

Autorka: Kristina Velimirović, projektna asistentkinja

## Srbija i civilne misije Evropske unije

### Neiskorišćeni potencijal i prevazilaženje zastoja

Uloga civila u mirovnim misijama izgradnje mira i održavanja mira naročito je značajna u savremenoj bezbednosnoj arhitekturi sveta, a kao jedan od vodećih aktera na ovom polju izdvaja se Evropska unija. Naime, EU je u svojoj [Globalnoj strategiji za spoljnu i bezbednosnu politiku](#) iz 2016. godine i u okviru sopstvene promocije kao globalnog aktera izrazila spremnost da ulaže dalje napore u pravcu razvijanja civilnih misija, tom prilikom ih nazvavši zaštitnim znakom Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP). Zapravo, njene misije civilnog karaktera skoro **dvostruko prednjače** po svojoj zastupljenosti u odnosu na one vojnog karaktera. Uprkos njihovom značaju, Srbija, kao država kandidat za članstvo, tek treba da uzme učešće u civilnim misijama, te stoga mora da usmeri više pažnje ka jačanju sopstvenih kapaciteta i razvijanju institucionalnih okvira za angažman u istim.

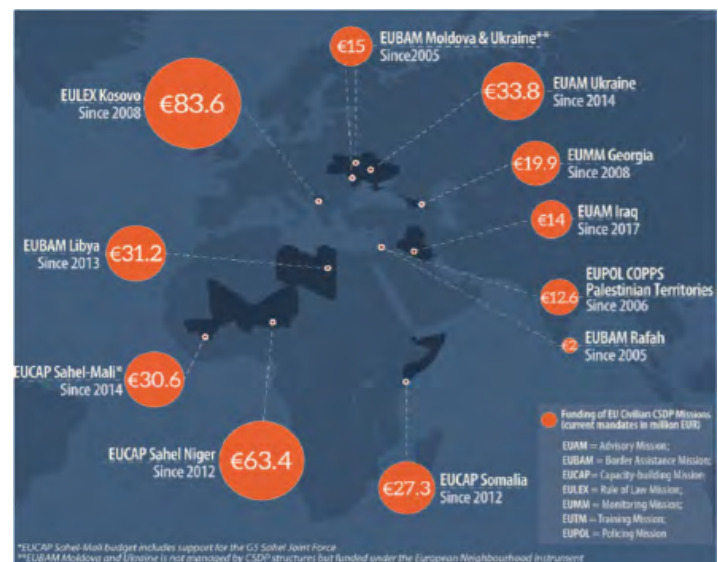
Imajući takav kontekst u vidu, cilj Pogleda jeste da ispita perspektive za bližom saradnjom trećih država sa Unijom kada je reč o civilnim misijama i ukaže na neiskorišćeni potencijal Srbije u kontekstu pristupnih pregovora i Poglavlja 31. Istovremeno, Pogled daje kritički osvrt na postojeći zakonodavni okvir u Srbiji, i sa tim u vezi analizira najnoviju inicijativu izrade zakona koji bi u budućnosti trebalo da reguliše datu tematiku. Na kraju, Pogled ima za cilj da pruži dalje smernice za unapređenje Nacrta zakona o učešću civila u mirovnim misijama, i za iskorišćavanje svih potencijala Srbije za uključivanja u civilne misije Evropske unije.

#### Značaj civilnih misija unutar ZBOP i koristi od uključivanja trećih država

Jedna od glavnih karakteristika civilnih misija EU jeste saradnja sa trećim državama – državama koje nisu njene članice – kroz koju Unija može da nadoknadi i sopstvene nedostatke u pogledu ljudstva, proširi obim misija i učvrsti saradnju sa partnerima. Na osnovu [zaključaka](#) Saveta EU iz 2018. godine uspostavljen je civilni mehanizam ZBOP (eng. *Civilian CSDP Compact*), ključni strateški dokument Unije koji za cilj ima jačanje civilne dimenzije ZBOP. U dokumentu je posebno istaknuta potreba za promocijom doprinosa trećih zemljama u ovim misijama po principu „od slučaja do slučaja“ kao i potreba za razvijanjem dalje saradnje između njih i EU. Kao jedan od ključnih prioriteta postavljena je sposobnost Unije da u svakom trenutku raspolaže sa do 200 članova civilnog osoblja u bilo kojem području delovanja koji mogu biti mobilisani u roku od 30 dana. Aktiviranjem i jačanjem svojih

kapaciteta u liniji sa ovim mehanizmom, treće države bi mogle istovremeno da pruže podršku EU u njoj nameri preuzimanja veće bezbednosne odgovornosti i jačanja strateške autonomije.

S obzirom da se delatnosti civilnih misija sastoje od pružanja podrške stabilizaciji i obnovi, reforme sektora bezbednosti, jačanja granične kontrole, kao i uspostavljanja i razvoja vladavine prava,<sup>1</sup> dobiti država od učešća u civilnim misijama ogledaju se u izgradnji većeg međunarodnog legitimiteta i ugleda zemlje i njenih kadrova, ali i deljenju iskustva i znanja kao i jačanju partnerstva sa državama članicama Unije i trećim državama. Kako mirovne misije deluju u post-konfliktom okruženju, i EU i UN za njihov uspeh **ističu** značaj učešća onih država sa relevantnim post-konfliktom iskustvom i iskustvom u procesu demokratske tranzicije. U toj liniji, neke od ključnih oblasti delovanja civilnih misija EU gde treće države (poput Srbije) mogu da pruže aktivan doprinos predstavljaju npr. reforma sektora bezbednosti ili monitoring izbornih procesa.



Mapa misija EU u okviru civilnog mehanizma ZBOP i njihovo finansiranje (2018). Izvor: *The Civilian CSDP Compact*

<sup>1</sup> Sa pojavom novih pretnji po globalnu i regionalnu bezbednost, ali i pratećom evolucijom samih misija, porastao je opseg delovanja civilnih misija. Tako danas civilne misije dobijaju na značaju i pored tradicionalnih zadataka, imaju za cilj i suzbijanje korupcije, organizovanog kriminala, suzbijanje ilegalnih migracija, što se primećuje kroz delovanja misija poput EULEX na Kosovu i EUCAP Sahel u Maliju.

Civilne misije, za razliku od vojnih, većim delom se **finansiraju** iz zajedničkog budžeta Unije, a ne iz budžeta država učesnica, što može biti značajno za učešće trećih država sa ograničenim finansijskim kapacitetima. Ipak, iako je finansiranje većinski nadnacionalno, u slučajevima kada operativni troškovi nisu pokrivene iz budžeta ZBOP, države članice ili treće države učesnice snose troškove samo za svoje delegirano (sekundirano) osoblje. Ovi nacionalni doprinosi podrazumevaju izdatke za osnovne plate, putne troškove, osiguranje, i variraju od misije do misije, ali i u takvim slučajevima EU obično pokriva dnevnice članova civilnih misija. U poređenju sa troškovima koji se odvajaju za vojne operacije, finansijski je daleko povoljnije snositi izdatke za nekoliko civilnih stručnjaka, koji pak često mogu da budu efektivniji od jednog voda ili čete. Zato je od naročitog značaja normativno uređenje finansijskih obaveza država prema svojim delegiranim kandidatima, kako bi oni uživali svoja prava i garancije u civilnim misijama.

### **Pregled trenutnog stanja – zašto Srbija ne učestvuje u civilnim misijama EU**

#### *Neiskorišćeni potencijal u okviru Poglavlja 31*

Učešće u civilnim misijama EU predstavlja oblast za koju je Srbija pokazala interesovanje i pre otpočinjanja pristupnih pregovora 2014. godine, a čak i pre dobijanja statusa kandidata 2013. Naime, Srbija postavlja okvire za započinjanje saradnje sa EU u ovom domenu još 2011. godine, potpisivanjem *Sporazuma o bezbednosnim procedurama za razmenu i zaštitu tajnih podataka i Sporazuma o uspostavljanju okvira za saradnju u operacijama EU za upravljanje krizama*. Po otvaranju pregovora, saradnja u ovoj oblasti postaje i deo zvaničnih obaveza Srbije, što je regulisano Poglavljem 31 koje obuhvata spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku. Na taj način je postavljen temelj za uključivanje Srbije u procese čiji je cilj stvaranje održivog mira u post-konfliktnim društvima pod mandatom Unije. Međutim, uprkos obećavajućem početku i angažovanju Srbije u vojnim operacijama EU, u praksi nije nikada došlo do uključivanja u misije civilnog karaktera.

Izostankom saradnje u ovoj oblasti propuštena je prilika da se ostvari bliža civilno-bezbednosna saradnja između Srbije i EU. Ovo je naročito značajno u situaciji kada Poglavlje 31 ostaje jedno od politički najosetljivijih poglavlja za Srbiju. Ta osetljivost se ogleda u nespornosti Srbije da se progresivno usaglasi sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU (ZSBP), uprkos pravnoj obavezi da to učini. Tu je posebno problematično što sama EU u kontekstu Poglavlja 31 najčešće (i gotovo isključivo) ističe obavezu Srbije da se postepeno usaglasi sa ZSBP, čime suštinski stavlja mogućnost (i nužnost) uključivanja Srbije u civilne misije u drugi plan. Budući da nedostatak saradnje na planu spoljne politike izaziva krizu poverenja između dveju strana, Srbija ima dodatnog interesa da se uključi u civilne misije EU i da putem ovog, još uvek neiskorišćenog potencijala za saradnju, ojača međusobne odnose.

Sa svoje strane, EU podržava angažovanje Srbije u mirovnim misijama pod svojim okriljem kao znak posvećenosti ne samo procesu integracija, već i vrednostima Unije i održavanju i izgradnji mira širom sveta. Aktivno učešće u civilnim misijama, pored već aktivnog uključivanja Vojske Srbije (VS) u vojne operacije EU (poput one u Somaliji) koje je više puta **pozdravljeno** od same

Unije, imalo bi potencijal da postane primer preko potrebne dobre prakse i time unese novu dinamiku u okviru Poglavlja 31. Ovo može biti od naročitog značaja u svetlu nove metodologije proširenja EU, koja ima za cilj da omogući bližu sektorsku saradnju država kandidata i Unije u onim oblastima gde prve beleže značajniji napredak.

#### *Pravni okvir kao kamen spoticanja*

Činjenica da do sada nije zabeleženo angažovanje sekundiranih (eng. *seconded*) srpskih civila u nekoj od civilnih misija EU ukazuje da postoji i određena neusaglašenost pravnog okvira Srbija sa onim u EU koji to sprečava. Naime, pitanje učešća u civilnim misijama EU je dugo ostalo zanemareno od strane donosilaca odluka u Srbiji, zbog čega danas postoji neophodnost zakonskog prilagođavanja. Ovo je u liniji sa **izveštajem** Evropske komisije za Srbiju za 2020. godinu, gde je naglašena potreba za dovršavanjem pravnog i administrativnog okvira kako bi se omogućilo učešće civilnog osoblja u ZBOP misijama, što je opet ponovljeno i u najnovijem **izveštaju** za 2021. godinu.

U tom kontekstu, glavna problematika se odnosi na nedostatak postojećeg *Zakona o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica RS (Zakon o MNO)*, koji reguliše ovo pitanje. Naime, prema Zakonu o MNO, u multinacionalne operacije mogu se upućivati „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“. Glavni propusti sastoje se iz toga što su ovim zakonom civili samo posredno obuhvaćeni kategorijom „drugih snaga odbrane“, koja je po definiciji ovog Zakona ograničena na zaposlene u državnoj upravi. Pored toga, definicija MNO implicira snažnu vojnu komponentu, dok je prostor za angažman civila usko određen, kao i sveobuhvatna regulacija njihovih prava i obaveza. Time je izostala odgovarajuća zakonska regulativa koja se izričito bavi učestvovanjem civilnih stručnjaka iz Srbije u mirovnim misijama, te tako nedovršeni pravni okvir nastavlja da predstavlja glavnu prepreku u praksi kada je reč o njihovom upućivanju.

Prvi propust ovakvog pravnog regulisanja učešća civila jeste to što civilni stručnjaci u mirovnim misijama ne predstavljaju nužno snage odbrane. Naime, savremene mirovne misije uglavnom se bave zadacima u kontekstu post-konfliktne stabilizacije i obnove, a mnoge od tih zadataka bolje mogu obavljati civilni eksperti od vojnih ili policijskih snaga. Dalje, trenutno zakonsko rešenje odnosi se samo na eksperte zaposlene u državnoj upravi, dok po strani ostavlja stručnjake iz ostatka javnog sektora i civilnog društva i time neminovno sužava kapacitete koje Srbija ima da ponudi svojim evropskim partnerima. I dok je nesporna važnost učešća civilnih eksperata koji dolaze iz ministarstava i drugih državnih organa, činjenica je da i u sektoru civilnog društva, u sektoru zdravstva, prosvete i drugim javnim službama postoje brojni stručnjaci koje treba uključiti u sastav misija. Pored dodatne ekspertize, njihovo uključivanje značilo bi i njihov doprinos i učestvovanje u procesu EU integracija. Kroz **uporednu analizu** legislativnog okvira u nekima od država članica (npr. Hrvatska, Slovenija), uočljivo je da je zakonodavac njime obuhvatio i eksperte van državne uprave. Štaviše, na veoma usko razumevanje profila ljudi koji se mogu slati u mirovne misije ukazuje i činjenica da je pored postojeće uske definicije, Srbija u dosadašnjoj praksi kao „druge snage odbrane“ slala jedino policijske službenike, a ne i državne službenike iz organa državne uprave.

Konačno, još jedna slabost važećeg Zakona o MNO jeste što su oblasti delovanja delegiranog osoblja nepotpuno regulisane kada se radi o civilnim ekspertima, a potrebna je i detaljnija regulacija njihovih prava, obaveza i garancija. S jedne strane, oni mogu obavljati zadatke „očuvanja, održavanja i izgradnje mira; sprečavanja sukoba i uspostavljanja mira; humanitarne pomoći i pružanja pomoći u kriznim situacijama.“ Taj opseg je limitiran, pogotovo ukoliko se uporedi sa primerom [hrvatske normativne prakse](#) koja delatnosti u ovoj oblasti proširuje i na stabilizaciju i post-konfliktnu obnovu, izgradnju demokratskih institucija kao i izgradnju sposobnosti odgovora na krize. S druge strane, pored načina selekcije, upućivanja i opoziva stručnjaka u civilne misije, izostala je detaljna regulacija njihovog radnog odnosa za vreme trajanja i po povratku iz misije, kao i pripreme za učešće u nekoj od njih. Činjenica da Zakon o MNO tek lateralno uređuje ova pitanja ukazuje na to da se on ne bavi suštinski civilnim misijama, te da ova tematika treba da bude predmet posebnog zakona koji će isključivo regulisati pitanja slanja i učešća civilnih eksperata u mirovnim misijama.

### *Prednosti i mane Nacrta zakona o učešću civila u mirovnim misijama*

Vlada Srbije [pokrenula](#) je izradu Zakona o učešću civila u mirovnim misijama, te se čini da je ovaj problem konačno prepoznat na institucionalnom nivou i da postoji politička volja da se on reguliše na odgovarajući način. Zapravo, pomenuta inicijativa predstavlja priliku da Srbija konačno adresira potrebu za normativnim, organizacionim i institucionalnim prilagođavanjem postojećeg sistema kako bi se omogućilo učešće civilnih struktura u mirovnim misijama. Akcioni plan za razvoj civilnih doprinosa RS u mirovnim misijama UN, EU, OEBS usvojen je 2018. godine, a u septembru 2021. godine javnosti je predložen [Nacrt zakona o učešću civila u mirovnim misijama van granica RS](#), kojim se po prvi put ovo pitanje izričito uređuje i uvodi u naš javni poredak. Međutim, iako je ohrabrujuća činjenica da je u [obrazloženju](#) uz Nacrt zakona prepoznata potreba za izmenama postojećeg restriktivnog pravnog okvira i istaknuta namera da se novim normativnim rešenjem obezbedi inkluzivan pristup, preostaje da se preciznije definišu određeni pojmovi koji se u Nacrtu navode, kako bi ovaj važan aspekt uključivanja Srbije u civilne misije bio regulisan na adekvatan način.

Iako Nacrt zakona pruža širu sliku lica koja mogu učestvovati u civilnim misijama i detaljnije uređuje njihova prava i obaveza, on ipak sadrži određene nedorečenosti. Naime, pored državnih službenika, Nacrt zakona pod pojmom civila obuhvata i lica zaposlena u organima autonomnih pokrajina i jedinicama lokalne samouprave, kao i „druga lica koja poseduju stručnu osposobljenost, znanje i veštine, odnosno kompetencije relevantne za misije“, ali ne pruža dalje objašnjenje na koga se tačno pojam „drugih lica“ odnosi i da li u sebe uključuje i eksperte iz ostatka javnog sektora i sektora civilnog društva. Imajući u vidu prethodnu restriktivnu definiciju „drugih snaga odbrane“ u Zakonu o MNO, adekvatna definicija u Nacrtu zakona posebno dobija na važnosti. Dalje, u oblasti delovanja delegiranog osoblja preostaje da se uključe i post-konfliktna obnova, demokratizacija i izgradnja demokratskih institucija, svakako neizostavne aktivnosti civilnih misija. Nacrt zakona je takođe ostao nedorečen kada je u pitanju način selekcije civilnih stručnjaka za mirovne misije. Naime, predviđeno je obrazovanje Komisije Ministarstva spoljnih poslova (Komisija MSP) koja vrši proces odabira i upućivanja civila, međutim izostala je normativna definicija njenih

nadležnosti i sastava, o čemu je rešeno da odlučuje ministar spoljnih poslova. Pored toga, u Nacrtu nije predviđen način na koji se sprovodi konkurs za odlazak u mirovnu misiju, a čak nisu spomenute ni procedure kako za interne, tako ni za javne konkurse, u skladu sa [evropskom praksom](#).

### *Buduće perspektive za saradnju – Kako Srbija može da unapredi svoje učešće*

Nakon višegodišnjeg zastoja, Srbija konačno ima priliku da unapredi bezbednosnu saradnju sa Unijom, iskoristi sve svoje potencijale i uzme učešće u civilnim misijama EU. Činjenica je da Srbija već [poseduje](#) veliki broj obučanih državnih službenika za angažman u misijama, a novi civilni mehanizam ZBOP bi ubuduće trebalo da obezbedi da, kako predstavnici državnih institucija, tako i oni van njih mogu ravnopravno da konkurišu za misije. Na taj način bi se povezala i potreba Vlade za ljudstvom i dostupna ekspertiza iz ostatka javnog sektora (poput zdravstvenih, prosvetnih i drugih radnika) i sektora civilnog društva i osigurala njihova međusobna komunikacija i saradnja, čime bi Srbija stekla širi dijapazon kompetentnih eksperata koji mogu u ime države da učestvuju u civilnim misijama EU. Imajući u vidu [doprinos](#) srpskog vojno-medicinskog osoblja u dosadašnjim multinacionalnim operacijama EU, sigurno je da bi i uključivanje civilnih doktora i/ili stvaranje mešovitih medicinskih timova bilo više nego dobrodošlo. Vremenom, kroz delovanje kvalifikovanog osoblja u ovim misijama, Srbija bi mogla da se specijalizuje za određene segmente i zadatke u njima i potencijalno pronađe svoju nišu u kojoj bi u budućnosti mogla da ima jednu od vodećih uloga.

Istovremeno, učešće Srbije u civilnim misijama bi predstavljalo još jedan način [postepene integracije](#) Srbije u bezbednosnu politiku i strukturu EU pre samog članstva i priliku za bližom saradnjom u okviru Poglavlja 31. S obzirom da članstvo u ovom trenutku nije na vidiku, svaka postepena integracija zapravo otvara prozor za Srbiju da se dokaže kao država na koju se može računati, bilo u vremenima mira ili vremenima kriza. Na taj način, ovo bi bila dobra vežba za Srbiju na njenom evropskom putu. Na kraju krajeva, jačanje kapaciteta i učešće u civilnim misijama u široj liniji predstavlja način za ostvarivanje spoljnopoličkih ciljeva države i daje Srbiji izvesnu „meku moć“ da deluje u širem kontekstu.

Kako je kao glavna prepreka za upućivanje civila u misije EU utvrđen neodgovarajući pravni okvir, pre svega se javlja potreba za njegovim unapređenjem. Rad na zakonu koji se bavi datom tematikom ide u prilog tezi da politička volja u Srbiji postoji, ali da se ovaj proces ne bi odužio u nedogled, njegova izrada mora da se formuliše kao jedan od ključnih prioriteta. Tu je svakako od značaja što je Nacrt zakona prošao javnu raspravu, te bio dostupan na uvid stručnjacima iz javnog, civilnog i akademskog društva, pa je sada potrebno da se takav doprinos uvaži i na adekvatan način uključi u samo zakonsko rešenje. Pored polaganja terena za bližu saradnju Srbije sa EU, tako sveobuhvatan zakon bi onda mogao da posluži i kao primer za dobru legislativnu praksu susednim državama u regionu Zapadnog Balkana, koje tek treba da otpočnu sa izradom svojih pandana.

Nacrt zakona je potrebno dalje razraditi u onim segmentima gde postoje određene nedorečenosti. Tu se najpre misli na potencijalnu isključivost pojma „drugih lica“, koji je potrebno bliže odrediti tako da on nedvosmisleno obuhvati i stručnjake van državne uprave. Zatim, bitno je predvideti i nadležnosti Komisije MSP ali i način selekcije civilnih stručnjaka, naročito kada je reč o uređenju javnih konkursa koji treba da služe za selekciju civila van državne uprave. Adresiranje ovih aspekata putem izmena i dopuna Nacrta zakona naročito je važno kako bi unapred bilo jasno i transparentno određeno na koji način će zainteresovani stručnjaci iz sektora civilnog društva, pored onih iz državne uprave, moći da se uključe u sastav misija, a još važnije, kako bi se osiguralo kvalitetno zakonsko rešenje koje će konačno omogućiti prevazilaženje zastoja i angažovanje Srbije u civilnim misijama Unije.

Na kraju, učešće u civilnim misijama EU može da se sagleda i kroz širu, regionalnu prizmu i u tom kontekstu podstakne bližu saradnju država Zapadnog Balkana. Naime, evropske integracije javljaju se kao primarni strateški cilj ove šestorke, čineći tako i usklađivanje sa ZSBP/ZBOP njihovim komplementarnim interesom. Potencijalno pokretanje platforme za zajedničku obuku i treninge civilnih stručnjaka u postojećim regionalnim centrima može da doprinese u liniji sa gore navedenim, a istovremeno obezbedi međusobni transfer znanja i ekspertize. Ove države su i same prošle kroz post-konfliktnu stabilizaciju i sistemske promene, a takođe imaju iskustva u saradnji sa misijama Unije u regionu.<sup>2</sup> Stvaranje jedne široke baze sa takvom ekspertizom moglo bi da dovede i do specijalizacije regiona u upravljanju poslovima u misijama sličnog konteksta. Saradnja bi svakako doprinela približavanju regiona i EU, ali i učvrstila međusobne veze na Zapadnom Balkanu i potencijalno otvorila prostor za stvaranja buduće regionalne bezbednosne zajednice.

<sup>2</sup> EUPM u Bosni i Hercegovini, EUPOL Proxima i EUPAT u Severnoj Makedoniji, EULEX na Kosovu\* (ujedno i najobimnija civilna misija EU).



## O Centru za evropske politike - CEP

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna thinktank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovedi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj. Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja:

- 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji;
- 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost;
- 3) Regionalna politika, energetika i životna sredina ;
- 4) Europe&us.

Za više informacija, posetite sajt:  
[www.cep.org.rs](http://www.cep.org.rs)