



MONUSCO UNFICYP NATO MINUSMA UNOCI
migracije rodna ravnopravnost EULEX UNOCI
UNIFIL EUBAM UNAMID EUSEC misije bezbednost
civilno društvo UNAMID vladavina prava CIVCAP EUSEC
prekogranična saradnja UNISFA izgradnja institucija UNMIL trgovina EU UNAMID EUSEC
EUVASEC UNISFA humanitarna ljudska prava MINUSTAH
dobro upravljanje EUJUST LEX
razvoj OSCE UN stabilnost EUJUST LEX
terorizam civili izbori
MINUSTAH UNMISS UNISFA organizovani kriminal
MINUSCA reforma sektora bezbednosti

Analiza prijedloga Zakona o sudjelovanju civilnih stručnjaka u međunarodnim misijama i operacijama

Analiza prijedloga Zakona o sudjelovanju civilnih stručnjaka u međunarodnim misijama i operacijama

Uvod

Republika Hrvatska (RH) 2005. godine simbolično je uputila jednog predstavnika Ministarstva vanjskih i europskih poslova u međunarodnu mirovnu misiju u Afganistan. Time je po prvi puta civilni predstavnik RH sudjelovao u radu vojne mirovne misije, ukoliko se izuzme angažman policijskih djelatnika koji su aktivni u mirovnim misijama i operacijama još od 2000. godine. Kasnijih godina angažman civilnih stručnjaka se polako povećavao ali je i dalje ostao neznan ne računajući angažman policijskih djelatnika. Pristupanje RH Europskoj uniji (EU) 2013. godine osvijestilo je unutar nadležnih institucija potrebu za civilnim stručnjacima kroz usklađivanje nacionalnih dokumenata sa strateškim dokumentima EU. Istovremeno, RH je počela razvijati i politike međunarodne razvojne suradnje koje su dodatni poticaj za kvalitetno uređenje angažiranja pravnih stručnjaka. Ovaj smjer razvoja javne politike doveo je do odluke o izradi nacrtu Zakona o sudjelovanju civilnih stručnjaka u međunarodnim misijama i operacijama (u daljnjem tekstu ZSCSMO) koji bi trebao sveobuhvatno regulirati slanje civilnih stručnjaka u mirovne misije i operacije. Do sada, ovo područje nije bilo kvalitetno regulirano što je također doprinosilo slabom angažmanu civilnih stručnjaka. Eventualnim usvajanjem Zakona zasigurno bi se unaprijedio sustav slanja civilnih stručnjaka.

U ovoj analizi osvrnuti će se na prijedlog Zakona o sudjelovanju civilnih stručnjaka u međunarodnim misijama i operacijama čiji je nacrt Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (MVEP) predstavilo javnosti u svibnju 2014. godine¹. Na početku analize predstaviti će politički proces izra-

de Nacrta zakona i njegove domete. Nakon toga analizirati će trenutni pravni i operativni okvir u RH vezano uz angažman civilnih stručnjaka. U narednom poglavlju predstaviti će analizu samog zakonskog prijedloga. Za kraj, formuirao sam niz preporuka za unaprjeđenje zakonskog okvira.

Proces predlaganja nacrtu Zakona o sudjelovanju civilnih stručnjaka u međunarodnim misijama i operacijama

13. lipnja 2014. godine MVEP objavilo je javnu raspravu o prijedlogu ZSCSMO-a² sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata³. Štoviše MVEP je u prvom krugu savjetovanja savjetovanje otvorio samo za procjenu učinaka navedenog propisa. U sklopu tog savjetovanja MVEP je organizirao i okrugli stol na kojemu su sudjelovali i sudionici civilnog društva⁴. Interes za javnu raspravu od strane civilnog društva nije bio velik što je bilo i za očekivati budući da se u Hrvatskoj mali broj organizacija civilnog društva bavi ovom temom. Zabrinjava činjenica da nije iskazan interes za ovu temu niti od privatnog poslovnog sektora koji nije dao svoja stajališta o predloženom nacrtu Zakona. Ova slaba zainteresiranost upućuje na to da ne postoji i dalje svijest u nevladinom sektoru o ovoj temi i da treba razmisliti da prije usvajanja ovakvih zakona se ulo-

1 Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, <http://www.mvep.hr/hr/ministarstvo/savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscju/otvorena-savjetovanja/otvorena-javna-rasprava-o-nacrtu-prijedloga-zakona/>

2 Ibid.

3 Narodne novine 11/09

4 Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, <http://www.mvep.hr/hr/ministarstvo/savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscju/otvorena-savjetovanja/otvorena-javna-rasprava-o-nacrtu-prijedloga-zakona/>



že resursi za upoznavanje svih dionika sa temom⁵. U rujnu 2014. godine otvoreno je i savjetovanje na same predložene članke Zakona koje je završeno krajem rujna. MVEP nije objavio rezultate javnog savjetovanja, već je prijedlog Zakona nestao iz javnosti i nikada nije bio upućen na Vladu RH. MVEP nije javno objavio zašto je došlo do zaustavljanja procesa donošenja Zakona.

Pregled sadašnjeg stanja

Trenutno ne postoji pravna regulacija koja bi zadovoljila sve izazove koje pruža slanje civilnog stručnjaka u međunarodnu mirovnu misiju. Dosadašnji civilni stručnjaci slani su u mirovne misije primarno kroz individualne odluke resornih ministarstva koji su prema potrebi donosili ad-hoc uredbe da koliko toliko reguliraju njihov status. Tako je npr. Ministarstvo pravosuđa 2014. godine usvojilo Pravilnik⁶ koji regulira prava i obaveze civilnih službenika koji su poslani na rad u međunarodne organizacije i/ili mirovne misije u inozemstvu. Najrazvijeniji segment slanja civilnih stručnjaka nalazi se unutar Ministarstva unutarnjih poslova (MUP) koje tradicionalno već godinama šalje policijske djelatnike u međunarodne mirovne misije i operacije. Policijski službenici su se upućivali u mirovne misije temeljem *Zakona o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu*, odnosno temeljem *Pravilnika o upućivanju policijskih službenika u mirovne operacije i druge aktivnosti u inozemstvu*⁷. Uvjeti, način izbora, priprema i upućivanje policijskih časnika MUP-a u inozemstvo, kao i njihova prava i obveze uređeni su *Pravilnikom o policijskim časnicima za vezu*⁸. 2015-te godine donesen je novi *Zakon o obrani*⁹ koji regulira slanje vojnih postrojbi u međunarodne mirovne misije i operacije, te je stavio van snage odredbe *Zakona o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu* koje se tiču angažiranja vojnih djelatnika. Time je taj Zakon ostao nadležan samo za angažiranje civila, djelatnika policije i sl. Ali budući da je jedan veliki dio nadležnosti izuzet iz Zakona jasna je potreba za novim zakonodavnim okvirom koji će regulirati slanje civilnih stručnjaka.

5 Tekst o javnoj raspravi objavio je portal obris.org pod naslovom "Zakonom o djelovanju civila u mirovnim misijama", 1. 7. 2014. <http://obris.org/hrvatska/zakonom-o-djelovanju-civila-u-inozemnim-misijama-i-operacijama/>

6 Pravilnik o upućivanju pravosudnih dužnosnika i državnih službenika u međunarodne organizacije i mirovne misije u inozemstvu, Narodne novine 89/09 i 08/14, dostupno na <http://www.propisi.hr/print.php?id=9470>

7 Narodne novine 92/10

8 Narodne novine 107/12

9 Narodne novine 73/13, 75/15

Manjak učinkovite pravne regulacije kojima bi se zajamčila prava ali i definirale obaveze civilnih stručnjaka jedna su od prepreka većeg uključivanja civilnih stručnjaka u rad mirovnih misija. Na strateškoj razini RH se je odredila uložiti više kapaciteta u angažman civilnih stručnjaka. To je primarno vidljivo iz strateških dokumenata MVEP-a koji kako za razdoblje 2015-2017, tako i za razdoblje 2016-2018 eksplicitno u prioritete stavljaju *sudjelovanje civilnih stručnjaka i sekundiranje diplomata u međunarodnim misijama i operacijama (UN, NATO, EU, OESS i druge međunarodne organizacije)*^{10,11}. Dodatno, potreba za jačanje civilne komponente u mirovnim misijama i operacijama istaknuta je i u *Strategiji sudjelovanja Republike Hrvatske u međunarodnim misijama i operacijama*¹² koja je usvojena od strane Vlade RH u svibnju 2014. godine. Dakle, tijekom 2014. godine razvile su se strateške pretpostavke za izradu zasebnog zakona koji bi regulirao angažman civilnih stručnjaka. Upravo iz tog razloga, MVEP u lipnju 2014. godine izlazi u javnost sa prijedlogom *Zakona o sudjelovanju civilnih stručnjaka u međunarodnim misijama i operacijama*¹³. Jedan od argumenta za uvođenje ovoga zakona bila je i svijest o *evidentnom nerazmjeru vojnog i civilnog sudjelovanja Republike Hrvatske u međunarodnim misijama i operacijama, gdje značajno prevladava vojna komponenta*¹⁴. Također su u obrazloženju Zakona prepoznati aktualni međunarodni trendovi preventivnog i civilnog djelovanja u pogledu stabilizacije nakon sukoba, a za što je potrebno osigurati preduvjete koji će potaknuti veći angažman domaćih civilnih stručnjaka. MVEP je također 2012. osnovao *Centar izvrsnosti - Savjet za tranzicijske procese*¹⁵, posvećen poticanju suradnje kroz pružanje tehničke pomoći. Pomoć je primarno namijenjena državama regije, ali i šire (države obuhvaćene Europskom politikom susjedstva). Centar djeluje prvenstveno u području obrazovanja i savjetovanja za europske integracije, kroz uspostavu, potporu i koordinaciju mreže stručnjaka koji se bave pitanjima iz područja europskih poslova. Dodatno, Centar prepoznaje važnost i podupire

10 Strateški plan Ministarstva vanjskih i europskih poslova za razdoblje 2015. - 2017., <http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/140612-strateski-plan-ministarstva-vanjskih-i-europskih-poslova-2015-2017.pdf>

11 Strateški plan Ministarstva vanjskih i europskih poslova za razdoblje 2016. - 2018., <http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/150717-strateski-plan-mvep-2016-2018.pdf>

12 Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, 2014., <http://www.mvep.hr/files/file/2014/140516-Strategija.pdf>

13 Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Prijedlog nacrt zakona o sudjelovanju civilnih stručnjaka u mirovnim misijama i operacijama, lipanj 2014., <http://www.mvep.hr/files/file/2014/140909-5-prijedlog-nacrt-zakona-o-sudjelovanju-civilnih-strucnjaka-u-mmio-javna-rasprava.pdf>

14 Ibid.

15 Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, <http://www.mvep.hr/hr/posebni-projekti/centar-izvrsnosti/>



jačanje nacionalnih administrativnih kapaciteta nužnih za članstvo u Europskoj uniji¹⁶. Kroz Centar se *de facto* angažiraju civilni stručnjaci za rad primarno u zemljama regije, te samo iskustvo Centra može poslužiti kao temelj za izgradnju šireg sustava angažiranja civilnih stručnjaka.

Izazovi koje Zakon treba riješiti i predložena rješenja

Postoji čitav niz izazova koje bi predmetni zakon trebao riješiti. Zakonom se uređuje sudjelovanje civilnih stručnjaka Republike Hrvatske u međunarodnim misijama i operacijama, postupak njihovog odabira i priprema, njihova prava i obaveze, vođenje registra civilnih stručnjaka za sudjelovanje u međunarodnim misijama i operacijama, pripreme edukacija civilnih stručnjaka za odlazak na teren i sl. Prijedlog Zakona kroz svoja 24 članka manje ili više uspješno uređuje ta područja.

Jedan od načelnih izazova prijedloga Zakona je da regulira slanje civilnog stručnjaka ispred RH na angažman u inozemstvu. Iz samog naslova Zakona vidljivo je da se je zakonodavac odlučio na suženu regulativu u smislu da ovaj prijedlog Zakona regulira angažman civilnih stručnjaka isključivo u međunarodnim mirovnim misijama i operacijama. To znači da će RH angažirati civilne stručnjake primarno u sklopu međunarodnih mirovnih misija i operacija što je u skladu sa strateškim dokumentima. Ipak, u realnosti, temeljem različitih bilateralnih sporazuma između RH i pojedine zemlje često dolazi do uzajamne potrebe za angažmanom civilnih stručnjaka, čiji angažman ovim zakonom neće biti reguliran.

Definicija civilnog stručnjaka (čl. 3.)

Na početku Zakona uvodi se definicija „civilnog stručnjaka“ koja kaže da su civilni stručnjaci *osobe koje sukladno odredbama ovog Zakona sudjeluju u međunarodnim misijama i operacijama*. Zakon podrazumijeva da civilni stručnjaci mogu biti državni službenici i namještenici, službenici i namještenici u javnim službama te pravosudni dužnosnici, a iznimno napominje da civilni stručnjaci mogu biti i „druge osobe“. Iz ove definicije vidljiva je široka neodređenost pojma civilnog stručnjaka budući da definicijom ne odvaja pripadnika oružanih snaga od civilnog stručnjaka. Naime, i pripadnik oružanih snaga može biti „državni službenik“, tj. namještenik u javnoj službi (vojsci) i kao takav potpasti pod definiciju civilnog stručnjaka. Također iz ove definicije civilnog stručnjaka vidljivo je da se daje prioritet osobama zaposlenima u državnim institucijama ili javnim službama, dok se eksplicitno ne navode osobe iz civilnog sektora, poslovnog sektora ili akademske zajednice. Time se nepo-

trebno ograničava bazen potencijalnih civilnih stručnjaka. U razgovorima sa predstavnicima MVEP-a¹⁷ objašnjeno je da se je išlo primarno sa reguliranjem civilnih stručnjaka iz bazena državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama te pravosudnih dužnosnika iz razloga lakše regulacije pravnih pitanja vezanih za povratak na posao civilnog stručnjaka. Naime, trenutni prijedlog Zakona nije uspio riješiti problem jamčenja povratka na isto radno mjesto u privatnom sektoru te to ostaje otvoreni izazov. Dodatno, u kasnijim člancima biti će vidljivo da se civilni stručnjaci ograničavaju samo na one sa hrvatskim državljanstvom. Taj uvjet također dodatno smanjuje bazen stručnjaka.

Postupak donošenja odluke o sudjelovanju civilnog stručnjaka u međunarodnim misijama i operacijama (čl. 5.)

Trenutni prijedlog Zakona predviđa da odluku o sudjelovanju civilnih stručnjaka donosi Vlada RH na prijedlog ministra nadležnog za vanjske poslove u suradnji sa drugim nadležnim tijelima. Iz ovoga je vidljivo da MVEP je glavni koordinator angažiranja civilnih stručnjaka. To je u skladu sa dosadašnjim nastojanjima MVEP-a da uvede što bolju koordinaciju aktivnosti vezanih općenito za međunarodnu razvojnu suradnju (a troškovi nastali za slanje civilnih stručnjaka će se morati bilježiti pod tu proračunsku liniju) te da preuzme ulogu glavnog koordinatora kako bi se osigurala koherentnost međunarodnih razvojnih politika. Jednom kada Vlada odluku donese, sama odluka o upućivanju civilnog stručnjaka u međunarodnu misiju je prepuštena nadležnom resornom ministru ili čelniku središnjeg tijela državne uprave. Time se također osigurava veća operativnost slanja civilnog stručnjaka. Naravno ostaje otvoren problem koje tijelo državne uprave je nadležno za eventualno slanje civilnog stručnjaka iz privatnog poslovnog sektora ili iz civilnog društva. I ovaj članak jasno pokazuje kako zakonodavac nije kvalitetno integrirao mogućnost slanja civilnih stručnjaka van bazena državnog sektora jer nije npr. jasno koje bi državno tijelo bilo nadležno za slanje civilnog stručnjaka iz privatnog poslovnog sektora ili iz organizacija civilnog društva.

Odabir i upućivanje civilnog stručnjaka u međunarodne misije i operacije (čl. 6. - 11.)

Zakon predviđa da se civilni stručnjak uvijek bira putem javnog natječaja kojeg će objavljivati nadležna tijela. To je dobar pristup za povećanje transparentnosti samog procesa selekcije civilnih stručnjaka i smanjuje mogućnosti pogodovanja. Ipak, trebalo bi predvidjeti i situacije za brzim potrebama civilnih stručnjaka za koje neće biti vremena prolaziti kroz procedure javnih natječaja. I ovdje treba upozoriti da ovaj zakon ne regulira angažman civilnih

16 Ibid.

17 Sastanak sa predstavnicima MVEP-a tijekom javnih konzultacija o prijedlogu Zakona, 30. 6. 2014. u Zagrebu



stručnjaka van međunarodnih mirovnih misija i operacija, te će se desiti da veliki dio angažmana civilnih stručnjaka (npr. temeljen na bilateralnim sporazumima dviju država) neće biti zakonski reguliran.

U ovom dijelu zakona propisuju se i minimalni kriteriji, tj. opći i posebni uvjeti koje mora zadovoljiti civilni stručnjak. Tako se predviđa kao opći uvjet - uvjeti propisani za prijam i rad u državnoj službi, a to su: odgovarajući stupanj obrazovanja, odgovarajuće stručno znanje i radno iskustvo, osim u slučaju prijma vježbenika, zdravstvenu sposobnost za obavljanje poslova radnog mjesta na koje se prima i hrvatsko državljanstvo. Posebni uvjeti propisivali bi se pojedinim natječajem, sukladno realnim potrebama za civilnog stručnjaka. Dobra je intencija zakonodavca da uvjete podijeli na opće i posebne koji će puno specifičnije definirati potrebe i zadatke koji se očekuju od civilnog stručnjaka. Posebne uvjete bi definiralo specijalizirano nadležno (državno) tijelo koje će imati bolji pregled potreba na terenu. Ipak, iz ovako postavljenih uvjeta vidljivo je da se zakonodavac ograničava na civilne stručnjake isključivo sa hrvatskim državljanstvom, dakle ne postoji otvorenost prema angažiranju civilnih stručnjaka sa ne-hrvatskim državljanstvom. Time se ponovno smanjuje spektar mogućnosti na kojima RH može sudjelovati sa svojim civilnim kapacitetima.

Opseg prava civilnog stručnjaka

Članci 8. i 9. prijedloga zakona reguliraju dio prava koje stječe civilni stručnjak. Tako se predviđa da će nadležno tijelo u suradnji sa EU ili međunarodnom organizacijom koja provodi međunarodnu misiju ili operaciju osigurati putne isprave i druge dokumente, izraditi akreditaciju za sudjelovanje u međunarodnoj misiji ili operaciji, osigurati materijalno-tehničko opremanje, sklopiti policu osiguranja u slučaju nezgode, osigurati zdravstvenu zaštitu i osigurati pred-uputnu obuku za sudjelovanje u pojedinoj međunarodnoj misiji ili operaciji. Također jamči se stručna podrška civilnom stručnjaku i po potrebi njegovoj obitelji u postupku pripreme i za vrijeme sudjelovanja u međunarodnoj misiji ili operaciji od strane nadležnog tijela. U samom tekstu zakona nije razrađen opseg i značenje stručne podrške, ali to je uvijek moguće razraditi dodatnim pravilnikom.

Naknade za rad civilnog stručnjaka osiguravaju se kroz sklapanje ugovora o sudjelovanju u međunarodnoj misiji ili operaciji sa nadležnim tijelom (koji se sklapa na do godinu dana), a visine naknada predviđaju se propisati Uredbom Vlade Republike Hrvatske kojom će se utvrditi dodaci na plaću i druga materijalna prava civilnog stručnjaka. I u ovom slučaju zakonodavac regulira isplatu naknada samo za državne službenike, dok za one van državnog sustava se predlaže kroz čl. 20. da nadležno tijelo s poslodavcem kod kojega je trenutno zaposlen civilni stručnjak sklopi ugovor kojim će se utvrditi međusobna prava i obveze između

toga poslodavca i nadležnog tijela. Nije jasno da li Uredba Vlade predviđa regulirati visinu i ovih naknada.

Treba imati na umu i očekivanje da će „nadležno tijelo“ biti odgovorno za osiguranje svih navedenih prava. To znači da će se unutar svakog nadležnog tijela koje će angažirati civilne stručnjake (a to mogu biti ministarstva, vladini uredi i agencije, institucije iz pravosuđa i sl.) morati osigurati postojanje specijaliziranih osoba (ako ne i odjela) koji će se brinuti o administrativno-pravno-psihološkoj podršci civilnog stručnjaka. Možda je racionalniji izbor da se ti poslovi koncentriraju unutar jedne institucije koja bi mogla onda servisirati potrebe za administrativnim poslovima oko slanja civilnog stručnjaka. Naravno potrebno je razlučiti koji poslovi bi ostali u domeni nadležnog tijela, a koje je potrebno ipak centralizirati u jednom tijelu (za početak u MVEP-u).

Posebnu pažnju treba skrenuti na osiguranje zdravstvene zaštite. Trenutni prijedlog zakona jamči zdravstvenu zaštitu kao i sklapanje police osiguranja. Ipak ovo područje bi možda trebalo jasnije definirati i za slučajevne potrebe za zdravstvenim osiguranjem nakon završenog angažmana. Zakon nigdje ne predviđa beneficirani radni staž za sudjelovanje u misijama. Budući da za pripadnike oružanih snaga vrijede pravila beneficiranog radnog staža na način da 12 mjeseci u mirovnoj misiji se računa kao 18 radnih mjeseci, za očekivati je da se i civilnom stručnjaku vrednuje njegov rad na jednak način jer radi u jednakom okruženju kao i pripadnik oružanih snaga (ako se radi o mirovnoj misiji ili operaciji). Budući da je u slučaju vojnih djelatnika to pitanje riješeno zasebnom Uredbom¹⁸, za očekivati je da će se i za civilne stručnjake postupati na isti način iako Zakon nigdje ne navodi ta prava.

Članak 10. Zakona govori o tome kako civilni stručnjak sudjeluje u međunarodnim misijama i operacijama isključivo uz osobnu suglasnost. Ovo je važna odredba kako bi se izbjegle bilo kakve prisile na ljude da se angažiraju kao civilni stručnjaci.

Članak 11. regulira radna prava civilnog stručnjaka. On se nadovezuje na čl. 13. zakona koji govori da način i opseg sudjelovanja civilnih stručnjaka u međunarodnim misijama ili operacijama propisuje EU ili međunarodna organizacija koja provodi međunarodnu misiju ili operaciju, te da su civilni stručnjaci raspoređeni u međunarodnu misiju ili operaciju, operativno podređeni EU ili međunarodnoj organizaciji koja provodi međunarodnu misiju ili

18 Uredba o utvrđivanju dužnosti djelatnih vojnih osoba na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem i načinu računanja toga staža, zadnja izmjena dostupna u Narodne novine 75/15, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_07_75_1431.html



operaciju. Konačno, civilni stručnjaci tijekom sudjelovanja u međunarodnim misijama i operacijama mogu, prema uputi nadležnih državnih tijela, ukoliko nije u suprotnosti s aktivnostima i ciljevima međunarodne misije ili operacije, obavljati i dodatne poslove od interesa za Republiku Hrvatsku, uključujući razvojne i humanitarne aktivnosti. Iz ove regulacije je vidljivo da se veliki dio uređenja radnog prava prebacuje na samu mirovnu misiju u kojoj će civilni stručnjaci biti angažirani.

Važna odredba unutar čl.11. definira da nakon povratka iz međunarodne misije ili operacije civilni stručnjak zadržava radno mjesto u nadležnom tijelu unutar iste kategorije ili približne složenosti poslova radnog mjesta na koje je raspoređen prije odlaska u međunarodnu misiju ili operaciju. Ovime se osigurava povratak na radno mjesto. Ipak, zakon ne predviđa da sudjelovanje civilnog stručnjaka u međunarodnoj mirovnoj misiji može pomoći u napredovanju na radnom mjestu nakon povratka. Ta vrsta stimulacije, bila bi uz adekvatnu financijsku naknadu, zasigurno motivirajući faktor za prijavu za rad u mirovnoj misiji.

Zakonodavcu je bio izazov kako ovo područje regulirati i za poslovni, odnosno privatni sektor kao i za organizacije civilnog društva, tj. kako osigurati radno mjesto civilnom stručnjaku nakon povratka iz mirovne misije. Jasno je da država ne može garantirati radna mjesta u privatnom sektoru, a istovremeno ne želi preuzeti rizik eventualnog otpuštanja civilnog stručnjaka iz privatnog sektora nakon povratka. Svakako se treba izbjeći da angažman civilnog stručnjaka iz privatnog sektora bude svojevrstni „izlaz“ za privatni ili civilno-društveni sektor za davanje otkaza zaposlenoj osobi. S druge strane teško je očekivati od privatnog sektora i organizacija civilnog društva da mogu dugoročno jamčiti radna mjesta za civilnog stručnjaka (što se odnosi za eventualne višemjesečne, tj. godišnje angažmane). Kroz čl. 20. to se je pokušalo regulirati na način da u slučaju upućivanja u međunarodnu misiju ili operaciju civilnog stručnjaka iz privatnog ili civilno-društvenog sektora, koji je zaposlen kod pravne ili fizičke osobe, nadležno tijelo s njegovim poslodavcem sklapa ugovor kojim će se utvrditi međusobna prava i obveze između toga poslodavca i nadležnog tijela. Dakle, radilo bi se o direktnim pregovorima sa pojedinom pravnom osobom o angažmanu civilnih stručnjaka.

Obuka (čl. 12.)

Obuka civilnog stručnjaka obavezna je za svakog civilnog stručnjaka. Zakon predviđa da obuku vrši (sastavlja i provodi programe obuke) nadležno tijelo koje upućuje civilnog stručnjaka u međunarodnu misiju i operaciju, u suradnji s drugim državnim tijelima Republike Hrvatske, institucijama EU i međunarodnim organizacijama. Ovdje se također obaveza obuke spušta na „nadležno tijelo“ što ponovo stavlja dodatne zahtjeve na sva nadležna tijela koja će slati

civilne stručnjake. Zakon ne predviđa centraliziranu, svojevrstnu temeljnu obuku, koja bi se mogla nadograditi sa specijaliziranom obukom unutar nadležnog tijela. Ovako postavljen sustav može rezultirati lošijom kvalitetom obuke jer nadležno tijelo neće moći pružiti temeljnu, već samo specijaliziranu obuku.

Registar civilnih stručnjaka (čl.14. i 15.)

Po prvi puta, zakonski se uvodi registar civilnih stručnjaka, odnosno zakon predviđa stvaranje jednog centralnog registra pri MVEP-u i zasebnih registara pri „nadležnim tijelima“. Zakon nije detaljnije uredio izgled registra već nalaže da se vođenje registra i njegov sadržaj odredi Uredbom Vlade RH. Pozitivna je stvar da se centralizira registar civilnih stručnjaka koji će omogućiti lakše praćenje angažmana civilnih stručnjaka. Ali, prema sadašnjem nacrtu Zakona u registar ulaze samo oni stručnjaci koji su „prošli pred uputnu obuku“. Time registar neće služiti kao potencijalni bazen za odabir civilnih stručnjaka što je učestala praksa, već samo kao evidencija civilnih stručnjaka sa pred-obukom. Prisjetimo se da sadašnji prijedlog odabira civilnog stručnjaka zahtjeva javni natječaj za svakog civilnog stručnjaka, te se sam registar neće koristiti za selekciju stručnjaka, ali bi im se vjerojatno kroz registar mogla skrenuti pažnja na otvorene natječaje. Zakon dodatno ističe da nadležno tijelo u registar može uvrstiti isključivo podatke o osobama koje su za to dale pisanu suglasnost, i to na razdoblje od dvije godine. Ako se civilni stručnjak ne uputi u međunarodnu misiju ili operaciju u roku od dvije godine od dana upisa u registar, njegovi podaci brišu se iz središnjeg registra. Jednako tako, civilni stručnjak dužan je o promjenama činjenica odnosno podataka koji utječu na njegovo uvrštenje u registar pisanim putem obavijestiti nadležno tijelo koje vodi registar. Ova odredba može donijeti do zastare podataka u registru jer ostaje otvoreno pitanje do koje mjere će civilni stručnjaci redovno obavještavati nadležno tijelo o nastalim promjenama. Zakon također nije predvidio koje osobe unutar nadležnog tijela će biti zadužene za upravljanje i održavanje registra.

Suradnja civilnih stručnjaka s Oružanim snagama Republike Hrvatske u međunarodnim misijama i operacijama (čl. 17. i čl. 18.)

Članak 17. i članak 18. vrlo načelno reguliraju suradnju/odnos civilnih stručnjaka sa pripadnicima oružanih snaga RH na terenu. Ovisno o situaciji na području djelovanja i u skladu s mandatom međunarodne misije ili operacije, civilni stručnjaci mogu usklađivati svoje aktivnosti s pripadnicima Oružanih snaga Republike Hrvatske te s drugim ovlaštenim predstavnicima Republike Hrvatske u području svog djelovanja. Dodatno, Oružane snage Republike Hrvatske angažirane u međunarodnoj misiji ili operaciji, ovisno o situaciji na području djelovanja i u skladu s mandatom međunarodne misije ili operacije u kojoj djeluju, civilnim stručnjacima Republike Hrvatske mogu pružiti logističku i/



ili drugu pomoć, naročito u izvanrednim situacijama gdje je ugrožena sigurnost civilnih stručnjaka te pri izvođenju razvojnih i humanitarnih projekata od interesa Republike Hrvatske na području međunarodne misije ili operacije. Na taj način ostavljen je prostor suradnje između civilnih stručnjaka i pripadnika oružanih snaga što je važno za bolju koordinaciju na terenu.

Financiranje (čl. 21.)

Zakonodavac se odlučio da se troškovi vezani uz civilnog stručnjaka (obuke, opremanja i sudjelovanja civilnih stručnjaka u međunarodnim misijama i operacijama) namiču iz proračuna RH i to na način da nadležna tijela osiguraju financije u posebnom i za to predviđenom razdjelu svojih proračuna u Državnom proračunu Republike Hrvatske. Time se sredstva disperziraju na nadležna tijela, ali kako bi se osigurala evidencija troškova predlaže se poseban razdjel proračuna koji bi omogućio praćenje planiranja i trošenja sredstava za civilne stručnjake. Ovaj pristup zahtjeva i dobro planiranje pojedinih tijela o angažmanu civilnih stručnjaka kako bi pravovremeno rezervirali sredstva za taj angažman.

Preporuke za unaprjeđenje nacrta zakona

Predloženi nacrt Zakona veliki je iskorak prema kvalitetnijoj regulaciji slanja stranih stručnjaka u mirovne misije i operacije. U tom smislu svakako treba pozdraviti nastojanje MVEP-a da se to područje pravno uredi i time olakša procedura angažiranja civilnih stručnjaka. Kako bi konačan tekst zakona bio što kvalitetniji, ovdje iznosimo nekoliko dodatnih preporuka koje bi mogle unaprijediti proces angažiranja civilnih stručnjaka.

- 1) MVEP mora ponovno pokrenuti proces izrade predmetnog Zakona, tj. oživiti započeti proces koji je naprasito prekinut. Skorim konstituiranjem nove Vlade, prilika je da se novi Zakon donese u prva dva kvartala mandata nove Vlade.
- 2) Budući da je donijeta odluka pravne regulacije angažiranja civilnih stručnjaka šteta bi bilo ograničiti regulativu samo na angažman civilnih stručnjaka u međunarodnim mirovnim misijama i operacijama. Kao što smo vidjeli RH dogovora i različite oblike bilateralne suradnje kroz koju se također angažiraju domaći stručnjaci (npr. kroz spomenuti Centar izvrsnosti MVEP-a) i ovo je prilika da se i taj dio aktivnosti uredi, tj. da se ne ograničava samo na angažman stručnjaka u međunarodnim mirovnim misijama i operacijama.
- 3) Potrebno je pod jednakim uvjetima uključiti i angažiranje civilnih stručnjaka iz privatnog poslovnog sektora kao i iz organizacija civilnog društva. Sada Zakon predviđa tu mogućnost kao iznimku, čime se ograničava bazen stručnjaka koji bi se mogli angažirati.
- 4) Predlažemo da nadležno državno tijelo za reguliranje slanja civilnih stručnjaka iz organizacija civilnog društva bude Ured za udruge Vlade RH, dok za angažman iz privatnog sektora to može biti ministarstvo nadležno za politike gospodarstva.
- 5) Angažiranje osoba iz privatnog sektora zahtjeva i osiguranje radničkih prava osobe koja napušta redovan posao u privatnom sektoru i odlazi na rad u mirovnu misiju i operaciju. Jedan od mogućih modela kojima bi se to ostvarilo je da nadležno državno tijelo sklopi ugovor sa poslovnim subjektom/organizacijom civilnog društva te se troškovi plaće i naknada u mirovnoj misiji isplaćuju kroz matičnu organizaciju civilnog stručnjaka. Na taj način ne dolazi do prekida radnog odnosa u matičnoj organizaciji i osigurava se kontinuitet rada civilnog stručnjaka nakon povratka iz međunarodnog angažmana.
- 6) Zakon nije regulirao eventualni beneficirani radni staž za civilne stručnjake. Budući da pripadnici Oružanih snaga koji sudjeluju u mirovnim misijama i operacijama imaju pravo na beneficirani radni staž za očekivati je da se isto pravo da i civilnim stručnjacima budući da će djelovati u jednako rizičnim uvjetima.
- 7) Potrebno je u čl. 9 stavak 3 koji propisuje da će se Uredbom Vlade Republike Hrvatske utvrditi dodaci na plaću i druga materijalna prava civilnog stručnjaka, uključiti i riječi koje će osigurati da će se kroz tu Uredbu regulirati i naknade za civilnog stručnjaka koji dolazi van državnog sektora.
- 8) Zbog što učinkovitije koordinacije angažmana civilnih stručnjaka, potrebno je osnovati unutar MVEP-a odjel za angažiranje civilnih stručnjaka koji bi usko surađivao sa ostalim državnim tijelima, ali bi vodio centraliziranu bazu podataka, osigurao temeljnu edukaciju i imao pregled nad financiranjem svih civilnih stručnjaka. Taj odjel se može integrirati unutar Centra izvrsnosti. Time se dugoročno osigurava i moguće odvajanje odjela u zasebnu agenciju koja bi se bavila ovim poslom.
- 9) Pohvalno je da se primarno civilni stručnjaci nalaze putem javnih natječaja. Ipak, zbog posebnih



okolnosti moguće brze potrebe za civilnim stručnjacima treba zakonski ostaviti i mogućnost selektiranja unutar samog postojećeg registra civilnih stručnjaka koji će voditi MVEP. Sadašnji uvjet za ulazak u registar civilnih stručnjaka je da osoba prođe pred-obuku. Taj uvjet može znatno ograničiti broj raspoloživih stručnjaka iz baze te se predlaže da se to makne kao uvjet, a da sam civilni stručnjak nakon eventualne selekcije za određeni posao svakako prođe edukaciju.

- 10) Što se tiče uvjeta koje treba ispuniti civilni stručnjak za angažman, oni su kvalitetno regulirani na način da su dosta široki, dok će specifične uvjete definirati nadležno tijelo sukladno potrebama posla. Ipak, držimo da nema potrebe ograničavati civilne stručnjake samo na državljane RH, jer bi i strani državljanin mogao raditi za RH. Ovim ograničenjem još jednom se sužuje mogući izbor civilnih stručnjaka za čim nema potrebe.
- 11) Od opsega prava koje stječe civilni stručnjak dodatnu pažnju treba staviti na zdravstveno osiguranje, poglavito za slučajeve eventualnih zdravstvenih problema nastalim tijekom angažmana a koji se protežu i na period nakon završene misije. Trenutni prijedlog zakona govori o sklapanju police osiguranja, ali bi bilo dobro zakonski definirati i minimalne uvjete koje ta policia treba osigurati (npr. u slučaju trajnog invaliditeta nastalog za vrijeme angažmana civilnog stručnjaka na terenu i sl.).
- 12) Obuka civilnog stručnjaka spuštena je na nadležno tijelo koje šalje civilnog stručnjaka u mirovnu misiju. Potrebno je razmotriti model temeljne i specijalizirane obuke. Temeljnu obuku mogao bi provoditi koordinacijski centar unutar MVEP-a (ili specijalizirana institucija koja bi se razvila u tom smjeru, a RH ima iskustvo npr. obrazovanja policijska djelatnika za slanje u mirovne misije u svom centru u Valbandonu koji je imao i UNDP certifikat¹⁹. Nažalost ta inicijativa je ugašena ali se možda može revitalizirati za potrebe ovog Zakona). Specijalizirana obuka radila bi se u suradnji sa nadležnim tijelom kojemu bi centralno koordinacijsko tijelo bila podrška u provedbi obuke. Ovako se može desiti da obuka neće biti ni adekvatna niti certificirana. Također treba istražiti mogućnosti suradnje sa civilnim društvom u segmentu obuke, budući da u RH postoje obrazovne organizacije koje imaju iskustvo u toj temi.

Zaključak

Pojava prijedloga Zakona o sudjelovanju civilnih stručnjaka u međunarodnim misijama i operacijama kojega je javnosti predstavio MVEP bio je dobar iskorak prema snažnijem određenju RH da u mirovne misije i operacije više i sustavnije uključi civilne stručnjake. Nažalost, činjenica da je nakon prvog kruga javne rasprave prijedlog Zakona u potpunosti nestao iz javnosti upućuje na to da se je od te politike ipak (nadajmo se samo privremeno) odustalo. Javnosti nažalost nisu poznati razlozi odustajanja od usvajanja navedenog Zakona budući da MVEP o tome nije dao nikakvu službenu izjavu. Ipak, ovaj trenutak odustajanja ili odgode dobro je iskoristiti za detaljniju analizu prijedloga Zakona i izradu preporuka za njegovo unaprjeđenje. Upravo je to i bio cilj ove policy analize. Vidljivo je da sam prijedlog Zakona ima dobre osnove za izgradnju kvalitetnog sustava angažiranja civilnih stručnjaka ali da je njegova nadogradnja potrebna poglavito u području vezanim za civilne stručnjake koji dolaze iz ne-državnog sektora. Zakon bi trebao u više detalja razjasniti prava i obaveze civilnih stručnjaka posebno vezane za zdravstveno osiguranje i stjecanje radnih prava pri povratku iz misija. Potrebno je stvoriti i jasniju institucionalnu sliku vezanu uz provedbu zakona te se predlaže da u početnoj fazi provedbe zakona ta slika bude što više centralizirana u MVEP-u. U tom smislu potrebno je i kvalitetnije riješiti obuku civilnih stručnjaka i pri tome ne zaboraviti na resurse koje je RH već u tom segmentu djelomično izgradila. Sve ovo ovisiti će primarno o političkoj odluci da li će RH se odlučiti za jačanje svojih civilnih kapaciteta ili će vanjska politika RH imati neke druge prioritete. Za početak, važno je zakon ponovno vratiti u zakonodavnu/izradbenu proceduru i nastaviti sa što širim konzultacijama sa zainteresiranom javnosti.

¹⁹ MUP, U Hrvatskoj održan međunarodni tečaj za mirovne misije, 2. listopada 2014., <http://www.mup.hr/195056.aspx>



O AUTORU

Gordan Bosanac radi kao glavni analitičar i voditelj programa Ljudska sigurnost u Centru za mirovne studije u Zagrebu, Hrvatska. Nakon što je diplomirao fiziku na Prirodoslovno-matematičkom fakultetu u Zagrebu, također je završio i neformalni program Mirovnih studija pri Centru za mirovne studije. 2004. godine magistrirao je na University College London na području ljudskih prava. Područja rada u kojima gospodin Bosanac aktivno djeluje su javne politike i zagovaranje, politike ljudskih prava, ljudske sigurnosti, razvojne suradnje, suzbijanja diskriminacije i zločina iz mržnje, LGBT politike kao i politike vezane za razvoj civilnog društva. Od 2014 godine aktivan je i kao predsjednik Upravnog odbora Platforme za međunarodnu građansku solidarnost Hrvatske. Također, gospodin Bosanac drži kolegij „Ljudska sigurnost“ na Mirovnim studijima u Zagrebu.



Norwegian Institute
of International
Affairs



CENTAR ZA MIROVNE STUDIJE

Beogradski
centar za
bezbednosnu
politiku



O PROJEKTU

Norveški institut za međunarodne poslove (NUPI) i Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) provodi trogodišnji projekt s ciljem podrške razvoju kapaciteta država zapadnog Balkana u oblasti selekcije, obuke i slanja civila u mirovne misije. Ovaj trogodišnji projekat je podržalo Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške, a sprovode ga regionalni partneri iz Hrvatske, Albanije, Crne Gore, Makedonije i Bosne i Hercegovine.

