnih organizacija pre svega utvrdila uslove finansiranja u toku trajanja takvih misija.⁴² Prema ovoj uredbi, ministar spoljnih poslova svake godine do 30 aprila dostavlja vladi predlog finansijskih sredstava u vezi sa učešćem građana Češke Republike u međunarodne civilne misije EU i misije drugih međunarodnih organizacija Upravi trezora, kako bi ova sredstava mogla biti uključena u Nacrt zakona o budžetu, dok ministar odbrane u saradnji sa potpredsednikom vlade i ministrom finansija priprema i dostavlja Vladi do 30. Juna predlog za sistem finansiranja stranih misija Vojske Češke Republike, a odnosi se na učešće Češke u snagama za brzo delovanje EU i drugih međunarodnih vladinih organizacija.

Sastavni deo ove Uredbe je i *Aneks Uredbe 391* kojim je pitanje finansiranja bliže razrađeno. Prema Aneksu, troškovi koji su uključeni u Nacrt zakona u budžetu, treba da pokriju troškove ministarstava, drugih organa uprave i snaga bezbednosti nastalih u vezi sa upućivanjem njihovih službenika, odnosno pripadnika snaga bezbednosti u civilnu misiju Evropske unije ili druge međunarodne vladine organizacije. Finansijska sredstva su namenjena prvenstveno za pokrivanje troškova vezanih za pripremu službenika za upućivanje u misiju, za naknadu putnih troškova, troškova vezanih za pripremu službenika za upućivanje u misiju, za naknadu putnih troškova, troškova za smeštaj, obroke, povećani životni trošak i neophodne sporedne troškove za vreme upućivanja, ukoliko ti troškovi nisu pokriveni od strane međunarodne organizacije, koja civilnu misiju raspoređuje. Finansijska sredstva mogu biti dalje korišćena i za pokrivanje troškova nastalih u upravnom organu zbog privremenog zapošljavanja druge osobe na mestu upućenog zaposlenika tokom njegovog boravka u misiji. Organ uprave može zatražiti oslobađanje finansijskih sredstava u vezi sa troškovima za finansiranje učešća građana Češke republike u civilnim strukturama Evropske unije i drugih međunarodnih vladine organizacija u pismenom zahtevu dostavljenom Ministarstvu finansija preko Ministarstva spoljnih poslova. Ministarstvo spoljnih poslova će razmotriti zahtev i opravdanost zahteva organa uprave. Ako zahtev

⁴² Vlada Češke Republike, *Uredba br. 391 o pravilima za upućivanje građana Češke Republike u civilne misije EU i drugih međunarodnih organizacija (finansiranje)* od 12.04.2006. godine.

ispunjava uslove za oslobađanje finansijskih sredstava iz budžeta Opšta uprava za trezor, stavke troška Sredstva za finansiranje učešća građana Češke republike u civilnim strukturama Evropske unije i drugim međunarodnim vladinim organizacijama, Ministarstvo spoljnih poslova će bez odlaganja uputiti zahtev sa svojim mišljenjem Ministarstvu finansija. Ministarstvo finansija nakon razmatranja zahteva oslobađa finansijska sredstva organ uprave, a o oslobađanju sredstava informiše Ministarstvo spoljnih poslova.⁴³

Bliža pravila utvrđena su kasnije kroz *Metodologiju za upućivanje građana Češke u civilne strukture EU i druge međunarodne vladine organizacije*

III.4.2. Upućivanje stručnjaka u civilne strukture EU i druge međunarodne vladine organizacije – organizacioni okvir

Upućivanje stručnjaka regulisano je kroz već spomenutu *Metodologiju Ministarstva spoljnih poslova za upućivanje građana Češke u civilne strukture EU i druge međunarodne vladine organizacije*.⁴⁴

Prema ovoj Metodologiji, više državnih organizacionih jedinica u Ministarstvu spoljnih poslova i organa koordinirano formiraju radnu grupu, koja se bavi pitanjima upućivanja stručnjaka (ekspertata). Članovi Radne grupe prate da li sistem upućivanja ekspertata u praksi odgovara spoljnopolitičkim prioritetima Češke, i da li sistem deluje u skladu sa okvirom usvojenim od strane Odbora za koordinaciju spoljne bezbednosne politike (OKSBP) i pravilima i zaključcima koje je donela Radna grupa. Odgovornost za usklađenost praktičnog delovanja sistema upućivanja sa spoljnopolitičkim prioritetima ima Radna grupa. Članovi Radne grupe se uzajamno informišu o češkom učešću u pojedinačnim civilnim strukturama i svim bitnim aktivnostima vezanim za upućivanje ekspertata. Nadležna odeljenja obrađuju i kontinualno ažuriraju procenu planiranog učešća ekspertata i informacije o češkom učešću u civilnim strukturama u njihovoj nadležnosti, uključujući evaluaciju tog učešća. Radna grupa ima značajnu ulogu i za pripremu budžeta, u skladu i sa način koji je utvrđen ranije pomenutom Uredbom i aneksom Uredbe Vlade koja se odnosi na finansiranje. Radna grupa takođe razmatra predloge za promenu trenutno važećeg okvira upućivanih ekspertata odobrenih od strane Odbora za koordinaciju spoljne i bezbednosne politike i obrađuje informacije prevazilazeći okvir pojedinačnih struktura, koje je potrebno objaviti ili oficijelno saopštiti konkretnim primaocima. Odgovornost za koordinaciju obrade svih navedenih informacija i materijala i njihovo eventualno podnošenje Odboru ima Odeljenje za bezbednosnu politiku (OBP). Nadležna odeljenja, ako je potrebno, u saradnji sa upravnim organima, koji upućuju eksperte, komuniciraju sa upućenim ekspertima u političkim pitanjima.

Pored Radne grupe, odn. značaja je i delokrug Nacionalne kontaktne tačke (NKT). NKT kreira i održava listu kontaktnih tačaka u organima uprave koji se bave upućivanjem ekspertata. Takođe, Nacionalne kontaktne tačke traže odgovarajuće kvalifikovane

⁴³ Vlada Češke Republike, Aneks Uredba br. 391 o pravilima za upućivanje građana Češke Republike u civilne misije EU i drugih međunarodnih organizacija (finansiranje) od 12.04.2006. godine. Čl. 1-5.

⁴⁴ Ministarstvo spoljnih poslova, *Metodologija za upućivanje građana Češke u civilne strukture EU i druge međunarodne vladine organizacije*

stručnjake van državne uprave (uključujući i zaposlene u jedinicama lokalne samouprave) koji su zainteresovani za upućivanje u civilne strukture međunarodne misije i vodi njihovu bazu podataka (Nacionalna kontaktna baza podataka). NKT takođe obezbeđuje stručnjacima koji su upućeni u civilne misije da steknu odgovarajuće znanje, odnosno da završe relevantne kurseve koji mogu da budu od značaja pri izvršenju misije. Nacionalna kontaktna tačka vodi i sveobuhvatan pregled učešća Češke u civilnim strukturama i o tome obaveštava Ministarstvo spoljnih poslova kroz redovne šestomesečne izveštaje. NKT, u slučaju potrebe, pruža organima uprave koji upućuju eksperte ili upućenim ekspertima potrebne informacije i podršku oko administrativnih, logističkih i kadrovskih pitanja koja se odnose na međunarodnu misiju.

III.4.3 Selekcija i upućivanje stručnjaka u međunarodne civilne misije/operacije i obuka

Metodologijom je takođe utvrđen i način selekcije i upućivanja stručnjaka u misije međunarodnih organizacija.⁴⁵

Kandidovanje stručnjaka u civilne strukture EU i druge međunarodne organizacije vrši se u skladu sa spoljnopolitičkim prioritetima Češke republike. Očekivani stepen učešća Češke u civilnim strukturama (tj. pregled misija/struktura u kojima i je Češka je zainteresovana da učestvuje, kao i brojnost ljudstva koje će biti upućeno, utvrđuje Odbor za koordinaciju spoljne bezbednosne politike - OKSBP na početku svake kalendarske godine, pri čemu on tokom godine može biti dodatno ažuriran.

Nacionalna kontaktna tačka prikuplja ponude i obaveštenja za popunu konkretnih mesta u civilnim strukturama misija međunarodnih organizacija. Ona zatim, na odgovarajući način poziva nadležne organe uprave i relevantna odeljenja Ministarstva spoljnih poslova da kandiduju stručnjake, ili da sa odgovarajućom ponudom kontaktiraju odgovarajuće stručnjake iz Nacionalne kontaktne baze podataka, ili na drugi način učine dostupnim informacije o upražnjenim pozicijama.

Predlozi kandidata se šalju u roku od 10 radnih dana odnosno najmanje pet radnih dana pred istekom roka za podnošenje prijave međunarodnoj organizaciji. NKT u saradnji sa nadležnim odeljenjem primljene predloge razmatra da li stručnjaci-kandidati zadovoljavaju uslove predložene od međunarodne organizacije, a u slučaju potrebe, poziva kandidata na razgovor. U zavisnosti od zbirne ocene i konačne odluke, Bezbednosna i multilateralna sekcija (SBM) šalje zvaničnim putem odobrene predloge nadležnoj Međunarodnoj vladinoj organizaciji (MVO). U specifičnim slučajevima, proces nominacije eksperta odvijati i na drugi način, najčešće u slučaju kada se određeni stručnjak nije upućen u civilnu misiju na osnovu zahteva međunarodne organizacije već na osnovu direktnog interesa Češke.

Upućivanje stručnjaka se u praksi rešava u skladu sa važećim zakonskim propisima, koji zavisi od stručnjaka do stručnjaka, u zavisnosti od njihovog trenutnog pravnog statusa koji može biti različit. Nadležni organi, pravno posmatrano, sveobuhvatno

⁴⁵ Ministarstvo spoljnih poslova, *Metodologija za upućivanje građana Češke u civilne strukture EU i druge međunarodne vladine organizacije*

uređuju upućivanje svojih službenika, pripadnika oružanih snaga ili drugih stručnjaka koji oni upućuju.

U slučaju da stručnjak nije zaposlen u organu državne uprave, sa njim se sklapa poseban ugovor. U sklapanju ovog ugovora, osim angažovanog stručnjaka, može učestvovati i njegov poslodavac. Obim obaveza takvog stručnjaka prema Ministarstvu spoljnih poslova je da uspostavi saradnju sa diplomatsko-konzularnim predstavništvom Češke u zemlji u kojoj se misija izvršava, i dostavlja mu izveštaje u standardnom formatu, i ova obaveza je sastavni deo ugovora.

U slučaju da međunarodna organizacija postavi kao jedan od uslova za kandidate sprovođenje bezbednosne provere, kandidati za stručnjake koji ne poseduju odgovarajući bezbednosni sertifikat jer nisu prošli bezbednosnu proveru, mogu konkurisati samo na mesta gde se zahteva bezbednosna provera stepena interno ili poverljivo. Nakon njihovog izbora, Ministarstvo spoljnih poslova podnosi zahtev za bezbednosnu proveru ovih lica kod Uprave za nacionalnu bezbednost. Odabrani stručnjak stupiće na misiju tek u slučaju kada nakon bezbednosne provere, ova lica dobiju sertifikat.

Nacionalna kontaktna tačka organizuje obuku za spoljne eksperte pred upućivanje u misiju. Tokom ove obuke utvrđuju se detalji očekivane saradnje eksternog stručnjaka sa Ministarstvom spoljnih poslova tokom njegovog delovanja u civilnoj strukturi misije međunarodne organizacije. NKT organizuje sastanak sa stručnjakom nakon završetka njegovog rada u civilnoj strukturi. Znanje stečeno iz praktičnih iskustava eksperata može biti iskorišćeno u kursovima koji prethode upućivanju drugih stručnjaka i može doprineti daljem unapređivanje nacionalnog sistema upućivanja. Upućivanje eksperata u misije za posmatranje izbora je regulisano posebnom Metodologijom, odobrenom od strane ministra spoljnih poslova.

Bliža pravila koja se odnose na upućivanje i delovanje državnih službenika ministarstva spoljnih poslova u civilnim strukturama EU i drugim međunarodnim organizacijama, utvrđena su i *Metodološkim uputstvom Generalnog sekretara Ministarstva spoljnih poslova o upućivanju i delovanju državnih službenika u civilnim strukturama EU i u drugim međunarodnim organizacijama* iz 2014. godine.⁴⁶

Što se tiče delovanja stručnjaka u civilnim strukturama EU i u drugim organizacijama, ono mora da bude u interesu Ministarstva spoljnih poslova. Ministarstvo spoljnih poslova će nastojati da stvori povoljne uslove za delovanje stručnjaka, i na taj način podstiče interes svojih državnih službenika da rade u tim organizacijama. Delatnost eksperta u organizaciji i tome odgovarajuća praksa se stoga smatraju uporedivim sa diplomatskom praksom stečenom službom u inostranstvu.

Stručnjak u sklopu popunjavanja pozicije ulazi sa nadležnom organizacijom u ugovorni odnos (sličan radnom odnosu u Češkoj) na osnovu (službeničkih) propisa važećih u toj organizaciji, koji takođe određuje obim i način naknađivanja i prava i dužnosti stručnjaka prema toj organizaciji. Državnom službeniku izabranom na konkretnu poziciju, MSP će obezbediti odsustvo bez naknade plate (tzv. neplaćeno odsustvo) za

⁴⁶ Ministarstvo spoljnih poslova, Generalni sekretar, *Metodološko uputstvo Generalnog sekretara Ministarstva spoljnih poslova o upućivanju i delovanju državnih službenika u civilnim strukturama EU i u drugim međunarodnim organizacijama* od 15. aprila 2014. godine

vreme trajanja ugovora. Pružanje ovog radnog odsustva bez naknade plate se istovremeno smatra kao saglasnost MSP sa sprovođenjem delatnosti stručnjaka na datoj ugovornoj poziciji. Stručnjak - službenik ministarstva u vezi sa sprovođenjem zadataka na kontaktnoj poziciji nema prava na dodatne uplate od strane MSP.

Delovanje stručnjaka na upućenim pozicijama u misiji, je regulisan je pismenim ugovorom (o rokovima i uslovima upućivanja datog eksperta na upućenu poziciju), koji se sklapa između MSP i nadležne organizacije. Ovi uslovi imaju obično oblik internog propisa organizacije o delovanju odabranih nacionalnih stručnjak i takođe određuju obim nadoknada, prava i dužnosti eksperta prema toj organizaciji. Ekspert ne ulazi u radni odnos sa organizacijom (ne postaje njen službenik) i ne prima od nje platu, ali i dalje ostaje u radnom odnosu sa MSP-om, koje mu daje platu ili odgovarajuću nadoknadu plate. Ova metodologija predviđa i druga pravila, npr. ona koja se odnose na atipičan režim upućivanja, odnosno postupak odeljenja MPS-a u slučaju slanja stručnjaka na sekundirane pozicije u režimu atipičnog upućivanja i dr.

III.5 Litvanija

Litvanija je donela Zakon o upućivanju lica (eng - *Law on secondment*) u julu 2007. godine. Do važećeg teksta ovog zakona došlo se nakon poslednjih izmena i dopuna iz jula 2009.⁴⁷

Ovim zakonom uređuje se upućivanje lica u međunarodne institucije i institucije Evropske unije ili strane institucije, koordinaciju upućivanja, kriterijumi odabira upućenih lica, postupak za upućivanje, formiranje liste/rezerve za upućivanje i regulisanje socijalnih davanja/garancije upućenim osobama.

Zakon se primenjuje na karijerne državne službenike, državne službenike na mestima predviđenim zakonom, tužioce, i **druge osobe**. Zakon se, pak, ne primenjuje na pripadnike vojske i službenike u organima odbrane kada učestvuju u međunarodnim vojnim operacijama i drugim slučajevima vojne saradnje u inostranstvu.

Prioritete za upućivanje lica odobrava Vlada Republike Litvanije na preporuku Ministarstva spoljnih poslova, s tim što se o njima raspravlja na Odboru za spoljne poslove Parlamenta Republike Litvanije.

Koordinacija celokupnog procesa upućivanja lica u međunarodne misije i operacije dodeljena je zakonom Ministarstvu spoljnih poslova. MSP koordinira proces na sledeće načine:

- 1) priprema predloge dokumenata za Vladu;
- 2) prikuplja relevantne podatke od državnih institucija;
- 3) prikuplja relevantne podatke od međunarodnih institucija;
- 4) komunicira/dostavlja informacije o upražnjenim pozicijama nadležnoj službi (Odeljenju za civilnu službu - Civil Service Department CSD) u Ministarstvu unutrašnjih poslova;
- 5) upravlja budžetom;
- 6) preduzima druge aktivnosti, uključujući obuku kandidata.

Zakon sadrži odredbe o o uvođenju u evidenciju lica koja se prijavljuju kao kandidati za upućivanje (tzv. *secondment reserve*). To je zapravo lista kandidata koji u roku od 30 dana mogu biti upućeni na upražnjena mesta ili pozicije u civilnim mirovnim operacijama ili misijama. Na toj listi mora biti najmanje 100 kandidata. Nadležna služba (*Civil Service Department*) u Ministarstvu unutrašnjih poslova dostavlja podatke Ministarstvu spoljnih poslova i drugim državnim institucijama i agencijama o kandidatima koji su odabrani. Ministarstvo spoljnih poslova dostavlja dalje podatke o tim kandidatima međunarodnim organizacijama, institucijama EU ili institucijama stranih država.

U slučaju potrebe odabrani kandidati prolaze obuku koju organizuje Ministarstvo spoljnih poslova. Ugovor o upućivanju kandidat potpisuje sa MSP. Radi se o ugovoru na određeno vreme.

Glava IX Zakona sadrži odredbe o socijalnim garancijama za osobe koje su upućene.

Sve troškove službenika koji su upućeni plaćaju institucije u kojima su zaposleni. Troškove drugih upućenih lica snosi Ministarstvo spoljnih poslova.

⁴⁷ Law on Secondment, 4 July 2007 No X-1262 (as amended on 14 July 2009 – No XI-337).

III.6 Nemačka

Savezna Republika Nemačka prepoznala je narastajuću važnost koherentne strategije za sprečavanje kriza. Međunarodne mirovne misije pod vođstvom UN, EU, OEBS ili NATO centralni su instrumenti za međunarodnu akciju u oblasti sprečavanja kriza.

Nemačka se ozbiljno bavi ovim problemom. Jedan od važnih zakona koji reguliše ovu oblast - Zakon za unapređenje socijalnog osiguranja za civilno osoblje u međunarodnim civilnim operacijama za prevenciju kriza (u daljem tekstu: Zakon o upućivanju) usvojen je u julu 2009. godine. Zakonom se uređuju socijalna pitanja za civilna lica koja se u interesu Savezne Republike Nemačke upućuju u međunarodne, nadnacionalne ili strane državne institucije, kao i u međunarodne civilne operacije, u slučajevima kada socijalno osiguranje za njih ne pružaju treća lica. U smislu ovog akta međunarodna civilna operacija jeste civilna ili civilno-vojna operacija koja se preduzima u cilju prevencije kriza, upravljanja krizama (eng - *crisis managment*) ili postkrizni oporavak izvan SR Nemačke koju sprovode međunarodne, nadnacionalne ili strane državne institucije.

U skladu sa odredbama Zakona o upućivanju, upućivanje je ugovorni odnos između civilnog lica koje se angažuje da bi bilo upućeno u međunarodnu misiju, s jedne, i Savezne Republike Nemačke, s druge strane.

Zakonom je predviđeno da su upućena lica socijalno osigurana od strane SR Nemačke ukoliko nemaju osiguranje pruženo od agencije ili organizacije u čiju se misiju upućuju. Osiguranje po odredbama ovog Zakona neće dobiti ni civilna lica koja su u stalnom radnom odnosu ili ugovornom odnosu u kojima im je socijalno osiguranje već obezbeđeno.

Međunarodne misije po nemačkom zakonu uključuju civilne ili vojno-civilne misije usmerene na upravljanje krizama, održavanje mira i izgradnju mira izvan teritorije Nemačke, a koje su uspostavljene odlukom međunarodne, nadnacionalne ili strane organizacije ili u njenom interesu.

Po sili zakona tokom trajanja ugovora o upućivanju Nemačka je u obavezi da pruži sledeće benefite upućenim licima (uz već navedeni uslov da ova lica nemaju osiguranje od organizacije u čiju su misiju upućena):

1. Penzijsko osiguranje;
2. Naknadu za iznos zdravstvenog osiguranja u skladu sa članom 5 Zakona;
3. Naknadu za iznos osiguranja od štete trećim licima u skladu sa članom 6 Zakona;
4. Naknadu troškova putovanja u skladu sa članom 7 Zakona;

Naknada za penzijsko osiguranje iznosi 79,60 evra mesečno, i ne isplaćuje se ukoliko je lice već ispunilo uslove za starosnu penziju ili ukoliko je poslodavac kod koga je upućeno lice inače zaposleno već obezbedio starosnu penziju za upućeno lice.

Zdravstveno osiguranje i obavezno osiguranje za slučaj potrebne nege su u Nemačkoj povezani i ne mogu se razdvojiti. Jedino što upućenom licu stoji na raspolaganju jeste da optira da mu ove obaveze miruju dok je u misiji.

Osiguranje od štete trećim licima garantovano je u skladu sa pravilima o javnom osiguranju Ministarstva spoljnih poslova. Ukoliko organizacija/agencija u čiju se misiju lice upućuje daje osiguranje jednake ili veće vrednosti, onda će važiti njeno osiguranje.

Troškovi putovanja neće biti pokriveni ukoliko se upućeno lice već nalazi na terenu na kome se odvija misija (što je slučaj prilikom produženja trajanja ugovora ili aneksiranja ugovora zbog promene pozicije unutar misije).

Naknada za slučaj nezaposlenosti je predviđena pod uslovom da je minimalno trajanje ugovora o upućivanju bilo 12 meseci.

Veoma važnu ulogu za upućivanje osoblja u misije u Nemačkoj ima Berlinski centar za međunarodne mirovne operacije (ZIF). Centar je osnovan 2002. godine sa ciljem osnaživanja civilnih kapaciteta za međunarodne mirovne operacije. ZIF je neprofitna kompanija osnovana od strane nemačke Savezne vlade koja jedina imao udeo u kompaniji. Osnivača predstavlja Ministarstvo spoljnih poslova. Organi upravljanja kompanije su menadžment, upravni odbor, međunarodni savetodavni odbor, i skupština. ZIF ima tri organizacione jedinice: odeljenje za obuku, odeljenje za ljudske resurse, i odeljenje za analize. Sedište kompanije je u Berlinu.

Razlozi za osnivanje ZIF-a bili su razvoji događaja na Balkanu devedesetih godina prošlog veka, a posebno situacija na Kosovu. Zahtevi za iskusnim civilnim stručnjacima su dramatično rasli dok je istovremenu karakter mirovnih misija prolazio kroz fundamentalne promene. U Somaliji, Avganistanu, na Haitiju, u bivšoj Jugoslaviji, Liberiji, ili u DR Kongu, međunarodna zajednica se sve više suočavala sa unutrašnjim oružanim sukobima. To je za rezultat imalo potrebu za civilnom ekspertizom za očuvanje mira i stabilizaciju regiona u kojima su besneli konflikti. Nemačka vlada reagovala je na ovo osnivanjem centra za civilno angažovanje u mirovnim operacijama. Osnovna ideja bila je objedinjavanje odabira i upućivanja osoblja, priprema i specijalizacija za rad na terenu, kao i analiza, savetodavnih aktivnosti i naučenih lekcija pod jednim krovom.

Zadaci ZIF-a su osnaživanje civilnih kapaciteta za prevenciju kriza, sprečavanje sukoba, i izgradnju mira, što kao glavne mandate organizacije podrazumeva sledeće:

- Obuku/trening i specijalizaciju;
- Odabir/regrutovanje i podršku civilnog osoblja za međunarodne mirovne operacije i misije za monitoring izbora putem razvijanja i održavanja roстера/liste kvalifikovanih nemačkih stručnjaka ;
- Pružanje blagovremenih informacija, analiza, saveta o relevantnim politikama, i konceptualnih doprinosa, uz rad na terenu u mirovnim operacijama.

U realizaciji navedenih mandata ZIF ima blisku saradnju sa Ministarstvom spoljnih poslova, Ministarstvom za ekonomsku saradnju i razvoj, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Ministarstvom odbrane, kao i sa međunarodnim organizacijama, pre svih sa UN, EU i OEBS-om.

IV Prikaz domaćeg zakonodavstva/pravnog okvira u oblasti učešća u međunarodnim civilnim misijama

Pravni okvir koji reguliše ovu materiju čine relevantne odredbe Ustava, zakona i drugih propisa.

Član 140 Ustava Republike Srbije predviđa da se *Vojska Srbije može upotrebiti van granica Republike Srbije samo po odluci Narodne skupštine Republike Srbije*.

Osnovni zakon koji reguliše upotrebu ljudstva iz Srbije u mirovnim operacijama je Zakon o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije (u daljem tekstu: Zakon o multinacionalnim operacijama)⁴⁸. Ovaj zakon reguliše veći deo ove materije, a na sve što nije njime uređeno primenjuju se propisi o odbrani, civilnoj zaštiti i Vojsci Srbije i zaključeni međunarodni ugovori u oblasti bezbednosti, odbrane i vojne saradnje, kao i propisi kojima se uređuje nadležnost i rad drugih snaga odbrane.

Zakon o multinacionalnim operacijama uređuje upotrebu i pripremu Vojske Srbije i drugih snaga odbrane za učešće u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije, prava i obaveze nadležnih organa i učesnika u tim operacijama, finansiranje troškova učešća i druga pitanja za izvršavanje misija i zadataka u očuvanju bezbednosti i mira u svetu i pružanju humanitarne pomoći drugim državama u kriznim situacijama.

Odredbom iz člana 2 st. 1 Zakona o multinacionalnim operacijama predviđeno je da se multinacionalnim operacijama u smislu ovog zakona, obuhvataju misije i zadatke u očuvanju nacionalne, regionalne i globalne bezbednosti i mira u svetu.

Već na prvi pogled je jasno da se zakonodavac opredelio da se učešće ljudstva iz Srbije u operacijama odvija isključivo u okviru Vojske Srbije ili *drugih snaga odbrane*. Druge snage odbrane, u smislu ovog zakona, su zaposleni u Ministarstvu odbrane, Ministarstvu unutrašnjih poslova i drugim organima državne uprave, osoblje civilne zaštite i lica koja se mogu angažovati na poslovima pružanja pomoći u okviru multinacionalnih operacija, odnosno pružanju humanitarne pomoći ugroženim državama u kriznim situacijama, kao i materijalni potencijal Republike Srbije.

U članu 5 Zakona o multinacionalnim operacijama pravi se interesantna razlika u tome čime su obavezani i po čemu su dužni da postupaju pripadnici VS (postupaju u skladu sa Ustavom, zakonom, odlukama nadležnih organa, principima međunarodnog prava o upotrebi sile i pravilima angažovanja donetim za konkretnu multinacionalnu operaciju) i pripadnici drugih snaga odbrane (postupaju u skladu sa zakonom, odlukama nadležnih organa i principima i pravilima međunarodnog humanitarnog prava).

O upotrebi VS i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama odlučuje se na osnovu godišnjeg plana upotrebe, koji Vladi predlažu ministar odbrane i ministar unutrašnjih poslova, Vlada ga predlaže Narodnoj skupštini koja ga usvaja.

⁴⁸ Zakon o multinacionalnim operacijama, "Službeni glasnik RS" br. 88/2009

O učešću pripadnika VS u multinacionalnim operacijama odlučuje Narodna skupština (član 8), a o učešću pripadnika drugih snaga odbrane odlučuje Vlada (član 10). Predsednik Republike na osnovu odluke Narodne skupštine odlučuje o upućivanju pripadnika VS u multinacionalne operacije na predlog ministra odbrane (član 9), da bi tu istu odluku predsednika Republike izvršavao ministar odbrane (član 11). Odluku Vlade o upućivanju drugih snaga odbrane izvršavaju nadležni ministri (član 11).

U multinacionalne operacije mogu se upućivati samo pripadnici VS i drugih snaga odbrane koji su završili obuku, koji su osposobljeni za odgovarajuću specijalnost, i poseduju sertifikat o osposobljenosti za učešće u multinacionalnim operacijama.

Plan priprema za učešće u multinacionalnoj operaciji utvrđuju i sprovode ministar odbrane (za pripadnike VS), ministar unutrašnjih poslova (za policijske službenike), i nadležni ministar u određenoj upravnoj oblasti (za zaposlene u organima državne uprave).

Vlada usvaja izveštaj o izvršavanju Godišnjeg plana upotrebe VS i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama i podnosi ga Narodnoj skupštini.

Pripadnici Vojske Srbije i drugih snaga odbrane koji su angažovani u multinacionalnim operacijama imaju pravo na: 1) uvećanje plate; 2) uvećan staž osiguranja; 3) naknadu troškova za rizik u službi i dodatke za geografske i klimatske uslove; 4) naknadu troškova putovanja za jedno putovanje do mesta stanovanja i nazad za svakih šest meseci provedenih u multinacionalnoj operaciji; 5) lično osiguranje od bolesti, rizika ranjavanja, težih povreda, invaliditeta ili smrti koje se obezbeđuje na teret nadležnog ministarstva za vreme učestvovanja u multinacionalnoj operaciji; 6) putne troškove i besplatan odmor u objektima predviđenim za odmor i rekreaciju po povratku iz multinacionalne operacije (član 25).

Pripadnici Vojske Srbije i drugih snaga odbrane koji su upućeni u multinacionalne operacije obavezni su da između ostalog da štite i promovišu ugled Republike Srbije; da savesno i odgovorno izvršavaju poverene dužnosti i zadatke, poštujući sistem rukovođenja i komandovanja; kao i da poštuju pravila međunarodnog prava o upotrebi sile i pravila humanitarnog prava.

Vreme koje pripadnici Vojske Srbije i drugih snaga odbrane provedu u multinacionalnim operacijama smatra se službom u Vojsci Srbije, odnosno radnim odnosom, s tim što im se za period koji provedu u misiji priznaje beneficirani radni staž.

Za vreme učešća u multinacionalnoj operaciji pripadnici Vojske Srbije obavljaju službu u skladu sa propisima kojima je uređena služba u Vojsci Srbije, a pripadnici drugih snaga odbrane u skladu sa propisima struke i specijalnosti za koju su osposobljeni.

U slučajevima povrede, ranjavanja, bolesti, invaliditeta ili smrti za vreme učešća u multinacionalnim operacijama pripadnici Vojske Srbije i drugih snaga odbrane imaju posebna prava (član 36).

Troškovi pripreme, učešća i povratka pripadnika Vojske Srbije i drugih snaga odbrane iz multinacionalnih operacija, kao i obaveze drugih pravnih lica u pružanju materijalne

pomoći u vezi sa realizacijom humanitarnih operacija, finansiraju se iz budžeta Republike Srbije.

Republika Srbija učestvuje u međunarodnim misijama tako što u njih upućuje pripadnike Vojske Srbije i pripadnike drugih snaga odbrane. Pripadnici drugih snaga odbrana svode se u najvećem broju slučajeva isključivo na službenike Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova. U toku 2016. godine pripadnici Vojske Srbije i Ministarstva odbrane upućeni su u 20 multinacionalnih operacija i dodatno u "humanitarne operacije", dok su službenici MUP-a upućeni u tri operacije pod pokroviteljstvom UN i u "civilne misije EU za upravljanje krizama".⁴⁹

Bez obzira što postojeći zakonodavni okvir u Srbiji u načelu dopušta da država šalje u misije i civilne stručnjake koji su (isključivo) zaposleni u državnoj upravi, vodeći ih kao „druge strane odbrane“, on ipak nije dovoljan da se u potpunosti uskladimo sa vrednostima i standardima EU. Ovo tim pre što u dosadašnjoj praksi od usvajanja postojećih zakonskih rešenja niti jedan civilni stručnjak koji ne nosi oružje nije poslat u misije EU ili UN. Kako smo videli u uporednoj analizi zakonskih rešenja šest država članica EU, svaka od njih je razvila poseban okvir za upućivanje civila. Analizirani nacionalni okviri jasno su odvojeni od vojnih, i to pre svega zbog različitih izazova za upućivanje ljudstva u misije, ali i kako bi odgovorili na izazove participacije u okviru sistema ZBOP. Stoga bi bilo neophodno razmotriti opciju da postojeća zakonska rešenja nastave regulišu upućivanje pripadnika vojske i policije u mirovne misije, a da za upućivanje civilnih stručnjaka u misije, i to kako onih koji dolaze iz državnog sektora, tako i za one van njega, treba razviti nova zakonska rešenja.

⁴⁹ Narodna skupština Republike Srbije, Odluka o usvajanju godišnjeg plana upotrebe Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama u 2016. godini, od 10. novembra 2016, Službeni glasnik RS br. 52/2016

VI Zaključna razmatranja i preporuke

Razloge za učešće u međunarodnim i vojnim i u civilnim međunarodnim mirovnima misijama treba pre svega tražiti u vrednostima na kojima počiva Srbija kao država. Naša zemlja je članica UN formalno od 2001. godine, ali ima prethodni višedecenijsko učešće u radu UN kroz članstvo Jugoslavije i značajan doprinos naporima ove globalne organizacije tokom Hladnog rata. Srbija je takođe članica u i drugih međunarodnih organizacija i inicijativa. Srbija je, naposljetku, država čiji je strateški prioritet članstvo u EU. Iz prethodno navedenog prirodno proizilazi da Srbija treba da promoviše vrednosti na kojima organizacije kao što su UN, EU, OEBS i druge počivaju, a to su pre svega promocija i aktivan rad na očuvanju mira i bezbednosti u svetu. U skladu sa sopstvenim vrednostima izraženim u Ustavu, zakonima i ratifikovanim međunarodnim ugovorima, Srbija treba i da preuzme deo odgovornosti i zajedno sa drugim državama, a prevashodno državama članicama EU doprinese globalnom miru i bezbednosti. Takođe, kako bi bila u potpunosti usklađena sa vrednostima i standardima EU, Srbija treba da razvije novi, sveobuhvatni pravni okvir za upućivanje civilnih stručnjaka u mirovne misije EU.

Srbija pored vrednosnog aspekta ima i više spoljnopolitičkih interesa da učestvuje u međunarodnim mirovnim misijama. Učešće u misijama nudi mogućnosti za razvijanje multilateralnih i bilateralnih veza i podizanje ugleda u svetu, što itekako može i da ima praktične pozitivne posledice za druge spoljnopolitičke ciljeve. Stoga se međunarodne mirovne misije mogu tretirati i kao specifični spoljnopolitički instrument za ostvarivanje državnih interesa.

Te tri osnovne grupe interesa, koje su prethodno već pomenute su :

1. interes za opštim doprinosom unapređenju bezbednosti u svetu i promocija Srbije kao države koja se trudi da daje doprinos regionalnoj i globalnoj bezbednosti, umesto da bude njen „konzument“;
2. postojanje tradicionalnog odnosno novoformiranog interesa države u regionu/državi gde se misija sprovodi;
3. unapređenje i učvršćivanje odnosa sa drugim državama koje daju doprinos istim misijama, kao i sa onim državama koji pružaju glavni doprinos naporima oko međunarodnih mirovnih misija.

Što se tiče komplementarnih specifičnih interesa koje ćemo takođe razmotriti, u slučaju Srbije naročito je važno poglavlje 31: Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika u okviru prepristupnih pregovora Srbije za članstvo u EU. Sem toga, postoji i interes za postojanje mogućnosti kombinovanja jedne vrste misije koja se upućuje sa drugom, kao i zamene vrste misija na terenu. Time je moguće dati odgovore na praktične izazove tokom sprovođenja misija, i čak u pojedinim momentima rasteretiti budžetska izdvajanja za njih, pošto se promenom karaktera misija ponekad i smanjuju troškovi učešća, dok politički efekti i ostvarivanje interesa ostaju uglavnom neokrnjeni. Takođe, značajan interes je i sticanje praktičnog iskustva personala, odnosno unapređenje znanja, iskustva i kapaciteta vojske, policije i civilnih eksperata tokom učešća u misijama. Konačno, treba imati na umu i činjenicu da samo učesnici u misijama EU odlučuju o konkretnim aspektima misija (imaju *mesto za stolom*), što je značajno ukoliko postoji interes za prikupljanje informacija na terenu.

U odnosu na civilne misije, postoje i još dva dodatna aspekta koja su za Srbiju nesumnjivo bitni, kao državu krajnje ograničenih materijalnih resursa. Prvi se tiče izdvajanja za misije, pošto se različite vrste misija finansiraju na različite načine. Takođe, postoji i interes za uključivanjem i civilnih eksperata van državne uprave, kako bi se iskoristili veliki potencijali koji postoje, i izbegli izazovi sa kojima se druge države suočavaju.

Ulaskom u članstvo UN Srbija se kao država opredelila da i deklarativno i praktično doprinosi ciljevima koji su iskazani u Povelji UN. Međunarodne mirovne misije su jedan od najvažnijih mehanizama koje UN poseduju za sprečavanje, kontrolu, prekidanje konflikata i kriza, kao i za njihovo okončavanje kroz postkonfliktnu rekonstrukciju država i društava. Samim tim, sve one države koje učestvuju u međunarodnim mirovnim misijama u okvirima UN ili drugih organizacija, prihvataju se kao pozitivni činoci na međunarodnoj sceni koji doprinose globalnim i regionalnim naporima za očuvanje mira i unapređenje bezbednosti, te se time jača i njihov međunarodni ugled.⁵⁰

Za SFR Jugoslaviju učešće u mirovnim misijama UN predstavljalo je sredstvo jačanja međunarodne pozicije i ugleda. Zajedno sa ostalim spoljnopolitičkim instrumentima, doprinosilo je mogućnosti tadašnje države da vodi prilično nezavisnu spoljnu politiku, uprkos njenoj osetljivoj geopolitičkoj poziciji. Za Republiku Srbiju, kao postkonfliktnu državu, sa nerešenim pitanjem statusa Kosova i Metohije, kao i sa uticajem koji ima u susednim državama, a koji je posledica načina raspada Jugoslavije (Bosna i Hercegovina, Hrvatska, pa i Crna Gora i Makedonija), kao i zbog činjenice da se način shvatanja uloge međunarodnih mirovnih misija promenio (između ostalog i zahvaljujući ratovima u bivšoj SFRJ), veoma je značajno da izgradi svoj međunarodni profil kao države koja doprinosi očuvanju bezbednosti, kako i u regionu, tako i globalno. Slanjem vojnih jedinica, kao i policije, u misije podrške miru EU i UN, Srbija je već doprinela utemeljenju pozitivnog odnosa drugih i jačanja partnerskog odnosa.⁵¹ Razvijanjem sistema za učešće Srbije i u civilnim aspektima misija UN i EU, Srbija popunjava još jednu nišu koja je od sve većeg značaja i u UN i u EU, i potencijalno jača doprinos međunarodnoj bezbednosti i miru, a samim tim i jača svoj međunarodni ugled i respektabilno.

Često, države koje upućuju svoje ljudstvom misije koje su locirane u područjima odnosno državama u kojima postoje njihovi specifični tradicionalni ili novoformirani interesi. Tu se pre svega ističu bezbednosni, ekonomski i istorijsko-politički interesi. Odluka za upućivanje ljudstva u misije je uvek političkog karaktera, što samo po sebi implicira želju za ostvarenjem određenih ciljeva.⁵² Tu se svakako ističu bezbednosni interesi, odnosno slučajevi da država/područje u kojoj se misija sprovodi ima veliki značaj za očuvanje stabilnosti i bezbednosti sopstvenih granica država koje daju doprinos misijama, kao i za bezbednost regiona odakle država dolazi. Ekonomski

⁵⁰ Što je i prepoznato od sadašnje vladajuće elite. Uporedi „Skupština o vojnim zakonima“, Internet stranica Radio televizije Srbije, 11. februar 2013, Internet [pristupljeno 27. februara 2017], Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1264016/skupstina-o-vojn timer-zakonima.html>

⁵¹ Na primer uporedi „Gašić: Učešće u mirovnim operacijama Srbiju približava EU“, Blic Online, 17. jul 2016, Internet [pristupljeno 27. februara 2017] <http://www.blic.rs/vesti/politika/gasic-ucesce-u-mirovnim-operacijama-srbiju-priblizava-eu/gqevhsp> ili „Dačić: Bićemo partner svima koji su za mir“, Blic Online, 10. oktobar 2016, Internet [pristupljeno 27. februara 2017], Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/politika/dacic-bicemo-partner-svima-koji-su-za-mir/jefjlok>

⁵² Uporedi: *Multinational Operations*, US Joint Chiefs of Staff et al, – Joint Publication 3 -16, 2013. p.1-1

interesi su takođe važni, pošto je često prisutna težnja da se stabilizacijom situacije u području zahvaćenim krizom očuvaju ekonomske veze i nivo saradnje države/regiona u kojem se misija sprovodi i država koje daju doprinos misijama. Takođe, specifične istorijske veze veoma utiču na učešće u misijama. Pojedine države su istorijski prisutne u određenim regionima (često su u pitanju bivše kolonijalne sile ili države naslednice nekadašnjih imperija u čijem sastavu je bilo područje zahvaćeno krizom poput, na primer, Francuske ili Rusije) i one se smatraju pozvanim da reaguju, pogotovo ako postoji očekivanja i percepcija u samom regionu/državi zahvaćenih krizom da one mogu da utiču na stabilizaciju i rešavanje krize. Druge države imaju određeni tradicionalni ugled u državi/regionu zahvaćenim krizom, te one mogu biti stoga i pozvane da učestvuju u misijama. Tradicionalni dobri odnosi između država primaoca i država koje učestvuju u misiji mogu biti od presudnog značaja za uspeh misija, pošto pozitivno utiču kako na prijem misija od strane država primaoca, tako i na sprovođenje procesa upravljanja krizom odnosno procesa postkonfliktne stabilizacije. Takođe, njihovo učešće može da utiče i na usvajanje tekovina postkonfliktne stabilizacije odnosno na ostvarivanje lokalnog „vlasništva“ nad rezultatima rada misija, što je i ključni cilj civilnih mirovnih misija.⁵³ Isto tako, uspešna postkonfliktna stabilizacija stvara neposredne veze između državne uprave država primaoca i država koje su učestvovala u ovom procesu, što se može pokazati kao značajna veza za ostvarivanje spoljnopolitičkih interesa u budućnosti. Primer ovakvih država za Srbiju mogu biti neke od država koje su članice Pokreta nesvrstanih, pre svega one iz Afrike, koja je jedno od ključnih prioritetnih područja za EU.⁵⁴

Na kraju, ne treba ni zaboraviti ni praktični značaj koji samo učešće u procesu može da ima za države koje upućuju. Na osnovu informacija dobijenih iz razgovora sa stručnjacima iz Češke i Nemačke koji se bave odabirom, obukom i upućivanjem stručnjaka u civilne misije, dolazi se do zaključka da je vrednost informacija do kojih se dolazi neposrednim radom na terenu od velikog značaja i pruža mnogo bolji uvid oko uzroka izbijanja kriza, te nudi i mogućnost za reformu ciljeva misija tokom samog njihovog sprovođenja.

Konačno, učešće u misijama podrške miru učvršćuje odnose kako između država koje zajedno učestvuju u misiji, tako i između pripadnika njihovog ljudstva.⁵⁵ Države često biraju misije i na osnovu bliskosti ili želje za učvršćivanjem veza sa drugim državama koje učestvuju u misijama ili političko-vojnim savezima, što može da neposredno utiče na ostvarivanje drugih, ponekad ključnih spoljnopolitičkih ciljeva.⁵⁶ Takođe, kada

⁵³ *Civilian capacity in the aftermath of conflict - Report of the Secretary-General*, UN General Assembly Sixty-seventh session, 15 August 2012, p. 5-7, Internet [retrieved 6 March 2017], Dostupno na: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/312

⁵⁴ Uporedi: *Zajednička vizija, udruženo delovanje: jača Evropa. Globalna strategija za spoljnu i bezbednosnu politiku Evropske unije (prevod originalnog izdanja)*, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Institut za evropske studije, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove - ISAC fond, Beograd, 2016, str. 29, 39-41

⁵⁵ Uporedi M.R. Petrović, „Želimo još više srpskih vojnika za misije u svetu“, Blic Online, 9. novembar 2015, Internet [pristupljeno 27. februara 2017], Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/zelimo-jos-vise-srpskih-vojnika-za-misije-u-svetu/vvqckwv>

⁵⁶ Marko Milošević, nekadašnji istraživač Centra za civilno-vojne odnose/Beogradskog centra za bezbednosnu politiku u članku „Mirovne misije – srpska debata“ navodi sledeće: „Mada nema dokaza o direktnoj političkoj koristi, sled nekih događaja je indikativan. Iz BiH u Kabul je poslat vod od 36 ljudi, koji je zatim dobio pozitivne ocene za svoj angažman. Nedugo zatim, njihova zemlja je uspela da naplati dug od Iraka i da dobije pomoć za reformu vojske. Makedonska jedinica je u Iraku spasila više američkih vojnika. Odmah nakon toga usledilo je američko priznavanje Makedonije pod njenim ustavnim imenom. Rumunija ima kontigent veličine bataljona u

države poput Srbije daju doprinos bilo vojnim, bilo civilnim misijama koje se sprovode pod kapom UN, EU ili OEBS-a, to je obično veoma dobro prihvaćeno od strane ključnih država u Evropi i transatlantskom prostoru, pošto im to omogućava da budu oslobođeni dela obaveza i da se fokusiraju na strateške prioritete. S druge strane, saradnja sa EU i njenim državama članicama unapređuje nivo vidljivosti Srbije, i ojačati njenu partnersku poziciju naspram EU.⁵⁷

Što se tiče specifičnih interesa u slučaju Srbije, učešće u vojnim i civilnim mirovnim misijama EU je posebno bitno i zbog procesa evropske integracije, odnosno obaveza koje proističu iz već spomenutog poglavlja 31 (Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika). Naime, Srbija će morati da razvije kapacitete za učešće u svim aspektima Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP) kako bi uspešno zatvorila ovo poglavlje. Pošto Srbija od 2011. saraduje sa partnerima u okviru vojnih misija ZBOP⁵⁸, a od 2016. deo je i borbene grupe Helbrok (nezvanično poznate kao i Balkanska borbena grupa), zajedno sa Grčkom, Bugarskom, Rumunijom, Kiprom i Ukrajinom, jedina suštinska karika koja nedostaje u ovom aspektu poglavlja 31 je izgradnja kapaciteta za odabir, obuku i upućivanje ljudstva Republike Srbije u civilne misije ZBOP. Ovim ne samo da će ispuniti deo obaveza za poglavlje 31, već se upoznati „sa različitim komponentama EU i njihovim procedurama.“⁵⁹

Iako Srbija do datuma pisanja ovog teksta nije dobila Izveštaj o skriningu, sa sigurnošću možemo tvrditi da će razvijanje kapaciteta za učešće u civilnim misijama da sigurno biti jedan od uslova za uspešno zatvaranje pregovora u ovom poglavlju. Takođe, treba imati na umu da većina misija u okviru ZBOP pripada civilnom aspektu misija upravljanja krizama, te bi se time proširile mogućnosti Srbije za praktični doprinos ZBOP-u i ostvarivanju spoljnopolitičkih ciljeva ne samo u kontekstu pridruživanja EU, već i interesa koje pripadaju trima prethodno spomenutim grupama. Treba spomenuti da samo u ovom trenutku EU sprovodi pet vojnih misija (EUTM u Maliju, EUTM u Centralnoafričkoj Republici, EUTM u Somaliji, EU NAVFOR ATALANTA na Rogu Afrike, EUFOR ALTHEA u Bosni i Hercegovini), dok je civilnih (uključujući tu i policijske) duplo više - deset (EUCAP SAHEL u Maliju, EUCAP SAHEL u Nigeru, EUPOLL COPPS u Palestinskoj samoupravi, EUCAP u Somaliji, EUMM u Gruziji, EUMA u Ukrajini, EUBAM u Ukrajini i Moldaviji, EUBAM u Libiji, EUBAM Rafah na graničnom prelazu Pojasa Gaze i Egipta, i EULEX na Kosovu).⁶⁰

Jedan od glavnih izazova za učešće Srbije u civilnim i vojnim misijama je finansiranje troškova učešća. Srbija, kao i ostale države članice daje svoj doprinos Opštem budžetu

misijama u Iraku i Avganistanu, kao i u nekim manjim misijama. Govoreći o rumunskom angažmanu u mirovnim misijama, načelnik Generalštaba general Zdravko Ponoš rekao je “da je za rumunsku spoljnu politiku više učinio angažman u mirovnim operacijama nego Ministarstvo spoljnih poslova”. Vojska Rumunije je reformisana po NATO standardima, a zemlja očekuje da bude primljena u Evropsku uniju“ (koji su tada bili ključni spoljnopolitički interesi ove države prim.aut.). Opširnije: Marko Milošević, „Mirovne misije – srpska debata“, u Jasmina Glišić (ur.), *Bezbednost Zapadnog Balkana*, Centar za civilno vojne odnose, br.1, Beograd, 2006, str. 29.

⁵⁷ Thierry Tardy, *op.cit*, p. 3

⁵⁸ „Aktuelne vojne operacije“, Internet stranica Ministarstva odbrane Republike Srbije, Internet [pristupljeno 5. marta 2017], Dostupno na: <http://www.mod.gov.rs/lat/4366/aktuelne-multinacionalne-operacije-4366>

⁵⁹ Thierry Tardy, *op.cit*, p.3

⁶⁰ „Military and civilian missions and operations,“ European External Action Service Website, Internet, [retrijenved February 28, 2017], https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en

UN kao i godišnjem Budžetu za mirovne misije, koji odobrava Generalna Skupština UN, i oba se koriste za različite vrste vojnih i civilnih misija. UN vrši direktnu isplatu tipske nadoknade (paušala) za sva uniformisana lica (i policija i vojska), kao i dodatka čija je visina uslovljena misijom u pitanju, dok se civili isplaćuju direktno iz budžeta konkretnih misija.⁶¹ UN dodatno obezbeđuje transport opreme, pokriva troškove putovanja, dok sve ostale troškove (uključujući i osnovne plate) pokriva država koja upućuje ljudstvo u misiju.

Što se tiče vojnih misija EU, same države pokrivaju celokupne troškove učešća njenog ljudstva u misijama, dok se zajednički troškovi isplaćuju preko „Atena mehanizma“⁶², koji funkcioniše nezavisno od budžeta unije. Međutim, kada je reč o civilnim misijama, dobar deo troškova, slično sistemu UN, pokriva se direktno od strane EU kroz budžet. Države koje upućuju ljudstvo i dalje su dužne da im isplaćuju plate na način na koji je to predviđeno zakonom (osnovne plate, osiguranje itd), međutim, EU pokriva njihove dnevnice. Takođe, da se pretpostaviti i da obuka za određene oblasti može biti znatno jeftinija od obuke ljudstva koje se upućuje u vojne misije. Upravo zbog toga Republici Srbije je u interesu i da razvija i ovu granu misija, pošto je jeftinija, a politički uglavnom jednako efektivna kao i vojna kada je reč o ostvarivanju interesa.

Ovde treba spomenuti da neke od država koje su van EU, daju doprinos civilnim i vojnim misijama ZBOP i bez slanja ljudstva, samo pokrivajući deo troškova misija EU, poput Norveške. Inače, za civilne misije ZBOP najveći izazov upravo predstavlja budžet. Evropska služba za spoljne poslove (EEAS) iako nadležna za sve ostale aspekte civilnih misija, nema direktnu mogućnost planiranja i odobravanja budžeta za civilne misije. Budžet se konstruiše kroz pregovore Evropske Komisije, Saveta EU, Evropskog parlamenta i EEAS-a, što znatno utiče na fleksibilnost civilnih misija, kao i na upućivanje novih misija.

Sticanje praktičnog iskustva ljudstva je takođe veoma značajno, pošto se na taj način razvijaju kapaciteti i za buduća učešća u civilnim misijama, kao i za moguću specijalizaciju države za određene oblasti u civilnim misijama. Takođe, stvaraju se i lične veze između profesionalaca koje su uputile u misije različite države, što može doprineti većoj efikasnosti misija, unapređenju iskustva, i čak budućoj saradnji u nekim drugim misijama.

I naposljetku, specifičan interes Srbije je da, kao postkonfliktna država, da svoj doprinos i međunarodnim civilnim mirovnim misijama, pošto je i sama neposredno bila predmet određenog vida postkonfliktne stabilizacije (dok su njeni građani imali i iskustvo saradnje sa misijama u susednim državama) što je stvorilo i određenu bazu eksperata, kako i u okviru državne uprave, tako i van nje, u civilnom sektoru i biznisu.⁶³ Treba

⁶¹ Hylke Dijkstra, Petar Petrov, and Ewa Mahr, „Reacting to Conflict – Civilian Capabilities in the EU, UN, OSCE,“ EU CIVCAP Report, DL4.2, 2016, p. 28, Internet [retrieved February 28, 2017], www.eu-civcap.net

⁶² Mehanizam koji je uspostavljen 2004. godine za upravljanje zajedničkim troškovima misija/operacija EU koje imaju “vojne ili odbrambene implikacije”, pošto ne mogu biti pokrivene iz budžeta EU na osnovu Člana 41 Ugovora o EU, pošto je svojevrmeno Danska optirala da ostane izvan ZBOP. Države članice godišnje doprinose budžetu Atena Mehanizma na osnovu njihovog bruto nacionalnog prizvoda. Vidi više na: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/athena/>

⁶³ Korisnost angažmana eksperata koji dolaze van državne uprave prepoznale su i u UN u ključnim dokumentima koji se odnose na primenu civilnih kapaciteta u međunarodnim mirovnim misijama. Npr. *Civilian capacity in the aftermath... op.cit*, pp.6, 10-12

podsetiti da i EU i UN ističu značaj učešća i iskustva država koje su ili učestvovala ili bile predmet postkonfliktne stabilizacije za uspeh novih civilnih misija.⁶⁴ Ovaj značajan resurs Srbija treba da iskoristi, pošto bi njime mogla da da doprinos koji bi mogao biti naročito uvažen od strane evropskih partnera. Interes za uključivanje eksperata iz nedržavnog sektora se može naći i u činjenici da evropske države danas imaju problem da motivišu civilne eksperte za učešće u misijama koje su ili geografski daleko ili koje ne pružaju dovoljno motiva za učešće, imajući u vidu materijalnu nadoknadu ili percepciju bezbednosti u kojima misija sprovodi.⁶⁵ Ovaj izazov se može prevazići širenjem potencijalne grupe učesnika od samog početka, i njihovo pravovremeno identifikovanje i pravno regulisanje odnosa sa Republikom Srbijom u okviru programa.

⁶⁴ Uporedi: *Civilian capacity in the aftermath...* op.cit, p. 10

⁶⁵ Uporedi: Jolyon Howorht, op.cit, p.104

Preporuke

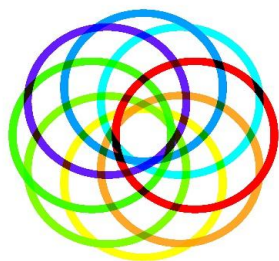
Ne postoje opravdani razlozi da se Srbija u punom kapacitetu ne uključi u međunarodne civilne mirovne misije. Postojeći pravni okvir omogućava slanje pripadnika Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalne operacije, ali suštinski ne predviđa mogućnost upućivanja civilnih stručnjaka u civilne međunarodne mirovne misije. Dosadašnja praksa svodila se na upućivanje pripadnika Vojske Srbije i isključivo pripadnika MUP-a kao pripadnika drugih snaga odbrane u multinacionalne operacije. To pokazuje da: (a) uprkos postojanju formalnog okvira za upućivanje državnih službenika (izvan MUP-a) ta mogućnost u realnosti ne funkcioniše, i (b) ne postoje ni formalne ni suštinske mogućnosti za učešće civilnih stručnjaka, kako onih koji dolaze iz državne uprave, tako i onih koji dolaze van nje, u međunarodnim civilnim misijama. Razvijanje posebnog okvira koji bi obuhvatio slanje civilnih stručnjaka (onih koji ne nose oružje) je poželjno kako bi se Srbija u punom kapacitetu uskladila sa vrednostima i standardima EU, i kako bi se institucionalno pripremila za funkcionisanje u okviru ZBOP.

Da bi se Srbija u punom kapacitetu uključila u međunarodne civilne mirovne misije, neophodno je razmotriti sledeće:

1. Poželjna je izmena pravnog okvira koja bi omogućila i drugim relevantnim akterima/ stručnjacima koji nisu državni službenici i nisu pripadnici Vojske Srbije i drugih snaga odbrane, da učestvuju u misijama, i to posebno u misijama koje za cilj imaju uspostavljanje vladavine prava, reformu sektora bezbednosti, unapređenje ljudskih i manjinskih prava, izgradnju institucija, unapređenje kapaciteta i drugo;
2. Izmene pravnog okvira bi trebalo da obuhvate: a) regulisanje statusa civilnih stručnjaka (mogućnost njihovog kandidovanja za odlazak u misiju, uslova njihovog angažmana, procedure za njihovo angažovanje i upućivanje, definisanje prava i obaveza civilnih lica/stručnjaka koji bi bili upućeni u mirovne misije, regulisanje osiguranja i drugih prinadležnosti), i b) regulisanje institucionalnog okvira;
3. Uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za upućivanje civilnih stručnjaka u osnovi ima dva moguća rešenja:
 - a. Pripadnici Vojske Srbije i pripadnici drugih snaga odbrane (zaposleni u državnim strukturama?) ostaju u sadašnjem režimu, a uspostavlja se poseban režim/okvir za ostale eksperte / neslužbenike. Što se institucionalnog okvira tiče mogla bi se pojačati uloga nekog od postojećih organa npr. MSP u kome bi se uspostavila posebna unutrašnja jedinica koja bi bila zadužena za ovaj posao, ili bi se oformio novi organ - npr. Kancelarija vlade koja bi se bavila isključivo upućivanjem civilnih eksperata u međunarodne misije.
 - b. Menja se sadašnji režim za pripadnike VS i policijske službenike, uvodi se režim za civilne stručnjake i uspostavlja se jedinstven režim i jedan

institucionalni okvir za sve koji će biti upućeni u misije. To ponovo podrazumeva dve mogućnosti - jedna je uspostavljanje sistema u kome jedno od postojećih ministarstava (najprirodniji izbor bi bio MSP) dobija glavnu ulogu, a druga podrazumeva uspostavljanje stručne službe Vlade koja bi se bavila isključivo pitanjem učestvovanja naših vojnika, službenika i eksperata u međunarodnim misijama. Moguće je zamisliti i uspostavljanje koordinacionog tela Vlade koji bi bio politički korektiv i mesto na kome bi se nalazili predstavnici organi koji su najviše involvirani - MO, MUP, MSP, Ministarstvo finansija, a po potrebi bi se pozivali i drugi učesnici poput predstavnika predsednika Republike, službi bezbednosti, Narodne skupštine, i dr. Tom telu bi stručnu podršku pružala stručna služba. Ovaj sistem omogućavao bi potencijalno bolju koordinaciju, a istovremeno bi se na jednom mestu nalazili svi relevantni podaci koji se tiču učešća u međunarodnim misijama.

4. Pitanje *spiska/evencije civilnih stručnjaka* trebalo bi rešiti kroz uspostavljanje registra/evencije, te definisanja načina vođenja registra, načina prijavljivanja potencijalnih eksperata i stavljanja na relevantne liste/spiskove/evencije, kao i načina za isključivanje sa liste eksperata. Takođe, *Procedure za izbor stručnjaka moraju biti jasno predviđene*
5. Potrebno je uspostaviti planove i programe obuka odabranih stručnjaka za učestvovanje, a na osnovu odabranih oblasti ekspertize.
6. Uloga Ministarstva finansija mora biti jasno definisana, a sredstva za upućivanje stručnjaka određena u budžetu.
7. Koordinacija sa svim subjektima unutar i van izvršne vlasti koji treba da učestvuju u procesu mora biti unapređena, kako bi se izbegla nepotrebna preklapanja i obezbedilo harmonično funkcionisanje novouspostavljenog sistema.
8. Obaveze civilnih stručnjaka i njegova odgovornost prema Republici Srbiji kao državi koja ga upućuje u mirovnu misiju moraju biti jasno definisane u ugovoru o upućivanju.
9. Oblasti ekspertize, odnosno oblasti u kojima će Republika Srbija da daje svoj doprinos u međunarodnim civilnim misijama, treba da budu odabrene pre svega na osnovu stručnosti i kapaciteta eksperata koji su na raspolaganju., i moraju biti u funkciji ostvarivanja interesa Republike Srbije.
10. Nezavisno od toga kakav će sistem za upućivanje eksperata u civilne misije Republika Srbija napraviti, bitno je imati na umu da on mora da bude fleksibilan. Drugim rečima, potrebe i oblasti ekspertize civilnih ekspertima u okvirima EU, OEBS-a i UN se stalno umnožavaju, te je potrebno neprekidno “osmatranje horizonta,” te sistem i zakonodavni okvir moraju da bude dovoljno prilagodljiv kako bi Srbija bila relevantan akter na ovom polju.



Razvoj nacionalnih kapaciteta Srbije za učešće civila u misijama podrške miru

Development of Serbia's National Capabilities
for Civilian Contributions to Peace Support Operations

