

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. ПРАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Правни основ за доношење закона садржан је у члану 43. став 3. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-УС, 72/12, 7/14-УС и 44/14).

РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

1. Мировне мисије представљају важан инструмент спољнополитичког деловања који се користи ради избегавања потенцијалног сукоба, прекида постојећег сукоба, као и чувања успостављеног мира у пост-конфликтним областима. Мировне мисије представљају важан елемент деловања УН у чувању успостављеног мира, инструмент ОЕБС у управљању кризама и изградњи поверења, као и један од главних елемената спровођења спољне, безбедносне и одбрамбене политике Европске уније (ЕУ).

2. Цивилни аспект мировних мисија се у континуитету показао као важан инструмент за успостављање одрживог мира у пост-конфликтним срединама, чиме је последично улога цивила у мировним операцијама добила на значају. Ангажовање цивила у мировним мисијама доприноси процесу обнављања институција, успостављању и јачању владавине права, заштити људских права, медијацији, подршци економској обнови, као и изградњи институционалних капацитета. Учешће цивила у мировним мисијама се у основи, данас обавља у оквиру операција УН и ЕУ, и у мањој мери ОЕБС. Потреба усвајања правног оквира за учешће у мировним мисијама ЕУ се наводи и у Поглављу 31 приступних преговора Републике Србије са ЕУ (Спољна, безбедносна и одбрамбена политика), у контексту неопходности унапређења капацитета Републике Србије као будуће државе чланице ЕУ. Република Србија је досадашњим ангажовањем војних и полицијских структура у мировним мисијама УН и ЕУ дала значајан допринос у реализацији својих спољнополитичких циљева, истовремено доприносећи регионалној и колективној безбедности, чиме је стекла одговарајући углед и кредибилитет у међународној заједници. Међутим, до сада, цивили нису учествовали у мировним мисијама, осим као део војних и полицијских мисија, првенствено због непостојања институционалног механизма који би то омогућио. Доношењем посебног Закона о учешћу цивила у мировним мисијама ван граница Републике Србије заокружује се нормативни оквир и јачају институционални капацитети за упућивање цивила у мировне мисије. Предлог Закона је у великој мери компатибилан са нормативним решењима које садржи Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране ван граница Републике Србије, што додатно доприноси институционалној кохерентности и успостављању неопходне координације унутар надлежних државних органа, како би се додатно унапредио процес учешћа цивила у мировним мисијама.

3. Полазећи од потребе свеобухватног и системског регулисања учешћа Републике Србије у мировним мисијама, као и значајног искуства и резултата које су Војска Србије и Министарство унутрашњих послова остварили ангажовањем у мировним мисијама, као основ за израду посебног Закона о учешћу цивила у мировним мисијама, послужио је Закон

о употреби Војске Србије и других снага одбране у мировним мисијама ван граница Републике Србије. Многа решења, као и структура тог Закона, инкорпорирана су у предлог овог Закона, како би се остварила нормативна саобразност и омогућила уједињена примена. У току процеса припреме за преговоре за приступање Републике Србије ЕУ, марта 2016. године формирана је „Подгрупа Министарства одбране и Војске Србије задужена за обезбеђивање законског оквира и јачање институционалних капацитета за учешће Републике Србије у цивилним мисијама ЕУ“, а у оквиру Преговарачке групе за Поглавље 31 – Спољна, безбедносна и одбрамбена политика, чији рад координира Министарство спољних послова Републике Србије. Влада Републике Србије је јуна 2018. године усвојила Акциони план за развој цивилних доприноса Републике Србије у мировним мисијама УН, ЕУ и ОЕБС. У циљу примене Акционог плана и даљег јачања нормативног оквира у овој области, Министарство спољних послова Републике Србије је јуна 2019. године основало Радну групу за израду подзаконских аката за примену Акционог плана за развој цивилних доприноса Републике Србије у мировним мисијама УН ЕУ и ОЕБС. Приликом процене постојећег стања и разлога за доношење посебног Закона о учешћу цивила у мировним мисијама, уочена је потреба за успостављањем институционалног система за упућивање цивила у мировне мисије обзиром да Република Србија није располагала поменути системом. После детаљне анализе постојећих решења садржаних у Закону о употреби Војске Србије и других снага одбране ван граница Републике Србије и упоредне анализе праксе других држава, Радна група је закључила да је нормативни оквир који пружа постојећи Закон веома рестриктиван, те да не омогућава упућивање цивила у мировне мисије на свеобухватан начин. Стога је потребно донети посебан закон и израдити подзаконске акте који ће подробније уредити ову област. Обзиром да постојећи Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране ван граница Републике Србије врло уско дефинише категорију „друге снаге одбране“, велики број цивилних лица био би онемогућен да учествује у мировним мисијама. Стога би доношење посебног закона обезбедило неопходан нормативни оквир и организациону структуру која би омогућила координацију, планирање, одабир и обуку цивила, стварање јединственог, ефикасног и координираног система, док би истовремено поштовао Устав Републике Србије.

4. У складу са наведеним, закључено је да су се стекли неопходни услови да Министарство спољних послова Републике Србије приступи изради посебног Закона о учешћу цивила у мировним мисијама. Предлог Закона, полазећи од препорука Радне групе за израду Нацрта закона о учешћу цивила у мировним мисијама ван граница Републике Србије и других надлежних органа, као и упоредне међународне праксе, предвиђа да Министарство спољних послова буде носилац и координатор свих припадајућих активности везаних за спровођење Закона и подзаконских аката из ове области. Предлог Закона предвиђа да Министарство спољних послова врши одабир, стварање и вођење базе цивилних стручњака, док би се обука вршила у сарадњи са Министарством одбране. Одабир кандидата вршила би Комисија Министарства спољних послова. Закон предвиђа да Министарство спољних послова врши примену свих кључних активности везаних за планирање, одабир, обуку, упућивање и праћење рада цивила ангажованих у мировним мисијама, што је у складу са међународном праксом. Поменуте активности биће ближе

уређене подзаконским актима које ће донети Министарство спољних послова најкасније 6 месеци од дана ступања на снагу Закона.

II. СТРУКТУРА ЗАКОНА

1. Закон је подељен у пет глава: I. Основне одредбе, II. Планирање, припрема, упућивање и повлачење из мировних мисија, III. Права и обавезе цивила у мировним мисијама, IV. Финансијски аспекти ангажовања цивила у мировним мисијама, V. Прелазне и завршне одредбе. Закон има укупно 26 чланова, који су груписани у пет глава, у зависности од садржаја и тематике коју покривају.

2. Глава I дефинише појам мировних мисија у којима учествују цивили, циљеве, као и принципе на којима се заснива учешће у тим мисијама (чл.1-8). Поред тога, глава I ближе одређује појмове, термине, циљеве, као и услове учешћа у мировним мисијама (чл.1-9). Приликом ближег одређивања термина цивила у смислу овог Закона, предлагач се определио за екстензивни приступ, предвидевши могућност да поред запослених у државној управи, аутономним покрајинама и локалној самоуправи буду ангажована и лица ван структура државне управе, али уз услов да поседују специфична знања и вештине неопходне за мировне мисије (чл.2). На овај начин могу бити ангажовани стручњаци разних профила, академски експерти, као и пензионисана и незапослена лица за чијим се специфичним знањима појави потреба.

3. Глава II ближе уређује институционалне механизме за планирање и упућивање цивила у мировне мисије, као и поступак одабира, обуке и евиденције кандидата (чл.10 – 17). Поглавље прецизира шта садржи одлука о упућивању, као и улогу Владе Србије и Министарства спољних послова. За разлику од Закона о употреби Војске Србије и других снага одбране ван граница Републике Србије, предлог овог Закона не везује упућивање цивила у мировне мисије за Годишњи план употребе Војске Србије и других снага одбране. Обзиром да цивили нису наоружани и самим тим не представљају оружане снаге, нити су униформисана службена лица (војска и полиција), за њихово упућивање ван територије Републике Србије није потребна одлука Народне скупштине Републике Србије, нити председника Републике Србије. С друге стране, Министарство спољних послова доставља Влади Годишњи план учешћа цивила у мировним мисијама, на основу кога Влада доноси одлуку о учешћу Републике Србије у појединачним мировним мисијама (чл.10-11). Овакав начин одлучивања много је флексибилнији и бржи од решења које предвиђа Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране ван граница Републике Србије, који предвиђа усвајање Годишњег плана од стране Народне скупштине, као неопходан предуслов за упућивање у мировну мисију. Глава II такође дефинише и улогу Министарства спољних послова у поступку одабира, обуке, вођења базе података и упућивања цивила у мировне мисије (чл.12-14). Поред наведеног, Глава II уређује и механизме извештавања (чл.16), који омогућују Влади да има увид у остварене резултате и боље сагледавање ефеката ангажовања људских и материјалних ресурса. Предвиђени су и механизми координације између надлежних државних органа (чл.17).

4. Глава III образлаже права и обавезе цивила у мировним мисијама, а нарочито радно-правна питања која се тичу радног односа током ангажовања у мировној мисији. Прецизира се дужина ангажовања, као и радно-правна питања (чл.18-23).

5. Финансирање и трошкови ангажовања у мировним мисијама дефинисани су Главом IV. Таксативно су набројани сви трошкови везани за поступак одабира, обуке, упућивања и рада изабраног лица у мировној мисији, као и механизми финансирања тих трошкова (чл.24).

6. Последња, V Глава, прецизира време ступања на снагу Закона, као и рокове за доношење подзаконских аката који проблематику учешћа цивила у мировним мисијама ближе уређују (чл.25-26).

II. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ЗАКОНА

За спровођење овог акта нису потребна додатна финансијска средства у 2022. години. Средства потребна за реализацију Закона у наредним годинама планирана су у оквиру лимита одређеним од стране Министарства финансија и у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије.