

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Правни основ за доношење закона садржан је у члану 97 став 1 Устава Републике Србије, члану 15. став 1 Закона о министарствима („Службени гласник РС”, број 128/20) и 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, 44/14 и 30/18 – др. закон).

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

1. Међународне мисије и операције представљају важан инструмент спољнополитичког деловања који се користи ради избегавања потенцијалног сукоба, прекида постојећег сукоба, као и одржавања успостављеног мира у пост-конфликтним областима. Међународне мисије и операције представљају важан елемент деловања Организације уједињених нација (ОУН) у одржавању успостављеног мира, инструмент Организације за европску безбедност и сарадњу (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 међународних мисија и операција се у континуитету показао као важан инструмент за успостављање одрживог мира у пост-конфликтним срединама, чиме је последично улога цивила у међународним мисијама и операцијама добила на значају. Ангажовање цивила у међународним мисијама и операцијама доприноси процесу обнављања институција, успостављању и јачању владавине права, заштити људских права, медијацији, подршци економској обнови, као и изградњи институционалних капацитета. Учешће цивила у међународним мисијама и операцијама се у основи обавља у оквиру операција ОУН и ЕУ, ОЕБС и појединих регионалних организација, попут Афричке уније. Потреба усвајања правног оквира за учешће у међународним мисијама и операцијама 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 мисијама и операцијама ОУН и ЕУ дала значајан допринос у реализацији својих спољнополитичких циљева, истовремено доприносећи регионалној и колективној безбедности, чиме је стекла велики углед и кредибилитет у међународној заједници. Међутим, до сада, цивили из Републике Србије нису учествовали у међународним мисијама и операцијама, осим као део војних и полицијских мисија, првенствено због непостојања институционалног механизма који би то омогућио. Доношење посебног Закона о учешћу цивила у међународним мисијама и операцијама ван граница Републике Србије заокружује се нормативни оквир и јачају институционални капацитети за упућивање цивила у међународне мисије и операције. 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 међународним мисијама и операцијама.

3. Полазећи од потребе свеобухватног и системског регулисања учешћа Републике Србије у међународним мисијама и операцијама, као и значајног искуства и резултата које су Војска Србије и Министарство унутрашњих послова остварили ангажовањем у мултинационалним мисијама и операцијама, као основ за израду посебног Закона о учешћу цивила у међународним мисијама и операцијама, послужио је Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама 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 уједначена 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 међународним мисијама и операцијама ОУН, 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 ОУН ЕУ и ОЕБС. Приликом процене постојећег стања и разлога за доношење посебног Закона о учешћу цивила у међународним мисијама и операцијама, уочена је потреба за успостављањем институционалног система за упућивање цивила, с обзиром да Република Србија није располагала поменутиим 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 међународне мисије и операције 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 међународним мисијама и операцијама. Стога, доношење посебног закона обезбедило би неопходан нормативни оквир и организациону структуру која би омогућила координацију, планирање, одабир и обуку цивила, стварање јединственог, ефикасног и координираног система, док би се истовремено поштовао Устав Републике Србије и други закони.

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 међународним мисијама и операцијама. Предлог Закона, полазећи од препорука Радне групе за израду Предлога закона и других надлежних органа, као и упоредне међународне праксе, предвиђа да Министарство спољних послова буде носилац и координатор свих припадајућих активности које се односе на 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 у вези са планирањем, одабиром, обуком, упућивањем и праћење рада цивила ангажованих у међународним мисијама и операцијама, 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.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

1. Закон је подељен у пет глава: I. Уводне одредбе, II. Планирање, припрема, упућивање и повлачење из међународних мисија и операција, III. Права и обавезе цивила у међународним мисијама и операцијама, IV. Финансијски аспекти ангажовања цивила у међународним мисијама и операцијама, V. Прелазне и завршне одредбе. Закон има укупно 38 чланова, груписаних у пет глава, у зависности од садржаја и тематике коју покривају.

2. Глава I дефинише појам међународне мисије и операције у којима учествују цивили, циљеве, као и принципе на којима се заснива учешће у тим мисијама (члан 1-11.). Поред тога, глава I, ближе одређује, појмове, термине, циљеве, као и услове учешћа у међународним мисијама и операцијама (члан 1-13.). 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 друга лица ван структура државне управе, али уз услов да поседују специфична знања и вештине неопходне за међународне мисије и операције (члан 4.). На овај начин могу бити ангажовани стручњаци разних профила из невладиног сектора, академски експерти, као и пензионисана и незапослена лица за чијим се специфичним знањима појави потреба. У овој Глави дефинишу се врсте међународних мисија и операција и подвлачи да су оне инструмент спољне политике, који се може користити за промовисање националних интереса и спољнополитичких приоритета Републике Србије. Глава I прецизира да су главни циљеви ангажовања цивила у међународним мисијама и операцијама промовисање светског мира, глобалне, европске и регионалне безбедности, као и разумевања и сарадње.

3. Глава II ближе уређује институционалне механизме за планирање и упућивање цивила у међународне мисије и операције, као и поступак одабира, обуке и електронског регистра експерата (члан 14–26.). Глава II дефинише и улогу Министарства спољних послова у поступку одабира и обуке (члан 17-20.). Глава II такође прецизира модалитете у вези са расписивањем, објавом и трајањем јавног конкурса за ангажовање цивила у међународним мисијама и операцијама (члан 17-19.). У члану 18. став 4. прецизира се да приликом пријављивања на јавни конкурс, током обуке и за време ангажовања у међународним мисијама и операцијама, ниједно лице не може бити дискриминисано на основу родне, расне, националне и верске припадности или сексуалне оријентације). За разлику од Закона о употреби Војске Србије и других снага одбране ван граница Републике Србије, Закон не везује упућивање цивила у међународне мисије и операције 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 међународним мисијама и операцијама, на основу кога Влада доноси одлуку о учешћу Републике Србије у појединачним међународним мисијама и операцијама (члан 16.). 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 међународну мисију. У складу са начелима јавности и транспарентности раду јавне управе, Годишњи извештај о учешћу цивила у међународним мисијама и операцијама ван граница Републике Србије, доставља се Народној скупштини Републике Србије и председнику Републике ради информисања. Влада, у склопу годишњег Извештаја о раду, у делу који се односи на Министарство спољних послова, извештава Народну скупштину о учешћу цивила у међународним мисијама и операцијама, чиме је обезбеђена контролна улога Народне скупштине (члан 29.). Закон дефинише да се прикупљање и обрада података личности, као и вођење креирање и вођење јединственог електронског регистра цивила експерата, врши у складу са Законом о заштити података личности. Закон дефинише и садржину регистра, који подаци се обрађују, сврху обраде и рокове чувања прикупљених података о личности (члан 21-27.). Глава II уређује и механизме извештавања (члан 29.), 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 (члан 30.).

4. Глава III образлаже права и обавезе цивила у међународним мисијама и операцијама, а нарочито радно-правна питања која се тичу радног односа током ангажовања у међународној мисији и операцији. Прецизира се дужина ангажовања, као и радно-правна питања (члан 31-33.). Прецизирано је и у којим случајевима министар може донети одлуку додељивању цивилу дипломатског пасоша (Члан 33.).

5. Финансирање и трошкови ангажовања у међународним мисијама и операцијама дефинисани су Главом IV. Таксативно су набројани сви трошкови везано за припрему и боравак упућеног цивила у међународним мисијама и операцијама, као и механизми финансирања тих трошкова (члан 34-36.).

6. Последња, V Глава, прецизира време ступања на снагу Закона, као и рокове за доношење подзаконских аката који проблематику учешћа цивила у међународним мисијама и операцијама ближе уређују (члан 36-37.).

IV. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Предлог закона о учешћу цивила у међународним мисијама и операцијама ван граница Републике Србије представља нову нормативну активност у складу са опредељењем Републике Србије и Европске уније за унапређењем политичког дијалога и циљевима дефинисаним одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08). Република Србија има обавезу усклађивања своје политике са принципима Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП) у оквиру Преговарачког поглавља 31, а представници ЕУ су се у свим контактима са званичницима Републике Србије у претходном периоду константно интересовали када

ће Република Србија испунити своју обавезу. Влада Републике Србије је јуна 2018. године усвојила Акциони план за развој цивилних доприноса Републике Србије у међународним мисијама и операцијама ОУН, ЕУ и ОЕБС, којим је дефинисана обавеза усвајања посебних законских решења о учешћу цивила из Републике Србије у међународним мисијама и операцијама.

Из наведеног произилази да се прилично каснило са испуњавањем поменутих обавеза, посебно ако се узме у обзир постојећа унапређена динамика активности Републике Србије у процесу евроинтеграција (недавно усвајање кластера 4). У наредном периоду очекује се интензивирање поступка израде подзаконских аката и Годишњег плана о учешћу цивила у међународним мисијама и операцијама ради реализације будућег закона, па је неопходно, због националних стратешких спољнополитичких интереса Републике Србије, да актуелни сазив Народне скупштине Републике Србије усвоји Закон по хитном поступку, што би допринело испуњењу преузетих обавеза, али и јачању међународне позиције Републике Србије као контрибутора у међународним мисијама и операцијама, што би отклонило могуће штетне последице.

V. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије у 2022. и 2023. години. У 2024. години средства за спровођење овог закона обезбедиће се у оквиру лимита опредељеног Министарству спољних послова од стране Министарства финансија у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије.

Финансијска средства потребна за реализацију међународних мисија и операција биће дефинисана подзаконским актима и Годишњим планом учешћа цивила у међународним мисијама и операцијама ван граница Републике Србије.