



UNUTRAŠNJI DRŽAVNI ORGANI NADLEŽNI ZA VOĐENJE SPOLJNE POLITIKE

Željko Petrović*

Univerzitet za poslovne studije,
Banja Luka, Bosna i Hercegovina

Apstrakt:

Diplomatija je državna aktivnost koja je usmerena na međunarodne odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama. Ona je svojevrsan spoj znanja prava, politike, ekonomije koja treba da se primene u spoljnoj politici kako bi država ostvarila što bolju poziciju u međunarodnoj zajednici, odnosno međunarodnim odnosima. Države su oduvek bile upućene jedna na drugu, dok u današnjoj međunarodnoj zajednici nijedna država ne može da bude izolovana i kao takva da opstane. Svet je nezamisliv bez sveopšte saradnje država. Razlikuju se spoljni i unutrašnji državni organi za vođenje spoljne politike. Unutrašnji državni organi kreiraju spoljnu politiku države. Rad se bavi unutrašnjim državnim organima države za održavanje međunarodnih odnosa, u koje spadaju šef države, vlada, ministar spoljnih poslova i parlament.

Article info:

Received: November 17, 2022
Corrected: January 15, 2023
Accepted: March 23, 2023

Ključne reč:

DRŽAVA,
DIPLOMATIJA,
POLITIKA,
DRŽAVNI ORGANI.

UVOD

Diplomatija je odraz politike jedne države i izuzetno je važna za funkcionisanje jedne države, tako da joj se daje posebna pažnja u svakoj državi.¹

Danas u uslovima globalizovane međunarodne zajednice svet je nezamisliv bez sveopšte saradnje država. Bez obzira na veličinu i stepen razvijenosti država one su upućene jedna na drugu. Promene koje se dešavaju u međunarodnom pravu su nužnost, ali univerzalne kategorije ostaju trajne vrijednosti tako da se razvoj mora zasnivati na saradnji i saglasnosti svih članova međunarodne zajednice.

¹ U vezi s tim: Đelošević 2010.



Spoljni državni organi za vođenje spoljne politike imaju isključiva funkcija održavnje međunarodnih odnosa za razliku od unutrašnjih državnih organa koji kreiraju spoljnopolitičko delovanje države, pored drugih funkcija koje obavljaju.² Unutrašnji državni organi koji su nadležni za vođenje spoljne politike su najviši državni organi u državi. Ti organi donose najviše spoljnopolitičke odluke koje spoljni državni organi treba da realizuju na međunarodnom planu. U tom postupanju razlikujemo dva procesa koji su povezani i zavise jedan od drugog. Spoljna politika se sastoji u neprekidnom procesu donošenja spoljnopolitičkih odluka i postupanja po njim, što se ogleda u postaju dvije faze odnosno postojanju unutrašnjih i spoljnih državnih organa za vođenje spoljne politike.

Politika države sastoji se od unutrašnje i spoljne politike. Spoljna politika zavisi od unutrašnje politike i sama njena koncepcija određena je unutrašnjom politikom. Organi koji su prvenstveno nadležni za vođenje unutrašnje politike imaju posebna ovlašćenja i u spoljnoj politici što će biti obrađeno u samom radu. U savremenim državama unutrašnji državni organi koji imaju ovlašćenja u vođenju spoljne politike su šef države, vlada, ministar spoljnih poslova i parlament.

POJAM DIPLOMATIJE

Reč diplomatija potiče od grčke reči «Δίπλωμα - Diploma», što je prvobitno označavala dvostruko presavijenu ispravu koja je služila kao dokaz završenog fakulteta. Ova reč kasnije je dobila drugačije značenje i označavala je sve službene dokumente u koje su spadali i sporazumi vladara zaključeni u pismenoj formi. Svoje današnje značenje reč diplomatija – «Διπλωματία» je dobila u Francuskoj u 18. veku, otkad se koristi i u drugim evropskim jezicima.

Diplomatija kao reč ima sledeća značenja:

- Sposobnost, znanje, veština i metoda, održavanja međunarodnih odnosa, pregovaranja, rešavanja konfliktnih situacija.
- Celokupna struktura jedne države koja služi predstavljanju neke zemlje u pojedinim državama i održavanje službenih odnosa sa drugim državama i međunarodnim organizacijama. Tu strukturu čine na prvom mestu ministarstvo spoljnih poslova i diplomatsko-konzularna predstavništva;
- Profesija, karijera, struka predstavljanja države u međunarodnim odnosima kojima se bavi diplomata;
- Nauka koja proučava i podučava o relevantnim pitanjima u međunarodnim odnosima i vođenju spoljne politike. Kao nauka ona je kompilacija raznih naučnih područja, a pre svega politike, prava, ekonomije, istorije, geografije itd.

Diplomatija je oblik državne aktivnosti koji je usmeren na međunarodne odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, koji putem državne aparature služi za predstavljanje vlastite države u svetu i održavanje odnosa sa drugim subjektima međunarodnog prava.

2 U vezi s tim: Petrović 2022.



Diplomatija u subjektivnom smislu predstavlja sposobnost, znanje i veštinu održavanja međunarodnih odnosa, pregovaranja sa drugim državama i rešavanje sporova među njima. Diplomacija kao nauka proučava relevantna pitanja u međunarodnim odnosima i spoljnoj politici.

Diplomatija jedne države sprovodi se putem državnih organa koji preduzimaju aktivnosti u skladu sa unutrašnjim pravnim propisima i ovlašćenjima datim od strane najviših državnih organa. Istovremeno diplomatija jedne države mora biti u skladu sa važećim međunarodnim pravom imajući u vidu da se odvija u međunarodnoj zajednici, kao rezultat međusobnih odnosa država koje stupaju u međunarodne odnose. Država sprovodi diplomatske aktivnosti putem državnih organa koji su za to ovlašćeni. Diplomacija je odraz politike jedne države i izuzetno je važna za funkcionisanje jedne države, tako da joj se daje posebna pažnja u svakoj državi.

Pored organa koji sprovode diplomatiju, na neposredan način posebno učešće u formiranju njenog pravca i karaktera ima javno mnjenje. Ona se javlja kao odnos građana prema društvenim kretanjima i procesima koji mogu biti na unutrašnjem planu ili spoljnoj politici neke države. To je pre svega odnos građana prema političkim zbivanjima, odnosno prema spoljnoj politici određene države i njenoj usmerenosti.³

U diplomatiji se koriste sva raspoloživa sredstva koja su u interesu države. U 17. veku britanski diplomata Henri Voton rekao je da „*diplomata je pošten čovek koji je poslat u inostranstvo da laže u korist svoje države*“. Činjenica je da u pregovorima diplomate vrlo često prećute istinu ili iznose neistine kako bi postigli najbolje rezultate.⁴

Osnova diplomatije jeste pregovaranje kao način da dvije ili više strana dođu do nalaženja zajedničkog rešenja koje će biti u interesu svih. Pregovori mogu da imaju tri modela. Jedan model su pregovori nagodba, kada se do dogovora dolazi nalaženjem rešenja koje je negde između početnih pregovaračkih pozicija. Drugi model jeste kada se pregovaranje posmatra kao nadmoć, te jedna strana koristeći pregovaračke taktike nastoji drugu stranu da primora da pristane na njene uslove. Treći model predstavlja način na koji se ravnopravno rešava zajednički problem.⁵

Danas je svet nezamisliv bez sveopšte saradnje država. Bez obzira na veličinu i stepen razvijenosti država one su upućene jedna na drugu. Promene koje se dešavaju u međunarodnom pravu su nužnost, ali univerzalne kategorije ostaju trajne vrednosti, tako da se razvoj mora zasnivati na saradnji i saglasnosti svih članova međunarodne zajednice. Zbog univerzalnih vrednosti neophodna je saradnja svih država kako bi se prevazišle postojeće krize.⁶

3 Vukadinović 2004, 182.

4 Mearsheimer 2007, 40.

5 Salakjuz 2006, 8-11.

6 Avramov 1998, 70-100.



Razvojem civilizacije i zabranom primene sile u rešavanju sporova među državama, te zabranom da se nasilnim putem ostvaruju interesi država, dolazi do promena u međunarodnoj zajednici u pravcu zbližavanja država. Države su primorane na koezistenciju, te su prinuđene na uspostavljanje međusobnih odnosa, što je nemoguće bez određenih međusobnih ustupaka.⁷ Države moraju sarađivati, jer zabranom upotrebe sile, načelo humanosti je postalo imperativna norma koju moraju države poštovati.⁸

Države u međunarodnim odnosima nastoje ostvariti što bolju poziciju, te u nastupu prema drugim državama često se koriste sredstvima koja nisu moralna, samo kao bi ostvarile svoje ciljeve. Istorija je pokazala da su države u svojoj spoljnoj politici često nastupale nemoralno, na štetu drugih država.⁹

Kao početak modernog razdoblja u međunarodnim odnosima, smatra se 1648. godina, kad je zaključen Vestfalski mir kojim je okončan tridesetogodišnji rat u Evropi. Od tog momenta evropski vladari počinju odbijati vlast Rimokatoličke crkve. Od tada je uspostavljen sistem odnosa između država kao nezavisnih entiteta. Novi odnosi između država omogućavali su im da sklapaju sporazume i rešavaju sporove bez mešanja bilo koje institucije ili obraćanja bilo kojoj instituciji koja bi bila iznad njih. Države su od tada dobile pravo da slobodno odlučuju sa kojom će državom i na koji način održavati diplomatske odnose.

Od Vestfalskog mira 1648. godine počinje razvoj savremenih međunarodnih odnosa između država. Uvodi se niz novih instituta koji se primenjuju u odnosima između država. Humanizuju se ti odnosi i države međusobno pregovaraju o svim odnosima koji se tiču kako rata tako i mira.

Dva osnovna vida savremene diplomatije su bilateralna diplomatija, koja predstavlja diplomatske odnose između dve države i multilateralna diplomatija koja predstavlja diplomatske odnose između više država. Pored osnovnih vrsta diplomatije postoje i paradiplomatija, diplomatija na vrhu ili samit diplomatija, vojna diplomatija, ekonomska diplomatija itd. Pored više vrsta postoji i više oblika diplomatije i to šatl diplomatija, informativna diplomatija, kulturna diplomatija, religijska diplomatija, sportska diplomatija, parlamentarna diplomatija, stalna diplomatija, povremena diplomatija itd. Diplomacija bez obzira na vrstu i oblik u kome se manifestuje ima svoju posebnu težinu i nesporan značaj i važnost.

SPOLJNA POLITIKA

Spoljna politika predstavlja ukupno delovanje države u međunarodnim odnosima, u njenim odnosima sa drugim državama, odnosno međunarodnim organizacija. Te aktivnosti obuhvataju političke, bezbednosne, ekonomske i druge odnose u koje neka država ili drugi međunarodni subjekt svojim delovanjem, akcijama i aktivnostima ulazi u odnos sa spoljnim svetom, rukovodeći se sopstvenim unutrašnjim i spoljnim interesima, u okviru postojećeg sistema odnosa u međunarodnoj zajednici.

7 U vezi s tim: Novaković 1936.

8 Bartoš 1963, 13.

9 Popper 2003, 86-87.



Spoljna politika se sastoji iz dva odvojena politička procesa koji su istovremeno povezani i uslovljeni. Prvi proces predstavlja političku i pravnu aktivnost na kreiranju odnosno utvrđivanju spoljne politike od strane najviših državnih organa u skladu sa ustavom date države, odnosno političke i bezbednosne politike usvojene od strane države u odnosima sa drugim državama. Kreiranje spoljne politike u savremenim demokratskim državama je u nadležnosti najviših državnih organa. Drugi proces predstavlja sprovođenje spoljne politike, održavanjem međunarodnih odnosa kroz organizovanu diplomatsku aktivnost. Ovaj drugi proces predstavlja diplomatsku aktivnost kojom se realizuju usvojene spoljnopolitičke odluke date države.¹⁰

Sve države kao subjekti međunarodnog prava imaju određeno središte spoljnopolitičkog odlučivanja, odakle proizilazi većina spoljnopolitičkih akcija. To su u većini država vlade koje pored političara u svom sastavu imaju niz visokostručnih državnih službenika, diplomata, pravnika koji učestvuju u kreiranju i sprovođenju spoljne politike. U savremenim demokratskim državama učešće u u kreiranju spoljne politike imaju i predstavnici građana, kao i sami građani putem javnih rasprava, referendumu itd. Posebnu ulogu u kreiranju spoljne politike imaju visokostručni državni službenici koji objedinjuju stručnost, iskustvo, informisanost, veze i stalnost. Njihova uloga postepeno raste u slučaju situacija kada su vlade nestabilne i kada se ministri spoljnih poslova i predsednici vlada menjaju pre nego što preduzmu značajnije mere u spoljnoj politici. U takvim uslovima često spoljna politika pada u senu unutrašnje politike. Od posebne važnosti za spoljnopolitičko odlučivanje imaju stručnjaci koji ne moraju biti u državnoj službi, a to su razni analitičari, stručnjaci zaposleni u naučnim i obrazovnim institucijama itd.

Spoljna politika se sastoji u neprekidnom procesu donošenja spoljnopolitičkih odluka i postupanja po njima. Kada su u pitanju ove odluke teško se može povući granica između značajnih i beznačajnih odluka, te ona često zavisi od svakog pojedinačnog slučaja i unapred se teško mogu predvideti sve njihove posledice.

Ciljevi spoljnopolitičkog odlučivanja ne mogu se racionalno određivati bez poznavanja sredstava koja subjektu međunarodnog prava stoje na raspolaganju, a sam izbor sredstava uslovljen je prethodnim izborom cilja. Ciljevi spoljne politike zavise pre svega od subjekata od kojih njihovo ostvarenje zavisi i na koje će se posledice tog ostvarenja odnositi, kao i od roka za izvršenje postavljenog cilja.

Diplomatskom aktivnošću se ostvaruje utvrđena spoljna politika, odnosno realizuju se donesene spoljnopolitičke odluke. Sprovođenje spoljne politike je glavni cilj i zadatak diplomatije. Iz njega proizilaze sve njene osobenosti. Diplomacija najneposrednije zavisi od spoljne politike i njen osnovni zadatak je da prati spoljnu politiku, da učestvuje u njenom kreiranju, prati njenu dinamiku i njene promene. Uloga diplomatije u odnosu na spoljnu politiku nije pasivna, te ona nije puki izvršilac spoljne politike, već ima kreativno učešće u celokupnom njenom procesu od kreiranja pa do sprovođenja, a posebno u specifičnim konkretnim situacijama koje se nisu mogle predvideti i planirati.

¹⁰ U vezi s tim: Dimitrijević - Stojanović, 1996.



Politika svake države sastoji se od unutrašnje i spoljne politike. Spoljna politika zavisi u velikoj meri od unutrašnje politike i sama njena koncepcija određena je unutrašnjom politikom. Organi koji su prvenstveno nadležni za vođenje unutrašnje politike imaju posebna ovlašćenja i u spoljnoj politici. Tako međunarodni ugovor nije moguće da stupi na snagu bez ratifikacije, tako što se od predstavničkog organa mora usvojiti, a šef države mora potpisati odgovarajući pravni akt.

UNUTRAŠNJI DRŽAVNI ORGANI NADLEŽNI ZA VOĐENJE SPOLJNE POLITIKE

Unutrašnji organi za vođenje spoljne politike su nadležni za kreiranje spoljne politike države. Unutrašnji državni organi koji imaju ovlašćenja u spoljnoj politici predstavljaju državu i upravljaju sistemom koji neposredno stupa u međunarodne odnose. Oni donose najvažnije odluke koje treba da sprovedu spoljni organi za održavanje međunarodnih odnosa. Međutim imaju značajna ovlašćenja i u neposrednom vođenju spoljne politike. Oni postupaju u skladu sa ovlašćenjima koja su im data ustavom i drugim propisima države. Unutrašnji organi države nadležni za vođenje spoljne politike su:

1. Šef države;
2. Vlada;
3. Ministar spoljnih poslova;
4. Parlament.

ŠEF DRŽAVE

Šef države je najviši predstavnik države unutar njenih granica i u inostranstvu. Ovakav njegov status potiče iz vremena aposlutističkih monarhija u Evropi, kada su se počeli stvarati temelji međunarodnog prava. Šef države je jedan od unutrašnjih organa nadležnih za vođenje spoljne politike. On u skladu sa unutrašnjim propisima države i međunarodnim pravom zastupa državu u međunarodnim odnosima. On je najviši državni organ koji učestvoje u spoljnoj politici države, te u ime države daje izjave i opunomoćuje druge organe za vođenje spoljne politike. Njegovi akti u spoljnoj politici smatraju se aktima države te ih mora preduzimati u skladu sa ovlašćenjima koja ima.

Obično se pravi razlika između monarha i predsednika republike kada obavljaju funkciju šefa države. Njihov položaj u međunarodnoj zajednici je isti i gledaju se i jedan i drugi kao predstavnici njihovih država odnosno šefovi država. Monarh predstavlja suvernu ličnost te je pravno nedogovorani, te ne može sudski odgovarati, ali postoji njegova moralna i politička odgovornost. U pogledu imovinskih sporova obično je isključen monarhov imunitet. Njegov položaj je određen osnovnim zakonima, a ne običnim. Smatra se da je njegova ličnost posvećena i da mu je data vlast od samog Boga. On uživa veliko poštovanje u državi i smatra se nepovredivim. On na položaj dolazi naslednim putem i po pravilu je inokosni organ. Za razliku od monarha predsednik nije suverna ličnost, te je pravno odgovoran, podleže pravnim propisima, ali na drugačiji način od običnih građana.



Podleže sudskoj odgovornosti, a ima i moralnu i političku odgovornost. Po pravilu njegov položaj je određen običnim zakonima kojima mu se daje javnopravni položaj. Položaj predsednika po pravilu je izboran, a ne nasledan, mada ima slučajeva kada se predsednička funkcija nasleđuje ili proglašuje se doživotni predsednik čime je njegov položaj sličan monarhu. On je inokosni organ, a izuzetno kolegijalni organ, kada postoji više predsednika koji čine predsedništvo, prezidijum itd.¹¹

Položaj šefa države zavisi od državnog uređenja države, tako da on može imati veća ili manja ovlašćenja u vođenju spoljnih poslova. Ali bez obzira kakvo je državno uređenje šef države značajnu ulogu igra kako individualni predstavnik u zastupanju države u međunarodnoj zajednici. U nekim državama, šef države ima simbolična ovlašćenja, a u nekim izuzetno velika, što zavisi od samog uređenja države. Međutim uspostavljeni su određeni standardi kako različita ovlašćenja koja se daju šefovima država ne bi uticala na njihovu ulogu koju imaju u spoljnoj politici. Prilikom uspostavljanja međunarodnih odnosa mora se utvrditi koje su funkcije šefa države i kakve posledice proizvode akti koje on preduzima, kao bi se izbegle eventualne nedoumice.

Funkcije koje najčešće obavlja šef države u oblasti spoljne politike su zaključenje međunarodnih ugovora, imenovanje diplomatskih predstavnika odnosno predaja punomoćja akreditovanih u državi, kao i primanje punomoćja stranih diplomatskih predstavnika, učestvovanje u pregovorima sa predstavnicima drugih država i uopšte određivanje smernica spoljne politike. Ratifikaciju međunarodnih ugovora najčešće vrši parlament ili vlada u zavisnosti kako je to regulisano u pojedinoj državi, dok šef države izdaje ispravu o ratifikaciji. Šef države može i da prekorači svoja ovlašćenja u vođenju spoljne politike, ali to nije od značaja za druge države i polazi se od pretpostavke da on posutupa u skladu sa svojim ovlašćenjima.

Zavisno kako je država uređena šef države može biti jedno lice, odnosno individualni organ i kolektivni organ kada više lica vrše funkciju kolektivnog šefa države. Ukoliko je individualni organ on se naziva predsednik, monarh, kralj, car, knez, kan, vojvoda, papa, sultan, emir u zavisnosti kako je država uređena. Ukoliko šefa država čini više lica, najčešći je naziv predsedništvo kao što je slučaj u Bosni i Hercegovini, gdje se predsedništvo sastoji od tri lica koja su biraju na neposrednim izborima. U Švajcarskoj kolektivni organ koji obavlja funkciju šefa države naziva se Savezno veće koje se sastoji se od sedam članova koji se biraju od strane Savezne skupštine Švajcarske. Predsednik i podpredsednik Saveznog veća biraju se iz reda članova Saveznog veća, mandat im traje godinu dana, nakon čega podpredsednik preuzima funkciju predsednika, a bira se novi podpredsednik. Predsednik Saveznog veća predstavlja državu u inostranstvu i smatra se zvaničnim predsednikom Švajcarske. U slučajevima kolektivnih organa koji obavljaju funkciju šefa država dolazi do naizmeničnih izmena, gde se bira jedan od članova kao prvi među jednakim i kao predstavnik države, jer nastupanje u spoljnoj politici sa istovremenim postojanjem više šefova države nije prihvatljivo.

¹¹ Mitrović 2008, 104-108.



Države moraju imati subjekt koji ih zastupa u međunarodnoj zajednici, odnosno svaka država mora imati šefa države bilo da je on najviši organ u državi ili ne ili da je kolektivni ili individualni organ. Za međunarodno pravo je nevažno kakvo je uređenje u državi i na koji način je izabran šef države. Istu ulogu u međunarodnoj zajednici imaju šefovi država bez obzira da li je u pitanju to predsednik ili monarh.

Od značaj za međunarodno pravo nije ni način na koji se bira šef države. Šef države može biti biran od strane građana bilo neposredno ili posredno, a može biti biran od određenog državnog organa, a najčeće je to parlament države. U pojedinim državama može pored šefa države obavljati i funkciju šefa vlade kakav je slučaj u SAD. Ukoliko je šef države došao na vlast putem državnog udara i pored toga što je to nezakonit način preuzimanja vlasti on je legalni predstavnik države u inostranstvu.

Šef uživa brojne privilegije i imunitete u inostranstvu polazeći od činjenice da zastupa interese države, a ne sopstvene interese. Počasti koje mu se ukazuju smatra se da nisu namenjene njemu već državi koju predstavlja. Šef države uživa imunitet od krivične, građanske i upravne nadležnosti organa strane države u kojoj se nalazi. On živa imunitet od sudskog gonjenja i u slučaju da učini krivično delo. Ukoliko prihvati nadležnost suda može se pojaviti pred sudom u građanskim postupcima ili ukoliko se spor vodi oko njegovih nepokretnosti u inostranstvu.

Posebna je situacija ako šefovi država učine neko krivično delo koje spada u krug međunarodnih zločina. Međutim oni uživaju imunitet od krivičnog gonjenja i u slučaju da učine međunarodni zločin, a nalaze se u stranoj državi dok obavljaju svoju funkciju. Međunarodni sud pravde je istakao, da oni ipak mogu odgovarati u svojoj državi, ali i u stranoj državi ukoliko njihova država ne pozove se na imunitet. Takođe po prestanku obavljanja funkcije prestaje im imunitet te ih strana država, ako je nadležna po međunarodnom pravu, može krivično goniti za dela koja su izvršili pre obavljanja funkcije, u toku obavljanja funkcije, kao i dela koja su vršili u privatnom svojstvu dok im je trajala funkcija. Izuzetak je da se šefovi država mogu krivično goniti u toku obavljanja funkcije, ali pred nadležnim međunarodnim krivičnim sudovima. U slučaju da su po statutu odnosno aktu o osnivanju nadležni međunarodni krivični sudovi onda je isključena nadležnost nacionalnih sudova.¹²

Dok se nalazi u inostranstvu šefu države mora se obezbediti posebna zaštita od strane države u kojoj boravi službeno. U njegovu zaštitu prilikom službenih poseta uključuju se i bezbednosne snage države domaćina.

U teoriji postoje različiti stavovi da lica u pratnji šefa države uživaju iste privilegije u toku službene posete drugoj državi. Jedni smatraju da nemaju te privilegije, dok drugi smatraju da im se te privilegije trebaju priznati analogno sa privilegijama koje imaju redovni diplomatski predstavnici. Kako ta lica nastupaju u ime države i službeno borave u drugoj državi kao pratnja šefa države, a ne privatno, tako im se trebaju priznati diplomatske privilegije.¹³

12 Dimitrijević - Račić 2007, 164-165.

13 Avramov - Kreča 1996, 148.



U pogledu imuniteta i povlastica analogna pravila važe i za druge najviše funkcionere koji predstavljaju državu u inostranstvu kao što su šefovi vlada, ministri inostranih poslova, predsednike parlamenta kao i članove njihovih porodica.

Pozicija šefa države i uspešnost obavljanja njegovih dužnosti prvenstveno se ocenjuje prema rezultatima postignutim o oblasti spoljnih poslova. Da bi predsednik dobio političku podršku parlamenta i javnog mnjenja odlučujući su potezi koji svoju refleksiju imaju u međunarodnoj zajednici. Psihološki i vrednosni sklop ideala šefa države, kao i njegove ambicije, verovanja i najrazličitije karakterne osobine imaju odraz na način postupanja kako u unutrašnjoj, tako i spoljnoj politici.¹⁴ Putem njih se može lakše utvrditi nivo uspeha i promašaja prvog čoveka države.

VLADA

Vlada predstavlja kolektivni organ koji najveću ulogu ima u oblasti spoljnih poslova u pogledu toga što najčešće bira ministra spoljnih poslova koji u njeno ime nastupa u međunarodnoj zajednici. Vlada obično usmerava aktivnosti ministra spoljnih poslova i donosi odluke koje on treba da sprovede u međunarodnoj zajednici. Vlada određuje spoljnu politiku čije osnove postavlja parlament. Vlada je vezana osnovnim pravcima spoljnopoličkog delovanja koji po pravilu u većini država utvrđuje parlament. Akti vlade preduzeti na međunarodnom planu obavezuju državu.

Vladu čine ministri i predsednik vlade odnosno premijer. Predsednik vlade ima određena ovlašćenja da nastupa u spoljnoj politici. Postoje države u kojima je šef države ujedno i predsednik vlade kao što je slučaj u SAD, ali u velikom broju država postoji predsednik vlade koji ima znatna ovlašćenja, dok šef države sa druge strane ima simbolična ovlašćenja. U državama u kojima postoji predsednik vlade težište vlasti ima parlament, dok vlada vrši izvršnu vlast i zavisi od podrške parlamenta. U ovako uređenim državama najvažnije odluke u spoljnoj politici donosi vlada i njen predsednik.

Vlada može da istupa u celini, ali najčešće u njeno ime u spoljnoj politici istupa predsednik vlade. Osim predsednika jedino još u ime države može istupati ministar spoljnih poslova dok drugi članovi vlade to ne mogu. Međunarodno pravo predsedniku vlade priznaje određena ovlašćenja u spoljnopoličkom delovanju nezavisno od unutrašnjeg prava države. Predsednik vlade može izdavati punomoćja za potpisivanje međunarodnih ugovora i može i sam potpisivati međunarodne ugovore bez posebnog punomoćja od drugog državnog organa. On ima sve privilegije, povlastice i imunitete tokom boravka u ime države u inostranstvu. Za razliku od šefa države on simbolizuje svoju državu i njenu suverenost te lično ne uživa sve počasti koje ima i šef države. Tokom službenog boravka u inostranstvu on ima status kao šef specijalne diplomatske misije dok prema Konvenciji o specijalnim pravima iz 1969. godine uglavnom uživa iste povlastice i imunitete koje uživaju članovi stalnih diplomatskih misija prema Bečkoj konvenciji o diplomatskim odnosima iz 1961. godine.

¹⁴ Renshon - Stan 1996, 402.



Kako se razvijaju međunarodni odnosi, tako i pojedini drugi resori vlade sve više imaju potrebu za delovanjem na međunarodnom planu, a posebno učešće imaju u specijalnim diplomatskim misijama. To je posebno izraženo kod ministarstava trgovine, finansija i saobraćaja imajući u vidu prirodu posla koji se obavlja u ovim ministarstvima i da nacionalne granice više nisu barijera u ovim oblastima.¹⁵ Ministri ovih resora takođe nastupaju na međunarodnom planu, ali moraju imati posebno punomoćje da bi obavezali svoju državu.

MINISTAR SPOLJNIH POSLOVA

U Franacuskaj 1624. godine kardinal Rišelje vrhovni ministar francuskoj kralja Luja osnovao je prvo ministarstvo spoljnih poslova. Ranije su tu funkciju obavljali razni državni službenici koji su pored spoljnih poslova obavljali neke poslove i na unutrašnjem planu. Do nastanka prvih ministarstava spoljnih poslova došlo je usled shvatanja da se odnosi između država zasnivaju na ravnoteži te je potrebno stalno održavati intezivne odnose. Ministratsvo spoljnih poslova trebalo je da uspostavi vezu i koordinaciju između države i stalnih diplomatskih predstavništava i sprovodi jedinstvenu spoljnu politiku države. Druge države u Evropi slijede francuski primer tek u 17. veku, tako da Velika Britanija formira svoje prvo ministarstvo spoljnih poslova, a SAD ubrzo nakon toga 1789. godine. Kina, Japan, Turska i neke druge država tek u 19. veku formiraju prva ministarstva spoljnih poslova. Usled potreba za jačanjem informisanja, odašiljanja, finansiranja i održavanja redovnih i sigurnih komunikacija sa diplomatskim predstavnicima u inostranstvu razvijaju se prva ministarstva spoljnih poslova.¹⁶

Ministar spoljnih poslova član je vlade koji se nalazi na čelu ministarstva spoljnih poslova u čiju nadležnost ulazi vođenje spoljne politike. Ministar spoljnih poslova nastupa po smernicama koje mu daje vlada ili predstavnički organ. On ima velika ovlašćenja u spoljnoj politici i velike slobode kod preuzimanja određenih mera u skladu okvira koje odredi vlada. On ima inicijativu u spoljnopolitičkom delovanju i izvršava odluke vlade na međunarodnom planu.

Njegov položaj se razvio iz funkcije službenika apsolutističkih vladara, koji su vodili računa o diplomatskim odnosima njihovog vladara sa vladarima drugih država.

Ministar spoljnih poslova zastupa državu u inostranstvu bez posebne punomoći jer se podrazumeva da je za to nadležan. On daje izjave u ime države koje su obavezne po nju i može zaključivati međunarodne ugovore za koje mu ne treba posebna punomoć.

Ministar spoljnih poslova kada stupi na funkciju obično se diplomatskim putem obaveste druge države o njegovom imenovanju. On je nadležan za održavanje međunarodnih odnosa i uspostavljanje kontakata sa drugim državama te je od izuzetne važnosti njegova funkcija. Obim ovlašćenja ministra spoljnih poslova zavisi od uređenja države, ali svodi se na slične funkcije u oblasti spoljnopolitičkog delovanja. Ministar spoljnih poslova održava kontakte sa stranim diplomatskim predstavnicima drugih država i predstavništvima međunarodnih organizacija.

¹⁵ Dimitrijević - Račić 2007, 88.

¹⁶ U vezi s tim: Berridge 2004.



Kada se akreditivna pisma predaju šefu države, šefovi stalnih diplomatskih misija uručuju kopije akreditativnih pisama ministru spoljnih poslova. Otpравниci poslova kada obavljaju funkciju šefa stalne diplomatske misije ne akredituju se kod šefa države, nego kod ministra spoljnih poslova. U toku boravka u inostranstvu ministar spoljnih poslova uživa privilegije, povlastice i imunitete kao i šef države i premijer.¹⁷

Poslovi ministra spoljnih poslova obično obuhvataju:

1. Pregovaranje sa diplomatskim predstavnicima drugih država u inostranstvu;
2. Pregovori sa diplomatskim predstavnicima akreditovanim u njegovoj državi;
3. Učestvuje u radu međunarodnih konferencija;
4. Daje smernice u radu diplomatskim predstavnicima svoje države;
5. Zaključuje međunarodne ugovore;
6. Upravlja ministarstvom spoljnih poslova;
7. Koordinira između diplomatskih predstavnika, vlade i šefa države po pitanjima iz oblasti spoljne politike;
8. Prikuplja, analizira i obrađuje informacije iz oblasti spoljne politike;
9. Predlaže vladi preduzimanje mera u oblasti spoljne politike;
10. Razvijanje i unapređivanje odnosa sa drugim državama i međunarodnim organizacijama;
11. Razvijanje privredne saradnje sa drugim državama.

Kako izjave ministra spoljnih poslova obavezuju državu i date su u ime države, a ne u vlastito ime on je dužan da postupa po upustvima vlade. On ima ograničene mogućnosti delovanja koje se moraju kretati u okviru datih ovlašćenja. Vlada određuje opšti kurs spoljne politike dok njenu konkretizaciju vrši ministar spoljnih poslova.

Iza ministra spoljnih poslova stoji brojno osoblje u okviru ministarstva spoljnih poslova. Ministar spoljnih poslova rukovodi radom ministarstva spoljnih poslova, a odgovara vladi, parlamentu ili šefu države u zavisnosti kako je država uređena. U pojedinim državama na čelu ministarstva spoljnih poslova nalazi se predsednik vlade, a postoje slučajevi gde je to šef države. Ono obično ima više organizacionih jedinica koje su nadležne za različite oblasti spoljne politike. Organizacione jedinice nadležne su za određene geopolitičke zone u međunarodnoj zajednici npr. sektor za evropske zemlje ili organizacione jedinice nadležne za pojedinu vrstu međunarodnih odnosa, npr. jedinica za privrednu saradnju.

U većini savremenih država ministarstvo spoljnih poslova nadležnosti u oblasti oblikovanja spoljne politike deli sa drugim ministarstvima i državnim organima.¹⁸ Međutim u mnogim državama ono ima ključnu ulogu u vođenju spoljne politike i usklađivanja multidimensionalnih odnosa između država.

¹⁷ Dimitrijević - Račić 2007, 89.

¹⁸ Berridge 2004, 18.



PARLAMENT

Pobjedom parlamentarizma u nizu država, parlamenti dobijaju sve veća ovlašćenja u spoljnoj politici. Kako su predstavnički organi glomazni aparati koji se sastoje od većeg broja lica koja se najčešće biraju od strane građana, oni nisu prilagođeni za brzo delovanje u spoljnoj politici. Spoljna politika zahteva kontinuirano i brzo delovanje, dok su postupci i procedure kod predstavničkih organa često spori i neprilagođeni za efikasno spoljnopolitičko delovanje. Međutim i u oblasti spoljne politike postoji potreba za utvrđivanjem unapred propisanih opštih pravila kojima će se rukovoditi ostali državni organi koji učestvuju u sprovođenju spoljne politike države.

I pored posebnog karaktera predstavničkih organa oni daju prvu i poslednu reč u spoljnoj politici jedne države. Oni određuju pravce u kojima će se kretati spoljna politika države i daju saglasnost na sve važnije mere koje su preduzete u spoljnoj politici.

Predstavnički organi vrše jedan vid nadzora nad sprovođenjem spoljne politike i predstavljaju organ koji može preduzimati određene zakonske mere ukoliko drugi organi ne sprovedu spoljnu politiku u skladu ustavnim i zakonskim ovlašćenjima države, kao i u slučaju da je ona štetna po interese države.

Ovlašćenja u oblasti spoljne politike koja imaju predstavnički organi najčešće obuhvataju:

1. Ratifikacija međunarodnih ugovora;
2. Donošenje odluke o pristupanju međunarodnim organizacijama;
3. Donošenje odluke o objavljivanju rata ili zaključenju mira;
4. Donosi zakone i druge propise za sprovođenje zaključenih međunarodnih ugovora;
5. Vrš izbor odnosno daje saglasnost za izbor određenih lica odnosno organa koji sprovedu spoljnu politiku države;
6. Vrš izbor nadzor državnih organa za sprovođenje spoljne politike;
7. Usvaja informacije o predzetim merama državnih organa u međunarodnoj zajednici.

Parlamenti kod ratifikacije međunarodnih ugovora ne mogu da ih menjaju, već mogu samo da ih prihvate ili odbiju.

Posebnu ulogu u spoljnoj politici imaju određeni odbori i komisije koji su pomoćna tela predstavničkih organa. Njih biraju predstavnički organi iz svojih redova, kao i iz redova stručnjaka iz oblasti međunarodnog prava i drugih oblasti vezanih za vođenje spoljne politike. Ovi organi su savetodavni organi predstavničkih organa i oni se mogu formirati za određenu konkretnu situaciju u međunarodnoj zajednici ili mogu biti stalnog karaktera kao pomoćni organ za spoljnopolitička pitanja predstavničkog organa.

Takođe postoji mogućnost kontakata članova parlamenta različitih država. Pored članova parlamenta koji imaju većinu koji su na vlasti, u međunarodnoj zajednici nastupaju i članovi parlamenta koji su u redu opozicije. Opozicioni članovi parlamenta stupaju u kontakte i kao članovi svojih partija i takva međunarodna saradnja nema određene međunarodne pravne posledice, te nije obavezujuća za državu.



Parlamenti u mnogim državama nisu se uspjeli izboriti za šire pravo u odlučivanju, nadzoru i uvidu u spoljne poslove svoje države. Parlamenti su retko upoznati sa tokom i pojedinostima spoljne politike svoje države iz razloga potrebe očuvanja tajnosti kao bi se postigao uspeh u međunarodnim pregovorima, kao i potrebe očuvanja državnih i vojnih tajni koje su od značaja za nacionalnu sigurnost države. Parlamenti bi u takvim okolnostima trebali da određuju i odobravaju dugoročne spoljnopolitičke ciljeve svoje države i daju saglasnosti na sve važnije akte u spoljnoj politici, kao što su ratifikacije međunarodnih ugovora.

ZAKLJUČAK

Države diplomatijom ostvaruju ciljeve svoje spoljne politike, a da pri tome ne koriste silu propagandu ili zakon. Predstavnici država na bazi pregovaranja i ustupaka sprovode diplomatiju. Diplomaciju pored državnih lica sprovode i privatna lica po ovlašćenju države. Ona danas obuhvata širok krug poslova koji pored klasičnog uspostavljanja odnosa između država obuhvata i razne vidove prikupljanja informacija kako bi država imala što povoljniju poziciju u međunarodnoj zajednici.

Država putem diplomatije kreira svoj položaj u međunarodnoj zajednici. Pregovaranje predstavlja najvažniju funkciju diplomatije, bez obzira da li se radilo o bilateralnoj ili multilateralnoj diplomatiji.

U savremenoj međunarodnoj zajednici oblici diplomatskih aktivnosti su raznovrsni i prilagodljivi promena imajući u vidu brzinu promena koje se dešavaju na međunarodnoj sceni. Države moraju da se uključuju u aktuelne tokove jer izolacija i kašnjenje na planu spoljne politike izaziva višestruko negativne efekte po svaku državu bez obzira na njenu ekonomsku i političku moć. Putem diplomatije države brane svoje interese i nastoje da ostvare ciljeve od nacionalnog značaja koji u današnjoj epohi globalizacije zavise od niza faktora van državnih granica. Zato svaka država mora imati jasnu i dobro struktuiranu spoljnu politiku u suprotnom dolazi do višestruko štetnih efekata usled nepravovremenih i pogrešnih nastupa u međunarodnoj zajednici.

Države stupaju u međusobne odnose putem svojih organa koji štite njihove interese na međunarodnom planu. Postoje unutrašnji i spoljni organi države za vođenje spoljne politike.

Unutrašnji organi za vođenje spoljne politike su šef države, vlada, ministar spoljnih poslova i parlament. Državni organi koji sprovode diplomatiju ne preduzimaju mere po sopstvenom nahođenju nego postupaju po nalogima viših državnih organa. Ovi organi dobijaju smernice u okviru kojih mogu da postupaju. Učesnici u diplomatskim odnosima i pored činjenice da prenose u međunarodnu zajednicu politiku svoje države, a ne ličnu politiku imaju izvesnu slobodu kod preduzimanjem pojedinih mjera koje se ne mogu predvideti i koje zavise od konkretne situacije. Zbog toga se od lica koja se bave diplomatskog delatnošću traži široko znanje i sposobnosti kako bi mogli pravilno delovati u svakoj situaciji, a sve radi interesa države u čije ime nastupaju.



Kako se određene situacije u spoljnoj politici ne mogu predvideti tako da pored uloge unutrašnjih državnih organa kao kreatora spoljne politike, određenu kreativnu ulogu imaju i spoljni državni organi koji u svakom slučaju moraju postupati prema smernicama koje dobiju. Unutrašnji državni organi nadležni za vođenje spoljne politike donose najvažnije odluke koje treba da sprovedu spoljni organi za održavanje međunarodnih odnosa, međutim imaju značajna ovlašćenja i u neposrednom vođenju spoljne politike. Ovi organi postupaju u skladu sa ovlašćenjima koja su im data ustavom i drugim propisima države.

BIBLIOGRAFIJA

- Avramov S., Kreća M. (1996): *Međunarodno javno pravo*, Beograd: Savremena administracija.
- Bartoš M. (1956): *Međunarodno javno pravo*, II knjiga, Beograd: Kultura
- Berridge R. G. (2004): *Diplomacija: teorija i praksa*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Dimitrijević V., Stojanović R. (1996): *Međunarodni odnosi*, Četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd: Službeni list SRJ.
- Dimitrijević V., Račić O. (2007): *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Đelošević D. M. (2010): *Ekonomska diplomatija*, Novi Sad: Univerzitet Privredna akademija.
- Mearsheimer J. J. (2007): *Why leaders lie: the truth about lying in international politics*, New York: Oxford university press.
- Novaković M. (1936): *Osnovi međunarodnog javnog prava*, I knjiga, Beograd: Jugoslovensko udruženje za međunarodno javno pravo.
- Petrović Ž. (2022): *Međunarodnopravni subjektivitet Bosne i Hercegovine*, Banja Luka: BLC Besjeda.
- Popper R. K. (2003): *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, Tom II, Zagreb: Kruzak.
- Renshon A. S. (1996): *High Hopes-The Clinton Presidency and the Politics of Ambition*, New York: New York University Press.
- Salakjuz V. Dž. (2006): *Svetski pregovarač, sklapanje, vođenje i popravljavanje poslova u svetu u dvadeset prvom veku*, Beograd: Feafa.
- Vukadinović R. (2004): *Međunarodni politički odnosi*, Zagreb: Politička Kultura.



INTERNAL STATE BODIES COMPETENT FOR LEADING FOREIGN POLICY

Željko Petrović, Ph.D

University of Business Studies,
Banja Luka, Bosnia and Herzegovina

Summary:

Diplomacy is a state activity focused on international relations with other states and international organizations. It is a unique combination of knowledge of law, politics, and economics that should be applied in foreign policy in order for the state to achieve the best possible position in the international community, that is, international relations. States have always been directed at each other, while in today's international community, no state can be isolated and survive as such. The world is unthinkable without the full cooperation of states. External and internal state bodies for conducting foreign policy are different. Internal state bodies create the state's foreign policy. The paper deals with the internal state bodies of the country for maintaining international relations, which include the head of state, the government, the minister of foreign affairs and the parliament.

Keywords:

STATE,
DIPLOMACY,
POLITICS,
STATE BODIES.