

Универзитет „Дон Незбит“, Нови Београд

Факултет за право, јавну управу и безбедност, Нови Београд

Вељко Благојевић

**ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПРЕДСТАВНИШТВА СИСТЕМА
ОДБРАНЕ У РЕАЛИЗАЦИЈИ СПОЉНОПОЛИТИЧКЕ
ФУНКЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

- ЗАВРШНИ РАД-

Београд, 2015. године

Универзитет „Дон Незбит“, Нови Београд
Факултет за право, јавну управу и безбедност, Нови Београд

Вељко Благојевић

**ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПРЕДСТАВНИШТВА СИСТЕМА
ОДБРАНЕ У РЕАЛИЗАЦИЈИ СПОЉНОПОЛИТИЧКЕ
ФУНКЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
- ЗАВРШНИ РАД-**

Предмет: Компаративне јавне (безбедносне) политике
Име и презиме ментора: проф. др Неђо Даниловић

Име и презиме студента: Вељко Благојевић
Број индекса: 10003/2012
Студијски програм: Право, јавна управа и безбедност
Смер/модул: Безбедност
Матични број: 0910968710253

Нови Београд, октобар, 2015

САДРЖАЈ

Резиме	5
Абстракт	7
УВОДНА РАЗМАТРАЊА	9
1. ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА.....	12
1.1. Формулација проблема истраживања	12
1.2. Одређивање предмета истраживања	23
1.3. Циљеви истраживања.....	31
1.3.1 Научни циљеви истраживања	31
1.3.2. Друштвени циљеви истраживања.....	31
1.4. Хипотетички оквир истраживања.....	32
1.4.1. Општа (генерална) хипотеза	32
1.4.2. Посебне хипотезе.....	32
1.5. Начин истраживања.....	39
1.6. Научна и друштвена оправданост истраживања.....	43
2. ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ ДИПЛОМАТИЈЕ И ОДБРАМБЕНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ КАО СПОЉНОПОЛИТИЧКЕ ФУНКЦИЈЕ ДРЖАВЕ.....	46
2.1. Појмовно одређење дипломатије и њен историјски развој и класификација	46
2.1.1. Појмовно одређење дипломатије.....	46
2.1.2. Настанак дипломатије	53
2.1.3. Осврт на историјски развој дипломатије	60
2.1.4. Класификација дипломатије	66
2.2. Појам, настанак, развој и класификација одбрамбене дипломатије.....	70
2.2.1. Појмовно одређење одбрамбене дипломатије.....	71
2.2.2. Настанак одбрамбене дипломатије	77
2.2.3. Историјски развој одбрамбене дипломатије	81
2.2.4. Класификација одбрамбене дипломатије	84
2.3. Улога, функције и значај одбрамбене дипломатије у остваривању спољнополитичке функције државе	86
2.3.1. Улога одбрамбене дипломатије у остваривању спољнополитичке функције државе	86
2.3.2. Функције одбрамбене дипломатије.....	92
2.3.3. Значај одбрамбене дипломатије у креирању и реализацији спољне политике	97
3. НОРМАТИВНО-ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ОБЛАСТИ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРЕДСТАВНИШТВА СИСТЕМА ОДБРАНЕ У НАЦИОНАЛНОМ И МЕЂУНАРОДНОМ ЈАВНОМ ПРАВУ	103
3.1. Међународно-правна регулатива у области дипломатије и представништва система одбране	103
3.1.1. Обичајно право као извор дипломатског права	104
3.1.2. Уговорно право као извор дипломатског права	108

3.1.3. Бечка конвенција о дипломатским односима као кодификовани извор дипломатског права	112
3.2. Анализа позитивно-правних решења области спољне политике у Републици Србије.....	117
3.2.1. Анализа одредби Устава Републике Србије које се односе на дипломатију и безбедност	117
3.2.2. Анализа позитивне законске регулативе представништва система одбране Републике Србије у иностранству.....	120
3.2.3. Тенденција развоја дипломатије према усвојеном Нацрту закона о спољним пословима Републике Србије	128

4. ОРГАНИЗАЦИЈА САВРЕМЕНЕ ДИПЛОМАТКО-КОНЗУЛАРНЕ СЛУЖБЕ И ПРЕДСТАВНИШТВА СИСТЕМА ОДБРАНЕ	131
4.1. Организација модерне дипломатско-конзуларне службе	131
4.1.1. Организацијска структура Министарства спољних послова Републике Србије.....	138
4.1.2. Организацијска структура дипломатско-конзуларних представништва и сталних мисија Републике Србије у иностранству	142
4.2. Компаративна анализа организацијских решења представништва система одбране у одређеним европским земљама.....	145
4.2.1. Организацијско-функционална решења Републике Аустрије	147
4.2.2. Организацијско-функционална решења Швајцарске Конфедерације	151
4.2.3. Организацијско-функционална решења Руске Федерације	156
4.2.4. Организацијско-функционална решења Савезне Републике Немачке	161
4.2.5. Организацијско-функционална решења Републике Француске.....	165
4.2.6. Организацијско-функционална решења Велике Британије	167
4.2.7. Организацијско-функционална решења Републике Хрватске.....	174
4.2.8. Организацијско-функционална решења Републике Македоније.....	177
4.3. Компаративна анализа постојеће структуре управљања представништвима система одбране Републике Србије	184

5. КОНЦЕПТУАЛНИ МОДЕЛ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ПРЕДСТАВНИШТВА СИСТЕМА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ИНОСТРАНСТВУ.....	190
5.1. Основна начела функционисања представништва система одбране у иностранству ...	191
5.1.1. Јединство	191
5.1.2. Непрекидност	197
5.1.3. Поузданост	200
5.1.4. Ефикасност.....	200
5.1.5. Професионаланост.....	211
5.2. Традиционална (класична) организацијска структура управљања представништвима система одбране у иностранству.....	218
5.3. Модерни (интеграциони) модел организовања управљања представништвима система одбране у иностранству	227
5.4. Традиција, култура и протокол у спољној политици	231

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	236
-------------------------------------	------------

7. ЛИТЕРАТУРА	264
----------------------------	------------

Резиме

Србија има дугу традицију у организацији представништва система одбране у иностранству, која је започела одмах након стицања независности. Стварање југословенске државе је омогућила Српска војска и Влада које су у великим искушењима Првог светског рата успеле да ратним напорима и дипломатијом извојевају ослобођење и уједињење. Бивша СФР Југославија је наставила праксу умешног коришћења војних ефектива у спољној политици. Крај хладног рата и насилни распад СФРЈ је довео до битно промењених услова којима Србија треба да усагласи своју спољну политику и начин коришћења свих расположивих спољнополитичких средстава, од дипломатских до војних.

У склопу свеобухватне реформе система одбране, која је уследила након пада Милошевића, успостављена је нова организацијска структура Министарства одбране која се односи на управљање представништвима система одбране у иностранству. Законска регулатива система одбране није посветила довољно пажње представништвима система одбране у иностранству, те је изостала и дефиниција одбрамбене дипломатије, не само у законској регулативи већ и у подзаконским документима. То сматрамо недопустивим, јер се правно није у потпуности уредила тако важна улога система одбране у реализацији спољне политике.

Поред тога, у Министарству одбране је формирана Управа за међународну војну сарадњу, која је преузела обавезе планирања међународне сарадње и реализације мултилатералне сарадње, док је Војнообавештајној агенцији остала у надлежности реализација билатералне међународне сарадње. На овај начин је децентрализовано управљање представништвима система одбране у иностранству, што је неспојиво са начелом јединства и ефикасности система одбране прокламованог у Стратегији одбране Републике Србије.

Јасно је да нови изазови и спољнополитички приоритети Републике Србије захтевају редефинисање места, улоге, организације, управљања, усмеравања, координације и контроле представништава система одбране у иностранству. Циљ ове докторске дисертације је да дефинише појам одбрамбене дипломатије, анализира постојећа

организациона и функционална решења управљања представништвима система одбране у иностранству, анализира страна искуства, дефинише могуће организацијско-функционалне моделе и понуди концепцијски модел који би се оптимално могао применити у складу са националним правним поретком, постојећом организацијом и традицијом Србије.

Кључне речи: дипломатија, одбрамбена дипломатија, спољна политика, војна сила, Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране Републике Србије, организација и управљање.

Abstract

Serbia has a long tradition in the organization of the Defence System representations abroad, which began immediately after independence. Serbian army and Government succeeded in the war effort and diplomacy to achieve liberation and unification of South Slavs in one state. SFR Yugoslavia has continued to practice skillful use of military resources in foreign policy. End of the Cold War and the violent breakup of Former Yugoslavia led to a significant change of conditions that Serbia needs to harmonize its foreign policy and the way of using all available foreign resources, from diplomatic to military.

After the fall of the Milosevic regime, a comprehensive reform of the Defence System established a new organizational structure of The Ministry of Defence relating to the management offices of the Defence System abroad. Defence legislation has not devoted enough attention to the missions of the Defence System abroad, that resulting in a lack of definition of Defence Diplomacy, not only in legislation but also in the sub-documents. We consider it unacceptable that the national law is not fully regulating such an important role in the Defense System in the implementation of foreign policy.

In addition, The Ministry of Defence was formed Department for International Military Cooperation which took over the responsibilities of planning overall international cooperation and implementation of multilateral cooperation, and the Military Intelligence Agency remained under the jurisdiction of the implementation of bilateral international cooperation. In this way, management system of defense missions abroad is decentralized, which is incompatible with the principles of unity and efficiency of the Defence System proclaimed in the Defence Strategy of the Republic of Serbia.

It is clear that the new challenges and foreign policy priorities of the Republic of Serbia require a redefinition of place, role, organization, management, guidance, coordination and control of the Defence System representative offices abroad. The aim of this doctoral thesis were to define the term defense diplomacy, analyzes the existing organizational and functional solution of the Defence system management missions abroad, analyzes the foreign experiences, defines possible organizational and functional models and offer a conceptual model that could be applied

optimally in accordance with the national legal order, the existing organization and traditions of Serbia.

Key words: Diplomacy, Defence Diplomacy, Foreign Policy, Military Power, National Security Strategy of the Republic of Serbia, Defense Strategy of the Republic of Serbia, Organization and Management.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Мотив за бављење темом политичко-правне уређености представништва система одбране Републике Србије потекао је од спознаје да се код нас недовољно разматра значај војне силе у спољној политици државе, с једне стране, али и познавања свих изазова и тешкоћа у изградњи функционалног система одбране. На жалост, догађаји из наше ближе националне историје указују на неопходност константног теоријског и практичног испитивања и доградње система одбране и истрајавању на разматрању бољих решења у избору спољнополитичких инструмената који би најадекватније допринели реализацији националних интереса.

У свим спољнополитичким разматрањима, један од кључних чинилаца моћи сваке државе је и војна моћ, поред економских и свих других елемената моћи. Војна моћ представља основ за кредибилност спољне политике, односно дипломатског напора сваке државе. То је утврђена закономерност која има своје историјске потврде у делима многих теоретичара од Сун Цуа, Макијавелија, Клаузевица и многих других. Дакле, може се рећи да је избор спољнополитичких средстава само један од проблема са којим се сусрећу теоретичари међународних односа и дипломатије, а да је други проблем можда још и значајнији. Реч је о изградњи поузданог и ефикасног система одбране, који је у стању да правовремено и адекватно реализује постављене задатке на спољнополитичком плану. Ту се ситуација компликује, јер она држава која нема поуздану и ефикасну војну силу, нема ни могућност да прети употребом или користи њене ефикасности, а постаје изложена војно спремнијим државама, те приморана да чини уступке на политичком и економском плану. На овај начин се и у мирнодопско доба може ценити улога војне силе у међународним односима и успостављати међународни поредак држава.

Систем одбране Републике Србије је, упркос многим недаћама које је претпела држава и читаво друштво, остала и даље респектабилна сила у региону. Међутим, остаје изазов да се наведена респектабилност што је могуће боље валоризује на међународном плану у циљу промовисања националних интереса. С обзиром да се Република Србија определила за мирно решавање свих спорова на међународном плану, употреба војне силе, изузев самоодбране, није опција али коришћење одбрамбене дипломатије на најоптималнији начин свакако представља значајан допринос свеукупној спољној

политици. Будући да је систем одбране по својој природи стриктно уређен, неопходно је да се стално проверава ефикасност и дорађује организацијско-функционална структура представништва система одбране у иностранству.

С обзиром да смо се при самој припреми за почетак реализације докторске дисертације сусрели са проблемом непостојања дефиниције одбрамбене дипломатије у нашем правном поретку, али ни у нашим теоријским радовима из области безбедности, међународних односа и дипломатије, били смо принуђени да рад конципирамо тако да се прва његова целина бави проблематиком разматрања дефинисања дипломатије, као опште категорије у оквиру које се реализује и одбрамбена дипломатије. Након усвајања најпрецизније дефиниције дипломатије, створили смо услове да се праћењем настанка, развоја и класификације дипломатије, на научно заснован начин дефинише одбрамбена дипломатија Републике Србије.

Друга целина је посвећена анализи међународноправних норми у оквиру којих се реализује функција одбрамбене дипломатије свих међународних субјеката. С обзиром да је организацијско-функционално уређење представништва система одбране у иностранству у домену националног законодавства, анализирали смо и правни поредак Републике Србије који регулише области спољне политике, одбране и безбедности.

Наредна целина разматра организацију савремене дипломатско-конзуларне службе у Републици Србији и одбрамбене дипломатије, али и страна искуства организацијско-функционалних решења одбрамбене дипломатије, како би се извршила компарација и сагледале опције за евентуалну примену појединих решења у нашем систему одбране.

Последња целина је посвећена анализи основних начела функционисања представништва система одбране у иностранству која се сагледавају према начелним прокламованим у Стратегији националне безбедности Републике Србије и Стратегији одбране. Круна уочених позитивних и негативних резултата анализе и страних искустава представља израду два модела управе представништвима система одбране Републике Србије у иностранству. Ипак, анализом наведених модела закључили смо да њихова примена такође може имати одређене негативне последице по спољнополитички положај Републике Србије, који се превасходно односе на перцепцију страног фактора према носиоцима функције управљања представништвима система одбране у иностранству. С друге стране, предуслов за примену једног од организационих модела је дефинисање

дугорочног спољнополитичког опредељења Републике Србије на основу кога би се определио одговарајући модел. Тешкоћа примене наведених модела је управо у природи савремених међународних односа и изузетно сложеног процеса њихове дугорочне процене. С обзиром да Република Србија још увек није сувојила Стратегију спољне политике, нисмо у позицији да се одредимо према питању примене једног од организацијских модела.

Република Србија се определила за војну неутралност, што нужно имплицира и тешкоће у примени класичног, односно модерног модела представништва система одбране у иностранству. У настојању да пружимо одговарајући и практично применљив организацијско-функционални модел представништва система одбране у иностранству предложемо концептуални модел који је осмишљен тако да организацијски и функционално задовољи специфичности функција савремене одбрамбене дипломатије, као сегмента општег дипломатског наступа, уз истовремено обезбеђење начела функционисања система одбране у складу са Стратегијом националне безбедности и Стратегијом одбране Републике Србије. Наведени модел је конципиран тако да обезбеђује отклањање недостатака и класичног и модерног модела управљања представништвима система одбране, посебно ограничења везана за конспиративност деловања Војнообавештајне агенције, али и недостатака традиције и колективног искуства организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу.

Сматрамо да ће понуђени концептуални модел бити довољно флексибилан да обезбеди реализацију спољне политике у складу са динамичким променама у међународним односима. То је значајан квалитет, јер се његовом применом обезбеђује политичком руководству да, без промене организацијске структуре, мења тежиште ангажовања представника система одбране у иностранству са сарадње на информативно деловање и то без видљивих индикатора које заинтересоване стране могле да уоче.

Као што је већ наведено, понуђени организацијско-функционални концептуални модел представништва система одбране Републике Србије у иностранству представља савремен, централизован и флексибилан одговор на изазове одбрамбене дипломатије у савременим међународним односима, чија примена не изискује веће организације промене нити значајнија финансијска издвајања. Он је оригиналан, као што је то и положај

Републике Србије у међународној политици, односно, прилагођен је изазовима националне спољне политике.

„Прави путеви зна се где почињу, и зна се где завршавају, а кривим се не зна ни почетак ни крај“

Јован Дучић

1. ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1.1. Формулација проблема истраживања

1.1.1. Опште одредбе истраживачког проблема

Република Србија је дефинисала дипломатију и међународно право као примарно спољнополитичко средство за остваривање националних интереса у погледу очувања суверенитета и територијалне целовитости што је прецизирано у преамбули Устава и операционализовано бројним законима, подзаконским актима и стратегијско-доктринарним документима.¹ Јасно је да након сукоба на просторима бивше СФРЈ, а посебно након војних операција НАТО против СРЈ 1999. године, употреба оружаних снага у решавању нагомиланих политичких и безбедносних проблема више није реална опција за државно руководство Републике Србије. Разлози за такво опредељење се могу наћи у искуствима Србије током деведесетих година прошлог века, али и у последицама које је претрпела Србија и њени грађани, са којима се и данас суочавамо. Сведоци смо да је Србија у XXI век ушла са изузетно неповољним међународним имиџом, са великим унутрашњим проблемима који прате државе у транзицији, али и додатно економски исцрпљена међународним санкцијама и финансирањем ратних дејстава.

Намеће се питање да ли дипломатија, као једна од спољнополитичких инструмената, самостално може да реализује постављене циљеве? Одговор је негативан, јер она по дефиницији не представља никакву снагу која сама по себи решава проблеме, већ само начин комуникације између држава и међународних организација. Дакле, шта је онда оно што би суштински определило промену позиције Србије у остваривању њених националних интереса. Сигурно је да се ради о елементима националне моћи, која је

¹ Стратегија националне безбедности Републике Србије, Београд, 2009.

константа у међународним односима, додуше променљивог карактера и параметара. Наиме, раније се национална моћ мерила територијом, бројем становника, степеном развијености индустрије, бројним стањем, опремљеношћу и оспособљеношћу оружаних снага и слично. Према овим „традиционалним” параметрима моћи Србија би требало да у регионалним оквирима заузима значајније место јер, изузев Румуније која има већу територију, број становника и бројно стање оружаних снага, располаже са већим потенцијалом у готово свим елементима моћи у односу на остале регионалне државе². Овај тренд је посебно изражен када се има у виду потенцијал система одбране Србије и других држава у региону.

Оно што суштински објашњава разлоге зашто Србија нема одговарајући третман у регионалним оквирима укратко се може назвати последица процеса глобализације. Наиме, крај хладног рата је довео до нестајања блоковске и идеолошке поделе света, преовладао је западни, демократски систем организације власти и либерални економски модел привређивања. Истовремено, дошло је и до промене у приступу безбедности, развојем система безбедности, не само Уједињених нација, НАТО и других међународних организација. У том контексту, променио се и начин прорачуна националне моћи, према коме су, поред традиционалних елемената моћи, у обзир узети и други параметри који су релевантни за регион југоисточне Европе. То су степен интегрисаности у евроатлантске интеграционе токове, који подразумева чланство у Европској унији и НАТО, привлачност друштвеног и културног система вредности, односно оно што се данас назива „мека моћ”, за разлику од традиционалне или „тврде моћи”.

Поред наведених елемената моћи, свакако треба поменути и располагање адекватним и правовременим информацијама у вези са актуелним догађајима и процесима на регионалном и глобалном плану. Наведени елемент моћи представља логичну последицу процеса глобализације, који је у суштини омогућен развојем информационе и комуникационе технологије, разменом добара и идеја, допринео стварању феномена „глобалног села”. Овај феномен поставља огроман изазов за спољну политику у

² За шире схватање реалистичке школе међународних односа видети Стојановић Станислав: *Хобсова теорија људске природе и перспективе мира и поретка*, Медија центар Одбрана, Београд, 2012, стр. 144-153.

организациском и функционалном смислу јер је потребно обезбедити адекватно реаговање на сваки вид промене ситуације.

Савремени параметри моћи, дакле, не иду на руку позиционирању Србије у регионалним оквирима на место који би требало да има рачунајући традиционални приступ елементима моћи. Србија има више аспеката који негативно утичу на њену „меку моћ” и као најочигледније можемо навести следеће: закаснили почетак процеса прикључења у европске интеграционе токове, имиц кривца за ратна дешавања на просторима бивше СФРЈ и кашњење у процесу транзиције.

Наведени кратки приказ савремених међународних односа и његових кључних појмова, моћи и глобализације, као и савременог положаја Србије на међународној сцени нужни су због чињенице да је реализација спољне политике везана за комуникацију са иностраним фактором, дакле своје функције реализује ван националне територије или су њене активности у земљи усмерене према иностранству. Дакле, ради се о специфичностима спољне политике и њене основне полуге, дипломатије, у односу на друге државне функције, што захтева и другачији приступ у њеној организацији и функционисању.

Може се констатовати да је положај Србије на међународном плану у директној релацији са јачањем економских потенцијала, државних институција и, опште узев, друштвених и демократских капацитета. У складу са наведеном премисом, неопходно је истаћи значај јачања потенцијала државних институција, који је неопходан за реализацију политике на унутрашњем и спољном плану. Овде треба нагласити да се не ради само о јачању професионализма, независности и компетенцијама запослених у наведеним државним органима, већ се ради и о функционалном повезивању свих органа у јединствени, сврсисходан и рационално уређен систем организације власти. Процес глобализације је убрзао ток историјских догађаја, те је веома значајно да се наведени процес реализује у што је краћем могућем року како би се стекли услови за реализацију приоритетних националних интереса, међу којима се издваја прикључење Европској унији.

Дакле, у процесу јачања свеукупних капацитета државних органа Србије, у складу са дефинисаним приоритетима, свакако спада и дипломатија, као носилац реализације спољнополитичке функције. Њени задаци су, као што смо навели, веома значајни: искористити на најбољи начин компаративне предности Србије у односу на друге државе у

региону, побољшати међународни имиџ Србије, приказати стабилност друштвеног уређења и тиме привући директне стране инвестиције, прикључити се Европској унији и, као најзначајнији, сачувати територијалну целовитост државе.

Из задатака дипломатије се види да се њихов значајан број односи и на одбрамбену дипломатију. Јасно је да се ефикасним деловањем одбрамбене дипломатије стичу предуслови за реализацију готово свих кључних циљева српске спољне политике. Ефикасно функционисање система одбране на спољнополитичком плану је неопходно како би се на међународној сцени материјализује компаративне предности система одбране Србије у односу на друге државе у региону. Реч је о чињеницама да је Војска Србије једна од најбројнијих у региону, што их чини интересантном и за ангажовање у мултинационалним операцијама ван националне територије, као и да је наменска индустрија Србије је у односу на друге државе показала одређену виталност и конкурентност на светском тржишту.

Правно уређење материје деловања представништва система одбране у спољној политици је специфично не само по својој надлежности, већ и по издвојености из састава Министарства спољних послова, као државног органа који је надлежан за реализацију спољне политике земље. У том контексту, постоје и многи проблеми у погледу организације, функционисања, надлежности, с материјално правне стране. Ради се о функцији коју реализује систем одбране над којим законодавну и управну власт имају Скупштина, Председник и Влада, али то је истовремено и основна надлежност Министарства спољних послова. Када се томе дода и чињеница да Савет за националну безбедност има такође ингеренције у смислу координације и управљања, јасно је да се ради о области коју је веома тешко сагледати, а још теже правно уредити на такав начин да функција одбрамбене дипломатије буде оптимално организована да одговори на изазове који су пред њом. Истовремено, она мора бити под сталним демократским надзором државних органа, што је један од стандарда савремене демократије коме тежимо. Истраживачки проблем од кога се полази у овом научном пројекту јесте да се утврди адекватност материјално-правног уређења функције одбрамбене дипломатије, као саставног елемента дипломатије Републике Србије.

Поред наведеног проблема истраживања који је везан за друштвену функцију, организацијско уређење и задатке српске дипломатије, ово истраживање ће се бавити и

проблемом оправданости употребе појма одбрамбене дипломатије уместо устаљеног и конкретнијег појма војне дипломатије. Наиме, ради се о родном појму који је у нормативна документа Републике Србије уведен заједно са појмовима политика одбране, изасланство одбране и изасланик одбране који су усвојени без суштинске, научне, анализе обима и садржаја појмова војне дипломатије и дипломатије одбране. Наиме, појам одбрамбена дипломатија је једноставно некритички преузета из појмовника појединих западних држава са различитим државним уређењем, политичком традицијом и културом. Користити појам војне дипломатије у овом истраживању, када се у Закону о одбрани, Стратегији националне безбедности, изричито наводе изасланства одбране и политика одбране не може се сматрати адекватним.

Сходно наведеном, можемо рећи да је проблем истраживања у овој докторској дисертацији политичко-правни положај представништва система одбране у реализацији спољнополитичке функције Републике Србије.

У формулацији проблема истраживања, пошло се од општег одређења проблема истраживања са ослонцем на:

- а) теоријске моделе досадашњих испитивања дипломатије и одбрамбене дипломатије;
- б) организацијско-функционални модели одбрамбене дипломатије у свету;
- в) материјално правне основе уређења дипломатије и одбрамбене дипломатије Републике Србије као политичких средстава за реализацију спољне политике;
- г) стратегијско-доктринарних докумената Републике Србије у којима су дефинисани субјекти, функције и процедуре за реализацију виталних националних интереса Републике Србије

1.1.2. Значај истраживања

Значај истраживања произилази из формулисаног проблема истраживања и представља својеврсно оправдање за израду научног рада.

1.1.2.1. Научни значај истраживања

Приступ овом научном истраживању је двојак. С једне стране, научни значај ове докторске дисертације се огледа првенствено у отклањању недостатака у појмовно-категоријалном апарату који се користи у области одбрамбене дипломатије. У суштини

наведеног проблема се налазе појмови „војна дипломатија”, „дипломатија одбране” и „одбрамбена дипломатија”. Као што је већ наглашено, при изради законско-нормативних и стратегијско-доктринарних докумената Републике Србије није се водило довољно рачуна о научном дефинисању наведених појмова, што јер довело до одрађене конфузије у схватању обима појмова и њихове примене. Значај овог истраживања огледа се у потреби да се ови појмови адекватно дефинишу и да се разграничи њихова употреба.

Следећи значај ове докторске дисертације је да истражи институционални оквир у Републици Србији у коме делују представништва система одбране на спољнополитичком плану, као једног од приоритета у спољнополитичким средствима за реализацију националних интереса. Рад на реализацији овог научног истраживања доприноси реалном сагледавању чињеница у вези са организацијом представништва система одбране у иностранству, њихове конкретне надлежности, месту и улози у реализацији националних интереса и одговарајуће место у систему правне организације државног апарата.

Рад ће истаћи значај свих наведених карактеристика правног уређења на реализацију надлежности представништва система одбране у спољној политици Републике Србије и њен утицај на реализацију задатака који се пред њу постављају.

1.1.2.2. Друштвени значај истраживања

Друштвени значај овог истраживања произилази из спољнополитичке функције државе, односно дипломатије као основног спољнополитичког средства које кључно утиче на надлежности, активности и задатке представништва система одбране на међународном плану. Другим речима, овај рад ће допринети стварању адекватнијих услова за адекватно организацијско и функционално уређење области представништва система одбране и тиме омогућити боље услове за јачање позиције Републике Србије на међународној сцени.

Са аспекта система организације власти, друштвени значај овог истраживања треба да обезбеди одговарајуће место представништва система одбране, ефикасну управу, планирање и организацију. Дакле, размотриће се читав систем организације државне управе, од уставних, законских и подзаконских решења до општих управних аката, у вези са представништвима система одбране у иностранству чиме ће се она сагледати и критички анализирати на основу начела, законитости, ефикасности и економичности

организације државних органа управе³ и специфичних начела организације система одбране садржаних у Стратегији одбране Републике Србије.

Друштвени значај овог истраживања произилази из стратегијског опредељења Републике Србије да своје националне интересе реализује ослањајући се претежно на дипломатију и међународно право.

1.1.3. Резултати претходних истраживања

У области коју покрива проблем истраживања може се рећи да нема адекватних претходних теоријских резултата истраживања на која би се позвали у целини. Наиме, као што се види у формулацији проблема истраживања, ради се о проблематици која до сада није научно истраживана код нас, поготово не са правног аспекта што је и намера аутора ове докторске дисертације. У изради ове дисертације неопходно да се користе научна сазнања из различитих наука и научних дисциплина, које се баве проблемом и предметом истраживања. То су првенствено научна сазнања политичко-правних наука, пре свих из домена међународних односа, спољне политике, политичког система, међународног јавног права, уставног права и управног права.

Представништва система одбране у иностранству или, како се називају у већини западних држава одбрамбена дипломатија, бави се питањима из области спољне безбедности и, као таква, је у функцији система одбране и безбедности државе. Дакле, неопходно је користити и научна сазнања из области наука о безбедности, које ће нам омогућити да на научно заснован начин сагледамо функцију, задатке и надлежност одбрамбене дипломатије у систему одбране и безбедности државе.

Претходна научна сазнања о проблему дипломатије са аспекта функције, делатности и професије је обимно и систематизовано. Међутим, нико се није конкретно бавио организацијском структуром представништва система одбране у иностранству. Од домаћих и страних аутора издвојили смо оне ауторе који су дали целовите и оригиналне приступе дипломатској теорији и пракси, а навели смо их у узорку истраживања.

³ Организација јавне управе представља скуп општих правних норми којима се регулише оснивање и укидање органа, као и на организационе облике јавне управе у Србији. Њима се регулишу и делокруг рада и надлежности органа јавне управе, њихов правни положај, однос органа јавне управе према другим државним органима и овлашћења запослених у наведеним институцијама

За праћење развоја дипломатије, односно одбрамбене дипломатије, намећу се сазнања о међународном праву професора Кривокапића. Функција војне дипломатије је историјски гледано сеже до самих корена настајања института дипломатских представника. Тако већина теоретичара наводи да су, од најранијих времена, постојале одређене норме онога што данас називамо дипломатским правом. Истини за вољу, у време Старог Египта, Асирије, Вавилона, Кине, Индије, Грчке и Рима⁴ није био познат институт сталног дипломатског представника, али је постојала пракса владара да једни другима упућују делегације или посланике. Они су углавном имали задатке да преговарају о савезништвима или другим уговорима и имали су обавезу да својим обележјима посведоче кредибилитет релевантног саговорника, што је данашњи пандам акредитивних писама. Лична и имовинска безбедност посланика била је, и у античко време, гарантовано право и то према обичајном праву у међународним односима⁵.

Обзиром да су владари тог времена, уједно били и врховни команданти, често се догађало да за личне изасланике одређују управо блиске сроднике, који су такође имали и војничке функције. Имајући у виду ове чињенице, веома је тешко одредити да ли су антички дипломатски представници имали класичне политичке или војне функције.

Значајно је напоменути и дела правног теоретичара и дипломатског практичара Миодрага Митића која се баве дипломатијом, посебно билатералном, која су основа научних сазнања у овој области. Билатерална дипломатија на сталном основу се уводи у Европи током XVI века. Иако поједини теоретичари сматрају да је билатерална дипломатија изгубила значај у односу на мултилатералну, постоје предности коју билатерала обезбеђује у односу на све дуге врсте дипломатије. Ради се о следећим незаменљивим елементима билатералне дипломатије:

- континуирано представљање и боравак у једној земљи омогућава максимум фамилијарности са условима и личностима земље пријема и обезбеђује поуздан доток информација о држави наименовања,

- чини лакшим покретање разних иницијатива и то без скретања велике пажње,

⁴ Главне карактеристике дипломатске праксе у време када су наведене цивилизације биле на врхунцу моћи.

⁵ Постоје и изузетци у виду законика Ману у древној Индији, који је прописао поступак са страним посланицима, како и дефинисања особина доброг дипломате. Иначе, у законнику се наводи и значај дипломатије и дипломатског представника, истичући да је она „главни узрочник ратова”, и наводи да „мир и рат зависе од посланика, јер једино они стварају и завађају савезнике”. Наведено према: Борис Кривокапић, *Међународно право, корени, развој, перспективе*, Мегатренд универзитет, Београд, 2006, стр. 11-15.

- обезбеђења континуитета у политици, без обзира о каквој политици је реч и
- стварања услова за реализацију сталних интереса државе који се не могу превазићи разматрањима сентименталне, идеолошке или личне природе, као што то истиче чувени Ришеље.⁶

Током XX века, развија се нови облик дипломатије, како је назива професор међународног права Бранислав Јанковић, нове дипломатије или дипломатије међународних организација. Наведени облик дипломатије је настао кроз деловање Лиге народа, а наставио да функционише и у Уједињеним нацијама. Нешто касније се за овај облик усталио назив мултилатерална дипломатија. Основне карактеристике мултилатералне дипломатије су, према наведеном аутору, да се статутом међународне организације решавају правила деловања сталних представника држава. Карактер статута организације, може да укаже и на специфичност положаја појединих држава на међународној сцени. Тако се издвајају сталне чланице Савета безбедности Уједињених нација, према количини моћи и утицаја на међународном плану. Наиме, свака држава у савременом свету је формално гледано суверена и има могућност да бира и реализује сопствену спољну политику. Њен спољнополитички програм, као и природа њене дипломатије, зависи од њеног унутрашњег друштвено-економског уређења и степена развоја, а не само од чињенице у чијој се интересној сфери налази. Дакле, савремену дипломатију, без обзира на одређене аномалије, карактерише постојање одређених начела и правила. Тако је овај уважени аутор, још почетком седамдесетих година прошлог века, констатовао да се у савременој дипломатији, поред професионалних дипломата, све више ангажују и истакнути политичари, официри, научници и пословни људи. Јасно је да не треба схватити да сва наведена лица имају статус овлашћеног органа да говори у име државе односно међународне организације. Тако да свака држава или међународна организација међусобно комуницира преко својих органа, односно посредством лица која овлашћено изражавају њихове интересе и на тај начин изазивају одређене међународноправне последице. Унутрашња организација ових органа регулисана је

⁶ Miodrag Mitić, *Diplomatija, delatnost, organizacija, veština i profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999, str. 13-15.

унутрашњим прописима држава. С друге стране, одређивање њихових ствојстава, као и њихових активности у међународним односима, у надлежности је међународног права.⁷

Од савремених теоретичара дипломатије још се издваја Давид Дашић, који је, између осталог, заокружио свој теоријски опус бављења дипломатијом објављивањем капиталног дела 2013. године Дипломатија – савремена и економска. Наведено дело је драгоцен извор сазнања о теоријским аспектима савремене дипломатије.

Постоје и многе друге класификације дипломатије, међу којима су на пример јавна и тајна дипломатија, превентивна дипломатија и дипломатија принуде, самит и шатл дипломатија, о чему се користе научна сазнања из извора датих у узорку истраживања који следи.

Према усмерености, дипломатија се дели на класичну, односно политичку, одбрамбену или војну, економску, полицијску, културну и слично. Проблем и предмет истраживања је војна дипломатија, која се у савременим условима најчешће назива одбрамбена дипломатија. Једини целисходан референтни домаћи научни рад, који се користи као извор делимично верификованих сазнања, је Војна дипломатија од Милана Зечевића. Он је, још 1990. године, покушао да на целовит начин представи задатке, организацију, снаге, средства и методе, тада војне дипломатије. Јасно је да су се на унутрашњем, а поготово на спољнополитичком плану, од тада догодиле значајне промене, које су донекле утуцале и на реализацију функција дипломатије.

Други значајан извор научног сазнања је дело Дипломатија и војска - Србија и Југославија 1901.–1999. од историчара Милета Бјелајца, која ће својим захватом дугог трајања у анализи међузависности дипломатије и војног фактора код нас пружити значајне могућности за праћење српског искуства у организацији и реализацији одбрамбене дипломатије. Недостатак домаћих научних сазнања биће надокнађен коришћењем станих аутора, који ће обезбедити одговарајући спектар могућих организацијских решења одбрамбене дипломатије, правне регулативе и праксе.

Од страних актора издвајају се бивши државни секретар Сједињених држава Хенри Кисинџер. У значајном делу Дипломатија, Кисинџер теоријски разрађује деловање дипломатије и њених нових облика испољавања у доба хладног рата. Познат је и као

⁷ Бранислав Јанковић, *Међународно јавно право*, друго измењено и допуњено издање, Научна књига, Београд, 1970, стр. 213-215.

практичар који је обогатио дипломатску теорију и праксу „шатл дипломатијом” и тзв. пин-понг дипломатијом, којом је настојао да успостави ближу сарадњу Сједињених држава и Кине у доба хладног рата. Своје значајно практично искуство Кисинџер је и теоријски представио у наведеној књизи.

Капитално дело уваженог теоретичара Џофа Р. Берица, Дипломатија - теорија и пракса, даје нам заокружен теоријски приступ дипломатији, као професији, организацији, делатности и државној функцији. Посебна пажња у раду је посвећена организацијским решењима дипломатије и значају континуитета у спољнополитичком деловању држава, које су последица дугорочних интереса. Разматрао је и организацију дипломатско-конзуларних представништва и места и улоге различитих државних институција у реализацији спољне политике.

Разматрати дипломатију без изучавања историје дипломатије истакнутог теоретичара Потемкина се може сматрати неодговорним. Ово капитално дело, у дугом историјском раздобљу, разматра деловање дипломатије, њених метода и циљева. Овај аутор ће бити значајно заступљен у делу доктората који се бави историјским аспектима дипломатије и њене класификације. Значајни допринос у области дипломатске историје дали су и следећи аутори: Џереми Блек са делом Историја дипломатије, (*Jeremy Black: A History of Diplomacy*), Клод Еилерс у делу Дипломате и дипломатија у римској цивилизацији (*Claude Eilers ed.: Diplomats and Diplomacy in the Roman World*) и Даниела Фриго са делом Политика и дипломатија у раној Италији – структура дипломатске праксе 1450.-1800. (*Daniela Frigo Politics and Diplomacy in Early Modern Italy - the Structure of Diplomatic Practice 1450.-1800.*).

Од осталих страних аутора нужно је истаћи дело бившег америчког генерала и теоретичара Алфреда Вегса Војни аташе (*Alfred Vagts: The Military Attaché*) који је, додуше пре пола века, свеобухватно анализирао организацијску структуру и надлежности војних аташеа. Ово дело је незаобилазно у схватању значаја и улоге одбрамбене дипломатије у свеукупној дипломатској пракси.

1.2. Одређивање предмета истраживања

Предмет овог научноистраживачког пројекта је правно уређење функционисања дипломатије Републике Србије у општем смислу, односно нормативно-правним уређењем представништва система одбране у реализацији њене спољнополитичке функције, као специјализоване врсте дипломатије, у конкретном смислу. Разлог томе је већ наведен и најкраће се може описати као сагледавање материјалног права и подзаконских аката који уређују, или би требало да уреде функцију представништва система одбране Републике Србије у иностранству. При томе је потребно сагледавање карактеристичних организацијских решења других држава и критички осврт на могућност и рационалност њихове примене у Републици Србији.

1.2.1. Теоријско одређење предмета истраживања

Теоријско одређење предмета истраживања заснива се на постојећем сазнању о предмету истраживања и потпуније разрађеном категоријално-појмовном апарату који је у директној вези са предметом истраживања.

1.2.1.1. Постојеће сазнање о предмету истраживања

Предмет истраживања у овој докторској дисертацији је анализа функција и организацијских решења дипломатије и њеног односа према другим државним органима у Републици Србији. У ужем смислу, предмет истраживања су представништва система одбране у иностранству, као специфичан вид дипломатије, његове функције, систем организације, управних и извршних органа, место у структури организације државних органа, надлежности и овлашћења. Дакле, намера је да се анализира нормативна организованост и позиционираност органа који управљају и реализују надлежности представништва система одбране у иностранству.

У стратегији одбране Републике Србије из 2009. године, као основном документу за пројектовање система одбране, дефинисано је управљање системом одбране. Према наведеном документу надлежности кључних државних органа у вези са системом одбране су следећа:

- Скупштина има надлежност доношења закона и других општих аката у вези са системом одбране и остварује над њим контролу,

- Председник руководи Војском Србије у рату и миру и потписује документа из његове надлежности везана за систем одбране,

- Влада доноси и реализује политику одбране, предлаже Скупштини законе и стратегијско-доктринарна и планска документа у вези са системом одбране и друге одлуке које се односе на одбрану државе,

- „Министарство одбране обавља послове државне управе које се односе на: политику одбране и стратегијско планирање, међународну сарадњу у области одбране, планирање одбране, припреме Војске Србије, државних органа и правних лица и грађана за задатке одбране државе и осталих послова прецизираних Законом о одбрани Републике Србије”⁸.

Будући да си представништва система одбране у иностранству суштински представнички органи, тиме је њихова позиционираност јасно одређена у дипломатији и то као њен специјализовани сегмент, али јединствене, дипломатске функције коју државе реализују у циљу комуникације са иностраним фактором без доминантне употребе насиља. Спољну политику дефинише Влада Републике Србије, одобрава Скупштина, а реализује Министарство спољних послова. Надлежности Министарства спољних послова и других државних органа у домену спољне политике су правно уређене Законом о спољним пословима Републике Србије. Наведени закон предвиђа обавезу свих државних органа да своје спољнополитичке и друге међународне активности из своје надлежности реализују у координацији са Министарством спољних послова. Координација се реализује правовременим извештавањем о планираним и реализованим активностима. Државни органи комуницирају са дипломатско-конзуларним представништвима Републике Србије у иностранству преко Министарства спољних послова. Дужности свих дипломатских представника у дипломатско-конзуларним представништвима се дефинишу у складу са нормативном регулативом Министарства спољних послова, а међу њима и припадницима изасланстава одбране и војних представништава у сталним мисијама Републике Србије при међународним организацијама.⁹

⁸ Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009, стр. 16.

⁹ Закон о спољним пословима Р. Србије, Службени лист РС бр. 116/2007, 126/2007 и 41/2009, члан 35.

Закон о спољним пословима Републике Србије регулише право на добијање дипломатског статуса и лицима која нису запослена у Министарству спољних послова, која свој дипломатски статус на основу споразума који Министарство потписује са другим државним органима. Такав статус се обезбеђује само за време трајања функције. Ово је правни основ за регулисање статуса изасланика одбране и војних представника у саставу дипломатско-конзуларних представништава и сталних мисија Републике Србије при међународним организацијама. Поред дипломатских представника система одбране, овај правни основ се користи и за статус представника Министарства унутрашњих послова, Министарства за економију и Безбедносне информативне агенције. Сви наведени државни органи су потписали уговор о сарадњи са Министарством спољних послова, којима се конкретније уређују међусобна права и обавезе.

Према Стратегији одбране Републике Србије, начела организовања и функционисања система одбране су заснована на Уставу, законским прописима, Повељи Уједињених нација, међународном праву, поштовању основних људских права и другим подзаконским актима. Функционисање система одбране Републике Србије, према Стратегији одбране, заснива се на начелима: јединства, поузданости, непрекидности, прилагодљивости, професионалности, ефективности, кооперативности, ефикасности, свеобухватности, интероперабилности и транспарентности. Ово ће бити параметри којима ћемо се руководити у процесу анализе организацијско-функционалне позиционираности представништва система одбране Републике Србије у иностранству.

Функција управљања билатералним представништвима система одбране традиционално је у Војнообавештајној агенцији, а њеном директору, као инокосном органу, поверено је управљање. Нормативно, то је регулисано Правилником о изасланствима одбране Републике Србије¹⁰ којим је министар одбране Републике Србије прописао управљање, организацију рада изасланства одбране, њихово финансирање, избор кадра и ангажовање у иностранству. Наведени акт је израђен на основу члана 23. Закона о одбрани, који наводи да „дипломатску функцију у области одбране и Војске Србије врше изасланства одбране и војна представништва”. Дакле, Закон о одбрани није дефинисао одбрамбену дипломатију као јединствену функцију. Напротив, у Закону су дефинисани носиоци дипломатских функција, односно изасланства одбране и војна представништва.

¹⁰ Правилник о изасланствима одбране Р. Србије, Службени војни лист РС бр. 25/2009, чланови 2 и 3.

Може се рећи да је овако формулисан члан Закона о одбрани и створио услове да се функција представљања система одбране у организационом смислу подели на два органа у саставу Министарства одбране. Наиме, управљање војним представништвима Републике Србије при међународним организацијама УН, ОЕБС, НАТО, Европска унија и друге, додељено је Управи за међународну војну сарадњу, која је у саставу Сектора за политику одбране Министарства одбране у складу са Правилником о војним представништвима Републике Србије. Војним представништвима Републике Србије управља помоћник министра за политику одбране.¹¹

Као што је већ наведено, одбрамбена дипломатија није дефинисана у Закону о одбрани, што и није проблематично до толике мере, као чињеница да наведени појам није дефинисан ни у другим подзаконским актима, као ни у стратегијско-доктринарним документима Републике Србије. С друге стране, теоретичари међународног права који се преваходно баве дипломатијом, а они малобројни који се баве овим предметом истраживања нису се определили да покушају да дефинишу појам одбрамбене дипломатије и задржали су став да се ради о војној дипломатији.

Сматрамо да је овакво стање законске регулативе и праксе, с једне стране, и теоријске основе о наведеном предмету истраживања неодрживо са становишта правне регулативе, чији језик мора бити јасан и недвосмислен. Овај проблем се појавио, сам по себи, током изучавања претходних сазнања о предмету истраживања, те се наметнуо као примарни задатак. Појам одбрамбена дипломатија је, као што је већ истакнуто, преузет из појмовника западних држава са различитим државним уређењем, политичком традицијом и културом. Користити појам војне дипломатије у овом истраживању, када се у Закону о одбрани, Стратегији националне безбедности, изричито наводе изасланства одбране и политика одбране не може се сматрати адекватним, те се навођење појма одбрамбене дипломатије у наслову теме ове докторске дисертације може сматрати оправданим. С друге стране, појмови који се користе у називима појединих организацијских јединица Министарства одбране, као што су Управа за међународну војну сарадњу (у даљем тексту организацијска јединица Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу), Војнообавештајне и Војнобезбедносна агенција показује неконзистентност у

¹¹ Правилник о војним представништвима Р. Србије, Службени војни лист РС бр. 13/2010, члан 3.

терминологији, обзиром да се налазе у Министарству одбране и не би требало да у свој називу имају префикс „војни”.

Као што је раније наведено, билатерална представништва система одбране налазе се у организацијском саставу Војнообавештајне агенције те је њихов првопретпостављени директор Војнообавештајне агенције, који је уједно и стални члан Савета за националну безбедност.¹² Следствено овим чињеницама, може се констатовати да су представништва система одбране део система безбедности Републике Србије. Тако се за билатерална представништва система одбране Републике Србије може рећи да, по месту у структури државних органа, припада Министарству спољних послова, систему одбране и систему безбедности Републике Србије. Слично се може рећи да важи и за мултилатералну дипломатију, која је преко сталног члана Савета за националну безбедност повезана са системом безбедности Републике Србије. Када се узме у вид да министар спољних послова није стални члан Савета за националну безбедност, јасно је да функција одбрамбене дипломатије у контексту рада Савета добија на значајну, али и увећава обим и садржај њених задатака по питању спољних безбедносних претњи.

1.2.1.2. Категоријално-појмовни систем у директној вези са предметом истраживања

Основни категоријални појмови који су у директној вези са предметом истраживања су: спољна политика, дипломатија, одбрамбена дипломатија и систем националне безбедности. Из ових категоријалних појмова изводе се и тумаче сви остали појмови мањег значаја за предмет истраживања.

Спољна политика је појам који означава организовану активност државе којом она настоји да максимализује своје вредности и интересе у односу на друге државе и остале субјекте који делују у спољном окружењу¹³. У наведеној дефиницији се јасно уочавају три основна елемента појма и то:

- спољна политика као организована активност државе,

¹² Савет за националну безбедност је основан према одредбама Закона о основама уређења служби безбедности Р. Србије, Службени гласник Р. Србије бр. 116/2007.

¹³ Vukadinović Radovan: *Osnovi teorije međunarodnih odnosa i vanjske politike*, Školska knjiga, Zagreb, 1989, str. 115-116.

- делатност усмерена на задовољењу сопствених вредности, интереса у односу на иностранство и

- главни субјекат у међународним односима је држава, иако расте значај међународних организација.

Дипломатија је појам са вишеструким значењем. У најширем смислу, под дипломатијом се подразумева „умешност вођења неког посла са пуно такта”. У ужем смислу, појам дипломатије се везује за појам „спољне политике” државе коју она води као субјекат међународних односа и међународног права. Зато се најчешће истиче да је дипломатија средство спољне политике државе. Митић схвата и дефинише дипломатију као синоним за сличне и међусобно повезане активности државе у спољној политици, као што су:

- спољнополитичко представљање државе, односно право да шаље и прима дипломатске представнике,

- вођење спољних послова путем службеног комуницирања,

- способност, знање и умеће вођења преговора са другим државама,

- служба, организација и апарат државе за вођење спољнополитичких послова,

- званична активност шефова држава или влада и специјалних органа спољних послова за реализацију задатака и циљева спољне политике и

- научна дисциплина или вештина која обједињава све претходне садржаје и активности дипломатије.¹⁴

Енциклопедија Британика дефинише дипломатију као „успостављени метод утицаја на доношење одлука и понашање страних влада путем дијалога, преговора и других мера осим рата и насиља”.

Одбрамбена дипломатија се може разноврсно дефинисати. Као иницијалне верзије разматрања садржаја појма одбрамбене дипломатије наводе се следеће дефиниције:

Одбрамбена дипломатија је средство и вештина комуникације између институционализованих субјеката међународног права у области одбране и безбедности.

Прецизнија дефиниција одбрамбене дипломатије гласи: да је то врста делатности државних органа путем које се планирају, организују и реализују односи са страним

¹⁴ Miodrag Mitić, *Diplomatija, delatnost, organizacija, teorija i praksa*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999, str. 23-25.

државама у области одбране и безбедности, при чему се, за извршавање задатака у међународним односима користе сопствене снаге, средства и методе.¹⁵

Систем националне безбедности, Неђо Даниловић, Миодраг Гордић и Срђан Благојевић дефинишу као „организован друштвени систем преко којег друштво остварује функције заштите својих виталних вредности ради општег напретка и развитка друштва”. Према томе, систем националне безбедности је „облик организовања и функционисања друштва у спровођењу мера и активности на превентивном и репресивном плану који се предузимају ради очувања суверенитета и интегритета државе, њеног Уставом утврђеног поретка, права и слобода грађана, као и свих осталих друштвених вредности од свих извора и облика угрожавања и угрожености”¹⁶.

1.2.2. Операционо одређење предмета истраживања

Полазећи од теоријског одређења предмета истраживања, за потпуније достизање циљева истраживања у докторској дисертацији, неопходно је да предмет истраживања рашчланимо на следеће структуралне чиниоце.

1.2.2.1. Структурални чиниоци садржаја предмета истраживања

У структуралном прегледу, у овој докторској дисертацији биће анализирани следећи чиниоци предмета истраживања, и то:

Први структурални чинилац предмета истраживања обухвата методолошки оквир истраживања, са тежиштем на формулацији проблема, одређењу предмета, утврђивању циљева (научних и друштвених), постављању хипотеза, конципирању начина истраживања, као и научне и друштвене оправданости израде докторске дисертације.

Други структурални чинилац предмета истраживања обухвата потпунији теоријски оквир истраживања са тежиштем на појмовном одређењу дипломатије, њеном настанку, историјском развоју и класификацији, настанку и историјском развоју војних

¹⁵ Здравковић Милоје: *Функције, карактеристике и улога војне дипломатије у савременим међународним односима*, мастер рад, ПФН, Београд, стр. 6-7.

¹⁶ Даниловић Неђо, Гордић Миодраг, Благојевић Срђан: *Савремени системи безбедности*, Завод за издавање уџбеника, Београд, 2015, стр. 44-45.

представништава и изасланстава, дефинисању представништава и изасланстава система одбране, те научном објашњењу њиховог места, улоге, функција и задатака у остваривању спољнополитичке функције државе.

Трећи структурални чинилац предмета истраживања обухвата истраживање представништава и изасланстава одбране у међународном јавном праву, са тежиштем на анализи нормативно-правних решења савремене спољне политике уопште и улоге војних представништава и изасланстава у њој.

Четврти структурални чинилац предмета истраживања обухвата организацију савремене дипломатско-конзуларне службе, представништава и изасланстава одбране у њој са тежиштем на компаративној анализи организацијских решења војних представништава и изасланстава у различитим европским земљама и у различитим периодима развоја Републике Србије.

Пети структурални чинилац предмета истраживања обухвата концептуални модел представништава и изасланстава одбране Републици Србији у другим земљама и међународним организацијама са тежиштем на дефинисању друштвених функција војних представништава и изасланстава у иностранству, основних начела њиховог функционисања, организацији, контроли и војнодипломатској култури која се огледа у: избору, припреми, ангажовању и понашању војних представника и изасланика у иностранству, руковођењу представништвима и изасланствима одбране и војно-дипломатском протоколу.

1.2.2.2. Временско, просторно и дисциплинарно одређење предмета истраживања

Временски, предмет докторске дисертације обухватиће период од распада СФРЈ, односно 1992. до 2014. године, уз кратак приказ историјских токова везаних за међународне односе и спољну политику Републике Србије, односно Југославије. Тежиште ће бити на савременој позицији представништва система одбране Републици Србији у организацијском и функционалном смислу.

Просторно, предмета истраживања првенствено је везан за Републику Србију, али и друге државе са којима она има институционализоване спољнополитичке односе. Истовремено, анализираће се и карактеристични концепти организације и надлежности представништава различитих система одбране, како би се створили услови за објективну

компарацију организацијских модела представништава система одбране Републике Србије и других држава.

Дисциплинарно, предмет докторске дисертације припада пољу друштвено-хуманистичких наука, научним областима политичко-правних, економских и безбедносних наука. Предмет истраживања је по свом карактеру мултидисциплинаран и доминантно припада научним дисциплинама: међународних односа, политичког система, спољне политике, економских односа са иностранством, међународног јавног права, дипломатско-конзуларног права, управног права, јавне управе, националне и међународне безбедности.

1.3. Циљеви истраживања

Општи циљ истраживања јесте стицање објективног увида у положај, организацију и управљање представништвима система одбране у реализацији спољнополитичке функције Републике Србије, као специфичног сегмента спољнополитичког ангажовања.

1.3.1 Научни циљеви истраживања

Научни циљеви који се намеравају достићи у овој докторској дисертацији су: *научна дескрипција и класификација* спољнополитичких представништава система одбране Републике Србије у иностранству, *научно откриће концептуалног модела* организовања представништава система одбране у другим земљама и међународним организацијама, те *научно објашњење* структуралних и функционалних елемената и система односа и веза између елемената предложеног модела у остваривању спољнополитичке функције Републике Србије.

1.3.2 Друштвени циљеви истраживања

Друштвени циљеви докторске дисертације су усмерени ка практичној провери научних сазнања операционализованих у стратегијским докуменатима. С обзиром да је Стратегија националне безбедности одредила дипломатска средства као основни инструмент за реализацију националних интереса Републике Србије, то би нужно требало да доведе до нове организацијско-структуралне уређености представништава система

одбране у иностранству, као предуслува за ефикасну реализацију политике одбране у билатералним и мултилатералним односима са другим државама и међународним организацијама. Осим предлога концептуалних модела организације представништава система одбране Републике Србије у иностранству, крајњи практичан циљ докторске дисертације јесте и предлог законске уређености ове значајне државне функције у остваривању ефикасне спољне политике земље.

1.4. Хипотетички оквир истраживања

1.4.1. Општа (генерална) хипотеза

Општа (генерална) хипотеза гласи: „Нови изазови и спољнополитички приоритети Републике Србије захтевају редефинисање места, улоге, организације, управљања, усмеравања, координације и контроле представништава система одбране у иностранству”.

1.4.2. Посебне хипотезе

Прва посебна хипотеза истраживања гласи: „Дипломатија уопште и одбрамбена дипломатија су кроз историју свог деловања стално увећавале садржаје, форме и облике деловања што отежава њихово адекватно дефинисање”.

Појединачне хипотезе

ПХ1: „У развоју дипломатије кроз историју били су присутни различити теоријски приступи дипломатији, што је утицало на њено дефинисање и класификацију”.

Индикатори:

- чињенице и статистички подаци о историјском развоју дипломатије, од античког доба до савремених услова, који указују на стварање обичајног права, кодификације дипломатског права, јачању мултилатералне дипломатије и др;

- искази у стратегијским и доктринарним документима државе који дефинишу мисије и задатке дипломатије;

- подаци о садржају и областима сарадње;

- ставови јавности о садржају дипломатске праксе;

- подаци о субјектима који реализују дипломатију;

- подаци о форми реализације дипломатију у којој је све мање свечаног церемонијала;
- статистички подаци о остваривању циљева дипломатије;
- критеријум стила (приступа) реализацији дипломатије, при чему се тежи симплификацији протокола и традиционалних манира

ПХ2: „Процесом професионализације дипломатије, створени су услови за појаву одбрамбене (војне) дипломатије и њеног релативно самосталног развоја”.

Индикатори:

- подаци и чињенице о првим војнодипломатским представницима у свету, Републици Србији, односно Југославији;
- подаци и чињенице које указују на проширење садржаја дипломатских функција са „високе политике“ на прагматичне и конкретне облике сарадње;
- подаци и чињенице које се односе на повећање броја дипломатских органа,
- искази о професионализацији дипломатских функција, уз све прецизније разграничење делатности појединих дипломатских функција;
- теоријска сазнања о тренду губитка ексклузивности дипломатије;

ПХ3: „Одбрамбена дипломатија остварује значајан део спољнополитичке функције државе и учествује у њеном креирању”.

Индикатори:

- одредбе Закона о спољним пословима;
- одредбе Бечке конвенције о правима и имунитетима дипломатских представника
- одредбе Правилника о изасланствима одбране и Правилника о војним представништвима;
- одредбе Закона о основама уређења служби безбедности у вези са надлежностима Савета за националну безбедност;

Друга посебна хипотеза истраживања гласи: „Представништва система одбране у иностранству су условљена међународним правом и законским и подзаконским прописима сваке државе појединачно”.

Појединачне хипотезе

ПХ1: „Дипломатско-конзуларна представништва и представништва система одбране се формирају и делују у складу са одредбама међународног јавног права”.

Индикатори:

- одредбе Бечке конвенције о правима и имунитетима дипломатских представника;
- позитивна законска решења и дипломатска пракса државе примаоца;
- позитивна законска решења и дипломатска пракса државе пошиљаоца;

ПХ2: „У правном систему Републике Србије постоје адекватне законске основе за целовито правно регулисање представништва система одбране”.

Индикатори:

- одредбе закона о министарствима и Влади Републике Србије везане за надлежности Владе, министарства спољних послова и одбране;
- одредбе Закона о спољним пословима Републике Србије везане за надлежности државних органа у међународним односима;
- одредбе Закона о одбрани које регулишу надлежности државних органа у домену одбране и међународне сарадње;
- одредбе Закона о председнику Републике Србије које се односе на представљање државе и командовање оружаним снагама;
- одредбе Закона о основама уређења службе безбедности у Републици Србији;

ПХ3: „Национални интереси, одредбе међународног јавног права и пракса државе пријема, детерминишу функције представништва система одбране”.

Индикатори:

- одредбе Бечких конвенција о правима и имунитетима дипломатских представника;
- начело реципроцитета у дипломатској пракси;
- законске одредбе из Закона о спољним пословима, које се односе на централизацију управљања функцијом спољне политике;
- Искази обичајног права о неповредивости преговарача;

- установљена обавеза државе пријема да дефинише праксу дипломатске комуникације;

Трећа посебна хипотеза истраживања гласи: „Спољнополитички приоритети Републике Србије детерминишу организацију њене дипломатско-конзуларне службе и организацијски модел представништва система одбране у иностранству”.

Појединачне хипотезе

ПХ1: „Дипломатска служба Републике Србије је организацијски постављена у складу са изазовима савремених међународних односа”.

Индикатори:

- законске одредбе из Закона о спољним пословима, које се односе на централизацију управљања функцијом спољне политике;
- број потписаних споразума о сарадњи МСП са другим државним органима;
- одредбе из стратегија националне безбедности, стратегије одбране и спољне политике;
- верификована сазнања о процесу глобализације и увећавању међузависност држава;

ПХ2: „Савремена организацијска решења у другим државама утичу на организацију представништва система одбране у Републици Србији”.

Индикатори:

- законска и подзаконска регулатива представништва система одбране Аустрије;
- законска и подзаконска регулатива представништва система одбране Швајцарске;
- законска и подзаконска регулатива представништва система одбране Руске Федерације;
- законска и подзаконска регулатива представништва система одбране Немачке;
- законска и подзаконска регулатива представништва система одбране Француске;
- законска и подзаконска регулатива представништва система одбране Велике Британије;
- законска и подзаконска регулатива представништва система одбране Хрватске;
- законска и подзаконска регулатива представништва система одбране Македоније;

ПХЗ: „Организација представништва у иностранству није у потпуности усклађена са начелима организације система одбране Републике Србије и не одговара савременим безбедносним изазовима, ризицима и претњама”.

Индикатори:

- недефинисаност функције одбрамбене дипломатије у општим правним актима као функција система одбране, иако јој се кроз разна нормативна документа даје велики значај;

- организацијска раздвојеност билатералне и мултилатералне одбрамбене дипломатије;

- одбрамбеном дипломатијом управљају или на други начин учествују у њеној постављености многобројни државни органи;

- избор за војнодипломатске представнике Републике Србије се реализује конкурсом у систему одбране;

- систематски изостанак дугорочних смерница одбрамбеној дипломатији;

- опредељење Републике Србије за војном неутралношћу суштински детерминише циљеве и могућности одбрамбене дипломатије;

- пораст значаја асиметричних претњи;

ПХ4: „Уколико је тежиште деловања представништва усмерено на функцију извештавања, утолико она организацијски треба да буду ситуирана у Војнообавештајној агенцији”.

Индикатори:

- искази о централизацији свих функција у вези са спољним претњама по безбедност система одбране Републике Србије у Војнообавештајној агенцији;

- дуга традиција Војнообавештајне агенције у руковођењу одбрамбеном дипломатијом;

- ефикасност комуникације са дипломатско-конзуларним представништвима и логистичке подршке одбрамбеној дипломатији у Војнообавештајној агенцији;

- подаци о органу за оспособљавање војнодипломатских представника Републике Србије је у саставу Војнообавештајне агенције;

ПХ5: „Ако је тежиште деловања представништва усмерено на функцију сарадње, онда она треба организацијски да буду ситуирана у организацијској јединици Министарства одбране задуженој за међународну сарадњу”.

Индикатори:

- подаци о организационим моделима одбрамбене дипломатије већине европских држава;

- подаци о моделима организованости одбрамбене дипломатије држава које су се прикључиле Европској унији;

- искази у документима о спољнополитичком опредељењу Републике Србије за војну неутралност;

- искази у документима о повећаној транспарентности одбрамбене дипломатије Републике Србије;

- подаци о условљености одбрамбене дипломатије традицијом организације власти у Србији.

Четврта посебна хипотеза истраживања гласи: „Нови концепт представништава система одбране Републике Србије у иностранству детерминише друштвена функција, начела организације савремене дипломатије и нормативно-правна регулатива”.

Појединачне хипотезе

ПХ1: „Ако се у потпуности нормативно-правно уреди област представништва система одбране Републике Србије у иностранству, онда би се створили адекватни услови за остваривање њене друштвене функције”.

Индикатори:

- искази о дефинисању одбрамбене дипломатије као функције система одбране;

- законске одредбе одбрамбене дипломатије као функције Министарства одбране;

- краткорочни, средњорочни и дугорочни циљеви, средства и кадрови одбрамбене дипломатије у планским документима Министарства одбране;

- искази о јединству, непрекидности и поузданости функционисања одбрамбене дипломатије;

ПХ2: „Уколико нова организација представништва система одбране буде уважавала начела организације савремене дипломатије, утолико ће она бити ефикаснија и поузданија у остваривању својих спољнополитичких функција”.

Индикатори:

- основна начела функционисања система одбране;
- подаци о степену сарадње министарстава одбране и министарства спољних послова Републике Србије;
- искази о координацији појединих државних органа у управљању одбрамбеном дипломатијом;
- искази о култури рада државних органа у Србији у функцији одбрамбене дипломатије;
- научна сазнања која указује на потребу сарадње војнообавештајних служби ради супротстављању изазовима асиметричног ратовања;
- искази о усклађености организације одбрамбене дипломатије са принципима организовања савремене одбрамбене дипломатије.

ПХ3: „Савремена позиција Републике Србије у међународним односима захтева нови приступ представништвима система одбране усмерен на реализацију спољнополитичких приоритета земље”.

Индикатори:

- показатељи о редефинисању одбрамбене дипломатије на нивоу Министарства одбране;
- искази о неопходности да се део досадашњих надлежности Војнообавештајне агенције, преда цивилној обавештајној служби;
- искази о интеграционом моделу организовања одбрамбене дипломатије Републике Србије са аспекта војне неутралности;

ПХ4: „Нови концептуални модел представништва система одбране Републике Србије омогућава ефикасну цивилну и демократску над њом”.

Индикатори:

- подаци о степену централизације билатералне и мултилатералне одбрамбене дипломатије;

- искази о неопходности успостављања јединственог управног органа задуженог за руковођење и усмеравање одбрамбене дипломатије;

- подаци о повећање нивоа транспарентности, свеобухватности и кооперативности у функционисању одбрамбене дипломатије;

- искази о неопходности централизоване контроле функција одбрамбене дипломатије од стране надлежних државних органа Републике Србије.

ПХ5: „Нови концептуални модел представништва система одбране захтева развијање савременијих облика војнодипломатске традиције и културе”.

Индикатори:

- подаци о обуци, школовању и селекцији кадра за рад у представништвима;
- подаци о припреми кадра за дужности у војнодипломатским представништвима у иностранству;

- подаци о вођењу кадра кроз службу за потребе представништава;

- примери добре праксе страних држава и наших искустава у руковођењу система представништва;

- кодекс понашања српских војнодипломатских представника;

- примена војнодипломатског протокола.

1.5. Начин истраживања

Начин научног истраживања и избор метода који ће се користити детерминисани су дефинисаним проблемом истраживања, теоријским и операционализованим одређењем предмета истраживања и хипотезама истраживања.

Истраживање овако сложеног феномена неопходно намеће мултидисциплинарни приступ и захтева целовиту анализу доступних извора података. Реч је о доминантно квалитативном истраживачком приступу, а недовољна теоријска изграђеност је условила претежно експлораторну природу успостављених истраживачких захтева.

Дефинисани предмет истраживања захтева коришћење одговарајућих научних метода којима ће бити обухваћени сви релевантни извори сазнања. За свеобухватну анализу предмета истраживања нужно је користити различите методе и научно верификована сазнања из више научних дисциплина.

Због комплексности предмета истраживања, у раду ћемо анализирати податке из различитих извора. Базична искуствена евиденција биће креирана из постојећих извора података:

- научних и стручних радова који се, посредно или непосредно, баве проблемом дипломатије и одбрамбене дипломатије, као и организационим моделима наведених делатности;

- научних и стручних истраживачких пројеката из ове области;

- позитивно-правних прописа (националних и међународних);

- институционалних извора (статистичких извештаја, докумената из архива државних институција, евиденције невладиних организација, извештаја осталих релевантних институција);

- евиденције државних и међународних тела задужених за праћење деловања дипломатије;

- међународних докумената, конвенција, протокола, међународних уговора и других аката, који су директно или индиректно везани за проблеме националне, регионалне и глобалне безбедности и одбране.

Истраживање у овој докторској дисертацији усмерено је на теоријски аспект који пружа правни оквир, као и досадашња практична искуства у реализацији одбрамбене дипломатије.

У овом раду примениће се следеће методе истраживања:

а) Од основних метода сазнања и истраживања, биће примењене све методе, а тежиште ће бити на методама: анализе и синтезе, генерализације и специјализације, индукције, дедукције и дихотомије.

Метода анализе ће бити примењена како би се предмет истраживања рашчланио на саставне делове, и како би се истражила посебност сваког појединачног елемента, његова својства и везе на које нас упућује.

Метода синтезе ће бити примењена приликом спајања више чинилаца одбрамбене дипломатије у једну целину. Синтеза ће бити примењена у сазнавању сложене позиционираниости организације представништва система одбране у државном апарату Републике Србије и процеса управљања, координације и унутрашње структуре, преко њених појединачних и посебних делова, њиховим спајањем у разне могуће односе и везе.

Метода генерализације биће примењена како би стекла општа сазнања о положају и надлежностима дипломатије, односно представништва система одбране у Републици Србији и појединим европским државама путем појединачних и посебних елемената, поступака и фаза, које претходе окончању поступка и резултатима који из тога произилазе.

Метода специјализације биће примењена за сазнавање појединачног и посебног у општем, указаће се на својстава и карактеристике посебног и појединачног који имају сличности али и посебности, које се преплићу и могу прочитати у општем. Овај метод ће се посебно користити у разматрању односа дипломатије и представништва система одбране.

Тежиште ће бити дато на *анализу и генерализацију*, јер се појединачно морају сагледати сви аспекти ових појава на начин који ће омогућити увид у целину правне теорије о организацији и функционисању дипломатије, односно представништва система одбране и коначном резултату до којих та примена доводи.

Дедуктивни метод закључивања, ће бити примењен како би се на основу општих чињеница извели посебни и појединачни закључци. Ова метода ће бити примењена како би се објасниле чињенице, за предвиђање будућих догађаја, за откривање нових чињеница и релевантних позиција, као и за проверавање хипотеза. Посебно ће се ова метода користити за анализу примене општих начела организације система одбране на организованост представништва у иностранству.

Дихотомија, као посебан облик специјализације и истовремено класификације, ће се користити двојачко у овој докторској дисертацији. Наиме, она ће често претходити класификацији, у анализи законских и подзаконских решења представништва система одбране и обради појединих чинилаца. У другим случајевима, она ће следити након класификације, као што ће бити случај приликом анализе модела организације представништва система одбране.

б) Из корпуса општенаучних метода биће примењене: *Хипотетичко дедуктивна метода, Компаративна метода, Статистичка метода и Метода моделовања.*

Хипотетичко-дедуктивна метода биће примењена у докторској дисертацији како би дефинисали постулативну основу обухватањем разноврсних искустава стечених у досадашњем научно-истраживачком раду у области дипломатије и представништва система одбране код нас и у свету. Овом методом у истим и различитим ситуацијама уз

више понављања упоређује се и констатује истоветност у процесу хармонизовања досадашњих научно-истраживачких достигнућа.

Компаративна метода је неопходна, јер без поређења није могућ ниједан облик закључивања, доказивања или оповргавања о одбрамбеној дипломатији. Предмет компаративне методе су идентичност, сличност и разлике појава и процеса у вези са одбрамбеном дипломатијом. Она омогућава да се досадашња научно-истраживачка сазнања и достигнућа у теоријском и практичном смислу везана за дипломатију и представништва система одбране у функционалном и организацијском смислу у Србији и Европи, упореде и стекне права слика позиционирања и организовања представништва система одбране Републике Србије са модерним европским искуствима. Анализираће се организацијско уређење одбрамбене дипломатије Аустрије и Швајцарске, као неутралних европских држава са приближно идентичним бројем становника као и Србија. Поред њих, биће анализирана и организацијска решења Хрватске и Македоније, као суседних држава са сличним историјским наслеђем и културом. На крају, сагледаћемо и уређење представништава система одбране најутицајнијих европских држава Руске Федерације, Немачке, Велике Британије и Француске.

Статистичка метода ће бити примењена са циљем да се анализирају квантитативни показатељи распрострањености мреже дипломатско-конзуларних представништава бивше СФРЈ и Републике Србије, као и мреже војнодипломатских представника других држава, а тиме спознају њихова општа својства, путем извођења појединачних сегмената у различитим периодима и њиховим упоређивањем. Иако је најчешће заступљено уверење да се статистичка метода користи само код изражавања масовних појава, она се односи и на све оно што исказује одређени квантитет неке појаве, односно може се рећи да сваки нумерички исказ одређује квантитет сасвим одређеног квалитета. Статистичка метода ће нам помоћи у дефинисање трајања и распрострањања неке конкретне појаве које ће бити предмет овог истраживања. Ова метода је у сталном прожимању (спрези) са методом моделовања, која заједно са статистичком методом има своје место у овој докторској дисертацији. Статистичком методом биће примењена у обради одређених чинилаца дипломатске делатности, као што су припадност међународним организацијама, економски развој, бројност оружаних снага, развијеност

мреже представништва у иностранству, ангажовање у мултинационалним операцијама и слично.

Метода моделовања омогућила је да се направи реалан модел који ће представљати имитацију или пројекцију једног дела друштвене реалности. Један разрађен реалан, статички модел представља стање у само једном моменту, које се може разликовати од стања у свим другим моментима, што у одређеном смислу представља ограничење у доношењу неког општег закључа о предметној појави. Ово је посебно карактеристично за истраживање догађаја из прошлости, на основу којих се касније праве пројекције за будућност, као што је случај у овом истраживању. Но ипак, један тако развијен модел садржи све битне одредбе структуре, функције, односе и везе, садржаје и форме, својства и понашања, која омогућавају извесна и врло важна сазнања о суштини појаве која се истражује. Ова метода ће посебно бити примењена у последњем делу докторске дисертације, код израде структуралних модела организовања представништава система одбране Републике Србије и израде нових надлежности органа Савета за националну безбедност.¹⁷

б) Од метода за прикупљање података, у раду ће бити примењена тежишно метода анализе садржаја докумената. У истраживању биће примењене квалитативна и квантитативна техника анализе. Квантитативна анализа ће бити примењена као претходна у циљу израде кодекса појмова.

1.6. Научна и друштвена оправданост истраживања

Научна и друштвена оправданост овог истраживања произлази из постављених научних и практичних циљева који се желе постићи.

1.6.1. Научна оправданост истраживања

Научна оправданост овог истраживања може се сагледати у очекиваном доприносу разради и етаблирању методологије израде законских и подзаконских аката који уређују специфичну област представништва система одбране у иностранству. О овој теми, са правног аспекта није пуно писано и ова област није довољно научно обрађена.

¹⁷ Славомир Милосављевић и Иван Радосављевић: *Основи методологије политичких наука*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 213-215.

Дефинисање појмовно-категоријалног апарата који се користи у законским и подзаконским документима везаних за систем одбране и дипломатију доприносе научном приступу у изради наведених општих правних аката. Сама чињеница о неопходности дефинисања појмовно-категоријалног апарата говори у прилог да је наведени предмет истраживања недовољно научно објашњен. У том контексту се истраживање може сматрати фундаменталним. Ово истраживање својим сазнањима, са различитим нивоима научног сазнања, може представљати основу која би омогућила даља истраживања у овој недовољно проученој области и то не само с аспекта правних наука, већ и безбедносних и политиколошких наука. Сазнања добијена овим истраживањем могу се укључити у образовне планове и програме и уџбеничку грађу факултета матичних за студије одбране, спољне политике, дипломатије и међународних односа. Резултати истраживања били би од великог значаја за едукацију стручњака из области одбрамбеног менаџмента, подижући ниво њихове оспособљености за израду нормативних докумената.

1.6.2. Друштвена оправданост истраживања

Друштвена оправданост је у тесној вези са научном оправданошћу истраживања. Са друштвеног аспекта, од посебног значаја би могао бити опредељење да се одбрамбена дипломатија анализира са функционалног аспекта, кроз све нивое правних одредби које је дефинишу. Структурални модели организације представништва система одбране Републике Србије, који ће бити формулисани у истраживачком пројекту даће релевантне предлоге за суштинску промену приступа функцији представништва система одбране у иностранству у организацијском смислу. Истовремено, новим приступом створиће се услови за њено адекватно позиционирање у структури државног уређења и допринети њеној ефикасности и рационалности. Актуелност проблема се најбоље огледа у чињеници да се Стратегија националне безбедности определила за преодминантно коришћење дипломатије као средства за реализацију националних интереса Републике Србије, што указује да се наведеној делатности мора посветити значајна пажња са научног и друштвеног аспекта.

Сложеност предмета истраживања, обзиром на чињеницу да се одбрамбена дипломатија уређује националним правом, а реализује према одредбама међународног права, условљава значајан степен рационалности и усмерености према иностраном

фактору у организационом смислу. У том контексту се од резултата овог истраживања очекује да стручну јавност и надлежне државне органе покрене у смеру преиспитивања одбрамбене дипломатије и уважавању њених специфичности у нормативном и организационом смислу. Ово се посебно односи у делу наше друштвене реалности која се односи на организацијску подељеност билатералних и мултилатералних представништва, чиме се ствара непотребна конфузија у управљању и контроли, дуплирају ресурси подршке и умањује ефикасност и циљно-рационално ангажовање расположивих ресурса.

„Има људи који целог живота не рекну ниједну глупост, али их ураде хиљаду; а има људи које све што рекну, празно је, а све што ураде, мудро је”.

Јован Дучић

2. ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ ДИПЛОМАТИЈЕ И ОДБРАМБЕНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ КАО СПОЉНОПОЛИТИЧКЕ ФУНКЦИЈЕ ДРЖАВЕ

2.1. Појмовно одређење дипломатије и њен историјски развој и класификација

Дипломатија је један од појмова који се употребљава за означавање разних садржаја, те је велики изазов њено свеукупно разумевање, а затим и дефинисање. Иако су многи теоретичари, покушали да дефинишу дипломатију и одбрамбену дипломатију, оне су и данас изазов за науку, пре свега због чињенице да свака научна дисциплина настоји да афирмише њен аспект наведеног појма. Насупрот већине аутора, покушаћемо да у потпуности обухватимо садржај појма дипломатија, ослањајући се на кључне теоретичаре дипломатије и њихова достигнућа.

2.1.1. Појмовно одређење дипломатије

Појам „дипломатија” је веома тешко једнозначно дефинисати и прецизно одредити његов садржај. Како је Бериц, са правом, приметио „о самом концепту дипломатије постоји онолико гледишта колико и аутора који су се бавили том темом”.¹⁸

Иначе, етимолошки реч „дипломатија” има корен у грчкој речи диплома (*δίπλω*) који је означавао, у буквалном преводу, двоструко савијен акт издат од суверена. Касније се обим појма увећава, па је у доба Римског царства подразумевала и званичне путне исправе за кретање по путевима које су контролисале римске власти. У Средњем веку је реч „диплома” означавала и све врсте службених докумената који су, после успешних преговора и на свечани начин, размењивали цареви и краљеви преко својих посланика или директно. Преведено на савремени речник међународног права, може се рећи да се радило о међународним уговорима. Учесници наведених преговора су називани дипломатама,

¹⁸ Beridž Džof: *Diplomatija, teorija i praska*, IP Filip Višnjnjčić i Akademija za diplomatiju i bezbednost, Beograd, 2008, str. 25.

управо по крајњем продукту њихове делатности, односно дипломи, а читав тај процес је добио назив дипломатија.¹⁹

Теоретичари међународних односа су дипломатију окарактерисали као „кључна институција” или, прецизније речено, „мотором међународних односа”. Ипак, дипломатија је изазвала сразмерно мало пажње међу политиколозима, посебно теоретичарима међународних односа. Ситуација се, донекле, мења када је реч о теоретичарима права, поготово оних који се баве међународним јавним правом. Дакле, евидентна је непотпуна теоријска дефинисаност феномена дипломатије у међународним односима, за коју је Деријан сликовито представио као чињеницу да је „дипломатија отпорна на теорију”.²⁰

Многи аутори су се бавили омеђавањем појма дипломатија, са нижег или вишег нивоа општости. У научним и стручним радовима може се наћи мноштво дефиниција дипломатије, које се разликују у односу на ниво апстраховања и приступу предмету истраживања.

Тако неки теоретичари дипломатију суштински виде као инструмент спољне политике једне државе и, следствено томе, кључном одредницом дипломатије сматрају организацију која се њоме бави и лица које је реализују. Дакле, под дипломатијом се подразумева онај државни апарат, односно организација, која реализује спољну политику, што подразумева укупну активност у сферу државног живота, односно не само стварање смерница и израду основних замисли, него и њихово извођење у појединостима. Други сматрају да је кључна одредница дипломатије метод односно поступак за остваривање циљева спољне политике, а не људи који их реализују. Истина је да се поступци и методе не могу замислити без лица који их реализују, али присталице ове дефиниције дипломатије сматрају да ће сваки дипломата реализовати налоге своје државе без обзира на властито мишљење. Истовремено, држава према којој је примењен неки поступак, такође неће констатовати да је меру предузео дипломата лично, већ да је он добио инструкцију да се тако понаша од државе коју представља. Трећа група теоретичара истиче значај дипломатије као вештине и умећа вођења међународних послова, нарочито преговарања, који захтевају висок степен професионалности, али и личних својстава као што су:

¹⁹ Дашић Давид и Карић Душица: *Међународна економија са основама дипломатије*, Делта Прес, Београд, 2008, стр 345-346.

²⁰ Derian J. Der: „*Mediating Estrangement: A Theory for Diplomacy*,” *Review of International Studies*, 13 (1987) 91, наведено према: Jönsson Christer and Hill Martin: *Essence of Diplomacy*; Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005, p. 1.

проницљивост, оштроумност, сналажљивост и моћ запажања. Четврти истичу да је дипломатија наука која учи како треба заступати, бранити и промовисати спољнополитичке интересе државе. Дакле, наведена група теоретичара сматра да је за успешно реализовање дипломатије неопходан велики фонд разноврсних знања из области политике, права, економије, историје, географије и других. Професор Иблер, поред наведене четири групе проистекле из научних разматрања дипломатије, условно наводи и пету категорију, која није резултат стручног и озбиљног приступа дипломатији. Дакле, пета група теоретичара заступа схватање да је дипломатија део спољне политике државе и да је као и сваки други вид политике лишена било каквих етичких критеријума. Према мишљењу заговорника овог приступа дипломатији, она је усмерена искључиво на што потпуније искоришћавање предности која у датом моменту постоји, коришћење превара за промоцију властитих интереса, што би се у најкраћем могло представити као сагледавање послова дипломата да „лаже и пориче” или „дипломатија је умешност изговарања „добра куца, док не будеш у прилици да нађеш камен”. Ипак, за све њих је заједничко да су дипломатију везивали за појмове спољне политике, међународног права и међународних односа.²¹

Свака дефиниција дипломатије, колико год она била условљена и релативизирана унутрашње политичким одредницама и стањем у међународним односима, има своју теоријску и практичну вредност. Наиме, управо бројност дефиниција најбоље осликава сложеност појма дипломатије и мноштва чинилаца и приступа који се узимају као кључни приликом њеног дефинисања. Зато ћемо навести само неке приступе дефинисању дипломатије, који се могу сврстати у следеће, условно речено, групације:

„Основни посао дипломатије је адвокатура, јадна од виших форми убеђивања”, истичу Хамилтон (*Keith Hamilton*) и Лангорн (*Richard Langhorne*). Оваква дефиниција је јасно окренута суштинској функцији дипломатије.²² Слично томе, Шеа (*Michael Shea*) за дипломатију сматра да је „на једном ступњу рутина, на другом техника, а на трећем, највишем ступњу – уметност”.²³ На трагу наведене дефиниције је и Харолд Николсон (*Sir Harold Nicholson*), који наводи да је дипломатија „процес и апарат који реализује

²¹ Ibler Vladimir: *Diplomatska historija 1814-1871*, Školska knjiga, Zagreb, 1960, str. 1-7.

²² Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 1.

²³ Дашић Давид и Карић Душица: *Ibid*, стр 347.

преговоре”.²⁴ Тако Николсон, дипломатију одређује као „уметност преговарања”, а не као спољну политику или међународно право.²⁵ Еванс и Њунам, такође тврде, да је „основна функција дипломатије преговарање, што у ширем смислу значи разговор усмерен ка идентификовању заједничких интереса и области конфликта између партнера”.²⁶

Адам Вотсон (*Adam Watson*), иако прихвата да је дипломатија „апарат за дијалог између држава”, али она представља и „суштину појма државног суверенитета, јер одражава способност државе да комуницира са спољашњим светом”²⁷ Јасно је да се ради о једној од битних одредница суверених држава и цивилизацијском праву да, у мери коју они сматрају за корисном, самостално реализују дефинисане дипломатске активности.

„Дипломатија је само форма мирног начина борбе за моћ” на међународном плану, истичу професори В. Димитријевић и Р. Стојановић, разматрајући међународне односе у светлу реалистичке школе.²⁸ Наведено дефинисање је тачно, али недовољно свеобухватно. Наиме, силу и моћ у међународним односима користе они који је поседују, а за остале субјекте међународних односа дипломатија има другачији значај.

„Дипломатија представља одређену спољнополитичку активност једне земље, активност коју води њен дипломатски апарат”. Ради се о дефиницији коју је усвојио професор Б. Јанковић²⁹, али и многи други теоретичари међународног права и међународних односа, као што је Г. Гершић. Слично наводи и Ханс Моргентау, један од родоначелника науке о међународним односима, који у појам дипломатије уводи, не само реализацију, већ и креирање спољне политике.³⁰ На трагу ових дефиниција је и Наполеон, који за дипломатију тврди да је „вођење политике у сјајним костимима”³¹, алудирајући на протоколарне манире дипломатије уз, њему својствену, дозу сарказма.

²⁴ Black Jeremy: *A History of Diplomacy*, Reaktion Books Ltd, London, 2010, p. 12.

²⁵ Дашић Давид: *Дипломатија – савремена и економска*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2013, стр. 36.

²⁶ Evans Graham and Newnham Jeffrey: *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London and New York, p. 128.

²⁷ Вотсон истиче да држава није само машинерија за уређење друштвеног живота унутар својих граница, већ да је наведена одредница дипломатије кључна и за само дефинисање државе. Преузето из: Watson Adam: *Diplomacy - The Dialogue between States*, Taylor & Francis, 2005, pp. 2-4.

²⁸ Димитријевић Војин и Стојановић Радомир: *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр. 29-35.

²⁹ Janković Branislav: *Ibid*, str. 214.

³⁰ Morgenthau Hans: *Politics among Nations*, Knopf, New York, 1968, p. 23.

³¹ Freeman W. Chas Jr: *The Diplomat's Dictionary*, United States Institut of Peace Press, Washington, DC, 1997, p. 70.

„Дипломатија је комуникација између суверених држава коју реализују њени овлашћени представници”, наводи се у, доста конзервативној и „уској”, Грифитсовој³² дефиницији која је суштински тачна, али искључује недржавне субјекте међународног права. Слично, али прецизније дипломатију је дефинисао чувени теоретичар и дипломатски практичар Џ. Кенан и то као „утицај на комуникацију између сопствене и других влада или појединаца у иностранству и то са максималном прецизношћу, имагинацијом, тактом и добрим осећајем”.³³

„Дипломатија јесте (или је бар била) примена интелигенције и такта у вођењу званичних односа између влада независних држава”, наводи Карл Јоаким Фридрих³⁴, позивајући се делимично на дефиницију Ернеста Сатоуа (*Sir Ernest Satow*)³⁵. Иначе, Сатоу је, још 1917. године у чувеном Дипломатском практикуму, дефинисао дипломатију као „примену интелигенције и такта у вођењу званичних односа између влада независних држава, понекад и са вазалним државама”. Навео је и краћу верзију дефиниције која гласи да је дипломатија „вођење послова између држава мирним средствима”. Слично наводи и историчар Петер Барбер (*Peter Barber*) који дипломатију дефинише као „мирољубиво вођење међународних односа”, али се ни он, као ни многи други теоретичари, не упушта у даљу разраду феномена дипломатије већ објашњава њене појавне облике.³⁶

„У техничком и специјалном смислу назива се дипломатија, још од XVIII века, наука и вештина представљања државе и вођења преговора и међународних послова уопште”. Овако дефинисану дипломатију наводи професор Владимир Иблер³⁷, као авангардну дефиницију француског професора међународног права Ривијера дату још крајем XIX века.³⁸

„Основна функција дипломатије је да омогући државама реализацију својих основних циљева, без коришћења силе, пропаганде и права”. Наведена дефиниција Берица³⁹ јесте кратка и језгровита, али недовољно прецизна. Такође могло би јој се

³² Griffiths Martin (ed.): *Encyclopedia of International Relations and Global Politics*, Routledge, New York, 2005, p. 187.

³³ Freeman W. Chas, Jr: *Ibid*, p. 72.

³⁴ Фридрих Карл Јоаким: *Конституционална демократија-теорија и пракса у Европи и Америци*, ЦИД, Подгорица, 2005, стр. 78.

³⁵ Sir Roberts Ivor (ed.): *Satows Diplomatic Practice*, Sixth Edition, Oxford University Press, 2012, p. 3.

³⁶ Jeremy Black: *A History of Diplomacy*, Reaktion Books Ltd, London, 2010, p. 12.

³⁷ Ibler Vladimir: *Ibid*, str. 1.

³⁸ Rivije Alfons: *Osnovi međunarodnog prava knjiga prva*, Beograd, 1897, str. 455.

³⁹ Beridž Džof R: *Ibid*, str. 25.

приговорити и негативно одређење појма, што није у складу са основним методолошким принципима дефинисања. С друге стране, ова дефиниција располаже одговарајућим нивоом општости, који подразумева не само комуникацију између овлашћених представника држава, већ и њен изостанак, односно, прећутно прилагођавање и пристанак. Слична аргументација важи и за дефиницију Игора Јанева, који сматра да је „дипломатија скуп начина остваривања спољне политике, али и систем ослоњен на опште правце спољне политике”.⁴⁰

„Ако је дипломатија, према Клиберовој дефиницији, вештина доброг вођења јавних послова међу државама, из тога излази да се она тиче, без изузетка и резерве, свију редовних односа које могу међу собом одржавати владе, и свих питања за које имају интереса да се споразумевају преговорима и уговорима”, сматра Дедибур.⁴¹ Дакле, из овако широко постављене дефиниције дипломатије се може закључити да се ради о великом обиму појма, али она има веома малу употребну вредност, јер не даје ни њена битна својства, ни структуру, нити довољно омеђава њену суштину.

Појам дипломатија се често наводи као синоним за спољну политику, што није у потпуности тачно. Дипломатија је само један од инструмената у реализацији спољне политике, који суштински обједињује друге спољнополитичке инструменте и стављају их у реалне оквире комуникације између субјеката међународних односа. Једну од најпрецизнијих одређења спољне политике и дипломатије дао је Р. Распоповић: „Спољна политика одређује стратегију, а дипломатија тактику остваривања спољнополитичких циљева и интереса држава... Док спољна политика кроз друштвену функцију одређује начела, опште смернице, главне спољнополитичке интересе, циљеве и моделе, дипломатија треба да обезбеди њихово конкретно остваривање радњама усмереним према другим државама, сходно већ утврђеним основним принципима”.⁴²

Феномен рата, као дијаметрално супротног спољнополитичког инструмента у односу на дипломатију, тешко је разматрати без дипломатије. Још је теже одредити њихову прецизну дистинкцију, поготово у савремено доба.⁴³ То је посебно значајно када се

⁴⁰ Дашић Давид: *Ibid*, стр. 56.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Распоповић Радослав: *Дипломатија Црне Горе 1711-1918*, Историјски институт Црне Горе и Новинско-издавачка установа Војска, Подгорица-Београд, 1996, стр. 11-14.

⁴³ Можда најбоље разматрање наведеног односа даје Гликсман за кога Менсур Ибрахимпашић каже „да је успео да одслика неукоост и сиромаштво духа оних који данас своде рат на занат добро плаћених

зна да и током ратних дејстава, сукобљене стране често одржавају комуникацију која представља суштинску одредницу дипломатије. С друге стране, јасно је да војна моћ повратно утиче и на дипломатију, дајући јој одређену и конкретну снагу. Томе у прилог најбоље сведочи опаска Фридриха Великог да је „дипломатија без силе као музика без инструмената”.⁴⁴ Истовремено, јасно је да и дипломатија, као инструмент спољне политике, има утицај на рат као друштвени феномен. Довољно је само подсетити на чувену Клаузевицеву дефиницију рата као наставка политике другим средствима, да би се схватила узајамност и прожимање спољнополитичких инструмената дипломатије и рата.⁴⁵ Ствар се може посматрати и из друге перспективе, као што је то учинио Чу Енлаи (*Zhou Enlai*) дефинишући „дипломатију као наставак рата другим средствима”.⁴⁶ Можда је узајамност деловања дипломатије и рата најефектније изразио Е. Ерл следећим речима: „Дипломатија и стратегија, политичка делања и војна сила не могу се одвајати. Ако то не будемо признали за истину, спољна политика ће претрпети крах”.⁴⁷

Следствено наведеном, најобухватније могуће одређење дипломатије би могло бити схватање професора М. Митића „да је дипломатија средство спољне политике државе», које се „схвата као синоним са више различитих али и међусобно повезаних активности државе у спољној политици, односно њеној међународној активности”.⁴⁸ Наведена дефиниција се не упушта у набрајање „различитих, али међусобно повезаних активности државе”, али се аутор јасно одређује о којим активностима је реч. Дипломатија, према професору Митићу, подразумева следеће: 1) организацију државних органа и институција који се баве дефинисањем и реализацијом спољне политике⁴⁹, 2) вештину, односно лична својства и способности које треба да поседује сваки дипломата⁵⁰, 3) професију⁵¹ и 4)

професионалних војника”. Наведено према: Gliksman Andre: Govor rata, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1991.

⁴⁴ Evans Graham and Newnham Jeffrey: *Ibid*, pp. 127-130.

⁴⁵ Клаузевиц Вон Карл: *О рату*, Вук Караџић, Београд, 1951, стр. 41-55. Аутор дефинише рат као „акт силе да противника принудимо на потчињавање нашој вољи”.

⁴⁶ Freeman W. Chas Jr: *Ibid*, p. 75.

⁴⁷ Erl Edvard Mid: *Tvorci moderne strategije*, Kultura, Beograd, 1954, str. 4.

⁴⁸ Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 1, предговор који је израдио професор Момир Стојановић, а у потпуности разрадио професор Митић у наведеном делу.

⁴⁹ Наравно да се ради о унутрашњем уређењу сваке суверене државе да, сходно својим потребама и традицијом, дефинише унутрашње уређење и надлежност државних органа у вези са спољном политиком, али су она начелно одређена на министарства спољних послова, владе и шефа државе.

⁵⁰ Ради се о следећим вештинама и својствима: познавање проблематике, посматрање-запажање, селектирање и утврђивање приоритета, сагледавање временског фактора, вештина приступа партнеру, уважавање специфичности, динамичност и покретљивост, лојалност, способност усаглашавања ставова, сажетост и

делатност. Као додатни аргумент за прихватање наведене дефиниције као најакуратније може се навести чињеница да њен аутор не ограничава поље дејства дипломатије само на односе између држава и других субјеката међународних односа, што чини већина аутора, већ прецизном формулацијом обухвата и „јавну дипломатију”, као релативно нову врсту дипломатије.⁵² Као недостатак оваквог дефинисања дипломатије, може се навести чињеница да се као субјекат дипломатије појављује само држава, која и јесте најзначајнији субјекат међународних односа, али није и једини, јер смо сведоци да расте значај међународних организација, па и мултинационалних компанија које такође реализују дипломатску активност од значаја за међународне односе⁵³.

Јасно је да од области друштвених наука којом се теоретичар бави у многоне зависи и дефинисање дипломатије. Тако ће правник најчешће дати тежиште организацију и делатност, док се теоретичари међународних односа и спољне политике тежишно одређују према дипломатској вештини и својствима дипломате и дипломатије.

2.1.2. Настанак дипломатије

Народи и државе су од давнина били у нужном међусобном додиру, а томе је су допринели најразличитији интереси, од политичких и економских, до културних и верских. То је резултирало не само сарадњом, већ и сукобом интереса који се манифестовао мањим или већим интензитетом. Тако се са перманентним процесом сукоба и сарадње на међународном плану развијају и првобитна правила међународног права. Та

јасност у изражавању, умереност, скромност, природност, прилагодљивост, самоконтрола и осећај мере, реалистичност и слично.

⁵¹ Овде се мисли на каријерне дипломате, које у свакој држави представљају окосницу државног апарата који се бави реализацијом спољне политике, али и на професионалце из других области који повремено обављају дипломатске функције.

⁵² Према поједностављеној дефиницији, јавна дипломатија је комуникација између владе једне државе са становништвом друге. Дакле, професор Митић оваквом формулацијом обухвата и овај савремени и све значајнији сегмент деловања дипломатије. Иначе, појам „јавна дипломатија“ је први пут употребио бивши декан Флечерове школе права и дипломатије у Сједињеним државама Гулион Едмонд (*Gullion Edmond*) 1965. године. Тако садржају појма дипломатија треба додати и функције коју обавља јавна дипломатија, а то су: промоција националних интереса путем разумевања, информисања и утицаја на јавно мњење у другим државама.

⁵³ Наведени недостатак ове дефиниције нема значајнијег утицаја на разматрање проблематике дате у наслову, јер се ради о теми која има управо национални карактер.

правила су, дакле, настала из потребе да се уреди понашање на међународној сцени и она су дуго времена била искључиво на обичајном нивоу⁵⁴.

Значај дипломатије је њена способност да обезбеди ангажовање држава у међусобној комуникацији на миран начин. Често се у свакодневном животу, али и у теоријским разматрањима, комуникација између држава поистовећује са комуникацијом међу људима, односно, међудржавна комуникација се персонализује.⁵⁵ Дакле, дипломатија је средство за представљање ставова и жеља коришћењем личне комуникације међу људима. Тешко је сагледати другу врсту комуникације између држава, изузев употребе силе, која омогућава размену ставова, а да нема елементе дипломатије. Због тога је, историјски гледано, савршено јасно да је потреба за дипломатијом, као системом комуникације између држава без употребе силе есенцијална потреба свих држава.⁵⁶ Управо у овој чињеници треба тражити и суштинске разлоге настанка дипломатије. Да би се функција дипломатије несметано и поуздано обављала, као што смо већ нагласили, било неопходно да се успоставе одређена правила и процедуре понашања, која су регулисана обичајним нормама.

Један од несумњиво утврђених обичајних норми међународног права у античком добу био је статус изасланика (емисара, посланика ...) страног суверена⁵⁷, „који је већ тада подразумевао не право представљања своје земље, већ и одређену заштиту и неприкосновеност”.⁵⁸ Често навођен пример повреде обичајног права о неповредивости посланика је онај везан за Лакедемоњане (Спартанце). Наиме, они су посланике персијског цара Дарија, који су их позвали признају царску власт, бацили у бунар у знак показивања

⁵⁴ Професор Б. Јанковић дефинише међународни обичај као интерес регулисан само путем праксе. Дакле, није неопходно да се сваки субјекат међународног права осећа обавезним да поступи по обичајној норми, већ је довољно да велика већина држава сматра као обавезно право. Наведено према: Janković Branislav: *Ibid*, str. 15.

⁵⁵ Овде се не ради о симплификацији међународних односа и дипломатије, већ се даје значај личном контакту представника два народа, односно држава чије интересе заступају. На трагу ове тезе је и опаска професора Митића да је дипломатија настала у давна времена, „када су наши преци схватили да је корисније да саслушају поруку суседног племена него да поједу њеног доносиоца, како је до тада било уобичајено”. Преузето из: Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 8.

⁵⁶ Griffiths Martin (ed.): *Encyclopedia of International Relations and Global Politics*, Routledge, New York, 2005, p. 187.

⁵⁷ Професор Гершић наводи да је у античко доба сваки посланик, био он послан од највеће или најмање државе, једнако се звао „*legatus*” или „*orator*”, а доцније, у средњем веку, још и „*nuntius*”, „*ablegatus*”, „*commissarius*”, „*prokurator*”, „*mandatarius*”, „*agens*” или „*ambasator*”. Неведено према: Гершић Глигорије: *Дипломатско и конзуларно право*, Службени лист СРЈ, Београд, 1995, стр. 29-30.

⁵⁸ За више видети: Кривокапић Борис: *Међународно право, корени, развој, перспективе*, Мегатренд универзитет, Београд, 2006, стр. 12.; Sir Roberts Ivor (ed.): *Ibid*, pp. 4-8.

одлучности да се боре против Персије. Ипак, Спарта се покајала и послала у Персију двојицу добровољца да испаштају за грех сопствене државе. Ксеркс, Даријев наследник, их је пустио да се врате у Спарту уз речи да „он неће бити такав као Лакедемоњани, који су убивши посланике, погазили и оборили усвојено правило свих народа”⁵⁹.

Корене дипломатије, прецизније речено одређене норме онога што се данас назива дипломатским правом, можемо наћи још у античком добу, односно у време настанка првих држава.⁶⁰ Тако владари Старог Египта, Асирије, Вавилона, Грчке, Рима, Кине и Индије упућују једни другима изасланике за преговоре успостављању војних савеза, разних економских уговора и слично.⁶¹ Томе убедљиво сведочи и проналазак својеврсне дипломатске архиве египатских фараона у Тел ал-Амарни 1887. године, која потврђује интензивну дипломатску преписку фараона са ондашњим владарима цивилизованог Средоземља и Старог Истока још у XIV веку пре н. е.⁶²

Из античког периода је значајно навести и индијски законик Ману⁶³, који се, између осталог, бави и положајем и улогом дипломата и дипломатије. У њему се наводи да „мир и његова супротност (рат) зависе од посланика, јер једино они стварају и завађају савезнике. У њиховој власти су послови због којих долази међу царевима до мира и рата”.⁶⁴

Први историјски записи организоване политичке размене изасланика датирају из периода трећег миленијума пре нове ере, и то у клинастом писму месопотамијске цивилизације. Пронађена дипломатска архива краља Марија на Еуфрату садржи преписку са другим суверенима из периода раног другог миленијума пре нове ере и дипломатска

⁵⁹ Кривокапић Борис: *Ibid*, стр. 12.

⁶⁰ Има аутора који тврде да наведени приступ није адекватан и да античко доба нема никакве везе са савременим међународним, а тиме и дипломатским правом. Ова група теоретичара сматра да је дипломатија настала распадом феудалног система власти и појавом буржоаских револуција, које су донеле услове за јачање међународних односа. Међутим, јасно је да постоје специфичности приступа дипломатији у античко доба, али да су наведени институти дипломатског права управо и настали као обичајно право које се делимично ослањало и на праксу „установљену од давнина”. У прилог овом иде и научни рад професора Тодора Мерона, који је касније постао и судија Међународног трибунала у Хагу, чије одлуке не треба мешати са његовим научним радом. Наведено према: Meron Teodor: *Međunarodno pravo potiče iz davnina - eseji*, Samizdat, Beograd, 2004, str. 11-21 и 303-319.

⁶¹ Кривокапић Борис: *Ibid*, стр. 11-12.

⁶² Већина тих докумената писана је на асирском који је тада био језик дипломатије, као што је то касније био француски, а данас енглески језик. Наведено према: Kisovec Mirko: *Diplomatski predstavnici*, Beograd, 1939, str. 5.

⁶³ Законик је настао у VI веку пре н.е. и није сачуван оригинал, већ само његова верзија у стиховима.

⁶⁴ Кривокапић Борис: *Ibid*, стр. 13.

архива египатског и хетитског царства, укључујући коренспонденцију и уговоре између краљева.⁶⁵

Дуго се сматрало да је најстарији сачувани међународни уговор, склопљен 1278. године пре н. е., између египатског фараона Рамзеса II и хетитског цара Хатушила III. Интересантно је навести да су околности које су довеле до потписивања наведеног уговора и мотиви уговорних страна веома блиски модерној спољној политици и дипломатији. Наиме, два огромна царства су дуги низ година водили међусобно ратове, а последња битка је највероватније представљала и највећи оружани сукоб у античко време, који је трајао четири дана. Будући да није било победника, могао се очекивати нови ратни сукоб, који би обе стране довео у опасност јер су Египћани били угрожени од Либијаца, а Хетити од Асираца. Тако су оба владара закључила да је потписивање мировног споразума и успостављање међусобне сарадње боље решење за обе стране. Наведени документ садржи одредбе о ненападању, узајамној војној помоћи, па чак и клаузуле да се под том помоћи подразумева право на коришћење узајамне интервенције приликом угушења унутрашњих побуна, одредбе о екстрадицији.⁶⁶ Значајна је чињеница да је Уговор остао на снази током 80 година и да су га поштовали и наследници потписника. Многи савремени међународни уговори немају толику дуговечност. Изазова за кршење одредби о ненападању било је на обе стране, али су суверени остали верни Уговору, све до пропасти Хетитског царства⁶⁷. Наведени документ је остварио велики утицај на већину каснијих међудржавних докумената, како за царства Старог Истока, тако и за Стару Грчку и Рим.⁶⁸

Иако је уговор између Рамзеса II и Хатушила III неспорно веома значајан, најстарији очувани међудржавни уговор је најмање један миленијум старији од њега. Ради се о открићу италијанских археолога, који су 1964. године открили рушевине античког града Елбе, која је била престоница моћне цивилизације која је имала разгранате трговинске везе са Египтом, Сумером и другим државама тог времена. 1975. године ископана је архива Елбе у којој је пронађен и уговор о миру између Елбе и Абарсала. Не

⁶⁵ Jönsson Christer and Hill Martin: *Essence of Diplomacy*; Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005, p. 10.

⁶⁶ The Peace Treaty between Ramses II and Hattusili III, преузето са: <http://www.reshafim.org.il/ad/egypt/ramses-hattusili-treaty.htm>, 24.06. 2014. године. Уговор има 18 чланова, што је и за савремене међународне уговоре солидан број. Оно што га издваја од савремених уговора јесте заклињање боговима за поштовање његових одредби. Међутим, то је све до краја Средњег века остала пракса већине међународних уговора, дакле, сасвим уобичајен за то време. Репродукција наведеног уговора се налази у централи Уједињених нација у Њујорку.

⁶⁷ За конкретније сагледавање изазова видети: Кривокапић Борис: *Ibid*, стр. 16-17.

⁶⁸ Janković Branislav: *Ibid*, str. 27.

зна се тачно време његовог потписивања и он варира између 2350 и 2250. У сваком случају, ради се о најстаријем међународном правном акту. Тако се може закључити да „чак и највеће империје Старог Истока, нису имале пуну слободу у међународним односима, већ су биле везане одговарајућим обичајноправним и уговорним обавезама”.⁶⁹

Током првог миленијума пре нове ере, Кина, Индија и старогрчки градови- државе⁷⁰ развили су комплексне обрасце међусобне комуникације и дипломатске праксе. Сви они су приказали образац приближно уједначене независне спољне политике и заједничку лингвистичку и културну инфраструктуру. Међутим, за разлику од грчких полиса, Индија и Кина су, историјски гледано, ујединили своје заједнице у јединствену државну структуру.⁷¹

Министар индијског цара Чандрагуптре, Каутиљо (326.-298. године п. н. е.), оставио је човечанству сведочење о тадашњем систему међународног права и дипломатској вештини у своме делу *Артха-Шастра*⁷². Како је сам навео, наведено дело представља компилацију још старијих аутора.⁷³

Римско царство није дало значајнији допринос развоју дипломатије у организационом смислу, као ни у погледу њене дуговечности и утицаја, обзиром да се ради о великој култури и дуговечној Империји. Разлог томе лежи у чињеници да је Римско царство „тежило да наметне своју вољу, пре него да преговара на основама реципроцитета, Римљани нису развили поуздан дипломатски метод као завештање цивилизацијском

⁶⁹ За шире видети: Кривокапић Борис: *Ibid*, стр. 18-21.

⁷⁰ Да се радило о развијеном и функционалном дипломатском систему у Старој Грчкој, недвосмислено указује и чињеница да су грчки градови-државе успели да склопе војни савез који је победио моћно Персијско царство у време њихове највеће моћи. Интересантна је и чињеница да је култура веома битна у деловању дипломатије и спољне политике уопште, на шта веома значајно указују и чувени Пелопонески ратови. Тако је удовица Персијског цара Дарија питала дворског саветника ко влада Атином и командује њиховим армијама, када је тако расцепкана држава успела да победи моћног Дарија са огромном војском. Одговор је био запањујући, да у тим грчким градовима слободни људи, а не робови, воде ратове и да су они сопственом вољом победили у рату против војника који су гоњени у борбу бичем. Преузето из: Green Peter: *The Greco-Persian Wars*, University of California Press, Los Angeles-London, 1996, pp. 3-10.

⁷¹ Jönsson Christer and Hill Martin: *Ibid*, p. 11.

⁷² Иако је, у доброј мери религиозно дело, Каутиљо схвата политику као људску делатност лишену сваке етичке димензије, која је сведена на интерес за моћ. Он је први познати политички мислилац, али и практичар, који је схватио и описао појам „равнотеже снага”, који је и данас кључан појам у међународним односима по многим значајним теоретичарима. Каутиљо је тај појам изложио употребивши тзв. доктрину кругова држава у којима се одвија борба за моћ. Поред наведеног, он је дао и поделу спољнополитичких средстава и поступака, која је са мањим изменама и данас примењива, а ради се о: мирењу, даровима, расправи и казни. Наведено према: Симић Р. Драган: *Расправа о поретку*, друго издање, Завод за уџбенике, Београд, 2012, стр. 48-56.

⁷³ *Артха-Шастра* је у преводу „наука о добити”. Наведено према: Kisovec Mirko: *Ibid*, str. 5.

напретку”.⁷⁴ Римљани су, за разлику од Старих Грка, одбацивали медијацију, арбитражу и посредовање треће стране у било каквој врсти спора, као могућност за решење сукоба интереса на међународном плану. За разлику од Грка, Римљани су разрађивали формалне аспекте „праведног и неправедног рата”, ваљане процедуре објаве рата и настојали да правно уреде процес преговарања са странцима.⁷⁵

Тако су Римљани, као народ еминентно правничког духа, довели посланичко право на висок степен уређености. Они су, у то време, најпрецизније изrekli и образложили начело неповредљивости посланика, које је у античко време, па и током Средњег века, било једно од најважнијих атрибута посланика. Лична безбедност и заштита је у античко доба била од много већег значаја него што је то случај са савременим државама, где је сваки човек штићен правним нормама. У то доба личну безбедност није гарантовало право ни за све људе који су били државни поданици, а нарочито странци нису имали готово никакву правну заштиту.⁷⁶ У старом Египту, Грчкој, Персији и Индији положај странаца био најнижи и на друштвеној лествици, нижи чак и од робова. Исто је важило и у раној фази развоја Рима, али су они свој однос према странцима кориговали увођењем институције патроната. Радило се о одређеној врсти уговорне обавезе у којој је грађанин Рима заступао пред судом интересе странца уз одређену накнаду.⁷⁷

Византијско царство је, за разлику од Римске империје, задужио човечанство различитим методама и организацијским решењима дипломатије. У то време је Цариград већ имао државну институцију која се бавила међународном сарадњом, неком врстом Министарства спољних послова, дакле, много пре него што је та институција постала позната остатку Европе. Дипломатија је коришћена као средство одржавања супремације Цариграда, али и обезбеђења разних видова економских послова, чиме је осигуран дугорочни развој и опстанак Империје. Византија је увек чинила озбиљне напоре да избегне рат, коришћењем разноврсних метода, укључујући подмићивање, улагивање,

⁷⁴ Jönsson Christer and Hill Martin: *Ibid*, p. 12.

⁷⁵ Ager L.Sheila: *Roman Perspectives on Greek Diplomacy*, чланак у зборнику: Eilers Claude (ed.): *Diplomats and Diplomacy in the Roman World*, Brill NV, Leiden, The Netherlands, 2009, pp. 15-45.

⁷⁶ Kisovec Mirko: *Ibid*, str. 6.

⁷⁷ За шире видети: Кривокапић Борис: *Ibid*, стр. 31-35.

прикупљање обавештајних података⁷⁸, дезинформисање и коришћење церемонијала као манифестацију сопствене супериорности. Византијска дипломатија се показала веома успешна у, вишевековном, спречавању инвазије на Империју и у привлачењу паганских народа Грчко-римској цивилизацији⁷⁹. Захваљујући блиској сарадњи Цариграда и Венеције, византијска дипломатска традиција је остварила значајан утицај на европску дипломатију.⁸⁰

Средњи век је донео расуло у међународним односима. Феудалистички систем уређења односа донео је расцепканост, тако да се тешко може и говорити о међународним односима у правом смислу те речи. Земље су давале на поклон, у мираз, завештаване и размењиване. Све то је довело до крајњег ефекта да су државе, које су на такав начин стваране, трајале кратко и нису ни биле заинтересоване да развију дугорочнију сарадњу са суседима. Међутим, и то време је дало свој допринос дипломатији. Наиме, тада се појављује нови субјекат међународних односа који је до дана данашњег задржао своје место на међународној сцени.⁸¹ Ради се о Папству, које је од V века н.е. већ имало сталног дипломатског представника у Цариграду. Истина, и раније је Света Столица упућивала сталне представнике у друге европске престонице, али су они претежно извршавали црквене задатке, па се не могу сматрати посланици у међународно-правном смислу.⁸² Отоманска империја је наставила да баштини протоколарну традицију Византије, у позитивном и негативном смислу.

Све наведене чињенице указују да су поједини елементи дипломатије и правни институти постојали и у античко време и у Средњем веку, али се наука не изјашњава позитивно о њеном постојању у наведено време. За то су кључна два аспекта дипломатије тог времена. Први је непостојање сталних дипломатских мисија, изузев у појединим случајевима, што подразумева недостатак континуитета и механизма комуникације између држава тог доба. Друга значајан разлог што се том времену не признаје постојање

⁷⁸ Интересантно је приметити да је Цариград имао праксу да све стране представнике, о свом трошку, смести у једну раскошну палату. За њих је био задужен посебан државни орган под називом Уред за варваре (*Skirinion Barbaron*). Тако је под изговором бриге за њихову безбедност, суштински формализована пратња и контрола кретања страних представника. Наведено према: Kisovec Mirko: *Ibid*, str. 6.

⁷⁹ Евидентно је да су византијски владари велику пажњу посвећивали дипломатији, али и функционалној дисциплини својих дипломата. Тако је постојала пракса да владари осуђују своје дипломатске емисаре да буду ослепљени, уколико нису били задовољни њиховим резултатима. Наведено према: *Ibid*, стр. 7.

⁸⁰ Jönsson Christer and Hill Martin: *Ibid*, p. 11.

⁸¹ Janković Branislav: *Ibid*, str. 30.

⁸² Kisovec Mirko: *Ibid*, str. 7.

дипломатије је недостатка институција и појединаца у државном апарату који би ту државну функцију реализовали. Изузев донекле Византије, нема министарства спољних послова, који би осмислили и реализовали дипломатске мисије. Истовремено, нема неких критеријума за постављање посланика, односно емисара, нити је постојао одређени круг људи који се тим пословима бавио. Тако су за наведене послове одређивана лица која су са собом носила и одређену симболичку поруку владару коме су упућивана, најчешће рођаци суверена или истакнуте војсковође.

2.1.3. Осврт на историјски развој дипломатије

Ренесансна Италија, са општеприхваћеним правилима дипломатског општења, сматра се за постојбину модерног система дипломатије. Емисари, посланици или амбасадори су једна од првих политичких улога успостављених у људском друштву и то у античко време. Међутим, све до XV века и успостављања концепта сталних представничких мисија међу италијанским градовима-државама такво стање није био формализовано. Током ренесансе у Италији је наступио период систематског и масовног успостављања професионалне дипломатске службе, чији су циљеви били: прикупљање информација, проучавање политика и процеса, обезбеђење војних и политичких интереса и промоција економских и трговинских веза. Извесно је да је промоција трговинских веза одувек била централна активност дипломатије и по томе се она компаративно не издваја као новина. Тако, на пример, дипломатска служба, тада моћне, Венеције је иницијални мотив за њено организовање на сталној основи у одређеним центрима моћи била исто толико економске као и политичке или војне природе.⁸³

Развој дипломатије у новом добу карактеришу значајне еволутивне промене саме природе дипломатских односа, што је резултирало и променама у организационим решењима дипломатије. Све наведене промене су се догодиле у Европи која је центар економских и политичких дешавања тога доба. Дипломатски центри налазили су се у неколико европских престоница, Лондону, Паризу, Москви, Бечу и Берлину, док су територије осталих континената биле значајне само као империјалне зоне великих европских центара моћи⁸⁴.

⁸³ Evans Graham and Newnham Jeffrey: *Ibid*, pp. 128-129.

⁸⁴ Шпанија и Португал су, током XVI века, имале примат у трговини и колонијама, док их крајем века није претекла Низоземска, након пораза шпанске „непобедиве армаде”. Холандске „поморске кириције” су током

Верује се да је појам „дипломатија”, у савременом смислу речи, први употребио велики француски државник и кардинал Ришеље, као суштински владар Француске у периоду од 1624. до 1642. године⁸⁵. Међутим, термин дипломатија је постао општеприхваћен тек почетком XIX века.⁸⁶

Многа питања у Европи тога времена решавана су на међународним конгресима, која су најчешће сазивана након ратних сукоба. Тако је тридесетогодишњи, верски, рат у Европи од 1618. до 1648. године завршен Вестфалским миром⁸⁷, који је промивисао начело „чија је власт његова и вера”. Период верских ратова у Европи Ангажовање америчких колонија у седмогодишњем рату, економски интереси америчких досељеника и непопустљивости Лондона, су кључни разлози који су довели до америчке револуције, завршене њиховом еманципацијом крајем XVIII века. Ти догађаји су имали значајан одјек и у Европи, посебно у предреволюционарној Француској.

Француска револуција је и на плану спољне политике и дипломатије имала значајан утицај. Монтескије, Русо и Волтер у Француској, Бентам у Енглеској и Кант у Немачкој, критикују феудално-апсолутистичке режиме не само на унутрашњем, већ и на спољнополитичком плану. Сматрали су да апсолутистичке монархије практикују дипломатију чији је циљ реализација династичких циљева, а не националних. Због тога су и коришћене методе тајне дипломатије, против које су се сви наведени мислиоци

XVII и XVIII века државе у поседу југ Африке, Азије, Океаније и Јужне Америке, чиме се сврставала у колонијалну силу првог реда. У исто време су се и Француска и Енглеска бориле за примат у колонијалним освајањима. За време Луја XIV (1661.-1715.), Француска је била на врхунцу моћи, освојивши велика пространства Луизијане и Канаде у Северној Америци, а заузимала је и велика пространства Индије и око стотину мањих посела у Европи. Буржоаска револуција у Енглеској створила је предуслове за јаче међународно ангажовање те земље. Енглези су прво поразили Низоземску, а затим са њом склопили савез у борби против Француске. У Седмогодишњем рату, 1756.-1763, Француска је изгубила већину северноамеричких и индијских посела. За разлику од француских колонија, Енглеске, а касније Британске, колоније се брзо развијају, како по броју становника, тако и у економском погледу. Москва, Беч и Берлин, као престонице континенталних сила, нису имали могућности да се укључе у „трку за колонијама”, али недвосмислено су били значајни европски центри моћи тог времена. За шире видети: Стојковић Момир: *Историја дипломатије - избор текстова*, Центар за међународне студије, ФПН, Београд, 1983, стр. 101-107.

⁸⁵ Нема јединственог става међу теоретичарима дипломатије по питању употребе термина „дипломатија” у савременом смислу те речи. Тако постоје аутори који наводе да је придев „дипломатски” први пут употребио Лајбниц (Gottfried Wilhelm Leibniz) у делу објављеном тек 1693. године под називом *Codex juris gentium diplomaticus*. Наведено према: Дашић Давид и Карић Душица: *Међународна економија са основама дипломатије*, Делта Прес, Београд, 2008, стр 346.

⁸⁶ Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 1.

⁸⁷ Вестфалски мир је, суштински, успоставио принцип немешања у унутрашње ствари других држава, при чему се мислило искључиво на европске државе. Према верским питањима, озакоњено је постојање протестантске цркве и њене одвојености од Папе.

изјаснили, уз образложење да националне интересе не може да реализује дворска клика, већ и народ треба да буде обавештен о спољнополитичким потезима власти.

Пад француске монархије је донео велике промене у практиковању спољне политике и приступу дипломатији. Француска скупштина је одлучила да одлуку о објављивању рата доноси народ, преко својих представника у тој институцији, да се формира дипломатски кор у Скупштини који би пратио спољну политику државе и прокламован је принцип да Француска може да прикључи неку територију само по вољи тог становништва. Уследила је контрареволуција европских сила, предвођена Британијом, која је као повратни ефекат у Француској променила садржај појма патриотизам. Наиме, од републиканског и хуманог садржаја он је постао национализам, а појавом Наполеона и милитаризам. Велики ратни вихор захватио је Европу тог времена, а савези су прављени и раскидани у складу са проценама владара. Крах Наполеонове армије у Русији, довео је до потписивања Париског мировног уговора 1814. године. Исте године је одржан и Бечки конгрес, први велики мултилатерални догађај у историји дипломатије, на коме је потврђена доминација четири велике силе у Европи⁸⁸ и настављена пракса дипломатских закулисаних радњи зарад династичких интереса. Бечки конгрес је резултирао и првом кодификацијом дипломатског права, који је по први пут правно формализовао међународно обичајно право у анексу „д” завршног документа⁸⁹. Повратак Наполеона из изгнанства и његов дефинитивни пораз код Ватерлоа 1815. године, довео је до стварања „Свете Алијансе”, која је представљала савез монархија у заштити поретка и равнотеже снага у Европи.⁹⁰

Уз проблематичне периоде, „Света Алијанса” се одржала до почетка Првог светског рата. Принцип равнотеже снага се одржавао, према неким теоретичарима, докле год су постојале слободне територије у Африци и Азији. Било је и изузетака, као што је сукоб између Немачке и Француске у седмој деценији XIX века, који је као последицу донео уједињење Немачке и умањивање утицаја Француске. После победе у рату против Француске, канцелар Бизмарк је користио дипломатске методе притисака и претњи, уместо да смањује противречности између две државе. Истовремено, Бизмарк је настојао

⁸⁸ Значајно је приметити да представници Отоманског царства нису ни позвана у Беч.

⁸⁹ Видети шире: Гершић Глигорије: *Ibid*, стр. 48-317; Јанковић Бранислав: *Ibid*, стр. 213-215; Дашић Давид: *Ibid*, стр. 60-61.

⁹⁰ Видети шире: Стојковић Момир: *Ibid*, стр. 123-180.

да дипломатским методама спречи савезништво између Француске, Русије и Аустро-угарске које би извесно било усмерено против уједињене Немачке. Бриљантни Бизмарк је схватио да су интереси европских центара моћи окренути колонијама и међусобно супротстављени и то је дуго користио да дипломатски изолује Француску.⁹¹ Француско-руски савез је ипак успостављен, али тек у последњој деценији XIX века, на шта је Немачка одговорила формирањем савеза са Аустро-угарске и Италијом. Велика Британија се, све до почетка XX века, није прикључивала ниједном европском савезу, водећи политику „сјајне изолације”. Отоманска империја, која је због унутрашње слабости названа „болесник са Босфора”⁹², одржавала је територијалну целовитост захваљујући заинтересованости Британије да не дозволи ширење Русије на рачун Истамбула. Русија побеђује у рату, али се суочава са могућношћу да уђе у рат против Аустро-угарске и Британије. Тако је на Берлинском конгресу 1878. године, постигнут компромис, који је задовољио већину интереса чланица „Свете Алијансе”⁹³.

Први светски рат је избрисао са историјске сцене „гробницу народа“ Аустро-угарску империју и Царску Русију⁹⁴, а на светску сцену поставио Сједињене државе, као силу у нарастању. Председник Вудро Вилсон је, између осталог⁹⁵, праксу тајне дипломатије европских престоница прогласио за једном од криваца избијања рата, али и увео у праксу начело права народа на самоопредељење. Совјетска Русија се налази под

⁹¹ За шире сагледавање стања у међународним односима и деловање Бизмарка на дипломатском плану видети: Kersten Kurt: *Bizmark i njegovo doba*, Nolit, Beograd, 1991.

⁹² За шире о „Источном питању” видети: Graham Fry Michael, Goldstein Erik and Langhorne Richard (ed.): *Guide to International Relations and Diplomacy*, Continuum, London & New York, 2002, pp. 130-147.

⁹³ Бизмарк и на Берлинском конгресу демонстрира дипломатску виртуозност, проглашавајући „да у вези Источног питања он није ништа друго до „поштеног посредника”, иако је охрабривао Русију да зарати. Конгресу су присуствовали и представници балканских народа, али нису учествовали у њеном раду, те су фактички били само саветници својих ментора, великих сила, које су једине имале признато право заступања својих интереса, а то су биле: Немачка, Русија, Британија, Аустро-угарске, Француска и Италија. У тајном анексу потписано је и право Аустро-угарске да анексира Босну и Херцеговину, што је требало да сузбије јачање утицаја Русије на Балкану. Ипак, Конгрес је признао независност појединих балканских народа, чиме је остварена вековна тежња Бугара, Срба и Црногораца за обнављање државности. Наведено према: Потемкин Владимир П.: *Историја дипломатије - књига друга*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1949, стр. 44-52.

⁹⁴ Бољшевичка револуција је довела до потписивања Брестлитовског мира, којим је Русија иступила из ратних дејстава. За шире видети: Потемкин П. Владимир: *Ibid*, стр. 276-308.

⁹⁵ Ради се о чувених 14 тачака које је промовисао овај значајни амерички председник. За шире видети: Кисинџер Хенри: *Дипломатија - Књига прва*, Верзалпрес, Београд, 1999, стр. 183-207; Šulcinger D. Robert: *Američka diplomatija od 1900. godine*, Udruženje за studije SAD u Srbiji, Beograd, 2011, str. 92-109; Kegli V. Čarls Jr. i Vitkof R. Judžin: *Svetska politika – trend i transformacija*, Centar за studije ЈI Evrope, FPN i Diplomatska akademija, Beograd, 2004, str. 175-181; Jeremy Black: *A History of Diplomacy*, Reaktion Books Ltd, London, 2010, pp. 187-192.

дипломатском изолацијом и Запад је војно интервенисао на њеној територији. Међутим, одржала је независност и социјалистичко уређење које је, на дипломатском плану, увело новине које се односе на идеолошке аспекте међународних односа који су трајали све до последње деценије XX века⁹⁶. После Рата, формиран је тзв. Санитарни коридор према Совјетској Русији, који су чинили државе централне и југоисточне Европе.

Формирано је Друштво народа, међународна организација чији је циљ био одржавање мира у свету и стварање услова за мирно решавање свих међународних спорова. Будући да Друштво народа никада није постала универзална организација у правом смислу те речи и да Статут није имао разрађене инструменте за санкционисање кршења његових одредби, брзо је изгубила утицај и значај у међународним односима.⁹⁷

Постоје теоретичари који Први и Други светски рат сматрају истоветним војним сукобом, јер Први није отклонио кључне противречности, већ је оштрим кажњавањем поражених сила у одредбама Версајског мира, само убрзао избијање Другог рата.⁹⁸ По други пут поражена Немачка је подељена, а Совјетска Русија је загосподарила „европским санитарним коридором”. Истовремено, Сједињене државе су предводиле други, супротстављени међународни блок, којим је уведена пракса блоковске поделе света која је трајала до поновног уједињења Немачке⁹⁹. Појава нуклеарног оружја је утицала и на дипломатију, односно неопходност комуникације и избегавања кризних ситуација у односима између блокова¹⁰⁰. Формиране су Уједињене нације, са сличним задатком као и

⁹⁶ За шире сагледавање наведених догађаја из угла Совјета видети: Потемкин П. Владимир: *Историја дипломатије – књига друга*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1949, стр. 207-340. и теоријских основа улоге идеологије у дипломатији: Watson Adam: *Diplomacy - The Dialogue between States*, Taylor & Francis, 2005, pp. 59-71.

⁹⁷ Видети шире: Кривокапић Борис: *Ibid*, стр. 65-72; Аврамов Смиља: *Међународно јавно право*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2011, стр. 38-40; Јанковић Бранислав: *Ibid*, стр. 40-42; Кисинџер Хенри: *Ibid*, стр. 208-224; Jeremy Black: *Ibid*, pp. 180-223; Watson Adam: *Ibid*, pp. 50-56.

⁹⁸ Упоредити различите пристипе узроцима и последицама Првог и Другог светског рата: *Ibid*, str. 169-189; Кисинџер Хенри: *Ibid*, стр. 245-325; Дедијер Владимир: *Париска конференција*, Култура, Београд, 1947, стр. 7-54.

⁹⁹ Колики је утицај на међународне односе извршио хладни рат најбоље илуструје чињеница да се период након хладног рата, и четврт века након његовог престанка, назива посхладноратовски период. Сведоци смо да термин који се често користи да би се описало стање у међународним односима, тзв. униполарни свет, све мање има оправдање у реалности, те се може рећи да је процес успостављања нове врсте равнотеже снага у мултиполарном свету.

¹⁰⁰ Многи аутори пишу о реперкусијама блоковске подељености у међународним односима и нуклеарног оружја на дипломатију: Graham Fry Michael, Goldstein Erik and Langhorne Richard (ed.): *Guide to International Relations and Diplomacy*, Continuum, London & New York, 2002, pp. 300-377, 502-504; Јанковић Бранислав: *Ibid*, стр. 51-67; Šulcinger D. Robert: *Ibid*, str. 189-327; Кисинџер Хенри: *Дипломатија - Књига прва*, Верзалпрес, Београд, 1999, стр. 397-676; Crocker A. Chester, Hampson Fen Osler and Aall Pamela (ed.):

Друштво народа. Међутим, за разлику од Друштва народа, Повеља Уједињених нација окупила је све државе света и предвиђа активно ангажовање у случају кршења њених одредби уз уважавање утицаја великих сила на међународне односе¹⁰¹. Под окриљем Уједињених нација, и не случајно у неутралном Бечу, потписана је Бечка конвенција о дипломатским правима и имунитетима, која представља кодификацију дипломатског права на којој почива уређење савремене дипломатије.¹⁰²

Већина теоретичара слажу се у следећим ставовима везаним за одлике савремене дипломатије: да је формирање војнополитичких савеза и Уједињених нација довело до пораста значаја мултилатералне дипломатије у односу на билатералну, да се умањио обим самосталног одлучивања амбасадора, увећано је ангажовање експерта и специјалиста из разних области, увећава се број међународних уговора и по обиму и по бројности, појава различитих министарстава која раније нису била ангажована у спољним пословима, јачање значаја медија и недржавних субјеката међународних односа.¹⁰³

Може се констатовати да је модерна дипломатија добијала све комплексније задатке, све више појавних облика, да се значајно увећавају области интересовања и субјекти који је реализују. Једном речју, дипломатија је задржала основне функције, које су проширене новим садржајима и све мање задржава интерес само на „високу политику“, већ се усмерава на економске аспекте свог деловања. То захтева и ангажовање све већег броја институција и експерата из разних области друштвеног живота. Ту свакако треба уврстити и војну (одбрамбену) дипломатију, чији значај експертских знања и област интересовања међу првима препознат, а тиме и позиционираност у дипломатској пракси.

Turbulent Peace – The Challenges of Managing International Conflict, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 2001, pp. 39-52, 69-82.

¹⁰¹ Видети шире: Ramcharan G. Bertrand: *Preventive Diplomacy at the UN*, Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis, 2008, pp. 10-24; Cooper Andrew F., English John, and Thakur Ramesh (ed.): *Enhancing global governance: Towards a new diplomacy?*, United Nation University Press, NY, 2002, pp. 19-38, 133-152; Аврамов Смиља: *Ibid*, стр. 432-443; Kegli V. Čarls Jr. i Vitkof R. Judžin: *Ibid*, стр. 835-845; Freeman W. Chas, Jr: *Ibid*, pp. 15-23; Baylis John and Smith Steve: *The Globalization and Worl Politics*, Oxsford University Press, 2008, pp. 312-329; Mitić Miodrag: *Ibid*, стр. 132-142; Sir Roberts Ivor (ed.): *Ibid*, pp. 321-353.

¹⁰² За више видети: Denza Eileen: *Diplomatic Law, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Third Edition, Oxford University Press, 2008; Beridž R. Džof.: *Ibid*, стр. 168-175; Mitić Miodrag: *Ibid*, стр. 226-236; Аврамовић Ненад: *Дипломатско и конзуларно право*, Привредна академија, Нови Сад, 2006, стр. 23-130.

¹⁰³ Evans Graham and Newnham Jeffrey: *Ibid*, pp. 129-130.

2.1.4. Класификација дипломатије

У промишљању проблема и приступа систематизацији и класификацији дипломатије, не може се избећи проблематика дефинисања појма дипломатије. Следствено томе, можемо закључити да класификација дипломатије у многоме дели проблематику њеног дефинисања. Ипак, може се рећи да је класификација дипломатије систематизована у мери колико њени разуђени појавни облици и области деловања то дозвољавају.

Тако је најчешћа и основна класификација дипломатије, заснована на броју учесника у дипломатској комуникацији, на билатералну и мултилатералну дипломатију. Распрострањеност ове поделе се заснива на њеној организацијској и функционалној оправданости, јер су многа министарства у свету управо и организацијски устројена по наведеној дихотомији.

Билатерална дипломатија¹⁰⁴, као облик комуникације између две државе, је најдуже познат институт у дипломатској пракси. Јавља се, као што је већ наведено, у Античко доба и била је одраз воље два владара да сарадњом задовоље сопствене интересе. Тако је успостављен међународноправни обичај да се билатерална сарадња успоставља на основу узајамне воље две државе, који се одржао до данашњих дана¹⁰⁵. Успостављање дипломатских односа не мора нужно значити и успостављање дипломатских мисија на сталној основи, иако се о томе још воде спорови међу теоретичарима. Извесно је да постојање сталне дипломатске мисије и њена бројчана попуњеност у некој држави значи и заинтересованост државе која је формира, али то представља и компромис у односу на економске могућности државе коју представља. Може се рећи да је мрежа билатералних сталних представништава у свету представља компромис између жеља и потреба и могућности већине држава¹⁰⁶. Дакле, интерес сваке државе дефинише и постојање сталне дипломатске мисије у другој држави. Тако велике силе имају и значајне интересе свугде у свету, па следствено томе имају и потребу за дипломатским представљањем у различитим

¹⁰⁴ Graham Fry Michael, Goldstein Erik and Langhorne Richard (ed.): *Ibid*, pp. 50-51.

¹⁰⁵ На Бечкој конференцији о дипломатским односима 1961. године, Чехословачка је предложила да се у завршни текст Конвенције унесе право на успостављање дипломатских односа, што суштински значи да није потребан пристанак државе пријема. Наведени предлог је одбијен, уз образложење да се ради о обичајном праву и које захтева сагласност обе државе за успостављање дипломатских односа. Наведено према: Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 23.

¹⁰⁶ О дипломатским потребама „нових” и неразвијених држава видети више у: Watson Adam: *Diplomacy - The Dialogue between States*, Taylor & Francis, 2005, pp. 149-166.

регионима и државама. Бечка конвенција о дипломатским односима регулише формирање дипломатских представништава и представља кодификацију дипломатског права. Посебно је значајно напоменути да је у билатералној дипломатији наглашена примена начела реципроцитета, као одраза једнакости суверених држава. Од коришћења начела реципроцитета се може одустати или се оно неће користити уколико друга страна нема за то интерес, али се ради о легитимном моделу деловања.¹⁰⁷

Иако се сматра да је мултилатерална дипломатија¹⁰⁸ феномен XX века, њено порекло је из древне Индије и Грчке где се користила за комуникацију између савезника у ратним сукобима. Међутим, мултилатерална, или вишестрана, дипломатија се испољава у модерном облику од почетка XIX века, када је Наполеон, својим ратним операцијама, приморао европске престонице да се заједнички ангажују на његовом супротстављању. Бечки конгрес 1815. године, представља покушај да се уреди Европа после Наполеонових ратова и осигура трајни мир. Дакле, може се извршити генерализација да се мултилатерална дипломатија бави решавањем спорних питања од интереса већег броја субјеката међународних односа. Због самог карактера проблема које су решавали и континуитета сарадње на њиховом решавању, започет је процес стварања међународних организација, које су недељиво везане за мултилатералну дипломатију јер дефинишу правне оквире за њихово деловање. Сведоци смо тренда сталног пораста броја међународних, владиних и невладиних, организација.

Модерно доба карактерише висок степен међузависности, а процес глобализације захватио је сваки сегмент људске делатности. Зато не треба да чуди јачање значаја и улоге мултилатералне дипломатије у свету, која се више не бави само очувањем мира и сарадњом, као што је то било у почетку мултилатералне дипломатије на Берлинском конгресу, Друштву народа, већ и људским правима, екологијом, економским развојем и другим питањима општег значаја. Данас, у оквиру Уједињених нација постоји изузетно развијен систем међународних организација који окупља дипломатске представнике свих

¹⁰⁷ За више о билатералној дипломатији, видети: Аврамов Смиља, *Ibid*, стр. 335-346; Beridž R. Džof.: *Ibid*, стр. 159-215; Mitić Miodrag: *Diplomatija, delatnost, organizacija, veština i profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999, стр. 23-127; Jeremy Black: *A History of Diplomacy*, Reaktion Books Ltd, London, 2010, pp. 85-224; Watson Adam: *Ibid*, pp. 85-109.

¹⁰⁸ Graham Fry Michael, Goldstein Erik and Langhorne Richard (ed.): *Ibid*, p. 340.

држава¹⁰⁹ и ангажује велики број сопствених дипломатских представника широм света. Слично се могу разматрати и друге, глобалне и регионалне, међународне организације као што су: Европска унија, НАТО, Афричка унија и друге.¹¹⁰

Други критеријум класификације дипломатије је форма њене реализације и може бити формална, односно службена или званична, и неформална, односно квазидипломатија. Наведену класификацију не треба посебно образлагати, али је неопходно нагласити значај неформалне дипломатије, која се често неоправдано поистовећује са кулоарским причама из свакодневног живота. Њен значај је велики, јер се тако избегава формално обавезивање уз суштински наставак дипломатске комуникације.¹¹¹ Као подврсту неформалне дипломатије можемо навести и тзв. дипломатију на два колосека или парадипломатија¹¹².

Већ смо навели у историјском уводу, тајна дипломатија је раније била много више заступљена као врста дипломатије, која је иманентна монархистичком и апсолутистичком уређењу држава. Савремено доба карактерише јавност у дипломатској комуникацији, али и даље постоји пракса „тајних анекса” или „центлменског договора” који се не објављују. Ту се углавном ради о билатералној дипломатији, док се у мултилатералној дипломатији, по природи ствари, тешко реализује.

¹⁰⁹ Постоје аутори који и мултилатералну дипломатију, примера ради при Уједињеним нацијама, даље расчлањују на трајну (сталне мисије држава чланица и сталне посматрачке мисије држава нечланица и других међународно признатих субјеката) и привремену (делегације држава чланица на заседањима органа и држава нечланица и других субјеката). Турчиновић Филип: *Сталне мисије при УН као облик представљања држава*, Обод, Цетиње, 1994, стр. 9-13 и 29-33.

¹¹⁰ За више о мултилатералној дипломатији и међународним организацијама видети: Graham Fry Michael, Goldstein Erik and Langhorne Richard (ed.): *Ibid*, pp. 32-108; Дедијер Владимир: *Париска конференција*, Култура, Београд, 1947, стр. 54-442; Beridž R. Džof: *Ibid*, str. 217-247; Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 132-198; Аврамов Смиља: *Ibid*, стр. 347-350; Kegli V. Čarls Jr. i Vitkof R. Judžin: *Ibid*, str. 221-275; Baylis John and Smith Steve: *The Globalization and World Politics*, Oxford University Press, 2008, pp. 314-327; Cooper Andrew F., English John, and Thakur Ramesh (ed.): *Enhancing global governance: Towards a new diplomacy?* United Nation University Press, NY, 2002; Rowe Carolyn: *Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation*, Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2011; Sir Roberts Ivor (ed.): *Satows Diplomatic Practice*, Sixth Edition, Oxford University Press, 2012, pp. 287-468.

¹¹¹ Као поверљиви посланик кардинала Ришељеа, често се наводи калуђер Леклерк (Joseph Leclerc du Tremblay), код савременика познатији као отац Јосип или Сива еминенција. Ради се о човеку од највећег поверења кардинала Ришељеа, кога је упућивао у најосетљивије, тајне, дипломатске мисије. Међутим, Леклерк никада није имао званичну функцију нити су његове мисије имале званичан карактер. Преузето из: Kisovec Mirko: *Ibid*, str. 81.

¹¹² Велики број моћних држава из различитих разлога и интереса, формира разна културна и друга представништва или невладине организације у иностранству, чиме се суштински реализује део дипломатских функција, али без формалних обавезивања, па ни имунитета запослених у наведеним институцијама. Наведено према: Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 330-332; Дашић Давид: *Ibid*, Београд, 2013, стр. 67.

Према критеријуму сталности, дипломатија се може поделити на сталну и повремену, односно *ad hoc*, дипломатију.

У односу на критеријум крајњег циља, класификација дипломатија може бити следећа: дипломатија принуде¹¹³, превентивна дипломатија, алиби дипломатија, дипломатија извињења, подземна (обавештајна) дипломатија, дипломатија детанта и слично.¹¹⁴

Често коришћена подела дипломатије, која се класификује према критеријуму садржаја области сарадње и интересовања, на политичку, или високу, дипломатију, економску, војну (одбрамбену), корпоративну, верску, еколошку, спортску, партијску, парламентарну дипломатију, па и дипломатију невладиних организација.¹¹⁵

Према критеријуму учесника у дипломатској активности, може се издвојити дипломатија на врху, односно самит дипломатија или лична дипломатија, и условно речено редовна, односно професионална дипломатија. Самит дипломатија представља оличење значајних догађаја у међународним односима, који остављају дубоке последице по читаве људске генерације. Поменимо, конференције „велике тројке” у Техерану, на Јалти и Потсдаму, састанке лидера СССР и Сједињених држава током хладног рата или поједине састанке Групе Г-7, Г-8, односно Г-20, који представљају „камене међаше” у дипломатској историји. Сматра се да је родоначелник самит дипломатије британски премијер Винстон Черчил, чији је стил комуникације и владања наводио на осећај да је Британија и у његово време била империјална сила. Обзиром да се ради о личном ангажману националних лидера, од њихових апсирација за ангажовање на дипломатском плану, спољнополитичких потреба и, у крајњем, личном односу према дипломатији.¹¹⁶ У наведену групу можемо сврстати и посебан облик самит дипломатије, такозвану шатл (посредничку) дипломатију, обзиром да се ради о личној дипломатији¹¹⁷.

¹¹³ Видети шире: Jakobsen Peter Viggo: *Diplomacija prinude*, str. 257- 281, преузето из Collins Alan, (ur.): *Suvremene sigurnosne studije*, Politička kultura, Zagreb, 2010.

¹¹⁴ За више видети: Дашић Давид: *Ibid*, стр. 67-68.

¹¹⁵ Видети шире: Crocker A. Chester, Hampson Fen Osler and Aall Pamela (ed.): *Turbulent Peace – The Challenges of Managing International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C, 2001, pp. 619-659; Дашић Давид: *Ibid*, стр. 67-68.

¹¹⁶ Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 202-206.

¹¹⁷ Ради се о личном ангажовању високог функционера „неутралног” субјекта међународног права на усаглашавању ставова две стране у спору тако што он лично путује од једних до другог и врши медијацију ставова. Родоначелник ове подврсте дипломатије се сматра Хенри Кисинџер, који је 70-тих година реализовао преговоре између Израела и Египта.

Експерт Уједињених нација, нашег порекла, Јован Курбалија¹¹⁸ има специфичну класификацију дипломатије, који према функцијама које обављају, разликује функције према Бечкој конвенцији о дипломатским правима и имунитетима из 1961. године и оне које нису прецизиране наведеним међународним документом.¹¹⁹ У овако постављеној дихотомији он обухвата и функцију „почасног конзула” и многе друге неформалне видове комуникације између држава. Исти аутор истиче да постоје шест типова дипломатије „малих држава”, а то су: „тиха” дипломатија, дипломатија протеста, групна дипломатија, „ничеовска” дипломатија, предузимљива дипломатија и регулаторна дипломатија.

Можемо закључити да је класификација дипломатије исто онолико продуктивна колико и њено дефинисање. Међутим, неопходно је увек имати на уму, барем наведене, врсте дипломатије, како би били у прилици да их применимо, уз подсећање на једну од дефиниција дипломатије као средства за реализацију спољне политике. Свака од наведених врста дипломатије се укршта са другом класификацијом, тако да се у коначном може донети следећа одлука: да се у оквиру мултилатералне конференције на којој присуствују председници држава или влада о екологији, на билатералном састанку, као једна од тема разговора буде понуда сарадње на заједничком пројекту израде оклопног возила, која ће остати у тајности.

2.2. Појам, настанак, развој и класификација одбрамбене дипломатије

Одбрамбена дипломатија, слично општој, настала је еволутивним процесом који су детерминисали развој међународних односа и национални интереси. Корени одбрамбене дипломатије леже у војној дипломатији, која је постала реалност почетком XIX века и развијала се све до почетка XXI века. Наиме, тада су међународни односи постали битно другачији у односу на претходна два века да су се створили услови да војна дипломатија добије квалитативно и квалитативно другачија обележја која превазилазе искључиво војну проблематику. Тако војна дипломатија, увећањем обима делатности, добија и ново

¹¹⁸ Јован Курбалија је један од водећих експерата за модерну дипломатију и специјални саветник Уједињених нација за управљање интернетом. Оснивач је и директор међународне организације DiploFoundation (www.diplomacy.edu), која се бави модерним аспектима дипломатије. Његове књиге о интернету и дипломатији су преведене на енглески, руски, француски, кинески, шпански и арапски језик. Био је гостујући професор и на Дипломатској академији Министарства спољних послова Србије.

¹¹⁹ Бечка конвенција предвиђа могућност да држава пријема и одашиљања билатералним споразумом дефинишу и друге облике међусобне комуникације, који се најчашће реализују на основу реципроцитета.

терминолошко одређење, одбрамбена дипломатија, који представља један од кључних појамова овог научног рада.

2.2.1. Појмовно одређење одбрамбене дипломатије

Дефинисање дипломатије је, као што смо већ констатовали, веома сложен процес, али олакшан чињеницом да мноштво теоретичара својим резултатима може допринети њеном одређењу. Појмовно одређење одбрамбене дипломатије је теже у односу на дипломатију, и то двојако. Недостатак теоријске основе из домена политиколошких и безбедносних наука¹²⁰, с једне стране, и изостанак правне, како теоријске тако и материјалне основе за свеобухватно одређење садржаја наведеног појма. И док изостанак већег интересовања политиколошких и безбедносних наука за дефинисање наведеног појма не мора нужно да изазове последице, то није случај са правним наукама, које морају дефинисати функције државних органа. Чињеница да појам одбрамбене дипломатије није изричито наведен и дефинисан у закону не значи да одбрамбена дипломатија не постоји, односно да се не реализује, како многи сматрају, већ управо супротно. То што није дефинисана само значи да није правно уређена, што је недопустиво.

Дефинисање одбрамбене дипломатије је отежано и са још једног аспекта. Наиме, постоји дуализам у приступу њеног појмовног одређења. Постоје аутори који сматрају да је реч о војној дипломатији у савременим условима¹²¹, као и они који сматрају да је одбрамбена дипломатија шира по обиму у односу на војну дипломатију. У оваквим условима делује сасвим примамљиво употребити помирљив приступ њеном дефинисању, као што је то урадио М. Карагаћа, који истиче да је „одбрамбена дипломатија синоним за

¹²⁰ За наведену чињеницу постоји неколико рационалних разлога због којих се изостанак бављења овом проблематиком у политиколошким и безбедносним наукама може сматрати оправданим: ради се о релативно новом појму, наведене науке се претежно разматрају функције и задатке одбрамбене дипломатије, те је природно да дефинисање наведеног појма није приоритетно и постојање релативно коректно дефинисаног појма „војна дипломатија” задовољава потребе истраживачког процеса који се бави међународним односима, спољном политиком или безбедношћу.

¹²¹ Примера ради, Маринко Огорец, 2005. године, истиче, на трагу Милана Зечевића који је своју књигу Војна дипломатија објавио 1990. године, да се ради о војној дипломатији и појам одбрамбена дипломатија не разматра, као да се у последњих петнаест година није догодила ниједна промена у наведеној области. У том контексту упоредити: Огорец Маринко: *Војно-дипломатска пракса*, Голден маркетинг – Техничка књига, Загреб, 2005. и Зечевић Милан: *Војна дипломатија*, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1990.

савремену војну дипломатију као, донекле, специфичну грану опште дипломатије која се бави војно-политичким и безбедносним аспектима међународних односа”¹²².

Сасвим оправдано се поставља питање зашто онда треба уводити појам одбрамбена дипломатија, када је она само синоним за војну дипломатију у савременим условима. Постоје много дубљи и значајнији разлози због којих је неопходно дефинисати обим и садржај појма одбрамбене дипломатије, који су произашли из неколико значајних фактора, од којих издвајамо следеће: 1) битно различити услови у међународним односима¹²³, 2) промене у организацијској структури већине генералштабова и министарстава одбране европских држава,¹²⁴ 3) међународно-правна ограничења за употребу, производњу и трговину наоружањем и војном опремом¹²⁵, 4) јачање асиметричних претњи по националну безбедност¹²⁶ и 5) пораст броја мултинационалних војних операција ван националне територије¹²⁷ и други.

¹²² Karagaća Milan: Odbrambena diplomatija, Antologija tekstova sa Škola reforme sektora bezbednosti, Drugo i dopunjeno izdanje, ISAC Fond, Beograd, 2007, str. 196.

¹²³ У доба хладног рата је био успостављен биполарни однос равнотеже моћи, који је био главна карактеристика тадашњих међународних односа. Падом Берлинског зида, нестао је биполарни свет, а „безбедносни вакуум” у централној и источној Европи попунио је НАТО реализацијом своје „политике отворених врата”. Западни, демократски, модел организације власти је однео историјску победу над етатистичким и централизованим моделом организације власти. Све то је створило услове за јачање процеса глобализације, који је довео до још веће међузависности у светским оквирима. За више видети: Kegli V. Čarls Jr. i Vitkof R. Judžin: *Ibid*; Shea C. Timothy: *Transforming Military Diplomacy*, Joint Force Quarterly, 38/2005, Washington, D.C., pp. 49-52; Šulcinger D. Robert: *Američka diplomatija od 1900. godine*, Udruženje za studije SAD u Srbiji, Beograd, 2011, str. 23-31.

¹²⁴ Тако су све државе чланице бившег Варшавског уговора издвојиле обавештајне и безбедносне службе из генералштабова и лоцирале их у састав министарстава одбране. То није само проста замена организацијске припадности наведених специјализованих служби, већ представља и потребу одговора на нове надлежности које су добиле и потребу за њиховом ефективном контролом.

¹²⁵ Ради се о процесу који је започет у доба хладног рата и заснивао се на контроли нуклеарних арсенала САД и СССР (*SALT, ABM i START*), а проширен је разним другим универзалним и регионалним конвенцијама у вези са забраном производње, употребе и трговине разним врстама наоружања. За више о наведеној области видети: Vujković Radomir: *Međunarodna kontrola naoružanja*, Trikontinental/Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1998; Кривокапић Борис: *Међународно право, корени, развој, перспективе*, Мегатренд универзитет, Београд, 2006.

¹²⁶ Након хладног рата и престанка опасности од војних сукоба између велесила, дошло је до промене у схватању безбедности, које је довело до стварања другачијих механизма за њено обезбеђивање у савременим условима. Наведени трендови су допринели јачању улоге одбрамбене дипломатије, која се све више ангажује на задацима јачања сарадње у глобалној ери и тиме се све више „приближава” класичним задацима дипломатије. За шире о наведеној проблематици видети: Симић Р. Драган: *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002; Chalk Peter: *Non-Military Security and Global Order*, Macmillan Press Ltd, London, 2000; Barkawi Tarak: „*Defence diplomacy*” in *North-South Relations*, International Journal, Vol. 66, Issue 3, 2011, Toronto, pp. 597-612.

¹²⁷ У случајевима ангажовања војних јединица у саставу мултинационалних мировних операција ван националне територије најочигледније се може сагледати и улога војске у спољној политици и њен утицај на остварење спољнополитичких интереса. Наравно да у том процесу, одбрамбена дипломатија има значајно место и функцију.

Навођењем разлога због којих можемо констатовати да одбрамбена дипломатија није само, или искључиво војна дипломатија, ипак не значи да смо одредили појам одбрамбене дипломатије, као што наводе поједини теоретичари¹²⁸, већ само указујемо на неопходност њеног потпунијег дефинисања.

Јасно је да постоји мноштво дефиниција одбрамбене дипломатије у свету, али су све оне, у суштини, одраз интереса и потреба субјеката који су их створили. Тако британска дефиниција одбрамбене дипломатије представља очигледан пример таквих намера. „Одбрамбена дипломатија треба да обезбеди снаге које ће успешно реализовати разноврсне активности Министарства одбране на спречавању непријатељства, изградњи и одржавању поверења и помоћ у развоју демократских оружаних снага и на овај начин допринесу превенцији и решавању конфликта”¹²⁹. Јасна је идеолошка одредница и дефинисање места Британије, као „извозника демократски контролисаних оружаних снага” и медијатора у кризним подручјима.

Дефиниција одбрамбене дипломатије Краљевине Шпаније је нешто општија од британске и подразумева: „Различите међународне активности, засноване углавном на дијалогу и сарадњи, које билатерално реализује Министарство одбране, са савезницима, партнерима и другим пријатељским државама ради постизања циљева одбрамбене политике у подршци спољне политике Шпаније”.¹³⁰ У наставку се прецизира шта су то међународне активности на које се дефиниција односи:

- превенција конфликта, путем јачања међусобног поверења, транспарентности и дефинисања заједничких интереса,
- охрабривањем реформи у секторима одбране и безбедности, посебно цивилне контроле политика одбране и система одбране, владавине закона и поштовање људских права и
- помоћ јачању безбедносних и одбрамбених капацитета држава и регионалних организација ради обезбеђења њиховог легитимног деловања.

Индијски теоретичар Раја Мохан (*Raja Mohan*) приступа дефинисању одбрамбене дипломатије као еволутивног процеса развоја војне дипломатије, полазећи од следеће

¹²⁸ Видети Миленковић Александар: *Дипломатија одбране – теоријски приступ и практична примена (Студија случаја Републике Србије у 2013. години)*, Војно дело, 1/2015, Београд, стр. 126-128.

¹²⁹ Ministry of Defence, *Defence Diplomacy*, Policy Paper, Paper No.1, p. 4.

¹³⁰ *Defence Diplomacy Plan*, Ministry of Defence of Spain, 2012, p. 18.

дефиниције војне дипломатије. Војну дипломатију дефинише као: „коришћење војске у операцијама различитих од рата, засновано на њеној оспособљености и дисциплини са циљем остваривања националних интереса у иностранству”¹³¹. Мохан истиче да се термини „војна” и „одбрамбена” дипломатија често користе као синоними. Војна дипломатија би требало да се користи када је реч о заједничким активностима или релацијама између војних структура, док би одбрамбена дипломатија требало да се користи како би се идентификовале активности читавог система одбране, укључујући и њихове цивилне структуре, истраживачке и развојне институције и слично. Истиче да је савремена одбрамбена дипломатија попримила посебну политичку конотацију која, у савременим условима, подразумева и праксу великих западних сила за употребу војске у широком спектру политичких и хуманитарних мисија, углавном подразумевају следеће активности:

- пројекцију силе у конфликтним ситуацијама,
- одговоре на хуманитарне кризе и природне катастрофе,
- заштиту поморских путева,
- могућности пружања помоћи у обуци страним војним снагама и
- изградња капацитета и способности страних армија кроз трансфер наоружања и опреме и обавештајну подршку.¹³²

На овај начин дефинисана одбрамбена дипломатија има своје оправдање, посебно у исправном генеричком приступу, али је неспојива са основном одликом дипломатије која указује на тактичност, компромисе, реципроцитет, поверење, избегавање аргумената силе, већ коришћење снаге аргумената и сличне одреднице.

Румунски експерт за одбрамбену дипломатију Сорин Фетиц (*Sorin Fetic*) сматра да у савременим безбедносним условима, одбрамбена дипломатија постаје значајан инструмент у процесу очувања међународне стабилности, стимулишући међународне субјекте да комуницирају и преговарају, уместо да иницирају насилне акције. „Улога одбрамбене дипломатије у савременом безбедносном окружењу, је да управља војним снагама са дипломатске тачке гледишта, у контексту њене обавезе да најпрецизније одреди моменат када идеја о могућности ангажовања војске може бити укључена у дипломатско

¹³¹ Mohan C. Raja: *From Isolation to Partnership: The Evolution of India's Military Diplomacy*, Institut for Sout Asian Studies and National University of Singapur, Working Paper No. 144/2012, Singapur, p. 2.

¹³² *Ibidem*.

преговарање ради постизања стратегијског циља или остваривања националног интереса”.¹³³ Овако постављену кључна одредница одбрамбене дипломатије не треба схватати супротно од Берицове дефиниције дипломатије као омогућавање државама да реализују своје основне циљеве, без коришћења силе, јер се ради о могућности ангажовања војске током преговарања. Дакле, могло би се рећи да је Фетиц на трагу опаске Фридриха Великог да је „дипломатија без силе као музика без инструмената”¹³⁴.

Као што смо већ констатовали, мноштво дефиниција одбрамбене дипломатије у свету указује њихову повезаност са партикуларним интересима њихових стваралаца. Због тога нам наведене дефиниције одбрамбене дипломатије могу бити само полазна основа за дефинисање одбрамбене дипломатије која је апликативна за услове у Републици Србији и њен међународни положај. Томе још треба додати и наше опредељење за војном неутралношћу да читав приступ одбрамбеној дипломатији Републике Србије чини неупоредивим са већином држава чланица НАТО и аспирантима за чланство¹³⁵. Уосталом, већ смо констатовали да је уређење државног апарата који се бави дипломатијом у надлежности националног права, а да је њихово понашање и комуникација на међународном плану у надлежности међународног јавног права.

Имајући то у виду, Република Србија би требало да усвоји сопствену дефиницију одбрамбене дипломатије, која ће бити одраз њених специфичних стратегијских опредељења, али и апликативна на истоветни појам у светским оквирима. Већина домаћих аутора, који су се бавили наведеном проблематиком, слажу се да се при одређењу наведеног појма треба кренути од појма дипломатије уопште и одредити дефиницију специфику одбрамбене дипломатије. Дакле, суштински проблем се своди на акуратно одређење дипломатије и сагледавање специфичности одбрамбене дипломатије, као њеног функционалног елемента.

Милан Карагаћа је један од ретких савремених аутора који је покушао да дефинише одбрамбену дипломатију, и то доста успешно. Он тврди да је „одбрамбена дипломатија

¹³³ Fetic Sorin Gabriel: *Fields Of Classic Diplomacy With Which Defence Diplomacy Interacts Horizontally. Preventive Diplomacy, Coercive Diplomacy*, „Carol I” National Defence University, Revista Academiei Fortelor Terestre, Military Art and Science Nr. 1 (73)/2014, Bucharest, p. 10.

¹³⁴ Evans Graham and Newnham Jeffrey: *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London and New York, p. 128.

¹³⁵ Илустративан је пример Белгије, која је затворила сва војнодипломатска представништва у државама чланицама НАТО и Европске уније, изузев у Сједињеним државама. Слично је учинила и Мађарска, која је увела институцију нерезидентних изасланика одбране у већини европских држава.

вештина, средство и метод општења између држава и савеза држава у области војне политике, одбране и безбедности. Њен задатак је откривање, превенција и супротстављање савременим безбедносним изазовима у циљу јачања међународног положаја државе и заштите њених интереса, при чему је развијање сарадње у области одбране и безбедности кључна претпоставка и тежишни задатак савремене одбрамбене дипломатије”¹³⁶. Иако се наведеној дефиницији не могу оспорити обухватност и прецизност у дефинисању, главни недостатци су изостанак системског сагледавања функционисања државе и, следствено томе, потпуни изостанак опште дипломатије, односно Министарства спољних послова из дефиниције одбрамбене дипломатије. Свако ко прочита наведену дефиницију може да закључи да је Министарство одбране самостално у процесу реализације одбрамбене политике, што није случај. Други недостатак наведене дефиниције је изостанак приступа одбрамбеној дипломатији као организацији, тако да је читав дефиниција остала на нивоу теоријског разматрања „вештине, средства, метода и функција”, без отелотворења у реалности у виду органа који је реализују.

Приступ М. Зечевића дефинисању, тада с правом названом¹³⁷, војне дипломатије је дијаметрално супротан претходној дефиницији. Иако застарео приступ, он представља одлику времена у коме је овај аутор стварао. Наиме, он инсистира на институционалном приступу војној дипломатији. „Војна дипломатија би се могла дефинисати као војна дипломатска организација – институција која планира, организује и води војне односе са иностранством, користећи сопствену методологију (методе, снаге и средства) у реализацији задатака војне природе у међународним односима”¹³⁸. Дакле, аутор је везао дефиницију војне дипломатије за Војнообавештајну службу, која је била носилац дипломатске функције система одбране. Квалитет ове дефиниције је управо системски приступ наведеној функцији јер предвиђа снаге и средства за њену реализацију и орган државне власти који има функцију управљања.

¹³⁶ Karagaća Milan: *Odbrambena diplomatija*, Antologija tekstova sa Škola reforme sektora bezbednosti, Drugo i dopunjeno izdanje, ISAC Fond, Beograd, 2007, str. 196.

¹³⁷ Ради се о времену хладног рата, те је термин војна дипломатија сасвим адекватан.

¹³⁸ Зечевић Милан: *Војна дипломатија*, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1990, стр. 17.

Будући да смо констатовали да је дефиниција дипломатије професора М. Митића¹³⁹ најпрецизнија и најобухватнија, представљаће полазну основу за дефинисање одбрамбене дипломатије.

Следствено томе, можемо констатовати да следеће: *Одбрамбена дипломатија је саставни део опште дипломатије, која представља синоним за различите али и међусобно повезане активности система одбране у спољној политици.* Одбрамбена дипломатија би требало да обухвата: 1) организацију органа и институција у систему одбране који се баве дефинисањем и реализацијом спољне политике у области одбране и безбедности, 2) вештину, односно лична својства и способности које треба да поседују лица која се баве одбрамбеном дипломатијом, 3) професију и 4) делатност. Кроз анализу свих наведених приступа одбрамбеној дипломатији, створиле би се претпоставке да се на научној утемељеној основи одредимо према садашњем и пожељном позиционирању одбрамбене дипломатије у Републици Србији. Јасно је, на први поглед, да садашње схватање, организација и практиковање, одудара од њених основних функција, поготово у сегментима организацијске постављености и професионализма.

2.2.2. Настанак одбрамбене дипломатије

Разматрање настанка одбрамбене, односно у то време војне, дипломатије најчешће се везује за стари век и појаву првих држава, слично општој дипломатији¹⁴⁰. Разлози за овакав приступ су једноставни, јер је у то време постојала раширена пракса да суверени буду и војсковође. Истовремено, управо су војна циљеви и задаци били најчешћи предмет дипломатског општења тог доба. Тај тренд је задржан све до краја Средњег века и појаве савремене дипломатије.¹⁴¹

¹³⁹ „Дипломатија је средство спољне политике државе”, које се „схвата као синоним са више различитих али и међусобно повезаних активности државе у спољној политици, односно њеној међународној активности”. Дакле, она обухвата: 1) организацију државних органа и институција који се баве дефинисањем и реализацијом спољне политике, 2) вештину, односно лична својства и способности које треба да поседује сваки дипломата, 3) професију и 4) делатност. Видети: Појмовно одређење дипломатије.

¹⁴⁰ Чињеница је да постоје аутори, као што су М. Митић и М. Карагаћа, који сматрају да су функције војне дипломатије постојале и у доба племенског организовања друштва, као што су преговарање, сарадња, посматрање и обавештавање. Тако се може рећи да је дипломатија суштински стара колико и политика, с тим да је обим појма политике неупоредиво шири од дипломатије.

¹⁴¹ О томе се више може видети у: Зечевић Милан: *Ibid*, стр. 11-29; Карагаћа Милан: *Odbrambena diplomatija*, Antologija tekstova IX Škola reforme sektora bezbednosti, Drugo i dopunjeno izdanje, ISAC Fond, Beograd, 2007, str. 85-120.

Као последица успешног деловања дипломатије античког доба, остале су и писана документа, претече модерних међународних уговора, који су најчешће имали за свој предмет: закључење мира односно савеза, размену ратних заробљеника односно сахрану погинулих, посредовање и арбитражу, уговарање неутралности, допуштање проласка преко сопствене територије страних трупа, прецизирање статуса емисара, разграничење и слично.¹⁴²

Наведени аксиомски ставови се најчешће доказују и примерима из дипломатске историјске грађе, али се поставља питање да ли се из појединачних примера може закључити оправданост уопштавања о околностима настанка војне дипломатије.

Да би проверили исправност тврдњи о коренима војне дипломатије у Старом веку, послужићемо се једним од најстаријих писаних докумената древне Индије, Артха-Шастра. Њен писац Каутиљо је, још у IV веку пре н.е, настојао да дефинише основну поделу спољнополитичких средстава у суштинском смислу¹⁴³. Ради се о: мирењу, даровима, расправи и казни¹⁴⁴. Дакле остало нам је да сагледамо место и улогу војне дипломатије у остваривању наведених спољнополитичких средстава тог доба. Јасно је да процесу мирења не може приступити страна која нема довољан квантум моћи, у то време углавном се сматрала војна моћ као основа процене моћи у међународним односима, и знања и способности да се процени однос војних снага у сукобу и докаже нерационалност ратног сукоба. Све су то садржаји којима се бави и савремена војна дипломатија. Расправа се на данашњем речнику може третирати као убеђивање, што по дефиницији представља способност да се други субјекат увери, искључиво снагом аргумената, да се понаша у складу са жељом другог субјекта. Дакле, ради се о пројекцији моћи, у тадашње време се радило преваходно о војној моћи, те је јасна њихова условно-последична веза. О казни је јасно да се ради о претњи употребом војне силе. Интересантно је да су и дарови, који су увек у дипломатији користе за показивање жеље за сарадњом, везани за војну моћ и њену перцепцију. Наиме, онај ко прима дарове неће на њих исто гледати ако их је добио од слабог субјекта, јер би се онда сматрао доказом слабости, а кад су од моћног субјекта, јер онда се сматра позивом на сарадњу. Наведене чињенице потврђују значај војног фактора у

¹⁴² За шире видети: Кривокапић Борис: *Ibid*, стр. 15-24.

¹⁴³ Димитријевић Војин и Стојановић Радимир: *Међународни односи*, Службени лист СР. Југославије, Београд, 1996, стр. 255-264.

¹⁴⁴ Многи еминентни аутори сматрају да је наведена подела, уз мање корекције, и данас актуелна и суштински примењива. Међу њима су и Драган Р. Симић, Војин Димитријевић и Радомир Стојановић.

међународним односима тог доба и војну дипломатију као примарни садржај опште дипломатије античког доба. Систематским приступом Каутиља се може сагледати и као потврда да је и тада постојала свест о значају војне дипломатије, односно дипломатије уопште.

Античка Грчка је дала велики допринос у практиковању дипломатије, па и војне дипломатије, имајући у виду да су суверени полиса често били и војсковође. Поред Перикла, свакако треба поменути и Филипа Македонског који је остао запамћен по тврдњи: „са магаретом натовареним златом освојићу сваку тврђаву”. У неким случајевима „злато” је била и дипломатска вештина којом су реализовани политички циљеви без употребе војне силе. Филип Македонски је своје царство ширио једнако успешно применом дипломатије, као и војним походима. Његов син Александар Велики је, по очевом захтеву, поред војног образовања, обучаван и дипломатским вештинама. Дипломатску мрежу коју је успоставио Филип у државама Европе, Азије и Африке, искористио је његов син Александар Велики за освајања која до тада свет није забележио. Већ тада се могао уочити значај дипломатије у контексту познавања политичких околности неопходних за процену могућности савезништва или неопходности ратних дејстава на одређеној територији.¹⁴⁵

Стари Рим преузима праксу старих Грка, а као владаре који су биле изразито успешне војсковође и дипломате свакако треба издвојити Гаја Јулија Цезара и Марка Аурелија, који је успоставио дипломатске односе са Кином и другим државама Азије и Африке.¹⁴⁶ Дипломатија Римског царства је обогатила дипломатску историју синтагмом „завади па владај” и реторичком школом која је обучавала дипломатски кадар вештини говора и техници склапања уговора. Врхунац дипломатије у то доба постиже Византија, која почива на три постулата: римском државном уређењу, грчкој култури и хришћанској вери. Византијска дипломатија је имала основни циљ да примора варваре да служе Цариграду. Коришћене су методе куповине, подмићивања, давања титула и одликовања, династички бракови и слично. Уколико није постигнут одговарајући резултат

¹⁴⁵ Гоцевски Трајан: *Основи на системот на национална одбрана*, четврто дополнето и изменето издание, Филозофски факултет, Скопје, 2005, стр. 400-401.

¹⁴⁶ *Ibidem.*

примењивали су политичку и економску блокаду, а као крајња мера, били су предузимани војни походи.¹⁴⁷

Средњи век наставља традицију обједињавања дипломатских и војних функција, које су биле резервисане за представнике аристократије. У то време се успоставља и пракса сталних дипломатских мисија. Многи представници племићких породица имали су функције у војној организацији, док су у миру настављали да служе монарсима као дипломате. На овај начин је обезбеђен континуирана служба круни, али и одржавање континуитета бављења спољном политиком која према Клаузевицу подразумева и рат као наставак спољне политике другим средствима. Поред наведеног, јасно је да су та лица била у позицији да најбоље разумеју потребу и значај развоја коалиционе дипломатије и да, сасвим природно, у доба рата учествују у раду заједничких штабова.¹⁴⁸

Појава модерних држава резултира и раздвајањем појединих државних функција и формирање државног апарата задуженог за њихову реализацију. Тако се развијају и професионална дипломатска служба и министарства спољних послова, као и министарства одбране (рата, морнарице и слично). Постава да дипломатија настоји да избегне рат често је, у овом периоду, довођена у питање реализацијом такозваних државних разлога, како је то објаснио кардинал Ришелје. Тако се дипломатија Луја XIV, Наполеона или Бизмарка била више припрема за рат него његово избегавање. Европу XVII, XVIII и почетка XIX века карактеришу учестале промене савезништва и чести ратови. Разлог томе треба тражити у чињеници да су суверени пројектовали такве спољнополитичке циљеве које ниједан дипломата, без обзира колико био вешт, није могао да реализује без коначне употребе силе.¹⁴⁹

Један од родоначелника реалистичке школе међународних односа, Макијавели, показао је велики интерес за војна питања. Међутим, он им није прилазио са стручне стране, већ се фокусирао на значај војне моћи у политици. Тако је закључио да опстанак и величина сваке државе обезбеђени само онда када војна сила добије право место у

¹⁴⁷ Карагаћа Милан: *Дипломатија и одбрамбена дипломатија*, Зборник радова са IX Школе реформе сектора безбедности, ISAC Fond и Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007, стр. 90.

¹⁴⁸ Black Jeremy: *A History of Diplomacy*, Reaktion Books Ltd, London, 2010, p. 39.

¹⁴⁹ Fridrih Karl Joakim: *Konstitucionalna demokratija-teorija i praksa u Evropi i Americi*, CID, Podgorica, 2005, str. 78-79.

политичком поретку. Макијавели наводи да „нема добрих закона тамо где нема добро наоружане силе, а тамо где има добро наоружане силе ту има и добрих закона”.¹⁵⁰

Развој међународних односа захтевао је од дипломатских кадрова добро познавање војне проблематике, јер су стварање и одржавање војних савеза били доминантни садржај дипломатије дога доба. Тако се развила потреба за све чешћим укључивањем професионалних официра у дипломатске мисије. Савремена војна дипломатија настаје у постреволуционарној Француској кад се за амбасадоре бирају лица ван аристократских кругова, а војни официри се упућују и на разне дужности везане за задатке војне природе у дипломатска представништва. Већина аутора за творца војне дипломатије сматра Наполеона, који је 1806. године упутио капетана Де Лагранжа у састав француске амбасаде у Бечу, у својству другог секретара са јасним задацима војне природе. Позитивна искуства ангажовања официра у дипломатским мисијама утицала су да Француска, веома брзо упути војне представника у Аустро-Угарску и Прусију. Као одговор на француску праксу, Прусија је 1830. године упутила свог војног представника у Париз чиме је и званично отпочела пракса војне дипломатије. Убрзо је и код осталих европских држава преовладало убеђење да упућивање и прихватање страних војних представника не мора значити девалвирање дипломатије, нити милитаризација дипломатских односа и да би требало прихватити и озваничити такву праксу.¹⁵¹

Официри у дипломатској служби појављивали су се у двострукој улози. Првенствено у функцији војних посматрача, привремено акредитовани вишим командама савезника, у којој су, уз сагласност домаћина, присуствовали војним вежбама и маневрима. Друга функција је била лична заштита амбасадора, која је више имала симболичан карактер и у то време, али је била симбол војне моћи државе коју је амбасадор представљао.¹⁵²

2.2.3. Историјски развој одбрамбене дипломатије

Стална војнодипломатска представништва у дипломатским мисијама широм Европе се појављују у периоду од 1810. до 1852. године. Државе су различито називале своје војне

¹⁵⁰ Feliks Gilbert: *Makijaveli: Obnova Ratne Veštine*, navedeno prema: Erl M Edvard: *Tvorci Moderne Strategije*, Kultura, Beograd, 1952, str. 9-13.

¹⁵¹ Ogorec Marinko: *Vojno-diplomatska praksa*, Golden marketing, Zagreb, 2005, str. 15-16.

¹⁵² *Ibidem*.

представнике, од војног саветника, војног опуномоћеника, војног посланика, војног изасланика, преко војног аташеа и војног експерта до помоћника амбасадора и првог секретара. Касније се, ипак, усталио енглески назив војни аташе, који је у колоквијалној употреби и данас.

Искуства француских и пруских војних аташеа су се показала веома корисним, чиме су се стекли услови за друге европске државе да усвоје праксу упућивања официра у дипломатска представништва. Овим је, истовремено, установљена пракса да суверене државе могу, на реципрочној основи, да упућују и примају војнодипломатске представнике у саставу постојећих дипломатских мисија. Тако се, средином 18. века, формирала нова, специјализована, дипломатија која је у средишту свог интересовања имала војну проблематику.

Први војни аташеи су били официри копнене војске, који су природно били само делимично оспособљени за ангажовање по питањима везаним за ратну морнарицу. Обзиром да је већина европских држава имала и овај вид оружаних снага, уочена је потреба за упућивањем и видовских аташеа. Француска је прва у Лондон упутила поморског аташеа 1860. године, а убрзо је уследила реципрочна реакција Британије. Тако је релативно брзо, од војног аташеа као појединца, дошло до стварања канцеларије коју је чинило више лица. Та канцеларија је уобичајено названа војнодипломатско представништво, која је нашла своје место у структури дипломатских представништава европских држава¹⁵³.

На дипломатску праксу, а тиме и војну, посебан утицај је извршила појава телеграфа¹⁵⁴, који је променио: начин вршења службе војнодипломатских представника, убрзао токове догађаја и извештавање учинило много бржим, технолошки и економски усложио организацију и начин рада војнодипломатских мисија и надлежног министарстава и умањио самосталност у одлучивању дипломатских представника. Тако се, поред званичних војних представника, канцеларија војнодипломатског представништва морала

¹⁵³ Радило се о представништвима углавном у суседним државама и у већим дипломатским центрима тога доба. Тако су војнодипломатска представништва 1870. године статистички гледано била најбројнија у Паризу пет, Берлину, Бечу и Петрограду по четири и Лондону три. Број војнодипломатских представништава је константно растао, па је 1914. године у свету било акредитовано 215 канцеларија, са преко 450 запослених. Наведено према: Зечевић Милан: *Ibid*, стр. 43 и 45.

¹⁵⁴ Аутори који се баве наведеном проблематиком праве неформалну класификацију на следеће периоде: 1) до 1851. године, који карактеришу већа овлашћења и дугорочни задаци дипломатских представника, 2) од 1851. до 1918. године и период од 1918. године. Наведено према Nickles David Paul, *Under the Wire - How The Telegraph Changed Diplomacy*, Harvard University Press, 2003, p. 4.

бити ојачана и техничким особљем које је било задужено за криптографску службу и везу.¹⁵⁵

Војнодипломатска представништва се квантитативно увећавају током шездесетих и седамдесетих година XIX века. Као што смо већ нагласили, не можемо говорити о глобалној заступљености војне дипломатије све до краја XIX века. Тада се, међутим, успостављају војнодипломатски односи Сједињених држава и европских земаља. Готово истовремено, појављује се и нови вид оружаних снага, ратно ваздухопловство, које временом узрокује и промену структуре војнодипломатских представништава, увећавајући број видовских аташеа. Тако се појавила потреба да се дефинишу и функције у саставу војнодипломатског представништва. Постоје разлике у термилошком приступу између држава, те су једни задржали термин војни аташе и помоћници за видове, док су друге државе усвојиле појам аташе за ратну морнарицу и ратно ваздухопловство. Међутим, сва војнодипломатска представништва су имала сличну организацијску структуру која се састојала од војног изасланика или аташеа, који је био надређени свим припадницима представништва и видовских помоћника или аташеа. Војнодипломатско представништво су чинили и административно особље, као што су, већ поменути везиста, секретар, благајник, возач и слично. Наведена лица у највећем броју случајева нису имала пуни дипломатски имунитет и статус им је зависио од праксе државе пријема и принципа реципроцитета.¹⁵⁶

Значајно је нагласити да се војнодипломатска представништва никада нису развијала нити деловала мимо опште дипломатије, већ у функцији њених општих смерница. Тако је амбасадор, као највиши представник државе у иностранству, увек имао општу надлежност над свим припадницима дипломатског представништва, укључујући и војног аташеа. Међутим, војнодипломатско представништво је имало своје специфичности, које је дефинисала делатност коју су обављали, тако да се може рећи да су војни изасланици углавном имали одређени, виши, степен самосталности у раду у односу на друге дипломатске представнике. Управо због тих специфичности, у државама пријема су се формирали и војнодипломатски корови, који су били одраз упућености на министарство одбране државе пријема за разлику од дипломатског кора.

¹⁵⁵ За више видети: *Ibidem*.

¹⁵⁶ Зечевић Милан: *Ibid*, стр. 42 и 45.

Период након Првог светског рата карактерише наставак развоја војне дипломатије, на шта указује и бројност војнодипломатског кора у великим центрима моћи 1936. године: Париз 48, Лондон 38, Берлин 24, Вашингтон 22, и Москва 21. Период после Другог светског рата представља наставак развоја војне дипломатије која, формирањем Варшавског пакта и НАТО, постаје разноврснија и за мултилатерално ангажовање. Читав период Хладног рата протекао је у дипломатском сукобу два супротстављена блока, а један од значајних сегмената била је управо војна дипломатија. Тако је и у најзабаченијим крајевима света била приметна подела између Истока и Запада, која се у војнодипломатским коровима огледала у пракси редовних састанака савеза ради координације наступа и размене информација¹⁵⁷. Крај хладног рата донео је урушавање Варшавског уговора, али је НАТО остао значајан носилац мултилатералне сарадње у области војне дипломатије.

2.2.4. Класификација одбрамбене дипломатије

Одбрамбена дипломатија је, као што смо констатовали приликом њеног дефинисања, саставни део опште дипломатије те је сасвим природно да је њихово класификовање готово идентично.

Исто као и у општој дипломатији, најчешћа и основна класификација одбрамбене дипломатије заснована је на броју учесника и дели се на билатералну и мултилатералну. Готово читав историјски развој одбрамбене дипломатије се може приписати билатералној дипломатији, која и данас представља класичан или базични вид комуникације између држава у области одбране и безбедности. Под појмом базични се подразумева чињеница да се билатерална одбрамбена дипломатија понајвише заснива на резиденцијалном боравку војнодипломатских представника у држави пријема, те су стога и у прилици да најсвеобухватније сагледају њену целокупну спољнополитичку оријентацију, системе одбране и безбедности, као и унутрашњеполитичку ситуацију, историју, културу и слично. Такви подаци се могу назвати базични јер пружају свеобухватнија сазнања о држави пријема који се могу, и морају, узимати у обзир приликом наступа на мултилатералном плану према датој држави. Сама чињеница да постоји војнодипломатски представник у некој држави говори о вишем степену развоја дипломатских односа и својеврсном

¹⁵⁷ Зечевић Милан: *Ibid*, стр. 45-59.

поверењу и уважавању. То су разлози због којих није умањен значај билатералне одбрамбене дипломатије, иако у последње време често умањиван услед јачања мултилатералне дипломатије.

Мултилатерална одбрамбена дипломатија је током периода након Другог светског рата све више добијала на значају. Тако је период хладног рата довео до успостављања два супротстављена војнополитичка блока, који су унутар својих система развијали мултилатералну одбрамбену дипломатију. Крај хладног рата је означио крах источног блока, али је истовремено интензивирао процес глобализације и у доброј мери укинуо идеолошке сукобе на дипломатском плану уз јачање свести о заједничким безбедносним ризицима на међународном плану. То је резултирало стварање основе за јачање значаја мултилатералне дипломатије која је својом организацијском структуром и економичношћу у многоме прикладнија за савремену међународну политику коју карактерише до сада незабележен степен диманичности. Због самог карактера проблема које су решавали и континуитета сарадње на њиховом решавању, започет је процес стварања међународних организација, које су недељиво везане за мултилатералну дипломатију јер дефинишу правне оквире за њихово деловање. Сведоци смо тренда сталног пораста броја и значаја међународних организација, од којих су за одбрамбену дипломатију круцијалне Уједињене нације, НАТО, ОЕБС, ОДКБ и друге.¹⁵⁸

Савремено доба карактерише јавност у дипломатској комуникацији, али и даље постоји пракса „центлменског договора” који се не објављују. Имајући у виду да је садржај деловања одбрамбене дипломатије везан за питања безбедности и одбране, не треба да чуди постојање такве праксе.

Према критеријуму сталности, одбрамбена дипломатија се може поделити на сталну и повремену, односно *ad hoc*, дипломатију. Стална одбрамбена дипломатија има своју устаљену поделу на билатералу и мултилатералу, као и повремена. Војне мисије и комисије представљају најчешће историјске примере повремене, односно наменске, одбрамбене дипломатије, чија је дужина трајања зависила од природе задатка који је требало да реализују. Прве војне мисије је упутио кардинал Ришеље у коалиционе армије током Тридесетогодишњег рата 1618-48. године.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Карагаћа Милан: *Дипломатија и одбрамбена дипломатија*, Зборник радова са IX Школе реформе сектора безбедности, ISAC Fond и Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007.

¹⁵⁹ Зечевић Милан: *Ibid*, стр. 93-97.

У односу на критеријум крајњег циља, класификација одбрамбене дипломатија може бити следећа: дипломатија принуде, превентивна дипломатија, алиби дипломатија, подземна (обавештајна) дипломатија, дипломатија детанта и слично.

Подела одбрамбене дипломатије, која се класификује према критеријуму садржаја области сарадње и интересовања, може бити: политичка, економска, техничка, обавештајно-безбедносна, образовна, спортска и слично.

Према критеријуму учесника у дипломатској активности, може се издвојити дипломатија на врху, која у одбрамбеној дипломатији подразумева ниво министра одбране и начелника генералштабова, и условно речено редовна, односно професионална дипломатија. Обзиром да се ради о личном ангажману руководиоца система одбране, од њихових аспирација за ангажовање на дипломатском плану, спољнополитичких потреба и, у крајњем, личном односу према дипломатији у многоне зависи и јачање сарадње јер се одбрамбена дипломатија на врху бави кључним питањима будућих односа.¹⁶⁰ У наведену групу можемо сврстати и посебан облик одбрамбене дипломатије на врху, такозвану шатл (посредничку) дипломатију, обзиром да се ради о личној дипломатији, која је углавном резервисана за велике силе.

2.3. Улога, функције и значај одбрамбене дипломатије у остваривању спољнополитичке функције државе

Одбрамбена дипломатија се нужно разматра у оквиру опште дипломатије, јер је њен саставни део, али и свеукупне спољне политике кроз све њене фазе и модалитете деловања. То читав процес чини веома сложеним и захтевним.

2.3.1. Улога одбрамбене дипломатије у остваривању спољнополитичке функције државе

Иако се о одбрамбеној дипломатији и њеном односу према спољној политици, говорило током дефинисања појма одбрамбене дипломатије, неопходно је наведеном односу посветити више пажње. Уочено је још од давнина да је улога војне силе у реализацији спољне политичке сваке државе. У прилог томе ћемо навести Сун Цуа, који је

¹⁶⁰ Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 202-206.

још у VI веку пре нове ере¹⁶¹ значај наведених односа приказао следећим речима „најбоље је победити без борбе”. Управо та луцидна мисао представља суштину улоге одбрамбене дипломатије у реализацији спољне политике државе. Заправо, улога одбрамбене дипломатије у реализацији спољне политике суштински се може представити и савременом терминологијом која само потврђује актуелности мисли Сун Цуа. Као пример се може узети савремена Фетицева дефиниција „улога одбрамбене дипломатије је да управља војним снагама са дипломатске тачке гледишта, у контексту њене обавезе да најпрецизније одреди моменат када идеја о могућности ангажовања војске може бити укључена у дипломатско преговарање ради постизања стратегијског циља или остваривања националног интереса”.¹⁶²

Један од родоначелника модерне стратегијске мисли, Карл фон Клаузевиц истиче значај узајамног деловања војне моћи и спољне политике, констатујући да „ако рат припада политици, онда ће он попримити и њен карактер”¹⁶³. Следствено томе, Клаузевиц сматра да ратна вештина на свом највишем нивоу постаје политика, те да сваки политичар треба да поседује извесно знање из ратне вештине. Клаузевиц наглашава да је једино узајамност деловања политичара и војника могу гарантовати успех у рату. Он исправно примећује да све грешке у процени политичара и војника током рата буду видљиве, па се у том контексту посматрано, може сматрати да је победник у рату она страна која је направила мање грешака што је историја у многим случајевима потврдила.¹⁶⁴

Теоретичар стратегије и маршал Совјетског савеза Соколовски, указујући на међузависност између војске и спољне политике, истиче значај политике у стварању што је могуће повољнијих услова оружаног сили да реализује циљеве, који се пре свега реализују дипломатским и економским средствима. Спољнополитичка припрема за рат подразумева склапање трајних или привремених савеза, обезбеђење неутралности кључних држава и слично. „Ту се отвара широко поље делатности за дипломатију, која, борећи се за учвршћивање међународног положаја своје земље, стално узима у обзир интересе њене

¹⁶¹ Постоје спорења око времена писања књиге „Умеће ратовања”, али се сматра да је писана око 6. века п.н.е. Наведено се узима као вероватно јер постоје класичне збирке коментара једанаест тумача који су живели у периоду од другог до дванаестог века п.н.е. Наведено према предговору Томаса Клирија за Умеће ратовања, Ризница, Београд, 2012, стр. 12.

¹⁶² Fetic Sorin Gabriel: *Fields Of Classic Diplomacy With Which Defence Diplomacy Interacts Horizontally. Preventive Diplomacy, Coercive Diplomacy*, “Carol I” National Defence University, Revista Academiei Forțelor Terestre, Military Art and Science Nr. 1 (73)/2014, Bucharest, p. 10.

¹⁶³ Клаузевиц Вон Карл: *О рату*, Вук Караџић, Београд, 1951, стр. 522.

¹⁶⁴ *Ibidem*, стр. 521-528.

безбедности, усаглашава свој рад са захтевима војне стратегије”¹⁶⁵. Дипломатија се током процеса избора савезника, углавном руководи њиховом снагом, географским положајем и заинтересованошћу за рат, што све уједно представљају важне параметре војне стратегије. Познато је да је совјетска дипломатија уложила значајан напор током Другог светског рата да обезбеди неутралност Јапана, што је омогућило услове да се значајни совјетски војни ефективи са Далеког истока пребаце на западни фронт. Узимајући у обзир резултате процене војно-политичке ситуације, политичко руководство одређује време почетка рата, узимајући при том кључне стратегијске разлоге. Избор правовременог почетка ратних операција најчешће резултира великим војним успехом, а политика елита из њих извлачи највише користи.¹⁶⁶

Кључне промене међународног система	Класични систем: услови очувања и деловања	Слом класичног система услед нових развојних токова
Структура и поредак моћи	Мултиполаран, са најмање пет великих сила	Растућа крутост система савеза у раздобљу пре Првог светског рата поступно преображава систем у готово биполаран
Темељ државне моћи	Мерила моћи једноставна и довољно постојана за разумно тачно дефинисање политика	Постаје вишеслојна и непостојана због револуције војних и других технологија
Контрола политика државе	Државници и вичне професионалне дипломате имају слободу да мењају политику у тајности и без одлагања	Пораст дипломатске улоге лидера, захтеви за демократском контролом, утицај организованих интереса и улога јавног мњења
Правила понашања у међудржавним односима, формирање савеза, преуређење државних граница	Искључива рачуница моћи, нема идеолошких и националних ограничења у формирању савеза	Сужавање дипломатских солуција због пораста национализма и идеолошке острашћености
Представе о рату	Рат је замислив, подложен контролу, употребљив, довољно је озбиљан да захтева припреме, а и довољно благ да допушта државницима да упућују претње и повремено прибегну сили	Могућност војног разарања без преседана, пораст привлачности офанзивних стратегија, и предност првог удара, ограничена способност управљања кризама
Природа изводљивих ратних циљева	Ограничени циљеви, изведени из привржености очувања система и последица неразвијене војне технологије	Војне способности омогућавају знатно амбициозније циљеве
Полуга постизања равнотеже	Промене савеза, док једна сила треба да има улогу	Дипломатска флексибилност смањена због страха од

¹⁶⁵ Соколовски В. Д: *Војна стратегија*, Војноиздавачки завод, Београд, 1965, стр. 37.

¹⁶⁶ *Ibidem*, стр. 37-45.

	уравнотеживача	нестабилности на унутрашњем плану
--	----------------	-----------------------------------

Табела број 1: Приказ веза дипломатије и промена у међународном систему¹⁶⁷

Да би се наведена табела схватила у историјском контексту и у потпуности, неопходно је нагласити да је период до избијања Првог светског рата доба класичне дипломатије.

Историјски посматрано, наоружање и војна опрема су представљали искључиво средство војника који су силом остваривали политичке циљеве. Међутим, у модерном добу су наоружање и војна опрема изузетан инструмент дипломатије, конкретније одбрамбене дипломатије. Трговина наоружањем и војном опремом представља својеврсну спону између одбране и дипломатије која се под одређеним условима може користити за дискретне дипломатске притиске и јачање политичког утицаја у иностранству. Поред несумњиве економске користи од извоза наоружања и војне опреме, наменска индустрија представља и својеврсну спону између дипломатије и система одбране. Међутим, трговина наоружањем и војном опремом намеће мноштво проблема политичким структурама, јер интереси и ставови министарства спољних послова и одбране не морају увек бити идентични у вези са дозволама за извоз.¹⁶⁸

Држава се на међународном плану цени онолико колико јој је јака војска, односно њено бројно стање људства, квалитет наоружања, опремљеност сврсисходном опремом и спремна да се ангажује за реализацију постављених циљева. Сједињене државе су и током хладног рата, у оквиру доктрина одвраћања (*deterrence*) и запречавања (*containment*)¹⁶⁹ која је унела револуционарне промене у схватању рата и увела концепт тзв. пројекције снага на удаљена ратишта. С друге стране, Совјетски савез се такође ослањао на војну силу у спољној политици, што је довело до трке у наоружавању. Почетком деведесетих година прошлог века дошло је до урушавања совјетског блока и на историјској сцени је остао НАТО предвођен Сједињеним државама. Тиме је нестала и равнотежа снага која је карактерисала период хладног рата и довела до интензивирања војне интервенције у пракси међународних односа. Њихов циљ није био заузимање и ефективна контрола

¹⁶⁷ Наведено према: Стефановић-Штамбук Јелица: *Дипломатија у међународним односима*, ФПН и Чигоја, Београд, 2008, стр. 29.

¹⁶⁸ Петковић В. Милан: *Дипломатија и рат*, Војно дело, 3/96, Београд, стр. 34-35.

¹⁶⁹ Видети шире: Naj S. Džozef: *Kako razumevati međunarodne sukobe*, Stubovi kulture, Београд, 2006, стр. 95-125; Graham Fry Michael, Goldstein Erik and Langhorne Richard (ed.): *Guide to International Relations and Diplomacy*, Continuum - London & New York, 2002, pp. 388-189.

територије, већ наметање сопствених политичких концепција, осигурање виталних националних интереса, подршка угрожених политичких режима, осигурање тржишта за сопствену индустрију, заштита и контрола путева снабдевања енергената и сировина, одржавање војног присуства у значајним регионима и друго. У оквиру војних интервенција дипломатија има значајно место. Она има обавезу да припреми политичке и правне услове погодне за оправдавање војне интервенције, у складу са спољном политиком великих сила¹⁷⁰. Поред класичне дипломатије, примењују се и разни облици дипломатских метода као што су тајна дипломатија, дипломатија притиска војним, економским и политичким средствима и многе друге.

Дипломатија и рат имају своје специфичности. Дипломатија своје активности претежно реализује протоколарним начинима, с потребним обзиром на партнера и трећу страну, уз изнијансиране форме саопштавања политичких ставова руководства. С друге стране, рат је испит снаге и значи директно супротстављање противника, с крајњим циљем да се силом наметне сопствена воља. Суштински, може се рећи да је рат антитеза дипломатији. Међутим, оба наведена облика испољавања политичке воље државе према иностранству имају исти крајњи циљ, а то је наметање сопствене политичке воље другој страни. Јасно је да је логика рата и дипломатије суштински супротстављена, али су оне усаглашене у оној мери у којој обе служе реализацији спољне политике државе. Ратом се реализују циљеви који нису могли да се постигну дипломатијом, а они се воде све док су сврсисходни¹⁷¹. Тада се опет јавља дипломатија која окончава рат и успоставља стање које задовољава спољну политику државе¹⁷². Такав редослед не искључује једновремено

¹⁷⁰ Freeman W. Chas, Jr: *Ibid*, pp. 79-81.

¹⁷¹ Кључан појам је свакако сврсисходност, а проблем је у томе где и на који начин се она одређује. Покушај да се одговори на наведеном питање за конкретну државу и у конкретним историјским условима дат је у зборнику радова „Велике стратегије у рату и миру” које је приредио чувени теоретичар Пол Кенеди. У њему се анализирају британске стратегије у периоду ратова за Шпанско наслеђе, Првом и Другом светском рату, велике стратегије европских сила, Совјетска стратегијска култура и америчка стратегијска мисао. За више видети: Kennedy Paul (ed.): *Grand Strategies in War and Peace*, Yale University Press, New Haven and London, 1991.

¹⁷² Овде се може навести јасан пример коришћења војне дипломатије за постизање политичких циљева. Наиме, након британске одлуке да приме војну мисију Народноослободилачког покрета, Тито је упутио писмо генералу Вилсону у коме га обавештава о саставу мисије и њиховим овлашћењима и задацима. У њему се, поред описа стриктно војних задатака и овлашћења, стоји и следеће: ... „ова мисија (коју су чинили Владимир Велебит, Иван Рибар и Милоје Милојевић) је овлашћена да објасни такође и наша политичка становишта у вези са данашњом борбом и да према потреби информише и меродавне политичке факторе наших савезника”. На овај начине је Тито настојао да обезбеди, поред признавања статуса војног савезника у борби против фашизма и политичку комуникацију чиме би се стекли услови за њихово политичко

деловање дипломатије и војске, већ само указује на превладавајуће испољавање спољне политике. Напротив, у већини случајева се води рачуна да се оне међусобно не потиру, односно да обе воде ка реализацији циљева спољне политике.¹⁷³

Функционалну повезаност дипломатије и војске у реализацији спољне политике може се представити и табеларно на следећи начин:

Сарадња – убеђивање			
Дипломатска средства	Утицај: - латентно убеђивање - превентивна дипломатија - одбрамбена дипломатија - поморска дипломатија (посете добре воље)	Одвраћање: - војно присуство - дипломатска комуникација претње силом и пројекција силе	Војна средства
	Убеђивање: - дипломатске санкције - поморска дипломатија (блокада)	Принуда: - дипломатија топовњача - ограничена употреба силе	
Конфликт – принуда			

Табела број 2: Повезаност дипломатије и војске у спољној политици¹⁷⁴

Иако наведени приказ не треба посебно објашњавати, мора се рећи да је значај војне силе на кредибилност дипломатије присутан у сваком виду њеног испољавања. Иако по својим суштинским одредницама дијаметрално супротни, дипломатија и војска делују суплементарно у реализацији спољне политике државе. У прилог томе иде и следећа дефиниција одбрамбене дипломатије која подразумева „све активности Владе и система одбране усмерене на умањење тензија и непријатељства, имплементацији нових мера изградње поверења између држава, доприносе развоју сарадње система одбране и обезбеђују услове за стварање и функционисање савеза и коалиција”¹⁷⁵.

Илустративан пример свеобухватног и рационалног сагледавања проблема и предлога спољнополитичких средстава је чувени „Дуги телеграм” Џорџа Кенана из 1946. године. Анализирајући могућности Сједињених држава у сузбијању нарастајуће совјетске претње, Кенан је схватио да војна моћ сама по себи можда неће показати као довољна, иако је од кључног значаја. Иако је совјетско руководство било ненаклоњено рационалном

признавање. Наведено према Терзић Милан: *Моћ и утицај војне дипломатије – мисије Владимира Велебита 1943-1945*, Медија центар Одбрана, Београд, 2012, стр. 35.

¹⁷³ Петковић В.Милан: *Ibid*, стр. 38.

¹⁷⁴ Plessis Anton du: *Defence Diplomacy: Conceptual and Practical Dimensions with Specific Reference to South Africa*, преузето са сајта Универзитета у Преторији: <http://repository.up.ac.za.handle/2263/10381>, 21.09.2014.

¹⁷⁵ Fetic Sorin Gabriel: *Operationalisation of Defence Diplomacy*, Strategic impact No. 4/2013, Bucharest p. 49.

одлучивању али веома осетљиво на „логику силе“¹⁷⁶, Кенан наводи да је на дугорочном плану неопходно користити и економска, политичка, културна и дипломатска средства. Другим речима, да би стратегија контејмента била успешна неопходно је да садржи много више средстава од војне супериорности. Сведоци смо да је историја потврдила његову процену и адекватност дугорочног пројектовања спољнополитичких средстава.¹⁷⁷

2.3.2. Функције одбрамбене дипломатије

Према дефиницији одбрамбена дипломатија је, као што смо навели, саставни део опште дипломатије сваке државе или другог субјекта међународног права. Следствено томе, сва међународноправна правила која регулишу дипломатске односе важе и за одбрамбену дипломатију. Према томе, правна правила која важе за општу дипломатију у погледу функција, важе и за одбрамбену дипломатију уз специфичности међународне сарадње у области одбране и безбедности.

Дипломатски односи су кодификовани Бечком конвенцијом о дипломатским односима, којом су дефинисане општеприхваћене функције дипломатских представника¹⁷⁸. Пре Бечке конвенције нису били дефинисане дипломатске функције у међународним актима, већ су се реализовале према обичајном праву. Једино је Конвенција о дипломатским службеницима, потписана у Хавани 1927. године, у одредбама које су дефинисале дужности дипломата дефинисала забране које су се односиле на немешање у унутрашње ствари државе пријема и искључиве комуникације са министарствима спољних послова.¹⁷⁹ Полазећи од наведених функција могу се, аналогијом, извести и специфичне функције одбрамбене дипломатије које се најчешће свде на: а) представљање система одбране у држави пријема, б) заштита интереса система одбране и њених припадника у држави пријема, в) преговарање са представницима система одбране државе пријема, г) обавештавање, свим дозвољеним средствима, о систему одбране и безбедности државе

¹⁷⁶ Као потврда наведеној тези може послужити чувена опаска Стаљина, који је саркастично упитао колико Папа има дивизија, чиме је настојао да истакне значај војне моћи у међународним односима и умањи њене друге аспекте.

¹⁷⁷ Koerner Wolfgang: *Security Sector Reform: Defence Diplomacy*, Parliamentary Information and Research Service Library of Parliament, London, 2006, p. 1.

¹⁷⁸ Бечка конвенција о дипломатским односима, Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми, бр. 2/64), члан 3.

¹⁷⁹ Denza Eileen, *Diplomatic Law Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Third Edition, Oxford University Press, 2008, p. 36.

пријема и подношење извештаја сопственој влади и д) унапређење пријатељских односа и развијање сарадње у области одбране и безбедности.¹⁸⁰

Поједини аутори, попут Огореца¹⁸¹, у функције одбрамбене дипломатије сврставају и саветодавну функцију коју канцеларија изасланика одбране има у односу на шефа дипломатско-конзуларног представништва. Наведена функција је свакако значајна и већина војнодипломатских представника је реализују у пракси и то на захтев или према указаној потреби, самоиницијативно. Међутим, ову функцију не треба мешати са наведеним међународноправним функцијама одбрамбене дипломатије. Разлог томе је једноставан и лежи у чињеници да је унутрашње уређење и надлежности дипломатских представника у надлежности националног законодавства. Дакле, свака држава може, у складу са својим потребама и интересима, уредити надлежности својих органа, под условом да се тиме не крше одредбе Бечке конвенције о дипломатским односима.

Функцију представљања у држави пријема поједини теоретичари, попут Трајана Гоцевског¹⁸², схватају као протоколарну обавезу. Ово схватање је веома рестриктивно, али не и потпуно нетачно, односно неадекватно. Примера ради, сама чињеница да су се две државе сагласиле да међусобно успоставе канцеларије изасланика одбране представља својеврстан доказ развијених дипломатских односа и показује обострану заинтересованост за јачање сарадње и поверења. Већина аутора, ипак, функцију представљања схвата у ширем контексту. Поред формалноправног представљања система одбране код надлежних органа државе пријема, подразумева се и представљање система одбране и код других органа и појединаца државе пријема са којима ступа у формалну и неформалну комуникацију, као и код колега који су такође акредитовани у држави пријема. Функција представљања, дакле, садржи не само формалноправно представљање, већ и неформално представљање у разноврсним контактима који се неминовно догађају током обављања делатности. Зато је неопходно посветити пажњу избору кадра за војнодипломатске представнике у иностранству, јер они својим личним квалитетима и понашањем репрезентују систем одбране.

¹⁸⁰ За анализу упоредити: Ogorec Marinko: *Ibid*, str. 46-52; Зечевић Милан: *Ibid*, стр. 127-141; Здравковић Милоје: *Функције, карактеристике и улога војне дипломатије у савременим међународним односима*, мастер рад, ПФН, Београд, стр. 8-9; Гоцевски Трајан: *Ibid*, стр. 408.

¹⁸¹ Ogorec Marinko: *Ibid*, str. 52.

¹⁸² Гоцевски Трајан: *Ibid*, стр. 408.

Функција заштите интереса система одбране и њених припадника у држави пријема се може разматрати у ужем и ширем контексту. Наиме, изасланици одбране су акредитовани при министарствима одбране државе пријема¹⁸³ и они, у службеној комуникацији, штите интересе свог система одбране и њених припадника на тој територији¹⁸⁴. У ширем контексту, изасланство одбране има обавезу да штите интересе припадника система одбране када они бораве и приватно на територији државе пријема. Међутим, тада је њихово ангажовање ограничено одредбама међународног права. Наиме, у таквим случајевима, припадник система одбране, као и сваки држављанин, има право на конзуларну заштиту према Бечкој конвенцији о конзуларним односима¹⁸⁵. Дакле, надлежност у поступању према органима државе пријема, изузев у случајевима да међународним споразумом другачије није регулисано, има конзуларно одељење дипломатско-конзуларног представништва¹⁸⁶. Тада се изасланство одбране ангажује на извештавању сопственог система одбране и на координацији наступа конзуларне службе према органима државе пријема, у складу са инструкцијама.

Преговарање са представницима система одбране државе пријема представља јасну функцију, која ипак има више појавних облика испољавања. Први је свакако формалноправи и огледа се у овлашћењима за преговарање. Наиме, само председници држава и влада имају право да без посебних овлашћења преговарају и потписују међународна акта. Министри спољних послова, одбране и других ресора представљају такође државне органе који су овлашћени да потписују међународне споразуме, али су дужни да претходно обезбеде сагласност владе. Министар одбране своја овлашћења, у појединим случајевима, може пренети на помоћника министра или државног секретара.¹⁸⁷ Улога изасланства одбране је, дакле, заступање и тумачење ставова министра одбране у процесу усаглашавања међународних уговора са државом пријема, односно међународној организацији при којој је мисија акредитована. Војнодипломатски представници имају не мање значајну улогу у неформалној припреми преговарачког процеса, који се у

¹⁸³ Акредитација у другим министарствима, поред министарства спољних послова, предвиђена је чланом 10 Бечке конвенције о дипломатским односима.

¹⁸⁴ Зечевић Милан: *Ibid*, стр. 127-129.

¹⁸⁵ Бечка конвенција о конзуларним односима, Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми, бр. 5/66, члан 5.

¹⁸⁶ Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 86-104.

¹⁸⁷ Поповић Славољуб, Петровић Милан и Прица Милош: *Управно право општи део*, Свен, Ниш, 2011, стр. 84-89 и 102-105.

дипломатској теорији још назива предпреговарачки процес¹⁸⁸. Тада се војнодипломатски представници на неформалан, дискретан, начин ангажују у изучавању ставова државе пријема или међународних организација о следећим начелним питањима: сагласности о потреби преговарања, процедури преговора, дневном реду и слично.¹⁸⁹

Функција обавештавања, свим дозвољеним средствима, о систему одбране и безбедности државе пријема и подношење извештаја сопственој влади, односно систему одбране представља једну од кључних обавеза изасланства одбране и војнодипломатског представништва при међународним организацијама. Наиме, све друге функције изасланства неће бити у стању да квалитетно реализује уколико не познаје основне поставке њихове унутрашње и спољне политике, правни систем, културу, а посебно организацију, надлежности и функционисање система одбране и безбедности државе пријема. У наведеном контексту схваћено обавештавање се може сматрати за базичном функцијом изасланства одбране војнодипломатских представништава¹⁹⁰.

Значајно је направити дистинкцију између функције обавештавања у одбрамбеној дипломатији и обавештајног рада, који се по природи ствари могу лако поистоветити обзиром да им је заједничко настојање да дођу до података од интереса. Тако класични амерички теоретичари и практичари сматрају да су обавештајне организације Сједињених држава формиране да, у ратно и мирнодопско време, прикупљају обавештајне податке потребне за систем одбране, да обезбеде оспособљен кадар за реализацију обавештајних операција на било којој територији где се могу ангажовати њихове оружане снаге¹⁹¹. Као што се из наведене дефиниције може сагледати, нема никаквих ограничења у погледу начина и метода прикупљања обавештајних података. Управо у тој чињеници и лежи кључна разлика у односу на функцију дипломатског обавештавања, која је ограничена на „дозвољена средства”. Поставља се питање шта значи наведено ограничење и како га у пракси применити на такав начин да се припадник војнодипломатског представништва не прогласи за непожељну особу. Бечка конвенција о дипломатским односима предвиђа права

¹⁸⁸ Видети шире: Ковачевић Живорад, *Међународно преговарање*, Дипломатска академија, Београд, 2004; Beridž R. Džof.: *Ibid*, str.59-80; Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 267-268 i 319-321; Sir Roberts Ivor (ed.): *Ibid*, pp. 77-78.

¹⁸⁹ Зечевић Милан: *Војна дипломатија*, Војноиздавачки и новински центар Војска, Београд, 1990. године, стр. 129.

¹⁹⁰ О значају и суштини функције обавештавања видети: Beridž R. Džof.: *Diplomatija, teorija i praksa*, IP Filip Višnjić i Akademija za diplomatiju i bezbednost, Beograd, 2008, str. 183-185; Mitić Miodrag: *Diplomatija, delatnost, organizacija, veština i profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999, str. 54-57;

¹⁹¹ Vagts Alfred: *The Evolution of American Military Intelligence*, United States Army Intelligence Center and School Fort Huachuca, Arizona, 1973, pp. 126-127.

и имунитете за чланове дипломатских мисија у погледу обављања функционалних дужности предвиђених тим актом, али и обавезу дипломатског агента да „поштује законе и прописе државе пријема и да се не мешају у њене унутрашње ствари“¹⁹². Наиме, нема државе која није инкриминисала шпијунажу¹⁹³ у одговарајућим законским решењима, те се може рећи да је општеприхваћен принцип да дипломатски представници, укључујући и изасланике одбране, могу користити искључиво легалне методе прикупљања података. И да будемо сасвим прецизни, то не значи да у војнодипломатска представништва не треба слати обавештајне официре, који су по природи ствари оспособљени за прикупљање података од значаја за систем одбране. То значи само да њима није дозвољено да се баве обавештајним радом у класичном смислу, већ искључиво смеју да користе легалне методе деловања.¹⁹⁴

Унапређење пријатељских односа и развијање сарадње у области одбране и безбедности добија на значају у постхладноратовском периоду, што је и последица процеса глобализације. Истовремено, функција извештавања је, наравно, задржала значајно место у делатности одбрамбене дипломатије. Развијање сарадње и пријатељских односа, као један од основних функција одбрамбене дипломатије, представља предуслов за реализацију осталих функција, а нарочито обавештавања и заштиту интереса. У савременим условима унапређење пријатељских односа и сарадње подразумева углавном следеће активности: унапређење сарадње у области одбране путем комуникације између система одбране на билатералном плану и са одговарајућим органима међународних организација на мултилатералном плану; припрема и потписивање споразума о сарадњи у области одбране, међународних уговора о војно-техничкој и војно-економској сарадњи, размени класификованих података и њиховој заштити, школовању и оспособљавању и слично; потписивање планова билатералне војне сарадње, узајамно школовање и обука;

¹⁹² Бечка конвенција о конзуларним односима, Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми, бр. 5/66, члан 41, став 1.

¹⁹³ Основни облик кривичног дела шпијунаже у Кривичном законнику Р. Србије се састоји у саопштавању, предаји или чињењу доступним тајних војних, службених или економских података или докумената страном држави, страном организацији или лицу које им служи. Наведено према Кривичном законнику Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014), члан 315 став 1.

¹⁹⁴ Видети шире: Мијалковић Саша и Милошевић Милан: *Савремене обавештајне службе - организација и методика обавештајног, безбједносног и субверзивног дјеловања*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2013, стр. 148-224; Бајагић Младен: *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010, стр. 105-158.

заједничке вежбе и учешће у мултинационалним операцијама; размена искустава из различитих области значајних за систем одбране; помоћ у реформи система одбране; покретање питања проширења сарадње и друго.¹⁹⁵

2.3.3. Значај одбрамбене дипломатије у креирању и реализацији спољне политике

Угледни теоретичар међународних односа Ханс Моргентау истиче да је дипломатија елемент националне моћи, али и мира на међународном плану. Дакле, дипломатија која заврши ратом није успела у свом основном задатку, односно промоцији националног интереса мирним средствима¹⁹⁶. Међутим, постоје и теоретичари који доводе у сумњу наведени став, оправдано наводећи чињенице да су дипломатије Луја XIV, Наполеона или Бизмарка биле више усмерене на припреме за рат него његовом избегавању. Оне су својевремено биле усмерене на изолацију непријатеља од потенцијалних савезника, дакле биле су у функцији припреме за реализацију ратних циљева, односно дипломатија је имала задатак да одржи мир са непријатељовим потенцијалним савезницима. Дакле, задаци дипломатије су детерминисани спољнополитичким циљевима, од којих се неки не могу реализовати без употребе силе у међународном односима¹⁹⁷. Уколико врховна власт у држави одлучи да је рат неизбежан дипломатија најчешће није у могућности да спречи такав развој догађаја. У том контексту као пример треба сагледати спољну политику немачког Цара Виљема II до почетка Првог светског рата, који је давно пре избијања рата отпочео са припремама за рат против француско-руског блока.¹⁹⁸

Моргентау оправдано истиче да дипломатија, схваћена у ширем контексту реализације спољне политике, има следеће основне задатке: 1) она мора одредити своје циљеве у смислу актуелне и потенцијалне моћи за њихову реализацију, 2) мора да предвиди циљеве других нација и актуелне и потенцијалне моћи да реализују сопствене

¹⁹⁵ Карагаћа Милан: *Дипломатија и одбрамбена дипломатија*, Зборник радова са IX Школе реформе сектора безбедности, ISAC Fond и Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007.

¹⁹⁶ Morgenthau J. Hans: *The Future of Diplomacy*, преузето из: Art J. Robert and Jervis Robert: *International Politics, Enduring Concepts and Contemporary Issues*, Tenth Edition, Longman, Boston, 2011, p. 135.

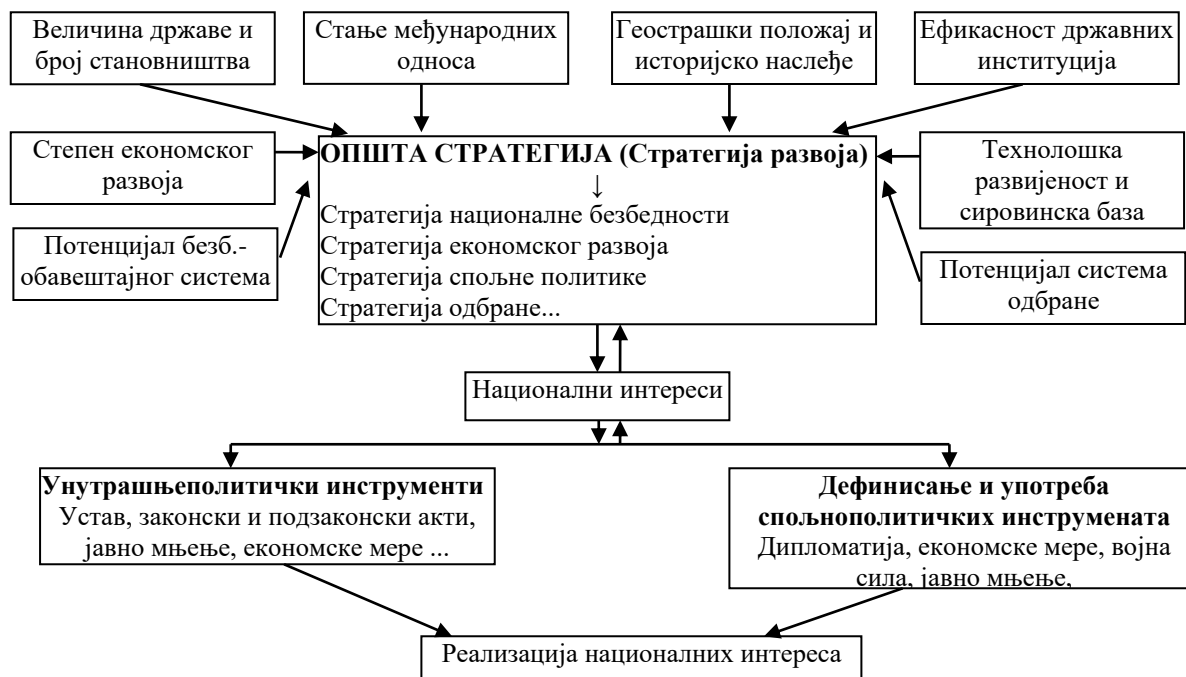
¹⁹⁷ Fridrih Karl Joakim: *Konstitucionalna demokratija-teorija i praksa u Evropi i Americi*, CID, Podgorica, 2005, str. 78-79.

¹⁹⁸ За више видети: Благојевић Вељко и Стојановић Станислав: *Зашто рат а не међународна конференција 1914. године*, Војно дело, 3/2014, Београд.

циљеве, 3) мора одредити колико су ти различити циљеве компатибилни једни другима и 4) мора ангажовати одговарајућа средства за реализацију својих циљева. Неуспех у било ком од ових задатака може угрозити успешност спољне политике и мир,¹⁹⁹ што зависи од националне моћи и положаја државе у међународном систему.

Бранко Крга истиче узајамност утицаја различитих чинилаца који одређују спољнополитички положај државе и системски приступ њиховом разматрању у процесима усвајања и реализације стратегијских докумената. Будући да је реч о искусном практичару, Крга посебно наглашава значај дугорочних пројекција стратегијског мишљења и реалног планирања.²⁰⁰

Структуру чинилаца који одређују положај државе на међународном плану и њихову условљености могуће је графички приказати на следећи начин:



Шема број 3: Структуру чинилаца који одређују положај државе на међународном плану²⁰¹

¹⁹⁹ Morgenthau J. Hans: *The Future of Diplomacy*, preuzeto iz: Art J. Robert and Jervis Robert: *International Politics, Enduring Concepts and Contemporary Issues*, Tenth Edition, Longman, Boston, 2011, p. 135.

²⁰⁰ Крга Бранко: *Стратегија националне безбедности Републике Србије: кључни проблеми и дилеме*, Зборник радова Србија безбедности и институционални изазови, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 111-125.

²⁰¹ Република Србија нема усвојен кровни стратегијски документ који би требало да буде извориште за све друге, парцијалне, стратегије у контексту дефинисања дугорочних националних интереса. Овај системски недостатак се одражава на свеколики друштвени развој, са негативним реперкусијама на унутрашњеполитичком и спољнополитичком плану још од времена Илије Гарашанина.

Милан В. Петковић истиче да државе користе различите инструменте за деловање према иностранству, који подразумевају и дипломатију и војну силу. „Дипломатски маневри, у комбинацији са војним активностима, делују комплементарно у служби политике, а владе свих држава настоје да на најбољи начин искористе предности које се стварају усклађеним коришћењем дипломатије и оружане силе”. При томе треба истаћи да је рат последње средство политике, *ultima ratio*, у случајевима када се постављени спољнополитички циљ не може постићи другим средствима. Постоји вишевековна сарадња између дипломатије и војске у циљу реализације државне политике: дипломате могу да очекују већи респект од саговорника уколико су њихове државе војнички јаке и одлучне у настојању да реализују постављене циљеве; војници су утолико јачи, уколико су њихове дипломате способне да обезбеде савезништва и наклоност утицајних страних чинилаца.²⁰²

Професор Вукадиновић сматра да је улога војске у данашњем свету важна, па се њен глас све више чује и приликом постављања и реализације планова спољнополитичког деловања. Не може се замислити спољна политика која не би водила рачуна о потребама, снази и могућностима деловања властитог система одбране. Истовремено, систем одбране поставља пред политичке структуре одређене захтеве, који се односе на финансијска средства неопходна за одржавање њене снаге у циљу обезбеђења нормалног развоја државе. Поред функције очувања безбедности и респектабилитета државе, систем одбране је учесник и у много сложенијим односима на релацији политика-економија-одбрана којим се реализују многи аспекти спољнополитичког деловања државе. Реч је о тзв. војно-индустријском комплексу или наменској индустрији која обједињује унутрашње и спољнополитичке интересе на политичком, економском и одбрамбеном плану, који могу имати веома велики утицај на спољнополитичко деловање држава, посебно великих сила²⁰³. Њихова огромна војна сила нису и не могу бити саме по себи сврха. Данас је врло тешко замислити било какву озбиљнију спољнополитичку одлуку иза које не би стајала и

²⁰² Петковић В. Милан: *Ibid*, стр. 31-33.

²⁰³ У ток контексту треба посебно сагледати значај спреге војноиндустријског комплекса у Сједињеним државама и њиховог утицаја на спољну политику. Као најупечатљивији коментар утицаја војно-индустријског комплекса на спољну политику Сједињених држава истичемо професора политичких наука и модерне историје Сједињених држава Хасна Моргантауа: „Ми (САД) смо се од некадашње револуционарне нације *par excellence* претворили у реплику Метерникове Аустрије, која је покушавала да гуши револуције од 1915. до 1848. године”. За шире видети Марковић Драган: *Војноиндустријска спрега САД*, БИГЗ, Београд, 1978, стр. 43.

војна сила, било као потенцијални ослонац, било као реално присуство војних снага. Посебан значај у спољној политици има нуклеарно оружје, које ултимативно даје кредибилност држави која је поседује, али и одговорност за његову примену према читавом човечанству.²⁰⁴

На крају, али довољно сликовито о утицају одбрамбене дипломатије и војне силе на креирање спољне политике говори Николсонова (Nicholson) класификација природе и сврхе дипломатског преговарања, дата у следећој табели:

Ратничка или херојска дипломатска преговарања	Меркантилна или трговачка теорија дипломатског преговарања
Преговори су истоветни са војним подухватима	Преговори су истоветни узајамно корисној размени
Циљ преговарања је победа једне или друге стране	Циљ преговарања је налажење заједничког именитеља супротстављених интереса
ПРАВИЛА ПРЕГОВАРАЊА: - преговори морају бити крунисани очигледном и непосредном победом само једне стране, у противном су блиски поразу - наметањем властитог интереса се долази до победе, а размена уступака и приближавање интереса израз су слабости и повлачења - ток и поступак преговарања заснивају се на правилима војне вештине како би се применом разрађених тактика остварила стратегија постизања недвосмислене победе	ПРАВИЛА ПРЕГОВАРАЊА: - преговори дају компромис сукобљених страна јер је корисније од међусобног уништавања и потпуног пораза противника - разменом уступака долази се до трајног решења спора или узајамно прихватљивог споразума уместо ратовања до истребљења - ток и поступак преговарања заснован је на искреном изношењу намера, приближавању интереса путем размене уступака и стварању поверења ради постизања споразума
НАЧИН ПРЕГОВАРАЊА/стратегија - преокретање стратегијске позиције противника, заузимање властите и њено учвршћивање пре новог кретања напред - настојање да се на различите начине и путем бројних операција ослаби позадина противника - налажење могућности да се убаци клица раздора између главног противника и његових савезника - држање противника на затеченим позицијама и припрема напада неочекиваној страни	НАЧИН ПРЕГОВАРАЊА/прилаз - отворено изношење интереса и узајамна размена уступака која може задовољити обе стране - преговарачи иступима потврђују „честитост нације”, а не „национални понос” - онемогућавање да питања престижа буду злоупотребљена у постизању споразума - настојање преговарача да заједнички пронађу компромисно решење

²⁰⁴ Vukadinović Radimir: *Osnovi teorije međunarodnih odnosa i vanjske politike*, Školska knjiga, Zagreb, 1989, str. 140-142.

<p>НАЧИН ПРЕГОВАРАЊА/тактика</p> <ul style="list-style-type: none"> - изненадни напад - ударац песницом у сто - узмак и противудар - застрашивања, грубост и сила - раслојено наступање ради задржавања противника на позицијама и груписања сопствених снага на другој страни 	<p>НАЧИН ПРЕГОВАРАЊА/поступци</p> <ul style="list-style-type: none"> - отворена расправа - међусобно поверење - искрено изношење намера - узајамно прилагођавање полазних ставова
---	---

Табела број 4: Класификација природе и сврхе дипломатског преговарања²⁰⁵

Наведени приступи се не заснивају само на терминолошким одредницама, већ и суштински утичу на ток дипломатског преговарања, који представља саму суштину дипломатије као што је већ наведено.

Функционисање савремених политичких система указује да се носиоци извршне власти углавном обавештавају о значајним дешавањима или променама у међународном окружењу који могу утицати на виталне интересе и безбедност државе преко три спољна система обавештавања. Први систем је дипломатија, други обавештајна заједница, а трећи чине спољни комуникациони потенцијали (везе) свих ресора владе. Конкретно, за организацију прикупљања и анализу обавештајних информација задужени су дипломатија и обавештајна заједница. С обзиром на интересе сваке државе, који се на међународном плану изражавају спољнополитичком активношћу, политички одлучиоци имају потребу за различитим експертским и аналитичким тимовима и телима, оспособљеним да уоче и разумеју дешавања и промене на спољном плану и дају процене на основу захтева и циљева дефинисаних од носилаца политичке власти.²⁰⁶

Готово свака држава има централни огран задужен за креирање спољне политике, коме је у надлежности креирање спољнополитичког наступа и, следствено изабраном моделу, подела задатака одговарајућим националним ресорима. У државама се наведен институције различито називају, најчешће „савет за националну безбедност” као највиши орган, „владини комитети за координацију и руковођење”, „министарски комитети”, „комитети шефова” и слично²⁰⁷. Наведена тела су задужена за руковођење, усклађивање,

²⁰⁵ Наведено према: Стефановић-Штамбук Јелица: *Дипломатија у међународним односима*, ФПН и Чигоја, Београд, 2008, стр. 105.

²⁰⁶ Бајагић Младен, *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010, стр. 75.

²⁰⁷ У Сједињеним државама је то Савет за националну безбедност (*NSC*), у Британији Министарски комитет за надзор и управљање обавештајним службама (*Ministerial Committee on the Intelligence Services – CSI*), у

усмеравање и координацију рада свих државних субјеката на унутрашњем и спољнополитичком плану. Састав органа варира од државе до државе, али га по дефиницији чине највиши представници политичке власти, дакле председник, премијер, министри одбране, унутрашњих и спољних послова, руководиоци обавештајно-безбедносних система и појединих обавештајних установа и други.²⁰⁸

Руској Федерацији Савет безбедности (*Совет Безопасности*), у Израелу *Комитет шефова служби* – *Vadat (Va'adat Rashei Hasherutim – Va'adat)*, а у Републици Србији Савет за националну безбедност.

²⁰⁸ Бајагић Младен, *Ibid*, стр. 88-89.

„Судбина води оне који хоће, а вуче оне које неће“
Сенека

3. НОРМАТИВНО-ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ОБЛАСТИ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРЕДСТАВНИШТВА СИСТЕМА ОДБРАНЕ У НАЦИОНАЛНОМ И МЕЂУНАРОДНОМ ЈАВНОМ ПРАВУ

Правно уређење спољнополитичких односа је специфично из више разлога, пре свега због чињенице да регулише однос суверених субјеката међународних односа, али и да наведену област регулишу национални правни системи и међународно јавно право. Посебно је специфична облас представништва система одбране, која као грана опште дипломатије има истоветан статус у међународном праву, али у веома стриктно уређеним правним системима одбране у националним правним системима.

3.1. Међународно-правна регулатива у области дипломатије и представништва система одбране

Често се наводи да „међународно право представља специфичан нормативни поредак, који регулише одређене друштвене односе и процесе у међународној заједници, а санкционисано је од стране држава и међународних организација”.²⁰⁹ Ова дефиниција је свеобухватна, али има одређених недоследности везаних за само помињање санкција. Наиме, као и сваки правни систем предвиђање санкција је само по себи јасно, те их не треба посебно помињати.

Најпрецизнија дефиниција међународног јавног права подразумева да је „савремено међународно право специфичан правни систем који уређује међународне јавноправне односе држава и одређених међународних организација, као и извесна права и обавезе других субјеката међународног права”.²¹⁰ Дакле, међународно право је специфичан систем правних правила, односно обавезних правила понашања између њених субјеката.²¹¹

Сведоци смо да је процес глобализације довео до изузетног развоја међународног права које уређује све већи број области. Тако је дошло до стварања нових грана

²⁰⁹ Аврамов Смиља: *Ibid*, стр. 23.

²¹⁰ Krivokapić Boris: Pojam međunarodnog javnog prava, *Strani pravni život*, 1/2009, Beograd, str 9; За више видети: Krivokapić Boris: *Aktuelni problemi međunarodnog prava*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 19-30.

²¹¹ Janković Branimir: *Ibid*, str. 1-2.

међународног права и тај процес се убрзано наставља. Гране међународног права се баве посебним областима и проблемима, имају особене правне изворе, а често и сопствене принципе. Из самих назива се може наслутити област бављења грана међународног права: дипломатско право, конзуларно право, уговорно право, право међународних организација, право људских права, међународно кривично право, речно право, ваздухопловно право, право мора, космичко право, ратно право, хуманитарно право, итд.²¹²

3.1.1. Обичајно право као извор дипломатског права

Поред класификације међународног права према односима које регулишу, постоји и подела према његовим изворима на обичајно и уговорно право, који су иначе, основни извори међународног права²¹³. Тако се под обичајним међународним правом подразумева „скуп правних правила која су настала обичајним путем, док се уговорним међународним правом назива скуп норми садржаних у међународним уговорима“. Кључна разлика између њих је у чињеници да су „општа обичајноправна правила обавезна за све државе, а уговорна само за уговорне стране”.²¹⁴

Статут Међународног суда²¹⁵ дефинише изворе међународног права, према којима произлази да су међународни обичаји доказ опште праксе прихваћене као право. То указује да су такви обичаји само она правила која су резултат довољно дуготрајног поштовања од стране свих или већине субјеката међународног права (општа пракса), код којих при томе постоји свест о правној обавезности тих правила (прихваћеност као право). Већина теоретичара се слаже да појам међународног обичаја има два елемента материјални или објективни, који се своди на постојање опште праксе²¹⁶ и психички или

²¹² Krivokapić Boris, Pojam međunarodnog javnog prava, *Strani pravni život*, 1/2009, Beograd, str 26.

²¹³ Под изворима у међународном праву подразумевају се средства којима се стварају међународноправна правила и обезбеђује њихова примена. Поред наведених, најчешће се наводе и следећи извори међународног права: општа правна начела призната од цивилизованих народа, судска пракса и доктрина. Наведено према Janković Branimir, *Ibid*, str. 13.

²¹⁴ Krivokapić Boris: *Ibid*, str 24.

²¹⁵ Члан 38: „Суд, којем је задатак да њему поднесене спорове решава по међународном праву, примењује: а) Међународне конвенције било опште или посебне, које установљују правила, изреком призната од држава у спору; б) Међународни обичај као доказ опште праксе, прихваћене као право; ц) општа начела права, призната од цивилизованих народа; д) уз резерву одредбе члана 59, судских решења и научавања најпозванијих публициста различитих народа као помоћно средство за утврђивање правих правила”. Преузето са сајта: http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/ugovori/statut_icj_hr.pdf, 21.05. 2014.

²¹⁶ О општој пракси може да се говори само онда када постоји непротивречна пракса довољно дуготрајног понављања у основи истог понашања од стране довољно великог броја субјеката. Тај захтев не треба

субјективни, који се подразумева обавезност захтева да постоји свест о правној обавезности поштовања наведеног правила²¹⁷. Дакле, поштовање међународноправних обичаја је правно обавезујуће за све субјекте међународног права, а њихово кршење се може санкционисати исто као што је то случај са неизвршавањем уговорних обавеза из ратификованог међународног уговора.²¹⁸

Као што је већ наведено, институт представљања држава у иностранству је један од најстаријих правних правила међународног права које датира из античког доба²¹⁹. Међутим, класична дипломатија се успоставила тек крајем XVII и почетком XVIII века. Читав наведени период она је била уређена искључиво обичајним међународном правом. Све до првог правног уређења дипломатског представљања, који је усвојен Бечким правилником 1815. године, обичајно право је у потпуности уређивало положај дипломатских представника. Може се рећи да је обичајно право утемељило институт дипломатског представљања, а да је Бечки правилник само у погледу ранга представника кодификовао обичајно право. Тек је Бечком конвенцијом о дипломатским односима, усвојеном 1961. године, у већој мери кодификовано обичајно право дипломатског представљања.²²⁰

Преамбула Бечке конвенције о дипломатским односима јасно указује на значај обичајног права у развоју дипломатских односа: „Државе уговорнице ове конвенције, подсећајући да, од најстаријих времена, народи свих земаља признају статус дипломатских агената, ... , потврђујући да се у питањима која нису била изричито регулисана одредбама ове конвенције треба и даље управљати према правилима обичајног међународног права,

схватити дословно, у смислу да постоји потпуна униформност праксе. Такође, и евентуална кршења правила не значи да је обичајна норма престала да важи, о чему одлучује надлежни међународни суд.

²¹⁷ Субјективни или психички елеменат схвата се као захтев да субјекти међународног права поступају у складу са одређеним обичајним правилима зато што су свесни да су правно дужни да их поштују, односно да да постоји услов свести о правној обавезности одговарајућег поступања у датим околностима.

²¹⁸ Упоредити: Аврамов Смиља: *Ibid*, стр. 96-100; Avramov Smilja i Milenko Kreća: *Međunarodno javno pravo*, Petnaesto izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1997, str. 47-50; Dimitrijević Vojin i drugi: *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Treće izdanje, Beogradski centar za ljudska prava i Dosije studio, Beograd, 2012, str. 46-49; Јончић Владан: *Међународно хуманитарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010, стр. 77-81; Krivokarić Boris: *Običajna pravna pravila u međunarodnom pravu*, Megatrend revija ~ Megatrend Review, 3/ 2012, Beograd.

²¹⁹ Обичајна правна правила су неписани извори права. Путем њих „оно што јесте“ постаје „оно што мора бити“. Наведено према: Krivokarić Boris: *Ibid*, str. 37.

²²⁰ Mitić Miodrag i Đorđević Stevan: *Diplomatsko i konzularno pravo*, Drugo izdanje, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 60.

сложиле су се у следећем”.²²¹ Као што се види, обичајно право је планирано и као суплементарни извор права и у будућности, јер се сва питања која нису регулисана уговорним правом и даље регулишу путем обичајног међународног права.

Државе, као основни субјекти међународних односа, одавно су схватиле да им одговара регулисање одређених питања на међународном плану и да би њихово кршење било штетно по сопствене интересе²²². Као последица таквих схватања настају разноврсни прави обичаји, посебно у областима дипломатског права, уговорног права, ратног права и слично. Један од првих обичајних норми међународног права био је привилеговани статус изасланика страног монарха. То лице је поред права преговарања и представљања уживало и гаранције личне безбедности и одређених привилегија. Познат је пример кршења обичајног права о неповредивости посланика још у време Старе Грчке, што указује да је тада већ био успостављен међународноправни обичај о неповредивости страног изасланика. Спартанци су убили изасланике персијског цара, који су дошли да преговарају о могућностима да се избегне ратни сукоб Грка и Персијанаца. Међутим, спознајући да су прекршили правну норму, Спартанци су у Персију двојицу добровољца ради нуђења могућности реципроцитета²²³, јер би се њиховим убиством створила равнотежа. Персијски цар Ксеркс их је пустио да се врате у Спарту уз речи да „он неће бити такав као Лакедемоњани, који су убивши посланике, погазили и оборили усвојено правило свих народа”.²²⁴

Познато је да још у античко доба постојала развијена дипломатска активност, која је, по природи ствари, морала да се реализује по унапред утврђеним правилима. Ту се посебно истиче обичајна правила која су се тичала изасланика, односно дипломатских посланика, као што је већ наглашено. Међутим, на томе се није стало, већ много тога указује да се „неповредивост и светост посланичке личности поштовала и у самом случају, кад је који посланик учинио какву кривицу према држави којој је послан; таква се повреда

²²¹ Већка конвенција о дипломатским односима, *Službeni list SFR Jugoslavije – Međunarodni ugovori*, br. 2/1964.

²²² Професор Јанковић дефинише обичај у међународном праву као „интерес регулисан само путем праксе”. Наведено према Јанковић Бранимир: *Ibid*, str. 15.

²²³ Пример недвосмислено указује на чињеницу да је и начело реципроцитета било познато у античко доба.

²²⁴ Mitić Miodrag i Đorđević Stevan: *Diplomatsko i konzularno pravo*, Drugo izdanje, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 16.

и кривица није на њему светила, него се тражило од његове дотичне државе да га казни или изда”.²²⁵

Наравно да се мора правити разлика између простих обичаја, или „пуких” обичаја како их назива професор Димитријевић²²⁶, и правних обичаја у међународном праву, као што је то и у националном праву. Прости обичаји у међународном праву нису правно обавезујући, већ негативно утичу на престиж онога ко их је прекршио. За разлику од њих, кршење правних обичаја представља противправну радњу и могу се санкционисати као и друга кршења међународног права. Примера ради, правило о неприкосновености дипломатских изасланика је међународно обичајно правило, а прости обичај правила куртоазије у оквиру дипломатског протокола²²⁷ или церемонијала.²²⁸

Немају сви субјекти међународног права исту улогу током формирања нових међународноправних обичаја. Неки у том процесу учествују активно, односно чињењем радње која се понавља и формира обичај, док се други субјекти у том поступку понашају пасивно, односно нечињењем или не противећи се односним радњама доприносе формирању међународног обичаја. У том контексту сагледавано, постоје и ситуације у којима се дужност поштовања обичаја може искључити. Две или више држава могу споразумно предвидети искључивање примене неког обичаја у међусобним односима. Такође, постоји могућност и да се једна држава ослободи обавезе поштовања одређеног обичаја, под условом да му се у време када је он настајао упорно и доследно противила у дугом временском периоду.²²⁹

Сведоци смо да поједини субјекти међународног права покушавају да злоупотребе институт обичаја у међународном праву. Ово није новина у међународном праву и међународним односима, јер су историјски гледано многе државе оспоравале или фаворизовале међународноправне обичаје, у зависности од националних интереса у датом

²²⁵ Krivokapić Boris: *Običajna pravna pravila u međunarodnom pravu*, Megatrend revija ~ Megatrend Review, 3/2012, Beograd, str. 39.

²²⁶ Dimitrijević Vojin i drugi: *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Treće izdanje, Beogradski centar za ljudska prava i Dosije studio, Beograd, 2012, str. 47.

²²⁷ Професор Димитријевић наводи пример да у случају да се новом амбасадору не понесе лични пртљаг сматра кршењем „пуког” обичаја, и може изазвати реципрочне мере или назнаку захлађења односа две државе, али се тако не крши међународно право и не подлеже међународној одговорности. Наведено према: Dimitrijević Vojin i drugi: *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Treće izdanje, Beogradski centar za ljudska prava i Dosije studio, Beograd, 2012, str. 47-48.

²²⁸ За шире видети Krivokapić Boris: *Ibid.*

²²⁹ *Ibidem.*

моменту. Исто важи и за процедуру формирања обичаја у међународном праву, када поједине моћне државе покушавају да установе обичај у међународном праву. Пример за такав покушај у савремено међународно право је доктрина хуманитарних интервенција, која се, на примеру интервенције НАТО против СРЈ 1999. године²³⁰, реализовала без сагласности Савета безбедности Уједињених нација. Правна заснованост наведене доктрине се, онда али и данас, правда недовољном ефикасношћу међународног права да искорени ратне сукобе и тиме појединим државама створи правне и политичке услове за стварање новог међународноправног обичаја. Како истиче професор Кривокапић, ради се о „квазиправним спекулацијама, као наводни обичај наметне решење које је супротно основним начелима постојећег међународног права“²³¹ које се односи на забрану употребе силе у међународним односима. „Остајући у основи на истој линији, друга врста напада на ово обичајно правило заснована је на тврдњи да оно не одговара потребама савременог света, да би га данас, када је међународна заједница на разне начине повезана више него икада у историји, требало учинити еластичнијим тако што би се омогућила нека нова одступања од њега“.²³² Јасно је да се ради о ставовима који нису правно утемељени и да представљају покушај да се изнађе било какав правни основ за реализацију такве спољне политике.

3.1.2. Уговорно право као извор дипломатског права

Међународни уговори су формални и најважнији извори међународног права са аспекта правне снаге, те не треба да чуди што се увек наводе на првом месту приликом класификације извора међународног права.²³³

Међународни уговор је „међународни споразум закључен писмено између држава и који је регулисан међународним правом, било да је садржан у јединственој исправи или у два или у више међусобно повезаних исправа, без обзира на његов посебан назив“.²³⁴

²³⁰ За шире видети Перезић Гавро: *Рамбује или рат, међународно-правна дилема*, НИЦ Војска, Београд, 2001; Јовановић Владислав: *Дипломатија и шах - ни конфронтација ни капитулација*, Службени гласник, Београд, 2011.

²³¹ Кривокапић Борис: *Ibid*, стр. 73.

²³² *Ibidem*.

²³³ Јончић Владан: *Међународно хуманитарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010, стр. 81; Аврамов Смиља: *Ibid*, стр. 120-121.

²³⁴ Бечка конвенција о праву међународних уговора из 1969. године, члан 2, став 1.

Може се рећи да је то формални доказ о сагласности уговорних страна, у овом случају субјектата међународног права, којим се обавезују да ће поштовати у њему садржана правила. Као што је у дефиницији наведено, правни капацитет за потписивање уговора је неодвојив од правне личности, у конкретном случају то значи да међународне уговорне односе могу успостављати само субјекти међународног права.²³⁵

Међународни уговор је прави генерички појам, који обухвата инструменте у писаном облику који се у пракси називају: уговор, конвенција²³⁶, протокол, пакт²³⁷, повеља, статут²³⁸, акт²³⁹, декларација, конкордат²⁴⁰, размена писама, меморандум о сагласности и слично²⁴¹. Међутим, оно што није дозвољено је наведене називе замењивати речју „споразум“, јер он може имати и шире значење и обухвата и договоре који нису међународни уговори у правом смислу речи. Важење међународних уговора се заснива на основном начелу међународног права које гласи договори се морају поштовати (*pacta sunt servanda*).²⁴²

Иако нема успостављене строге хијерархије између међународних уговора²⁴³, током тумачења несагласних правних норми примењују се општа правила, као што су начело да посебна норма има предност у односу на општу и да новија има предност у односу на старију. Наведена правила се примењују само ако су уговорне стране идентичне.²⁴⁴

Текст међународног уговора начелно садржи уводни део, који нема обавезну снагу, али садржи намере уговорних страна који су од значаја за његово тумачење. Следи диспозитив у коме су правне норме које представљају срж правне обавезности и завршне

²³⁵ Dimitrijević Vojin i drugi: *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Treće izdanje, Beogradski centar za ljudska prava i Dosiје studio, Beograd, 2012, str. 28-30.

²³⁶ Најраспрострањенији је у примени и то у употреби за акте који регулишу економске, културне и социјалне односе и мултилатералне уговоре под окриљем међународних организација. Наведено према Аврамов Смиља: *Ibid*, стр. 117.

²³⁷ Уобичајено је да се користи за значајна политичка питања или војне савезе, као што је примера ради Бријан-Келегов пакт. Наведено према Аврамов Смиља: *Ibid*, стр. 117.

²³⁸ Најчешће се примењује код уговора којима се оснива или уређује рад међународних организација.

²³⁹ Користи се за значајне вишестране уговоре постигнуте на међународним конгресима и конференцијама, као што је примера ради завршни акт Бечког конгреса из 1815. Наведено према Аврамов Смиља: *Ibid*, стр. 117.

²⁴⁰ Ради се о називу који се искључиво односи на уговоре које државе потписују са Светом столицом у вези са положајем католичке цркве у наведеним државама.

²⁴¹ О врстама уговора и њиховом значају у дипломатији је најпотпунија слика дата у Sir Roberts Ivor (ed.): *Ibid*, pp. 533-558.

²⁴² Dimitrijević Vojin i drugi: *Ibid*, str. 29-30.

²⁴³ Изузетак свакако представља Повеља Уједињених нација, који је такође међународни уговор чијим одредбама ниједан уговор не сме да противречи.

²⁴⁴ Dimitrijević Vojin i drugi: *Ibid*, str. 29-30.

одредбе које садрже рок трајања уговора, уколико постоји, ступање на снагу, могућност отказа и именовање депозитара и потписе надлежних органа.²⁴⁵

Класификација међународних уговора се може реализовати у зависности од мноштва различитих чинилаца, али се најчешће наводе следеће:

- билатерални и мултилатерални уговори, у зависности од броја уговорних страна, који у односу на географско простирање могу још бити и регионални и универзални;

- легислативни и уговорни (контрактни), према дејству правних норми и ову класификацију треба схватити крајње условно јер је у пракси веома тешко наћи чисте легислативне или контрактне уговоре;

- политички, економски, културно-просветни, одбрамбени и слично, а у зависности од предмета уговора и

- отворени и затворени, а у зависности од могућности да уговору приступе и други субјекти међународног права који нису учествовали у његовом закључењу.²⁴⁶

Међународно право предвиђа следеће фазе у закључењу међународних уговора: 1) преговори, 2) потпис, 3) ратификација, 4) ступање на снагу и 5) објављивање и регистрација уговора.

Данас начелно постоје две технике преговарања и то техника директних преговора и техника формулисања уговора у оквиру међународних организација. Процес директних преговора започиње узајамном сагласношћу о потреби преговарања и успостављањем формалних услова за реализацију преговора, као што су усаглашавање дневног реда, броја и нивоа преговарања, процедуре и слично. Директне преговоре обично воде министри спољних послова или други ресорни министри, у зависности од предмета уговора, уз обавезно ангажовање дипломатског особља у датој држави или међународној организацији. Формулисање уговора у међународним организацијама се одвија у складу са одредбама њихових статута. Оно што је карактеристика обе технике и било које фазе закључења међународног уговора је надлежност субјекта и органа који их реализују. Дакле, неопходно је да постоји право субјеката међународних односа да закључују међународне уговоре и да њихови органи имају капацитет да их заступају, што је

²⁴⁵ За више видети: Janković Branimir: *Ibid*, str. 244-245; Аврамов Смиља: *Ibid*, стр. 123-124.

²⁴⁶ Јончић Владан: *Ibid*, стр. 82.

регулисано Бечком конвенцијом о праву међународних уговора, али и обичајним правом.²⁴⁷

Уколико преговори не успеју нема ни правних обавеза за стране у преговорима. У супротном се приступа потписивању уговора, чиме се верификује сагласност на текст уговора и стварају услови за његову ратификацију. Ратификација је пристанак државе да буде везана уговором, те је моменат када држава правно преузима уговорне обавезе. Дакле, држава може прихватити или одбацити текст уговора, али не може условно ратификовати уговор или мењати већ потписан уговор. То се може реализовати само кроз нове преговоре. Поступак ратификације се уређује унутрашњим законодавством. Велики број међународних уговора ступа на снагу разменом или депоновањем ратификационих инструмената²⁴⁸

У новије време се појавила пракса прихватања уговора, којим се држава директно обавезује на поштовање уговорних обавеза без претходно описане процедуре што је последица наглог повећања броја међународних уговора у доба глобализације. Фактички се ради о ратификацији већ постојећег уговора, који ступа на снагу у складу са његовим завршним одредбама и резервама²⁴⁹ датим у наведеном документу.²⁵⁰

Сведоци смо да у данашње време присутан сталан пораст броја међународних уговора. То је процес који је посебно добио на замаху након краја хладног рата и још увек нема знакова за његово посустајање. Међутим, поред увећања броја уговора, значајно је да све више њих ступа на снагу без ратификације или се она врши на нивоу владе, а не парламената. Дакле, наведени поступци су неупоредиво бржи и једноставнији. Истовремено све је више уговора који су непосредно извршни.²⁵¹

Поред међународног уговора, правно обавезујући може бити и усмени договор, који се постиже званичном изјавом надлежног државног органа што се утврђује унутрашњим правним актима, конкретније уставом.²⁵²

²⁴⁷ Аврамов Смиља: *Ibid*, стр. 122-124.

²⁴⁸ *Ibidem*, стр. 123-127.

²⁴⁹ Резерве су формалне једностране изјаве којима се једна држава ограђује од извесних одредби међународног уговора, с тим да је тај део уговора уопште не обавезује или да тим одредбама даје ограничен смисао.

²⁵⁰ Аврамов Смиља: *Ibid*, стр. 127-128.

²⁵¹ Krivokapić Boris: *Primat međunarodnog prava*, Strani pravni život, 3/ 2013, Beograd, str. 49.

²⁵² Видети шире: Dimitrijević Vojin i drugi, *Ibid*, str. 29; Аврамов Смиља: *Ibid*, стр. 116.

Будући да је улога дипломатије у процесу закључења међународних уговора неизоставна, значајно је да дипломата познају основна правила међународног уговорног права и правне прописе сопствене државе, али и државе или међународне организације у којој је акредитован. То се посебно односи на предпреговарачки процес и усаглашавање и потврђивање међународних уговора.²⁵³

3.1.3. Бечка конвенција о дипломатским односима као кодификовани извор дипломатског права

Многе области међународних односа су кодификоване²⁵⁴ у међународном праву као што су већ наведени: дипломатско, конзуларно и уговорно право. Јасно је да се ради о областима које су уређују понашање субјеката на међународном плану, те је потреба за кодификацијом наведене материје била јасно изражена.

Бечка конвенција о дипломатским односима је израз кодификације савременог дипломатског права, којој је претходила дуга историја обичајног међународног права²⁵⁵ и парцијална уговорна уређеност наведене материје. Најчешће се наводе следећи међународни уговори који се могу сматрати основама за кодификацију правила размене дипломатских мисија између суверених држава:

- Завршни документ Бечког конгреса из 1815. године, анекс „д” Правилник о рангу дипломатских представника и допунским Протоколом Анхенског конгреса из 1818. године²⁵⁶;

- Хаванска (или Панамеричка) конвенција о дипломатским представницима из 1928. године, којом се предвиђа класификација дипломатских представника на редовне и ванредне, дефинишу привилегије и имунитете²⁵⁷ и

²⁵³ Видети шире: Mitić Miodrag, *Ibid*, str. 319-326; Beridž R. Džof.: *Ibid*, str. 55-93.

²⁵⁴ Кодификација међународног права, према професору Јанковићу, представља представља скуп регионалних правних одредаба, сабраних и по материји сређених, тако да омогућавају регулисање општег интереса у међународној заједници. Наведено према Јанковић Бранимир: *Ibid*, str. 19.

²⁵⁵ О томе, много пре Бечке конвенције, пишу 1898. Гершић Глигорије: *Ibid*, стр 130-270 и Kisovec Mirko: *Ibid*, str. 119-140.

²⁵⁶ Видети шире: Гершић Глигорије, *Ibid*, стр. 44-89.

²⁵⁷ Конвенција предвиђа дипломатске привилегије и имунитете не само за представнике држава, већ и за „међународне функционере”, који се условно могу поделити на функционере: Друштва народа, међународних комисија и међународних судија. За више видети: Kisovec Mirko: *Ibid*, str. 80-86.

- Конвенција о привилегијама и имунитетима Уједињених нација из 1946. године²⁵⁸ и Конвенција о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција из 1947. године којима су регулисани привилегије и имунитети представника држава чланица и међународних службеника.

У периоду између два светска рата било је неуспешних покушаја кодификације материје дипломатских односа. Ипак је један од наведених покушаја актуелизације питања кодификације пред Генералном скупштином Уједињених нација 1952. године²⁵⁹ дао позитиван исход и покренута је процедура за кодификацију дипломатског права. Наведени процес је резултирао међународном конференцијом одржаном у Бечу 1961. године, где је и усвојена Бечка конвенција о дипломатским односима, која је коначно одредила прихватљиву меру односа између државног суверенитета и неопходних услова за обављање дипломатских функција.

Бечка конвенција о дипломатским односима дала је велике привилегије и имунитете дипломатским представницима²⁶⁰, много веће него друге конвенције које регулишу конзуларне односе или сталне мисије при међународним организацијама²⁶¹. Прихватањем тезе о функционалном имунитету, одбацила је давно превазиђену фикцију екстериторијалности²⁶². Тако су, према одредбама Бечке конвенције, „просторије мисије неповредиве”, који је и проширен на приватне просторије за живот чланова дипломатске мисије²⁶³. Дакле, без изричите сагласности шефа мисије органи државе пријема немају право да уђу у просторије дипломатске мисије. Овакву врсту апсолутног имунитета нису дале друге конвенције о специјалним мисијама или конзуларним односима. Бечка конвенција је истоветно уредила и службену преписку дипломатске мисије, која такође ужива неприкосновеност. Исто важи и за дипломатског курира који ужива неприкосновеност своје личности и не може бити лишен слободе²⁶⁴. Имунитет

²⁵⁸ Ukaz o ratifikaciji Konvencije o privilegijama i imunitetima Ujedinjenih nacija odobrenoј od Generalne Skupštine Ujedinjenih nacija Rezolucijom od 13. februara 1946. године, Službeni list FNRJ, broj 20/50.

²⁵⁹ Иницијативу је покренула бивша Југославија, која је претходних година имала веома лоша искуства са државама Информ-бироа. Видети шире: Janković Branimir, *Ibid*, str. 216.

²⁶⁰ У самој конвенцији они се називају дипломатски агенти.

²⁶¹ Бечка конвенција о представљању држава у односима са међународним организацијама универзалног карактера из 1975. године, Службени лист СФРЈ – међународни уговори 3/77.

²⁶² Kisovec Mirko: *Ibid*, str. 119.

²⁶³ Bečka konvencija o diplomatskim odnosima, Službeni list SFR Jugoslavije – Međunarodni ugovori, br. 2/1964, član 22 i 30.

²⁶⁴ Bečka konvencija o diplomatskim odnosima, Službeni list SFR Jugoslavije – Međunarodni ugovori, br. 2/1964, član 24 i 27.

дипломатског особља се не може раздвојити од реализације њихових функција у дипломатској мисији. Бечка конвенција је суштински само преточила у правну норму древно обичајно правило о неприкосновености дипломатског представника²⁶⁵, које подразумева не само изузеће од евентуалног хапшења или притвора, већ и третман према наведеном лицу са дужним поштовањем²⁶⁶. Дипломатски агент ужива пуни имунитет од кривичне одговорности²⁶⁷ и делимичан имунитет од грађанског и управног судства државе пријема. Да се не би препуштало случају, наведени изузетци су таксативно наведени у Конвенцији, уз ограду да се ради о стварима које се не односе на њихове функционалне дужности:

„а) некој стварној тужби која се односи на приватне непокретности на територији државе код које се акредитује, осим ако дипломатски агент поседује ту непокретност за рачун државе која акредитује а за потребе мисије;

б) тужби која се односи на наслеђе, у којој се дипломатски агент појављује као извршилац тестаментa, администратор, наследник или легатор по приватној основи а не у име државе која акредитује;

ц) тужби која се односи на слободне професије или трговачке делатности, ма каква она била, коју врши дипломатски агент у држави код које се акредитује, изван својих службених функција.”²⁶⁸

Дипломатски агент нема обавезу сведочења пред судом државе пријема, дакле, наведено питање је остављено да се реши на нивоу праксе и билатералних односа држава²⁶⁹. Дипломатски представници имају и привилегије ослобађања од социјалног

²⁶⁵ Већка конвенција о дипломатским односима, *Službeni list SFR Jugoslavije – Međunarodni ugovori*, br. 2/1964, član 29.

²⁶⁶ За више видети: Тепавчевић Сања, *Дипломатске повластице и имунитети*, Годишњак Правног факултета, 1/2010, Београд, стр. 309–325.

²⁶⁷ То свакако не значи да је дипломатски представник кривично неодговорно лице, већ да је његова кривична одговорност поверена држави која га је упутила на дипломатску функцију, као што то предвиђа Бечка конвенција о дипломатским односима у члану 31, став 4.

²⁶⁸ Већка конвенција о дипломатским односима, *Službeni list SFR Jugoslavije – Međunarodni ugovori*, br. 2/1964, član 31, став 1.

²⁶⁹ Сведочење је обавеза свих грађана, односно домаћих и страних држављана који живе на одређеној територији. Неоправдано неодазивање на уредно уручен позив за сведочење кажњиво је националним законодавством, а санкције могу бити новчана казна, затворска казна, а ређе и одговорност за накнаду штете. Изузетак од опште дужности сведочења представљају лица са дипломатским имунитетом. Извођење доказа саслушањем сведока са дипломатским имунитетом тражи се дипломатским путем од државе која га је акредитовала, што се реализује путем замолнице. Један од првих примера у историји је био инцидент у Вашингтону 1856. године у коме је холандски дипломата био сведок убиства. Влада Сједињених држава је тражила од холандских власти да сведочи пред судом и добила пристанак, али је Холандија ускратила

осигурања, царине, свих видова и нивоа пореза и такси, изузев оних који су укључени у цену производа или личних имовинско-правних питања.²⁷⁰

Поред привилегија и имунитета Бечка конвенција о дипломатским односима предвиђа да дипломатски представници имају и одређене обавезе према држави пријема. Наиме, лица са дипломатским иминитетом су дужна да поштују законе и прописе државе пријема²⁷¹, не мешају се у њене унутрашње ствари, да службене просторије „не користе за циљеве који нису у складу са функцијама мисије” и да не смеју да се баве професионалном или трговачком делатношћу ради личне користи у држави пријема.²⁷²

У циљу развоја пријатељских односа и сарадње између субјеката међународног права, Бечка конвенција предвиђа одређену процедуру постављања шефа дипломатског представништва. Ради се о институту агремана²⁷³ који подразумева да држава која упућује шефа дипломатске мисије треба да обезбеди претходну сагласност државе пријема да се ради о личности која је за њу прихватљива²⁷⁴. При томе, држава пријема није дужна да образлаже разлоге неприхватљивости наведене личности, чиме се гарантује њен суверенитет уз једновремено минимизирање негативних последица таквог чина на међусобне односе.²⁷⁵

За остала лица са дипломатским статусом није предвиђена процедура добијања агремана, већ само нотификација њиховог доласка и одласка са дужности. Међутим, Бечка конвенција предвиђа могућност изузетка од наведеног правила и то када су у питању шефови војнодипломатских представништава. Наиме, држави пријема је остављена могућност да тражи податке о личности која би требало да обавља дужности војних,

могућност унакрсног испитивања. Сједињене државе су одбиле такву врсту сведочења, јер није у складу са националним законодавством. Истовремено, холандски министар је проглашен за *personi non grata*. Јасно је из наведеног примера да одлука о ускраћивању сведочења дипломате о питањима која нису у вези са дипломатском службом може имати негативне последице на политичком плану. Видети шире: Denza Eileen, *Ibid*, pp. 314-318.

²⁷⁰ Видети шире: Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 64-73; Dimitrijević Vojin i drugi: *Ibid*, str. 164-176; Mitić Miodrag i Đorđević Stevan: *Diplomatsko i konzularno pravo*, Drugo izdanje, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 269-281.

²⁷¹ То подразумева и комуникацију дипломатске мисије са огранима државе пријема које она дефинише својим законским и подзаконским актима.

²⁷² Већка конвенција о дипломатским односима, *Službeni list SFR Jugoslavije – Međunarodni ugovori*, br. 2/1964, članovi 41 i 42.

²⁷³ Енглески „*agrement*“ значи уговор, односно сагласност воља најмање две стране.

²⁷⁴ Већка конвенција о дипломатским односима, *Službeni list SFR Jugoslavije – Međunarodni ugovori*, br. 2/1964, član 4.

²⁷⁵ Видети шире: Denza Eileen, *Ibid*, pp. 46-52; Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 32-35.

поморских или ваздухопловних изасланика²⁷⁶. Уколико нема примедби на предложено лице, држава пријема даје сагласност о његовом прихватању, која се уобичајено назива консантман²⁷⁷. Дакле, шеф дипломатске мисије и шеф војнодипломатског представништва су једина лица за које се тражи сагласност државе пријема о прихватљивости за обављање наведених функција.²⁷⁸

Поред тога, примена Бечке конвенције о дипломатским односима у контексту одбрамбене дипломатије има доста специфичности, које се углавном односе на регулисање разноврсних процедура и правила у вези са правилима ангажовања војнодипломатских представника, комуникације са органима државе пријема, права на ношење униформе, сабљи и бодежа, личног наоружања и слично. Обзиром да су системи одбране било које државе детаљно правно уређени у организационом и процедуралном смислу, а да страни војнодипломатски представници имају обавезу, према Бечкој конвенцији, да поштују законе и прописе државе пријема, већина држава прибегава изради посебних подзаконских аката намењених за стране војнодипломатске представнике. Сврха наведених докумената је да дефинише процедуре и праксу државе пријема, отклони могуће неспоразуме и различита тумачења и створи услове за уређену комуникацију чланова војнодипломатског кора са органима државе пријема. Таква акта се различито називају од државе до државе али су њихови циљеви готово идентични и могу се крајње условно сврстати у следеће групе:

- подаци о институцији у систему одбране која је задужена за комуникацију са војнодипломатским представницима,
- процедура акредитовања и отварања изасланства одбране у држави пријема,
- процедуре представљања и опраштања војнодипломатских представника,
- комуникација са органима државе пријема,
- ношење униформе, сабљи и бодежа, односно личног наоружања,

²⁷⁶ Већка конвенција о дипломатским односима, *Službeni list SFR Jugoslavije – Međunarodni ugovori*, br. 2/1964, član 7.

²⁷⁷ Консантман (*Consentiment*) се, ипак, уобичајено као редовна појава у дипломатској пракси. Тако је пракса да се на дипломатским листама изасланици одбране постављају одмах иза амбасадора и министра саветника. Наведено према: Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 41-42.

²⁷⁸ Видети шире: Denza Eileen, *Ibid*, pp. 60-69; Petrović, Slavoljub Đera: *Diplomatski praktikum – drugo dopunjeno i prošireno izdanje*, DTA Trejd, Beograd, 2004, str. 52-55 i 88; Zečević Milan: *Ibid*, str. 98-103; Mitić Miodrag i Đorđević Stevan: *Diplomatsko i konzularno pravo*, Drugo izdanje, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 82-90; Janković Branimir: *Ibid*, str. 223-225; Kisovec Mirko: *Ibid*, str. 107-109.

- процедуре и реализације посета руководиоцима и обиласка јединица и установа система одбране и слично.²⁷⁹

Може се рећи да се наведеним протоколарним упутствима фактички регулишу само специфичности војнодипломатског кора у односу на дипломатски кор у држави пријема. Сличне подзаконске акте могу израђивати и други државни органи, као што су министарства унутрашњих послова, правде, економије, безбедносне службе²⁸⁰ и други државни органи код којих се могу акредитовати страни представници са дипломатским статусом.

3.2. Анализа позитивно-правних решења области спољне политике у Републици Србије

Република Србија је уредила област спољне политике у складу са позитивним правним системом, општеприхваћеним међународноправним правилима и прихваћеним међународним уговорима.

3.2.1. Анализа одредби Устава Републике Србије које се односе на дипломатију и безбедност

Систем власти у Републици Србији има преобладајућа обележја мешовитог система као и већина бивших социјалистичких европских држава. За мешовити систем власти је карактеристично да се у „парламентарни контекст смештају поједине институције или начела председничког система”²⁸¹. Тако је законодавна власт поверена Народној скупштини, док је судска независна, а извршна власт подељена између Председника и Владе.²⁸²

²⁷⁹ Протоколарно упутство за стране војне представнике акредитоване у Републици Србији, Министарство одбране, Београд, 2007.

²⁸⁰ Ово право зависи од унутрашњег устројства државних органа и користи се искључиво уколико нису у организацијском саставу МУП, када се представници страних специјализованих служби акредитују у Министарству.

²⁸¹ Марковић Ратко: *Уставно право и политичке институције*, ИП Јустинијан, Београд, 2004, стр. 250-251.

²⁸² За више о уставноправном уређењу система безбедности видети: Мијалковић Саша, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 287-290; Стевановић Мирослав и Исаков Слободан: *Коментар закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије са прилозима*, Грађански институт за демократију и безбедност ПАРАЛАКС, Београд, 2008, стр. 7-50.

Председник Републике бира се на непосредним изборима, одакле и црпи своју легитимност²⁸³, али није као у појединим државама са мешовитим системом власти²⁸⁴ шеф извршне власти. Његова најзначајнија овлашћења су у домену располагања „правом вета” на законодавна решења, руковођења системом одбране, представљања државе у иностранству и овлашћењима у упућивању сопствених и примању страних шефова дипломатских представника²⁸⁵.

Устав Републике Србије²⁸⁶ предвиђа да се њена спољна политика заснива на принципима и правилима међународног права. Република Србија се сврстала у савремене државе својим уставним решењем које подразумева непосредну примену међународног обичајног права и потврђених уговорних обавеза који морају бити у складу с Уставом. Као и друге модерне државе, предвиђа заштиту права и интереса својих држављана у иностранству и њихову сарадњу са матицом.

Надаље, Устав регулише и надлежности Републике Србије, као суверене државе, да обезбеђује:

- „сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама,
- одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања,
- систем преласка границе и контроле промета роба, услуга и путничког саобраћаја преко границе; положај странаца и страних правних лица,
- одрживи развој, систем заштите и унапређења животне средине, заштиту и унапређивање биљног и животињског света, производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја,
- режим и безбедност у свим врстама саобраћаја,
- организацију, надлежност и рад републичких органа.”²⁸⁷

²⁸³ Треба истаћи да је председник Републике може политички одговарати само због повреде Устава, а предвиђена санкција је изгласавање опозива у Скупштини. Иначе, председни има истоветан имунитет као и посланик у Скупштини.

²⁸⁴ Примера ради, то је случај са председницима: Француске, Руске Федерације и Републике Хрватске.

²⁸⁵ За више видети Марковић Ратко, *Ibid*, стр. 384-397.

²⁸⁶ Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006, члан 16 и 13.

²⁸⁷ Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006, члан 97.

Уставни положај Владе је дефинисан као носилац извршне власти. Владу чине премијер, један или више потпредседника и министри који су одговорни премијеру, Влади и Народној скупштини. Премијер руководи радом Владе, координира политичко деловање Владе и усклађује деловање њених чланова.²⁸⁸

Влада делује у складу са следећим надлежностима:

- „утврђује и води политику,
- извршава законе и друге опште акте Народне скупштине,
- доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона,
- предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач,
- усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом,
- врши и друге послове одређене Уставом и законом.”²⁸⁹

Надлежности Народне скупштине везане за спољну политику и одбрану су:

- „доноси и мења Устав,
- одлучује о промени границе Републике Србије,
- расписује републички референдум,
- потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања,
- одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање,
- надзире рад служби безбедности,
- доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије,
- усваја стратегију одбране,
- усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе,
- бира и разрешава функционере одређене законом.”²⁹⁰

Иако је уобичајено да председници држава у многим уставним решењима у Европи буду и врховни команданти, може се уочити да у овлашћењима председника Републике и Владе постоји највећа опасност везана за могући сукобом надлежности над управљањем

²⁸⁸ Видети шире: Марковић Ратко, *Ibid*, стр. 397-413; Мијалковић Саша: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 289-290; Пејановић Љубо: *Основи безбедности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2013, стр. 103-113.

²⁸⁹ Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006, чланови 122 и 123.

²⁹⁰ Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006, члан 99.

системом одбране. Наиме, постављање руководећих кадрова у систему одбране је у надлежности председника Републике²⁹¹, док је руковођење системом одбране поверено ресорном министру, односно Влади, као извршном органу задуженом за реализацију утврђење политике. Тако руководећа структура у Министарству одбране и Војсци Србије имају подељену одговорност, председнику као врховном команданту²⁹² и Влади, као органу извршне власти која реализује свеколику државну политику. Та подела овлашћења се може правдати аутократским историјским наслеђем режима бивших социјалистички држава, али више од две деценије демократије даје гаранције за демократски капацитет друштва. С друге стране, у случајевима такозване кохабитације, функционисање система националне безбедности и одбране може бити доведено у питање. О томе сведоче догађаји из ближе прошлости у Србији, који су кулминирали у побуни специјалних јединица Расора државне безбедности и убиством премијера Зорана Ђинђића²⁹³. Не траба наглашавати све негативне ефекте таквог и сличних догађаја на способности система одбране и међународни имиџ државе. Истоветне, потенцијално проблематичне, надлежности председника Републике и ресорног министарства се могу сагледати и на плану дипломатије, а посебно одбрамбене дипломатије.

3.2.2. Анализа позитивне законске регулативе представништва система одбране Републике Србије у иностранству

Закон о министарствима и Закон о спољним пословима регулишу основе уређења реализације функције спољне политике Републике Србије. Тако Закон о министарствима дефинише делокруг рада Министарства спољних послова, који се суштински подудара са садржајем обима појма дипломатије²⁹⁴. Закон о спољним пословима конкретније дефинише надлежности ресорног министарства и обавезе других државних органа у

²⁹¹ Закон о председнику Републике, Службени гласник Републике Србије бр. 111/07, члан 24.

²⁹² То је прецизирано у члану 112. Устава: „Председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије”.

²⁹³ Стевановић Мирослав и Исаков Слободан: *Коментар закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије са прилозима*, Грађански институт за демократију и безбедност ПАРАЛАКС, Београд, 2008, стр. 93-130.

²⁹⁴ Ради се о свим наводима везаним за дефинисање дипломатије као организације, делатности и професије, као што је наведено у Закону о министарствима, Службени гласник Републике Србије бр. 44/2014, члан 13.

усвајању и реализацији спољне политике²⁹⁵. На сва друга питања која нису регулисана наведеним законским решењем, примењују се други закони, међународни уговори и правила међународног обичајног права, као и подзаконски општи акти²⁹⁶ који регулишу наведену материју.²⁹⁷

Већина аутора прави, донекле оправдану, поделу државних органа која се баве спољном политиком на органе представљања и оне који немају представничку улогу. О првој групи је већ било речи, а другу у највећој мери реализује Министарство спољних послова.²⁹⁸ Међутим, ресорно министарство нема ексклузивно право на реализацију спољне политике у модерно време, као што се из претходних поглавља може сагледати. Таква реалност на међународном плану је узроковала потребу која је регулисана у позитивној легислативи Републике Србије у Закону о спољним пословима где је прописана обавеза других државних органа да извештавају ресорно министарство о планираним и реализованим спољнополитичким активностима²⁹⁹.

Као што је већ наведено, представништва система одбране су специфична не само по својој надлежности, већ и по издвојености из састава Министарства спољних послова, као надлежног ресора за реализацију спољне политике. Спољнополитичке активности Министарство одбране, односно систем одбране, спроводи у складу са правном регулативом. Министарство одбране, има обавезу да извештава о планираним и реализованим активностима из своје надлежности Министарство спољних послова. Законодавац је предвидео да се односи државних органа са дипломатско-конзуларним представништвима Републике Србије у иностранству реализују преко Министарства спољних послова. Дужности свих дипломатских представника у дипломатско-конзуларним представништвима, а међу њима и припадника изасланства одбране и војних

²⁹⁵ На општем нивоу, наведено питање је истоветно решено у Закону о државној управи Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014, члан 66, који уређује надлежност у послу који обављају више државних органа.

²⁹⁶ Више о посебном управном праву видети: Лилић Стеван и Дреновак Мирјана: *Посебно управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010, стр. 27- 73 и 180-218; Петровић Милан и Прица Милош: *Посебно управно право са међународним управним правом*, Свен, Ниш, 2011, стр. 12-21.

²⁹⁷ Закон о спољним пословима, Службени гласник Републике Србије бр. 116/2007, 126/2007 и 41/2009, чланови 1-6; Закон о државној управи, Службени гласник Републике Србије бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014, чланови 1-2, 7-17; Закон о министарствима Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 44/2014, чланови 12. и 13.

²⁹⁸ Mitić Miodrag i Đorđević Stevan: *Diplomatsko i konzularno право*, Drugo izdanje, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 29.

²⁹⁹ Закон о спољним пословима, Службени гласник Републике Србије бр. 116/2007, 126/2007 и 41/2009, чланови 2-5.

представништава у сталним мисијама Републике Србије при међународним организацијама, дефинишу се у складу са нормативном регулативом Министарства спољних послова.³⁰⁰ У том контексту је неопходно навести да постоји вишевековна пракса усаглашавања спољнополитичког наступа између наведених министарстава од појаве првих војних изасланика³⁰¹ до данас и у том сегменту није било већих законских сметњи. Донедавно је организацијска структура одбрамбене дипломатије у Србији била централизована, са Обавештајном управом као њеним носиоцем. Таква ситуација је погодовала јачању сарадње и координације носилаца реализације дипломатских функција у надлежности оба ресорна министарства.

Међутим, реформским променама у Министарству одбране изменила се организацијска структура представништва у иностранству, када је формиран Сектор за политику одбране, што је консеквентно довело и до раздвајања мултилатералне и билатералне дипломатије у организационом смислу. Истовремено, није дошло до значајнијих промена у законодавној сфери у вези са надлежностима у реализацији спољне политике Србије. Закон о спољним пословима Републике Србије, у члану 35, регулише право на добијање дипломатског статуса и лицима која нису запослена у Министарству спољних послова која свој дипломатски статус на основу споразума који Министарство потписује са другим државним органима. Такав статус се обезбеђује само за време трајања функције. Ово је правни основ за регулисање статуса изасланика одбране и војних представника у саставу дипломатско-конзуларних представништава и сталних мисија Републике Србије при међународним организацијама³⁰².

Дакле, може се рећи да правни поредак у домену реализације спољне политике Србије обезбеђује услове за адекватну организацију и реализацију националних циљева на спољнополитичком плану. Међутим, упитна је организациона и функционална успостављеност представништва у иностранству у позитивном правном уређењу система одбране. С тим у вези, сматрамо да се у процесу реорганизације система одбране и израде

³⁰⁰ Закон о спољним пословима Р. Србије, Службени лист РС бр. 116/2007, 126/2007 и 41/2009, члан 8. став 2.

³⁰¹ Краљевина Србија је, одмах након стицања независности, упутила првог војног изасланика у Беч 1878, а у Цариград 1881. године. Први српски војни изасланик у Бечу био је мајор Константин Миловановић, а у Цариграду ђенералштабни мајор Јефрем Велимировић, бивши ађутант кнеза Милана Обреновића. Наведено према Денда Далибор: Војна обавештајна служба у Краљевини СХС/Југославији 1918-1941, *Војно-историјски гласник*, 2/2010, Београд, стр. 21-23.

³⁰² Поред дипломатских представника система одбране, овај правни основ се користи и за статус представника Министарства унутрашњих послова, Министарства за економију и Безбедносне информативне агенције. Сви наведени државни органи су потписали уговор о сарадњи са Министарством спољних послова.

Закон о одбрани није посветила довољна пажња функцији представништва система одбране у иностранству. Као један од кључних разлога за наведену тврдњу можемо истаћи чињеницу да одбрамбена дипломатија није дефинисана, у члану 4, као један од основних појмова који карактеришу функције и надлежност система одбране.

Аргументација да постоји ресорно министарство које је носилац функције реализације спољне политике и да је његов рад законски регулисан није адекватна јер Министарство одбране у својој надлежности има функцију сарадње на међународном плану у области одбране те има и обавезу да ту своју функцију правно уреди. За то је први и основни услов појмовно дефинисати одбрамбену дипломатију, чиме би јој се дало место међу осталим надлежностима система одбране. Шта више, у Закону о министарствима је, између осталог, наведена надлежност Министарства одбране да обавља „међународну сарадњу у области одбране и војну сарадњу”³⁰³.

Међутим, уместо да се функција одбрамбене дипломатије конкретније уреди у Закону о одбрани, односно дефинише и организацијски и функционално уреди као јединствена функција система одбране, у њему је само преузета наведена формулација, без даље разраде. У многим члановима Закона о одбрани, наводе се носиоци реализације функција одбрамбене дипломатије, надлежности везане за процедуре и поступке везане за међународну сарадњу, надлежности и врсте међународних уговора које може склапати Министарство одбране и начин њиховог чувања³⁰⁴. Све наведено има своје оправдање у пракси и тековина је динамике и устаљене праксе савремене међународне сарадње у области одбране. Ипак, мишљења смо да наведеним законским решењима нису створени адекватни услови за правно уређење одбрамбене дипломатије у савременим условима међународних односа.

Као основни разлог за наведени закључак можемо навести управо изостанак системског приступа представништвима система одбране у иностранству, чији би исход требало да буде дефинисање одбрамбене дипломатије као јединствене функције. Као последица тог пропуста у законском одређењу дефиниције одбрамбене дипломатије, допуштено је да се у подзаконским актима регулишу парцијалне надлежности у погледу

³⁰³ Упореди Закон о министарствима Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 44/2014, члан 12. и Закон о одбрани Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009 и 104/2009, члан 22. став 1.

³⁰⁴ Закон о одбрани Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009 и 104/2009, члан 14 ставови 8, 9, 9а, 10 и 34, члан 18, 22, члан 23, члан 24 став.

представништва система одбране, али не и система као целине. То није у складу са најбољом праксом савремених држава у погледу организације и функционисања одбрамбене дипломатије.

Као потврду наведеног става можемо истаћи чињеницу да су функционисање изасланства одбране и војних представништава правно уређени подзаконским актима, од којих су најзначајнији Правилник о изасланствима одбране³⁰⁵ и Правилник о војним представништвима³⁰⁶. Иако се ради о квалитетним правним актима, сматрамо да им недостаје шири законски основ. Наиме, оба правна акта су израђена на основу члана 23. став 4. Закона о одбрани. Тако се у Правилнику о изасланствима одбране, и то у недовољно дефинисаном контексту који је одређен Законом о одбрани,³⁰⁷ по први пут у правним актима који регулишу систем одбране појављује појам „дипломатија”. Истовремено, у оба наведена правилника се не наводи да је реч о билатералној, односно мултилатералној дипломатији, иако је то био основ за поделу носилаца реализације и сам повод за израду правилника о изасланствима и војним представништвима.

Закон о одбрани није дефинисао одбрамбену дипломатију као јединствену функцију. Напротив, у Закону су дефинисани носиоци представничких функција, односно изасланства одбране и војна представништва. Може се рећи да је овако формулисан члан Закона о одбрани и створио услове да се функција представљања у организационом смислу подели на два органа - организацијску јединицу Министарства одбране задужену за међународну војну сарадњу и Војнообавештајну агенцију.

Значајно је напоменути да због изостанка дефинисања одбрамбене дипломатије, као функције система одбране, нема ни јединственог управног органа који би био одговоран за реализацију наведене функције. Као што је већ речено организацијска јединица Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу - УМВС³⁰⁸ реализује билатералну и мултилатералну сарадњу са иностранством и контакте са страним војним представницима у Србији, али они нису једини државни органи који реализују

³⁰⁵ Правилник о изасланствима одбране, Службени војни лист Републике Србије, бр. 25/2009.

³⁰⁶ Правилник о војним представништвима, Службени војни лист Републике Србије, бр. 13/2010.

³⁰⁷ Правилник о изасланствима одбране, Службени војни лист Републике Србије, бр. 25/2009, члан 2, став 1 гласи: „Иzasланства одбране врше дипломатску функцију у области одбране и Војске Србије”.

³⁰⁸ Формулација међународна војна садарња суштински представља еуфемизам за одбрамбену дипломатију, о чему говори и чињеница да им је организацијска структура слична МСП. Упореди званичне сајтове МО, односно организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу и Министарства спољних послова: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4312 05. 06. 2013. и <http://www.mfa.gov.rs/sr/images/stories/organogram-sr-cyr.jpg>., 05. 06. 2013.

дипломатску функцију. Наиме, изасланства одбране су најбројнији и најзначајнији дипломатски органи који се налазе у надлежности и организационој структури Војнообавештајне агенције. Дакле, директор Војнообавештајне агенције руководи њиховим радом и задужен је за реализацију билатералне дипломатије, која је нормативно посматрано у надлежности организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу. Формално гледано, организацијска јединица Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу има надлежност да планира и организује међународну сарадњу система одбране, али нема све елементе неопходне за њену реализацију, посебно у домену билатералних активности. Ради се о изостанку избора кадра за изасланике одбране, њихово каријерно вођење, оспособљавање, непосредну припрему за дужности у иностранству и друге надлежности које припадају Војнообавештајне агенције.

Будући да је делатност Војнообавештајне агенције уређена Законом о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији³⁰⁹ требало би очекивати да је наведено законско решење обухватило и област деловања изасланства одбране. Међутим, изасланства одбране, као организацијска целина Војнообавештајне агенције, њихово деловање, циљеви, задаци, организацијска решења и слично се једноставно не помињу у наведено законском решењу. Тако смо дошли до помало парадоксалне ситуације да се у Правилнику о изасланствима одбране, који се позива искључиво на одредбу Закона о одбрани који регулише све кључне аспекте система одбране, а не и на Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, на основу кога би Војнообавештајна агенција требало да реализује све своје функције и задатке. Може се, оправдано, поставити питање на основу чега Војнообавештајна агенција ангажује сопствене ресурсе мимо важећих законских одредби које регулишу њено ангажовање. Одговор који би се логички могао дати је да се то чини на основу правног акта под називом Правилник о изасланствима одбране. Наравно да таква врста одговора не задовољава основне принципе правног система. Други одговор би могао бити да је правни основ за овакво правно решење дато у Закону о одбрани, према члану 23, став 4. Треба признати да се ради о логичнијем одговору, али се затим поставља питање ваљаности

³⁰⁹ Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009.

Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, који није регулисао аспекте ангажовања Војнообавештајне агенције у погледу изасланства одбране.

Постоји још једно образложење за неусклађеност законских и подзаконских решења изасланства одбране, који се односе на одредбе Закон о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, будући да је Војнообавештајна агенција, као обавештајна служба, саставни део националног безбедносно-обавештајног система. Није спорно да одредбе Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији морају ускладити са наведеним законским решењима о основама уређења служби безбедности, али та чињеница не ослобађа Војнообавештајну агенцију обавезе да своје ангажовање усклади са Законом који би требало да регулише све битне аспекте њеног ангажовање. Напротив, Закон о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, прецизира обавезу свим службама да делују на основу Устава, закона и општих правних аката, као и стратегија националне безбедности и одбране и утврђене политике³¹⁰.

У наведеном контексту треба сагледати и Стратегију националне безбедности, која наглашава опредељење Републике Србије да ће у заштити суверенитета и територијалне целовитости, пре свега користити дипломатска и међународноправна средства³¹¹, не искључујући ни друга, на праву заснована, средства. Зато чуди што се у Закону о одбрани и Закону о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији нигде не наводи функција одбрамбене дипломатије, која је у стратегији националне безбедности означена као основно средство реализације спољне политике. Уместо у законским оквирима, представништва у иностранству се дефинишу подзаконским актима и то парцијално, односно према извршиоцима, на билатералном и мултилатералном плану, различитим општим актима.

Надаље, Законом о основама уређења служби безбедности у Републици Србији основан је Савет за националну безбедност коме су додељене значајне надлежности у следећим областима: унутрашњих послова, одбране, усмеравања делатности субјеката безбедносно-обавештајног система, сарадње унутар наведеног система и међународне сарадње државних органа, као и друге области везаних за питања националне

³¹⁰ Закон о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, члан 2. став 1. и 2, члан 3. став 1. и члан 4.

³¹¹ Стратегија националне безбедности Републике Србије, стр. 15, преузето са сајта: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadržaj/dokumenta/strategije/Strategija%20odbrane%20Republike%20Srbije.pdf, 12.01. 2013.

безбедности³¹². Анализом надлежности Савета за националну безбедност може се уочити да је значајан његов утицај на питања креирања и реализације безбедносне политике, на унутрашњем и спољнополитичком плану. Наведени орган, између осталог, одређује смернице за ангажовање представништва система одбране Републике Србије у иностранству, које министар одбране реализује у оквиру својих надлежности. „Чланови Савета за националну безбедност Републике Србије су: председник и премијер, министри правде, одбране и полиције, начелник Генералштаба, директори Безбедносноинформативне агенције, Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције”³¹³.

Када се анализира састав Савета за националну безбедност, приметно је да у њему доминирају представници органа који у надлежности имају превасходно функције унутрашње политике. У време када је процес глобализације довео до неслућеног пораста односа међузависности, када догађаји на једном делу земаљске кугле утичу на ситуацију у државама на супротном делу света у свим областима друштвеног живота од безбедности, економије, политике, културе и слично, тешко је оправдати изостанак министра спољних послова са списка сталних чланова Савета за националну безбедност. Истовремено, због наведених карактеристика глобализације, тешко је наћи одлуку Савета за националну безбедност која нема реперкусије на међународном плану, ако не на ширем, онда сасвим извесно у регионалним оквирима. Због тога многи аутори, оправдано, сматрају да би присуство министра спољних послова у Савету за националну безбедност дало значајнији допринос на сагледавању последица одлука наведеног органа на спољнополитичком плану. То би допринело и бољој координацији рада система националне безбедности, јер дипломатска служба реализује задатке у иностранству те би њихова сазнања и процене могли да се искористе као корективан

³¹² Видети шире: Ракић Миле и Вејновић Душко: *Систем безбједности и друштвено окружење – теоријско-концептуални аспекти система безбједности*, Удружење дефендолога Републике Српске, Бања Лука, 2006; Симић Р. Драган: *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002; Стевановић Обрад: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012; Бајагић Младен: *Међународна безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012; Стевановић Мирослав и Исаков Слободан: *Коментар закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије са прилозима*, Грађански институт за демократију и безбедност ПАРАЛАКС, Београд, 2008.

³¹³ Одлука о Савету за националну безбедност Републике Србије, Влада Републике Србије број 02-2866/2007 од 31. маја 2007.

фактор у односу на податке специјализованих служби које имају у надлежности деловање према иностранству.³¹⁴

Мора се приметити не само изостанак дефинисања одбрамбене дипломатије, већ и неконзистентност у употреби појмова. Примера ради, појмови који се користе у називима појединих организацијских јединица Министарства одбране, као што су Управа за међународну војну сарадњу, Војнообавештајна и Војнобезбедносна агенција обзиром да се налазе у Министарству одбране не би требало да у свој називу имају префикс „војни“. То није случај само у систему одбране већ се ради о тренду у српском законодавству после 2000. године. Тако се за Службу државне безбедности, која се раније налазила у саставу Министарства унутрашњих послова, погрешно употребљава израз ресор државне безбедности који је резервисан искључиво за министарства. Професор Петровић управо на овом примеру, оправдано изводи закључак да „немамо добар правнички језик у нашим законима“³¹⁵.

Дакле, правни систем Републике Србије обезбеђује услове за квалитетно правно уређење одбрамбене дипломатије, али систем одбране није најрационалније уредио наведену област. Наведене примедбе не морају нужно бити од круцијалног значаја, о чему говори и чињеница да су законска решења на снази од 2009. године, али се приликом њиховог поновног разматрања требају узети у обзир и наведене примедбе. Оне су, дакле, у функцији јачања функционалних способности органа који реализују представљање система одбране у иностранству, а тиме и целокупан систем одбране и безбедности.

3.2.3. Тенденција развоја дипломатије према усвојеном Нацрту закона о спољним пословима Републике Србије

³¹⁴ За више о саставу и надлежностима Савета за националну безбедност Републике Србије и у свету видети Стевановић Мирослав и Исаков Слободан, *Ibid*; Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Обавештајне службе*, Медија центар Одбрана, Београд, 2009; Tatalović Siniša i Bilandžić Mirko: *Osnove nacionalne sigurnosti, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Hrvatske – Policijska akademija, Zagreb, 2005*; Мијалковић Саша и Милошевић Милан: *Савремене обавештајне службе - организација и методика обавештајног, безбедносног и субверзивног дјеловања*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2013; Мијалковић Саша: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.

³¹⁵ Петровић Милан и Прица Милош: *Посебно управно право са међународним управним правом*, Свен, Ниш, 2011, стр. 51-52.

У образложењу Нацрта Закона³¹⁶ о спољним пословима наводи се неопходност измене досадашњег законског решења за квалитетније вођење спољних послова ради адекватнијег деловања државних органа на јачању спољнополитичке позиције Србије у свету и ради ефикаснијег процеса прикључења Европској унији. Ради тога се наведеним законским предлогом предлажу системска решења која ће обезбедити већу професионализацију кадра Министарства спољних послова. То ће се постићи изменама бројних одредби постојећих законских решења, прецизније дефинисаним делатностима из делокруга Министарства³¹⁷. Нацрт закона је прецизније формулисао специфичност делатности коју обавља Министарство спољних послова у односу на друге послове државне управе, сходно бечким конвенцијама о дипломатским и конзуларним односима.

Током лета 2013. године реализована је јавна расправа о Нацрту закона о спољним пословима. У Извештају о спроведеној расправи³¹⁸ о том законодавном акту констатовано је да је јавна расправа реализована успешно и да ће се предлог закона упутити Влади на усвајање. У наведеном акту се, с правом констатује, позитиван искорак који се Законом предвиђа у вези са успостављањем конкретних критеријума за стицање дипломатских звања³¹⁹ и професионализацију дипломатске службе.

Надаље, Нацрт закона посебан значај придаје остваривању чвршће сарадње свих органа у вођењу спољне политике Републике Србије и њихову делотворнију координацију. У односу на досадашње законодавно решење везано за права и обавезе државних органа у спровођењу спољне политике, Нацрт закона прецизира изричиту обавезу државних органа да од ресорног министарства затраже претходно мишљење, консултацију и извештавају га о предузетим активностима из делокруга међународне сарадње у њиховој надлежности³²⁰. На овој формулацији се није стало, јер је предлагач предвидео и могућност да ресорно

³¹⁶ Преузето са сајта: http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne_rasprave/164/JAVNI-POZIV-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-zakona-o-spoljnim-poslovima.html?alphabet=lat, 04.01. 2015.

³¹⁷ Нацрт закона предвиђа 43 конкретне надлежности Министарства спољних послова, док је позитивна законска регулатива предвиђала њих 27. Упореди: Нацрт закона о спољним пословима члан 3. и Закон о спољним пословима Р. Србије, Службени лист РС бр. 116/2007, 126/2007 и 41/2009, члан 5.

³¹⁸ Извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона о спољним пословима. Наведено према званичном сајту МСП: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/o-ministarstvu/dokumenti/zakoni/11677-2013-09-03-09-01-09?lang=cyr>, 04.01. 2015.

³¹⁹ Нацрт закона о спољним, пословима, чланови 57-64 и 70-86. Преузето са сајта: http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne_rasprave/164/JAVNI-POZIV-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-zakona-o-spoljnim-poslovima.html?alphabet=lat, 23.11. 2014.

³²⁰ Упореди: Закон о спољним пословима Р. Србије, Службени лист РС бр. 116/2007, 126/2007 и 41/2009, члан 4 и Нацрт закона о спољним пословима члан 6.

министарство самоиницијативно даје мишљење и предлаже мере за јачање координације у реализацији спољне политике и промовисање интереса Републике Србије³²¹.

Будући да су представништва саставни део опште дипломатије и да је Министарство спољних послова носилац реализације спољне политике Републике Србије, нужно је сагледати утицај најављеног законског акта на услове у којима ће се у будућности реализовати функција представљања система одбране у иностранству. Овде је предлагач учинио значајан искорак у конкретизацији функције одбрамбене дипломатије у дипломатско-конзуларним представништвима и дипломатских мисија³²². Наиме, за разлику од раније неодређене формулације да статус дипломате добијају и лица упућена од стране других државних органа³²³, сада се конкретно наводе изасланства одбране и војнодипломатски представници као носиоци дипломатских функција. Надаље, њихов статус права и дужности је изједначен са осталим дипломатским особљем, што није прецизирано важећим законодавним решењем. Нацрт закона прецизира и обавезе изасланика одбране и војнодипломатских представника да поступају у складу са инструкцијама надлежног органа из састава система одбране, уз обавезу да претходно добије сагласност шефа дипломатског представништва³²⁴. На овај начин се очекује јачање јединственог и циљнорационалног ангажовања свих органа који реализују спољну политику не само у области планирања, већ и реализације.

Као што је већ наглашено, један од основних циљева Нацрта Закона о спољним пословима је јачање професионализације кадра, што обавезује и Министарство одбране да преиспита наведену проблематику на нивоу система одбране.

³²¹ Нацрт закона о спољним пословима члан 11.

³²² Предвиђена је и могућност да представници других државних органа добију дипломатски статус, као што је то случај у позитивном законском решењу, али се таква могућност предвиђа у изузетним случајевима. Нацрт закона о спољним пословима члан 54.

³²³ Закон о спољним пословима Републике Србије, Службени лист РС бр. 116/2007, 126/2007 и 41/2009, члан 36. став 3.

³²⁴ Нацрт закона о спољним пословима Републике Србије, члан 36, ставови 2. и 3.

„Највиша способност војника није у
ратовању већ у борби за мир”
Пилсудски³²⁵

4. ОРГАНИЗАЦИЈА САВРЕМЕНЕ ДИПЛОМАТКО-КОНЗУЛАРНЕ СЛУЖБЕ И ПРЕДСТАВНИШТВА СИСТЕМА ОДБРАНЕ

Док се од законодавне власти очекује да свестрано анализира и разматра друштвену стварност и усмерава њен развој, од управне власти се очекује деловање на реализацији законодавних решења. Ту лежи и основна разлика у њиховој организацији. Наиме, законодавна власт је колективна власт, израђена у Скупштини у којој сваки глас вреди једнако и пожељна је разноликост мишљења. С друге стране, управна власт захтева јединство воље како би се ефикасно реализовали циљеви³²⁶. Њом руководи један човек, који сам није у позицији да уради све предвиђене послове, те се зато ангажује сложени управни апарат. Он је подељен на више група, односно ресора, који су опет подељени унутар одређених релативно самосталних области друштвеног живота.³²⁷

Тако је дошло до успостављања савремене државне управе, која би се најсажетије могла представити као претварање информације у одлуку, која је у довољној мери операционализована да се по њој може конкретно поступати.

4.1. Организација модерне дипломатско-конзуларне службе

Организација модерне дипломатске службе започиње са чувеним кардиналом Ришељеом, који је 1626. године формирао прво Министарство спољних послова. Тек је средином XVIII века у Европи прихваћен став о неопходности формирања министарства које би се бавило спољним пословима, док су Кина, Јапан и Турска то

³²⁵ Маршал и творац модерне Пољске.

³²⁶ За више видети Tadić Ljubomir: *Nauka o politici*, Rad, Beograd, 1988. str. 270-284.

³²⁷ За више видети Јовановић Слободан: *О држави - основи једне правне заједнице*, Геца Кон, Београд, 1922, стр. 272-274.

учиниле тек средином XIX века. Прва ресорна министарства била су малобројна и административно неразвијена.³²⁸

Право представљања на међународном плану је суштински везано за питање суверенитета. Ради сврсисходнијег схватања улоге и значаја дипломатије на успостављање самосталне државе Србије, даћемо кратак преглед историјског развоја организације и деловања српске дипломатије до почетка Првог светског рата.

Још у Правитељствујушчем Совјету, првој влади обновљене Србије за време Карађорђа, постојао је попечитељ, или министар, иностраних дела³²⁹. Карађорђевић наследник, кнез Милош Обреновић, био је велики дипломата на себи својствен начин. Он истина није бирао средства за постизавање својих циљева. Али, мора се признати да тамо где Карађорђе није успео мачем, Милош је успео дипломатијом. Вештим маневрисањем између Русије и Турске, користећи сваки повољан тренутак, водећи преговоре са Портом обезбедио је Србији положај који је омогућио да се даље развија ка потпуној независности. На основу Букурештанског мира од 1812, Акерманске конвенције из 1826, Једренског мира од 1829. године, у којој се Русија појављивала као заштитница Срба,³³⁰ хатишерифом из 1830. године Порта је Србима дала утономију³³¹. Кнез Милош је 1833. године, користећи турску слабост и заокупљеност унутрашњим проблемима, силом заузео шест нахија за које је Порта у Акерманској конвенцији обећала да ће вратити Србима. Порти није преостало ништа друго, него да то потврди. Први устав Србије, Сретењски устав из 1835. године помињао је, у члану 6, Попечитељство иностраних дела, али није ступио на снагу због

³²⁸ Првобитна министарства су била подељена на одељења или бирое, која су имала у надлежности протокол, уговорне, одређене географске регионе. Поред одељења, министарства су обавезно имала и високог функционера, који је био директно потчињен министру, који се старао о укупном функционисању Министарства. Ради се о функцији генералног секретара или сталног подсекретара, како се назива у Великој Британији, чији је задатак био и остао обезбеење несметаних услова за континуирано функционисање министарства, дакле, и кадровску и материјалну основу за реализацију функције спољне политике. Наведено према: Beridž R. Džof: *Ibid*, str. 29-34.

³²⁹ За детаљније видети Перишић Мирослав: *Оснивање Министарства спољних послова Србије 1811. године*, из Попов, Чедомир (ур.): *Два века модерне српске дипломатије*, Балканолошки институт САНУ, Београд, 2013, стр. 61-67.

³³⁰ Члан 8. Букурештанског мира који говори о Србији, давао јој је на то право Русији.

³³¹ У тачки 18. хатишерифа стоји: „У Цариграду ће постојати српски агенти, којима ће бити стављено у задатак да преговарају са мојом Високом Портом по пословима који се тичу њихове земље.” Тиме је први пут званично признато Србији право да држи свог сталног агента код Порте. Милош је подмићивањем у Цариграду постигао да Султан исте године потврди Милошев избор за наследног кнеза. Наведено према Лопичић Ђорђе: *Конзуларни односи Србије 1804.-1918. године*, Завод за уџбенике, Београд, 2007, стр. 100-103.

противљења Турске, Русије и Аустрије³³². Према Бечком правилнику, српски дипломатски агенти нису имали исти ранг као дипломатски представници суверених држава, већ су заузимали најнижи ранг који су били резервисани за вазалне земље. Кнежевина Србија своје прво представништво отвара у Букурешту 1836. године. Ово представништво је задржало континуитет све до признања независности Србије.³³³

Сретењски устав није ступио на снагу, па је Султан својим хатишерифом дао Србији други устав 1838. године, познатији као Турски устав, који је објављен у Србији 1839. године³³⁴. Тако су успостављени корени модерне српске дипломатије. Пошто је Турски устав давао велика овлашћења Совјету (извршној власти) апсолутистички настројен Милош то није могао да поднесе и абдицирао је у корист свог болесног сина Милана, који након месец дана умире 1839. године. Њега наслеђује млађи брат малолетни Михајло 1840. године.³³⁵

Присталице Карађорђевића, уставобранитељи, дижу буну против Кнеза Михајла и он је принуђен да напусти Србију. На престо ступа Александар Карађорђевић, који влада од 1842. до 1858. године. Пошто Русија није хтела да призна његов избор, извршен је поновни избор српског кнеза у присуству београдског везира, руског конзула и специјалног изасланика Русије, барона Лиевена 15. јула 1843. године. Поновно је изабран Александар Карађорђевић, кога је након пристанка Русије, потврдила и Порта. Недвосмислено је да је утицај страних дипломатских представника у Србији тога доба био велики.³³⁶

Власт Александра Карађорђевића обележиле су реформе у Србији. Организује се судство и друга државна управа и чиновничка структура. Тако се у Србији оснива пошта и телеграф 1843. године. Током револуционарне 1848. године Србија потајно помаже устанак Срба у Јужној Угарској. Иако контроверзни по питању ауторства, у то време се

³³² Руски дипломатски посланик у Порти, Бутењев, који се бунио и против Сретењског устава, јер му се чинио превише слободоуман, напао је због Попечитељства иностраних дела српског посланика у Цариграду Михајла Германа речима: „Зашто кнезу Попечитељство иностраних дела? С ким он води преговоре? Његови односи према Порти унутрашње су природе, јер Србија од ње зависи, Русија је пак српска заштитница.” Герман се у одговору позвао на Влашку, која је била у истом положају према Порти као и Србија, а имала секретаријат за иностране послове. Бутењев је изјавио да таква канцеларија у Влашкој има своје порекло у старој пракси и да је тај правилник Русија поднела Порти на одобрење, док су Срби тајно, без знања и Русије и Порте израдила Устав.

³³³ Лопичић Ђорђе: *Ibid*, стр. 92-100.

³³⁴ Члан 5. тог устава предвиђа могућност да кнез Милош формира Попечитељство иностраних дела.

³³⁵ Јовановић Слободан: *Политичке и правне расправе*, Геца Кон, Београд, 1908, стр. 12-44.

³³⁶ Кисовец Мирко: *Ibid*, стр. 65.

објављује програм спољне политике кнежевине Србије, и данас актуелно Начертаније, које је потписао тадашњи министар спољних послова Илија Гарашанин³³⁷. На интервенцију Британије, Порта потврђује 1853. године све повластице хришћана у Империји. У Београд долази специјални изасланик Султана, Етем паша, са ферманом којим се потврђују све повластице дате Србији, Влашкој и Молдавији и да се оне сматрају за трајне. То је свакако допринело да Србија у Кримском рату остане неутрална. Рат је завршен 1856. Париским миром, који садржи одредбе који се односе на међународноправни положај Србије³³⁸. Исте године, отвара се у Београду пруски конзулат, чије је интересе у Србији до тада заступао аустријски конзул³³⁹. У наредним годинама се увећава значај Србије на међународном плану и, следствено томе, расте број конзуларних представника.³⁴⁰

Сукоби између Кнеза Александра и Савета кулминирају 1858. године, када је на Народној скупштини Александар Карађорђевић смењен и на његово место поново изабран Милош Обреновић. Након његове смрти 1860. године, на кнежевски трон опет долази Михајло, који настоји да преуреди Србију по угледу на напредне европске државе. Његова власт се сматра неком врстом просветљеног апсолутизма. Србија усваја Закон о наследству престола 1861. године у којем се не обазире на вазални однос према Порти. Инцидент на Чукур чесми 1862, био је повод за нову кризу. Турски гарнизон бомбардује

³³⁷ Гарашанин је десет година био успешан министар унутрашњих послова. Убрзо након ступања на дужност министра иностраних послова дошао је у сукоб са Русијом, чији конзули нису били тактични у наступу. Њихова намера је била да утичу не само на спољну, већ и унутрашњу политику Србије. Није био наклоњен ни Аустрији. За време Кримског рата Гарашанин се прибојавао да Аустрија не заузме у Србији доминантан положај као што је имала Русија. Његова политика се може описати максимом: ни са Русијом ни са Аустријом, већ са западним силама, на првом месту са Француском. Сматрао је да се те силе не би много мешале у унутрашњу политику Србије, бар не као Аустрија и Русија, јер су далеко и немају непосредних интереса на Балкану. Пре него што је и покушао да реализује своје намере, Гарашанина смењује Русија. Против Русије се изјаснио сувише рано и сувише децидно. Сем тога, недостајали су му дипломатски манири, а у комуникацији са страним представницима, показивао је више полицијско него дипломатско опхођење, што Русија није хтела да толерише. Наведено према Кисовец Мирко: *Ibid*, стр. 66.

³³⁸ По члану 27, Србија и даље зависи од Порте, али њену заштиту преузимају на себе све силе потписнице. До тада је Русија наступала као једина заштитница Србије према Турској, позивајући се на уговоре са Портом. Париским миром престаје искључиво туторство Русије над Србијом чија аутономија добија међународну гаранцију. Важна је и одредба мировног споразума према којој се стране трупе, укључујући и турске, не могу улазити у Србију ни прелазити преко њене територије, без одобрења. Наведено према Кисовец Мирко: *Ibid*, стр. 64-65.

³³⁹ *Ibidem*.

³⁴⁰ Аустријски конзулат у Србији је отворен 1836. године. Иначе, Аустрија је показивала заинтересованост за догађаје током Првог и Другог српског устанка, али ниједна држава није признавала српску самосталност. Следило је отварање Британског конзулата 1837, Руског годину касније, а 1839 и Француског. Сардинија је у Србији отворила Конзулат 1849, Румунија 1867, Грчка и Италија 1869, Турска и Белгија 1880, САД 1891, Холандија 1894, Норвешка 1908, Шпанија 1909, Португал и Швајцарска 1911. и Шведска 1913. године. Наведено према Лопичић Ђорђе: *Ibid*, стр. 104-107.

Београд, што је био повод за интервенцију великих сила. Најзад, спор је решен предајом градова и турских гарнизона Србима 1867. године. Турски устав замењен је новим Уставом 1869. године у коме се не помиње Турска, већ се законодавна власт у Србији предаје Скупштини³⁴¹.

У пролеће 1875. године избија устанак у Херцеговини, а јуна 1876, Србија у савезу са Црном Гором објављује рат Турској. За објаву рата се нарочито залагао тадашњи министар спољних послова Јован Ристић. Рат је завршен поразом Срба, а катастрофу Србије и Црне Горе спречила је Русија својом интервенцијом у форми ултиматума Турској. Фебруара 1877. године склопљен је мир на основу стања пре избијања рата. Исте године Русија објављује рат Турској. После победе Руса код Плевне, њој се придружује и Србија. Рат је завршен победом Руса и Срба. Русија склапа са Турском мир у Сан Стефану, фебруара 1878, на основу којег је требало да буде створена Велика Бугарска, у коју су требале да уђу и покрајине на које је претендовала Србија. Великим силама није било по вољи стварање велике словенске државе на Балкану, која је била под руским утицајем. Стога је у Берлину сазван конгрес сила који је требало да реши Источну кризу. Представник Србије на конгресу био је министар Јован Ристић. Аустрија је била вољна да у Берлину помогне, али је тражила да се Србија обавезе да ће изградити железничку пругу за Цариград, дати Аустрији олакшице при регулисању Ђердапа и повољне услове за трговинске уговоре. Министар Ристић је прихватио све услове Беча и Србији је призната независност у Завршном документу, уз знатна територијална проширења. Аустро-Угарска је, чланом 25, добила мандат да окупира Босну и Херцеговину, а уместо Велике Бугарске створене су вазална кнежевина Бугарска и аутономна турска провинција Источна Румелија.

Кнез Милан, прокламацијом од 10. септембра 1878, објављује независност Србије, која се наша пред изазовом организације сопствене дипломатске службе³⁴². Кнежевим указом подељени су српски дипломатски представници у иностранству на три класе:

³⁴¹ Члан 1. наведеног устава дефинише Србију као наследну кнежевину и уставну монархију. Кнез заступа земљу и закључује уговоре са страним државама. Турска није званично протествовала на доношење Устава, што указује на њен међународни положај у то време. Наведено према Кисовец Мирко: *Ibid*, стр. 67.

³⁴² Тадашњи министар спољних послова Христић истиче да је „дипломатска струка од свих струка у нас је највећа занемарена“. Међутим, присутна је тенденција систематске изградње дипломатског кадра који би, према Христићу, требало да се наменски школује у бечкој Оријенталној академији или у париској Слободној школи политичких наука. Значајно је напоменути да се и тада предвиђала могућност акредитују на нерезиденцијалној основи дипломатских представника Србије. Наведено према Кисовец Мирко: *Ibid*, стр. 67-72.

изванредне посланике и пуномоћне министре, министре-резиденте и отправнике послова. Краљевина Србија отвара своја прва посланства у следећим метрополама: Бечу, Букурешту и Цариграду, а предвиђено је и отварање дипломатских представништава у Атини, Берлину, Лондону, Паризу, Петрограду, Цетињу, Риму и Софији. Готово истовремено, Краљевина Србија упућује и прве војне изасланике у Беч 1878. и Цариград 1881. године.³⁴³ Посланства у Риму и Софији отворена су 1879. године,³⁴⁴ а конзулати у Будимпешти 1882, Трсту 1884, Скопљу и Солуну 1887. и у Битољу и Приштини³⁴⁵ 1889. године.³⁴⁶

Тако је Краљевина Србија, уз потешкоће, ипак релативно брзо успоставила мрежу дипломатско-конзуларних представништава и формирала Министарство спољних послова. Мајски преврат од 1903. године, био је први корак ка раскиду политике сарадње са Бечом³⁴⁷. На власт у Србији долази династија Карађорђевића, која настоји да своју спољну политику усклади са Русијом и Француском, а од 1907. године и са Британијом.³⁴⁸ Може се констатовати да је српска дипломатија реализована у складу са њеним међународноправним положајем, али са јасно дефинисаним тежиштем који је као крајњи циљ имао стицање независности. На овом примеру се може јасно сагледати однос унутрашње и спољне политике, избор спољнополитичких инструмената на реализацији виталних националних интереса, али и способност и рационалност српске елите тога доба.

Временом су министарства јачала у организацијском и функционалном смислу, а период до избијања Првог светског рата се сматрао доба процвата европске дипломатије, која је поред такозване високе политике, подразумевала и конзуларне послове.³⁴⁹ Први

³⁴³ Први српски војни изасланик у Бечу био је мајор Константин Миловановић, а у Цариграду ђенералштабни мајор Јефрем Велимировић, бивши ађутант кнеза Милана Обреновића. Наведено према Денда Далибор: *Војна обавештајна служба у Краљевини СХС/Југославији 1918-1941*, Војно-историјски гласник, 2/2010, Београд, стр. 21-23.

³⁴⁴ Лопичић Ђорђе: *Ibid*, стр. 190-196.

³⁴⁵ За шири аспект српске дипломатије према Косовском вилајети видети: Батаковић Т. Душан: *Стара Србија у српској дипломатији 1878-1912*, Попов Чедомир, Живојиновић Драгољуб и Марковић Слободан (ур.): *Два века модерне српске дипломатије*, Институт за европске студије, Београд, 2013, стр.173-194.

³⁴⁶ Лопичић Ђорђе: *Ibid*, стр. 185-188.

³⁴⁷ Последица мајског преврата је и стварање осећаја зазирања од Србије у династичким круговима широм Европе, али се посебно негативно одражава на односе са Бечом, који 1906. године оглашава Царински рат са Србијом и намеће јој економску блокаду. Србија је успела да преоријентише своју трговину и развије индустрију и тако се ослободи економске зависности од Беча, али се тиме није отклонио проблем.

³⁴⁸ Попов Чедомир, *Грађанска Европа (1770-1914), Друштвена и политичка историја Европе (1871-1914)*, Завод за уџбенике, Београд, 2010, стр. 201. За више видети Џамбазовски Климент: *Документи о спољној политици Краљевине Србоје 1903-1914*, Књига IV, sveska 3, Српска академија наука и уметности, Београд, 1983.

³⁴⁹ Тако се висока политика позиционирала у престоницама, док је конзуларна служба, или како је назива професор Митић „пепељуга дипломатске службе”, била растркана по лукама и већим трговачким центрима у

светски рат је допринео смањењу угледа министарстава спољних послова и изазове који су му наметале друга министарства, пре свих економије и одбране, посебно путем јачања улоге и значаја разних обавештајних служби. Међутим, министарства су надживела све изазове других државних органа и дипломатије путем директне комуникације „на врху” и усталиле своју релативно многобројну организацијску структуру у свим државама³⁵⁰.

Савремено министарство спољних послова је извршни орган државе преко кога се непосредно одвијају послови односа са страним државама и међународним организацијама. То подразумева и организацију односа са страним дипломатским представницима у сопственој држави, али и обезбеђење телекомуникационих веза са сопственим дипломатско-конзуларним представништвима у иностранству, материјалне услове за њихов несметан рад и реализацију функционалних надлежности, људске ресурсе и слично³⁵¹. Организација министарстава се разликује од државе до државе, као и њихова бројна величина³⁵². То зависи од величине и моћи државе, а следствено томе и њеним циљевима и интересовањима на спољнополитичком плану. Ипак, постоје и неке законитости у организацији министарстава спољних послова које примењују већина држава у свету. Ради се о секторској организацији министарстава које подразумевају следећу главну поделу:

- политички сектор, подељен на географске регионе и функционалне целине као што су УН, друге међународне организације, безбедност и слично, а честа подела наведеног сектора је и на билатералну и мултилатералу;
- економски сектор, који се може делити на различите целине које представљају привредне гране;
- конзуларни сектор, који се поред осталог бави и визно-пасошким пословима, миграцијама, као и везама са дијаспором;

иностранству. То је свакако био и плод класних разлика представника дипломатске службе и конзуларног особља.

³⁵⁰ У савременим условима је уобичајен стандард да се на два лица ангажована у иностранству ангажује један функционер у министарству спољних послова. Наведено према: Beridž, R. Džof: *Ibid*, str. 34.

³⁵¹ Поред наведених функција министарства, Бериц, оправдано истиче још и политичку координацију свих државних органа за наступ према иностраном фактору, реализацију јавне дипломатије и изградња подршке на унутрашњем плану.

³⁵² Тако велике светске силе имају министарства са преко 10.000 запослених до свега неколико десетима у малим државама. Наведено према: Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 210-211.

- организациони сектор, који покрива разнолике надлежности неопходне за несметано функционисање министарства³⁵³ и
- других специјализованих организацијских целина, у коју најчешће спадају служба за аналитичке послове или сличне научне установе, међународноправне послове, служба за информисање, културна сарадња и слично.³⁵⁴

4.1.1. Организацијска структура Министарства спољних послова Републике Србије

Сматра се да је организација један од најзначајнијих изума цивилизације стара колико и људско друштво, а подразумева колективно обављање активности са заједничким циљем. Дакле, људско друштво је и настало на идеји да се индивидуалним радом не може постићи задовољење свих потреба човека, и да је подела послова усмерена ка задовољењу различитих потреба суштински нужна. Међутим, савремена организација подразумева сложену структуру и међузависност са мноштвом других државних и недржавних органа и организација што је продукт историјског процеса умножавања функција државе. Теоријски разматрано, појмовно одређење организације заснива се на следећим чиниоцима: циљевима, људима, средствима и облику повезивања. Дакле, може се рећи да је организација „адекватно, целисходно и трајно повезивање групе људи која је формирана као самостална целина са потребним средствима ради остваривања одређеног циља”³⁵⁵. По правилу се јављају следећи елементи организације:

- нормативни³⁵⁶ (циљ),
- субјективни³⁵⁷ (људи),

³⁵³ Ради се о пословима персоналне службе, образовања кадра, служби везе, финансија, безбедности, материјално-техничкој служби, транспорту, архиви и многим другима, у зависности од величине министарства.

³⁵⁴ Видети шире: Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 209-220; Beridž, R. Džof: *Ibid*, str. 29-51; Mitić Miodrag i Đorđević Stevan: *Diplomatsko i konzularno pravo*, Drugo izdanje, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 40-58; Knopp and Gillespie: *Career Diplomacy*, Georgetown University Press, Washington DC, 2008, pp. 34-48; Дашић Давид и Карић Душица: *Међународна економија са основама дипломатије*, Делта Прес, Београд, 2008, стр. 372-380.

³⁵⁵ Лилић Стеван и Дреновак Мирјана: *Ibid*, стр. 50.

³⁵⁶ Свака организација се формира ради остварења одређеног циља, што је дакле и њена сврха. Циљ представља идеју, односно пројектовање будућег резултата коме се тежи у раду и он се дефинише документима нормативног карактера. Да би се реализовао циљ, он се нужно мора разчланити на функције, односно задатке, који се затим разрађују на послове, а они на људске радње, као најнижи нормативни елемент организације.

- материјални³⁵⁸ (средства),
- структурални³⁵⁹ (организацијска структура) и
- статусни³⁶⁰ (аутономност).³⁶¹

Као што је већ наглашено, међународно право је донекле оквир за функционалну организациону структуру министарстава спољних послова, али се њихова организационо и функционално устројство дефинише националним законодавствима. Законима о министарствима³⁶² и спољним пословима³⁶³ регулисане су надлежности и начин рада Министарства спољних послова Републике Србије.

Поред устаљених политичких сектора за билатералу, мултилатералу, конзуларни сектор и специјализоване организацијске јединице које представљају стандардну организацијску структуру већине министарстава у свету, знајачно је приметити да нема сектора за економску сарадњу, који се прати у оквиру билатералног и мултилатералног сектора³⁶⁴. С друге стране, у организацијској структури Министарства спољних послова налазе се и Сектор за Европску унију и Сектор за безбедносну политику. Наведени сектори се могу схватити и као организацијски одговор на дугорочне спољнополитичке циљеве

³⁵⁷ Организацију чине људи који реализују постављене циљеве и они су готово увек кључан фактор у њиховој реализацији. Проблематика одабира кадра за реализацију постављених циљева је веома комплексна проблематика која се заснива на кадровској политици сваке организације. Она подразумева не само пријем на рад одговарајућих људи, већ и постављање одговарајућих личности на управљачке позиције у организацији. Дакле, кадровска политика је од кључне важности за реализацију циљева организације и она се заснива на симбиози руководиоца, који треба да управља организацијом у правом смеру и на прави начин, и запослених у организацији који треба да реализују читав процес достизања циљева уз поштовање успостављене професионалне етике.

³⁵⁸ Средства су неопходна материјална основа које употребљава људство организације ради рационалног, ефикасног и економичног извршења постављених задатака и послова. Појам материјалне основе се овде примењује у најширем смислу и подразумева: просторије, намештај техничка, информатичка и финансијска средства и зависе од постављених циљева и средине у којој се реализују.

³⁵⁹ Успостављање организационе структуре подразумева стварање трајног система веза и односа између појединих елемената организације ради постизања постављеног циља, уз адекватно и целисходно ангажовање расположивих кадрова, средстава и сталне контроле оствареног резултата.

³⁶⁰ Статусни елемент једне организације се одређује на основу степена њене самосталности у односу на друге организације.

³⁶¹ За више видети: Лилић Стеван и Дреновак Мирјана: *Ibid*, стр. 50-65; Петровић Милан и Прица Милош: *Ibid*, стр. 80-102.

³⁶² Закон о министарствима Републике Србије, Службени гласник Републике Србије бр. 44/2014.

³⁶³ Закон о спољним пословима Р. Србије, Службени лист РС бр. 116/2007, 126/2007 и 41/2009.

³⁶⁴ У Краљевини Југославији је економски сектор био заступљен у оквиру Конзуларно-привредног одљења, које је имало у свом саставу: 1. одсек који се бавио питањима саобраћаја, пошта и др, 2. одсек се бавио трговином, закључивањем трговинских споразума и слично и 3. одсек који се бавио питањима испитивања страних тржишта и услова за трговину и издавање путних исправа за стране трговце. Наведено према Kisovec Mirko: *Ibid*, str. 43-44.

Републике Србије, чиме се настоји постићи већа ефикасност у реализацији виталних националних интереса у областима евроинтеграција и безбедности.

За нас је посебно значајан Сектор за безбедносну политику, који у својој структури има: Одељење за НАТО и Партнерство за мир, Одељење за заједничку безбедносну и одбрамбену политику и безбедносне изазове и Одељење за контролу наоружања и војну сарадњу. Ово је, начелно, сектор који је надлежан за усмеравање и координацију наступа војнодипломатских представника Републике Србије у иностранству на политичком плану. Овај сектор је надлежан и за усклађивање деловања свеукупне политике одбране са политиком на државном нивоу, чија је реализација у надлежности Министарства одбране. Дакле, може се рећи да се контрола реализације одбрамбене политике од стране Министарства спољних послова реализује двојачко. У првом реду, она се реализује давањем инструкција и упутстава за деловање на спољнополитичком плану надлежним органима Министарства одбране, који наведене инструкције операционализују и достављају изасланствима одбране и војнодипломатским мисијама. С друге стране, преко шефова дипломатско-конзуларних представништава Министарство спољних послова је у прилици да буде у току са начином реализације одлука, обзиром да је изасланик одбране, односно шеф војнодипломатске мисије у обавези да извештава шефа мисије о планираним и реализованим активностима из своје надлежности.³⁶⁵

Организацијска структура Министарства приказана је на наредној шеми, али се јасно може уочити да постоје сви организациони елементи који су заступљени и у другим министарствима у свету. То не треба да чуди јер су функције свих министарства готово идентичне, а то су:

- упућивање особља и подршка мисијама у иностранству, које реализују готово све организацијске јединице Министарства, али је одељење за персоналне послове најодговорније за изградњу и вођење професионалног дипломатског кадра на коме почива свака успешна дипломатија³⁶⁶;

³⁶⁵ Закон о спољним пословима Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 126/2007 и 41/2009, чланови 1-4 и 18.

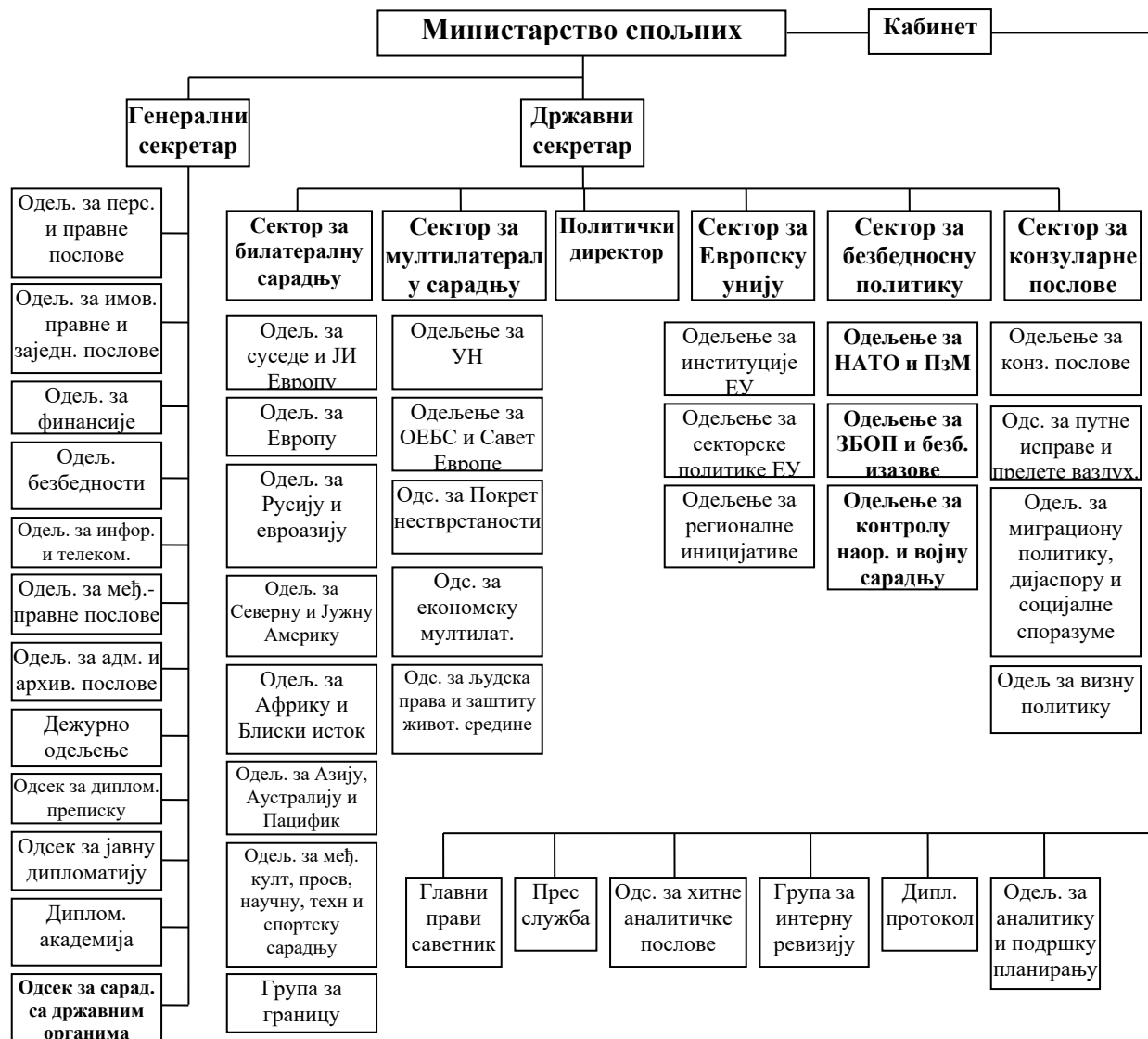
³⁶⁶ Видети шире: Mitić Miodrag, *Ibid*, str. 271-303; Knopp and Gillespie: *Career Diplomacy*, Georgetown University Press, Washington DC, 2008, pp. 168-183.

- саветодавна функција и спровођење политике, које реализују свака организацијска јединица у оквиру својих надлежности³⁶⁷;
- координација политике, које нарочито реализују министар, државни секретар, политички директор и одсек за сарадњу са државним органима у саставу Секретаријата;
- односи са страним дипломатама у матичној држави, које реализују надлежне организацијске структуре у зависности од области, али уз подршку службе протокола³⁶⁸; и
- јавна дипломатија, коју такође реализују све организацијске јединице уз подршку одсека за јавну дипломатију које је део Секретаријата.³⁶⁹

³⁶⁷ За више о организацији и начину рада политичке управе видети: Petrović, Slavoljub Đera, *Diplomatski praktikum – drugo dopunjeno i prošireno izdanje*, DTA Trejd, Beograd, 2004, str. 251-254.

³⁶⁸ Вељић Зоран: *Дипломатски протокол*, Службени гласник и Дипломатска академија МСП Србије, Београд, 2008, стр. 30-33.

³⁶⁹ За више видети Beridž, R. Džof: *Ibid*, str. 29-51; Mitć Miodrag i Đorđević Stevan: *Ibid*, str. 40-58; Kisovec Mirko: *Ibid*, str. 39-41.



Шема број 5: Организацијска структура Министарства спољних послова Републике Србије³⁷⁰

Најављеним усвајањем новог закона о спољним пословима, за очекивати је да се промени организацијска структура Министарства спољних послова. Међутим, досадашња пракса, како наша тако и страна, указује да се неће догодити драматичне промене у организацијском смислу.

4.1.2. Организацијска структура дипломатско-конзуларних представништва и сталних мисија Републике Србије у иностранству

³⁷⁰ Званичан сајт Министарства спољних послова Републике Србије: www.msp.gov.rs, 29.11.2014.

Организацијска структура дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије се не разликују од истоврсних дипломатских мисија других држава јер су продукт истоветне дипломатске праксе, односно обичајног права, и њихов рад се најчешће заснива на истоветним међународним уговорима. Начелна организација дипломатско-конзуларног представништва заснива се на принципима организације и функцијама дипломатске службе и подељена је у складу са такозваним секторима рада. Тако дипломатско-конзуларно представништво Републике Србије начелно садржи следеће организацијске елементе:

- шеф мисије, који је координатор и наредбодавац свим секторима мисије и одговоран за целокупну организацију рада мисије и њен наступ према држави пријема и централи;

- политички сектор, чија је надлежност сарадња претежно са Владом државе пријема, конкретније са Министарством спољних послова³⁷¹. Истовремено, сарадња подразумева и одређени ниво комуникације са опозицијом, као и са Парламентом и другим независним органима и организацијама у држави пријема. Наравно да у томе треба имати меру, која се огледа у установљеној дипломатској пракси у држави пријема;

- економски сектор, има надлежност праћења економске ситуације и развоја сарадње држава и следствено томе комуницира са сектором за економску сарадњу Министарства спољних послова, Министарством економије, Министарством за спољну трговину, Привредном комором и другим економским удружењима и институцијама у држави пријема;

- конзуларни сектор, који штити интересе сопствених грађана и правних лица у држави пријема;

- штампа, култура и информисање, подразумева праћење медија у држави пријема, културиних догађаја и процеса у држави пријема, информисање јавности државе пријема о догађајима у нашој земљи и развој културне сарадње;

- изасланик одбране³⁷² и

³⁷¹ Најчешће се под наведеним подразумева такозвана висока политика, односно званично обавештавање владе државе пријема о одређеном питању или догађају, ставовима наше владе, преношење одговора на иницијативу или њено покретање, уручење протеста, тражење обавештења или ставова и слично.

³⁷² У претходној деценији се у дипломатску праксу Републике Србије, као последица глобализације и нарастања потребе за сарадњом у разним областима, се појављују други специјализовани органи. У дипломатско-конзуларна представништва све чешће упућују и полицијски аташеи и припадници

- административно-техничка служба, која обавља све послове без којих је рад дипломатске мисије незамислив и обухвата административне и техничке послове, финансије, функције секретара, возача, везисте и друго.³⁷³

Бројно стање сектора дипломатско-конзуларног представништва зависи од финансијских могућности, степена развијености сарадње, величине и значаја државе пријема на међународној сцени.

Уколико се у дипломатско-конзуларном представништву налази представник Безбедносно-информативне агенције или полицијски аташе, изасланик одбране нема обавезу да буде саветник шефа мисије по питањима безбедности и полицијске сарадње³⁷⁴ јер су то области у надлежности наведених институција. Овде се не ради само о правном уређењу на националној основи, већ и о поштовању правног система државе пријема. Наиме, поставља се питање на који начин ће држава пријема третирати комуникацију изасланика одбране са, примера ради, припадницима граничне полиције када постоји полицијски аташе који је акредитован у Министарству унутрашњих послова за сарадњу у свим областима које у надлежности има полиција. Слично је и са другим областима сарадње, при чему шеф дипломатске мисије има кључну улогу у дефинисању надлежности.

Сталне мисије при међународним организацијама, као што су УН, ЕУ, НАТО или ОЕБС, често су организацијски, што крајње условно треба схватити, подељене на политички и војни део, а заједнички назив су им најчешће сталне мисије при односној међународној организацији. Формирање војних представништва у сталним мисија при међународним организацијама су најчешће у надлежности министра одбране. Представништва могу бити различите структуре и бројног стања, које се креће од једног до десетину припадника. Његова структура може имати: војног представника, који је уједно и шеф представништва, заменика, једног или више помоћника, једног или више официра за везу и административно-техничко особље, односно техничког секретара и возача.

Слично изасланствима одбране само прилагођено оснивачком акту организације за који се акредитује, Војно представништво је надлежно да обавља следеће послове:

Безбедносно-информативне агенције. Њих треба, условно, груписати у категорију изасланства одбране које је одомаћено у нашој дипломатској пракси.

³⁷³ Видети шире: Petrović Slavoljub Đera: *Ibid*, str. 65-91 i 215-220.

³⁷⁴ О надлежностима полицијских аташе видети: Kekić Dalibor i Subašić Dane: *Policijska diplomatija, Međunarodni problemi*, 1-2/2009, Beograd.

- представља систем одбране у међународној организацији;
- обезбеђује безбедносне и одбрамбене интересе, опредељења и циљеве утврђених у Стратегији националне безбедности и Стратегији одбране;
- заступа и штити интересе система одбране и њихових припадника у међународној организацији и сталним мисијама држава чланица, односно партнера;
- сарађује са представницима међународне организације и сталних мисија држава чланица, односно партнера;
- учествује у раду органа међународне организације, односно пружа подршку учешћу представника система одбране у раду ових органа;
- подноси извештаје значајне за интересе сопствене државе о условима и развоју догађаја у међународној организацији и њеним државама чланицама, односно партнерима.³⁷⁵

4.2. Компаративна анализа организацијских решења представништва система одбране у одређеним европским земљама

Као што је већ наведено, свака држава својим националним правом уређује организацију и функционисање представништва система одбране у иностранству. Крај хладног рата представља својеврсну прекретницу у устаљеној пракси нормативног уређења националних представништва, који су од краја Другог светског рата били функционално усмерени претежно на функцију извештавања о намерама и активностима супротстављених војнополитичких блокова. Сарадња се углавном реализовала унутар војнополитичких савеза. Стога не треба да чуде ставови аутора књиге Војна дипломатија везани за широко тумачење функције извештавања и њено фактично свођење на шпијунажу у погледу метода деловања³⁷⁶. То време је, дакле, захтевало да се управљање над представништвима система одбране повери обавештајним службама, као органима који су задужени за прикупљање информација и анализу свих претњи које долазе изван националних територија.

³⁷⁵ Правилник о војним представништвима, Службени војни лист Републике Србије, бр. 13/2010, чланови 3. и 4.

³⁷⁶ За више видети Zečević Milan: *Ibid*, стр. 249-279.

Међутим, пад Берлинског зида је довео до структуралних промена у међународним односима, нестала је блоковска подељеност и створени су услови за јачање процеса глобализације. Може се рећи да је већина држава била принуђена да, због промена међународног окружења и сопствених спољних политика, измени приступ организацији и функционисању представништва система одбране у иностранству³⁷⁷. Ипак, и ту постоји диверзификација у приступу организацијским променама. Поједине државе, као што је Швајцарска, су настојале да једновременом реорганизацијом представничке функције система одбране заврше процес прилагођавања, друге су настојале да промене реализују постепено и уз стално преиспитивање услова у којима се реализују и одговарајућих модела организације. За други приступ се може навести премер Аустрије, која је задржала поједине елементе функционалних релација из ранијег организацијског модела.

У зависности од спољнополитичких интереса, могућности и расположивих капацитета, државе су различито приступале организацијско-функционалним променама система представништва одбране у иностранству. Ипак, могу се уочити одређени правци и карактеристике реформи наведеног система и то према следећем:

- смањивање броја билатералних места и повећање мултилатералних позиција при међународним организацијама, односно њиховим регионалним штабовима. Наведени национални представници, по правилу, имају више чинове од билатералних представника и могу се акредитовати и за билатералну сарадњу;

- регионални приступ билатералном представљању, при чему се једна канцеларија изасланика одбране акредитује у више држава на нерезиденцијалној основи. Оваква организација обезбеђује, често захтевани, регионални приступ сагледавању проблема и рационално коришћење финансијских средстава;

- акредитација изасланика одбране за сарадњу на билатералном плану из матичне државе, такозвани путујући изасланик, који послове обавља путујући из матичне државе у државе региона које покрива. Мане овог организацијског модела су недовољно познавање прилика у државама пријема, недоступности изасланика, недовољна мрежа контакта у држави пријема и друго. С друге стране, уштеде у финансијским средствима су значајне;

³⁷⁷ Треба истаћи да су поједине државе, као што је Руска Федерација, задржале исти приступ у функционисању и организацији представничке функције система одбране. То не треба да чуди јер се ради о великој држави са аспирацијама за значајним учешћем на међународном плану и њихова потреба да се прилагођавају спољнополитичким условима је значајније мања од такозваних малих и средњих држава.

- преношење тежишта билатералне сарадње са суседним државама на удаљене регионе Азије и Африке, као последица евроатлантских интеграционих процеса у којима се сарадња са суседним државама реализује у оквиру ЕУ и НАТО структура;

- проширење надлежности изасланицима одбране на сарадњу са државом пријема у целокупном сектору безбедности. Иако је то економски исплатљиво, постављају се питања могућности изасланика да покрије читав спектар разнородне безбедносне проблематике, сагласности државе пријема за такав начин сарадње и њене законске регулативе.³⁷⁸

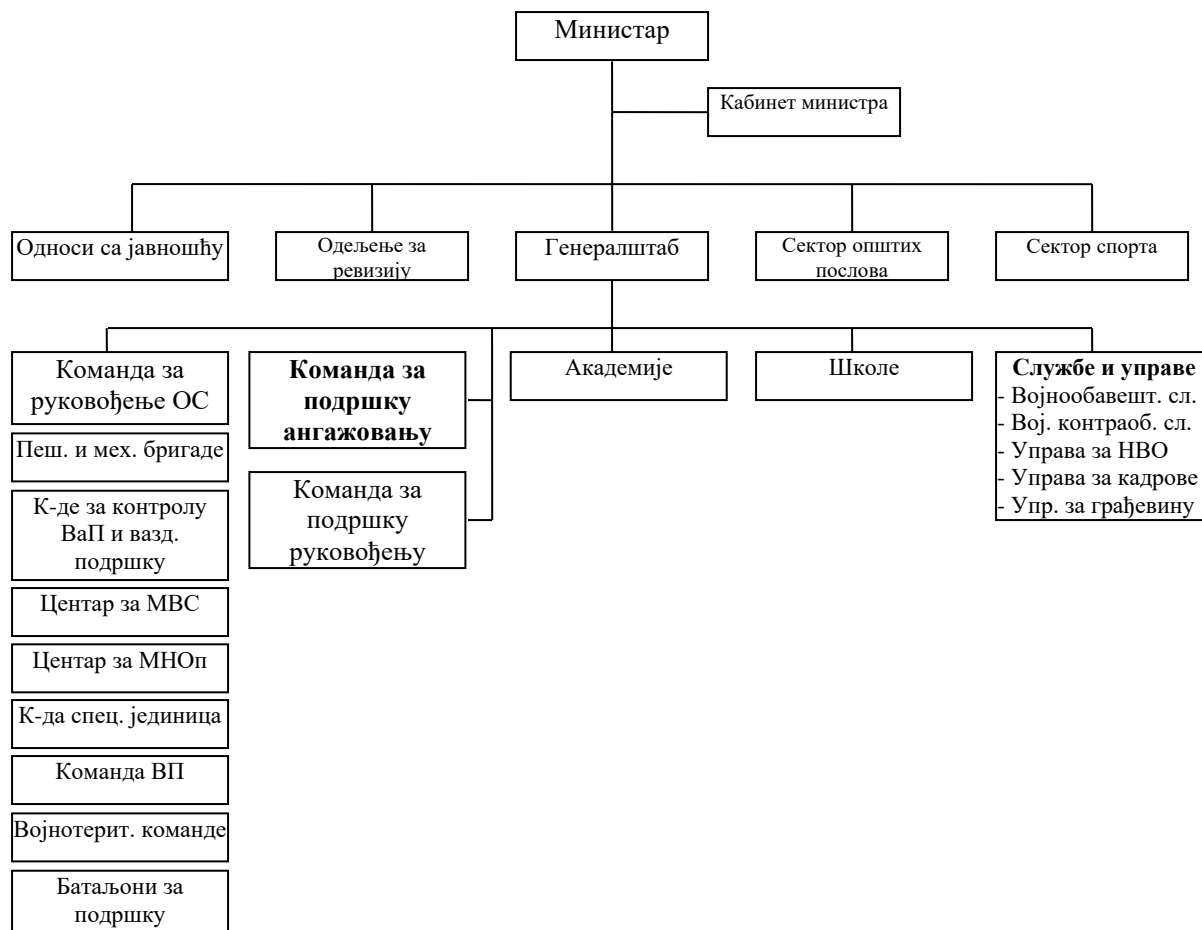
Дакле, свака држава развија систем представништва који је у складу са њеним спољнополитичким интересима, могућностима и позицијом у међународној структури.

4.2.1. Организацијско-функционална решења Републике Аустрије

Аустрија је централноевропска држава чланица Европске уније. Од некадашње империје која је више векова била једна од центара моћи и под својом контролом држала велику територију централне Европе, након Првог светског рата сведена на садашње границе. Пред почетак Другог светског рата, Аустрија је била анектирана од Трећег Рајха, а након његовог пораза деценију је провела под међународном контролом. После осамостаљивања, Аустрија је постала неутрална држава, уз забрану уједињења са Немачком.

Управо у неутралности треба тражити и један од узрока аустријске традиције обједињавања ресурса одбране и спорта, слично као и у Швајцарској, чиме се жели истаћи демилитаризованост друштва.

³⁷⁸ Преузето са сајта: <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Attaches>, 13.06. 2014.



Шема број 6: Организацијска структура Министарства одбране и спорта Републике Аустрије³⁷⁹

У организацијској структури Генералштаба се налази већина функција које се налазе у другим државама у саставу Министарства одбране, што је последица спајања ресора. Тако у саставу Генералштаба постоје следеће организацијске целине:

- Дирекцију за безбедносну политику,
- Сектори за готовост, планирање и операције,
- Групе за контролу, односе са јавношћу и научно-истраживачке пројекте и
- Обавештајну и контраобавештајну компоненту³⁸⁰.

Република Аустрија је, након пада Берлинског зида, ојачала учешће својих одбрамбених снага у саставу мултинационалних операција у иностранству. Почетком

³⁷⁹ Преузето са званичног сајта Министарства одбране и спорта Републике Аустрије: <http://www.bundesheer.at/english/forces/organisation.shtml>, 04.01.2015.

³⁸⁰ Све до 1999. године, обе компоненте су биле организацијски обједињене у саставу Војнообавештајног уреда (*Heeresnachrichten Amt - HNA*). Након дугих полемика, две службе су организацијски развојене. Наведено према: Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Обавештајне службе света*, Медија центар Одбрана, Београд, 2009, стр. 168.

2015. године Аустрија има ангажованих преко 1.000 војника ван националне територије, а раније је њихов број био и већи³⁸¹. Таква политика је резултирала и порастом значаја одбрамбене дипломатије.

Руковођење одбрамбеном дипломатијом у Републици Аустрији је централизовано и реализује се у Одељењу за одбрамбене аташее, које је организацијски лоцирано у саставу Генералштаба. Наведено одељење је одговорно за: комплетно руковођење мрежом од 20 изасланства одбране, за издавање инструкција за њихово ангажовање, логистичку подршку изасланствима, процедуре за избор људства и друга питања персонално-статусног карактера. Поред тога, у одељењу се налази и протокол, као и одсек за односе са страним изасланицима акредитованим у Аустрији.³⁸²

На нивоу Министарства је за праћење рада војнодипломатских представника задужена Дирекција за безбедносну политику³⁸³. Преклапање надлежности у реализацији функција је избегнуто самом организацијском структуром, јер Дирекција има деташоване представнике у Кабинету министра одбране и спорта, дакле у хијерархијски надређеној структури. Тако је уређено да се Дирекција за политику одбране не бави директно питањима међународне сарадње, већ своје захтеве реализује преко Одељења за одбрамбене аташее.

У систему одбране Аустрије постоји још једна организацијска целина која се, у одређеним околностима, појављује као иницијатор из делокруга управљачких активности одбрамбене дипломатије. Реч је о Војнообавештајној служби која, преко Одељења за одбрамбене аташее, усмерава рад мреже војнодипломатских представника и то искључиво по питањима из домена функције извештавања. Логика овакве организацијске структуре лежи у чињеници да је Војнообавештајна служба одговорна за све врсте угрожавања безбедности споља те наведена организација омогућава квалитетнију анализу података

³⁸¹ Преузето са званичног сајта Министарства одбране и спорта: http://www.bundesheer.at/misc/image_popup/ImageTool.php?strAdresse=/english/introle/images/foreign_deployments.png&intSeite=1366&intHoehe=768&intMaxSeite=1366&intMaxHoehe=713&blnFremd=0, 12.01.2015.

³⁸² Наведено према званичном сајту Министарства одбране и спорта Аустрије: <http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/bsp/index.shtml>, 12.01.2015.

³⁸³ Овде се, наизглед, може стећи утисак да је организацијски то непрецизно регулисано јер се Дирекција за политику одбране формално налази у саставу Генералштаба. Међутим, у надлежностима Дирекције је дефинисање и реализација одбрамбене политике Аустрије и већину својих задатака реализује за потребе министра одбране и начелника Генералштаба. Разлоге за овакву организацијску постављеност треба тражити у обједињавању ресурса одбране и спорта, која је произишла из политике неутралности, што је резултирало да Генералштаб има мноштво функција које у другим државама реализују министарства одбране.

због централизованости система³⁸⁴. Поред сарадњи са страним обавештајним службама, Војнообавештајна служба има могућност да размењује податке и са националним обавештајним службама, будући да се налази у обавештајно-безбедносном систему³⁸⁵. Изасланици одбране Аустрије у својој надлежности тежишно прате развој и намере система одбране у државама пријема, али су у домену њиховог интересовања и политички, економски, научнотехнички и други аспекти прилика у страним земљама. Наравно да дугорочне, односно опште, смернице и интересовања утврђује Дирекција за безбедносну политику.

Право да буде изабран на дужност изасланика одбране имају активни официри од потпуковника до бригадног генерала, који морају имати разноврсно искуство у обављању различитих послова везаних за иностранство, било да је реч о мултинационалним операцијама или ангажовању на обавештајним дужностима. Најчешће се ради о лицима који се налазе на дужностима у Министарству одбране и спорта, Генералштабу или њему подчињених команди. У процес избора изасланика одбране Аустрије су заједнички ангажовани представници Министарства и Генералштаба. У изради је стандардизовани програм обуке изасланика одбране, који би требало да траје годину дана. Мандат изасланика одбране траје начелно четири године, уз могућност да буде продужен за још две године, у зависности од потреба службе. Током вршења службе изасланик предаје извештаје начелнику Генералштаба, Дирекцији за безбедносну политику и Одељењу за изасланства одбране.³⁸⁶ У зависности од тематике извештаја изасланика, он се упућује крајњем кориснику, односно министру одбране, начелнику Генералштаба или Војнообавештајној служби.

³⁸⁴ Војнообавештајна служба у својој надлежности има свеукупну офанзивну делатност система одбране Аустрије, укључујући и сарадњу са пријатељским службама, што подразумева руковођење војнообавештајним центрима на сопственој територији, коришћење заједничких центара за електронско, сателитско и радарско извиђање, уграђеним лицима у иностранству и усмеравање рада изасланства одбране у реализацији свих функција предвиђених Бечком конвенцијом. Наведено према: Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Обавештајне службе света*, Медија центар Одбрана, Београд, 2009, стр. 168.

³⁸⁵ Обавештајно-безбедносни система Аустрије, у ужем смислу, чине цивилне и војне обавештајне и контраобавештајне службе и службе безбедности у Савезном министарству унутрашњих послова и Министарству одбране, полицијске снаге, специјалне јединице и Царинска стража. Руковођење институцијама тог система се врши на нивоу Савезне владе, али не постоји јединствено централно тело у оквиру структура извршне власти у чијој би надлежности било координирање деловања цивилних и војних безбедносно-обавештајних установа. Координирајућу улогу у области офанзивног рада има Генерални директорат јавне безбедности, који је у саставу Савезног МУП. На челу те службе је Генерални директор, који је у рангу заменика министра. Наведено према Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Ibid*, стр. 168.

³⁸⁶ Преузето са сајта: <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Attaches>, 13.06. 2014.

Током вршења службе у дипломатско-конзуларном представништву, изасланик одбране Аустрије може да прима задатке и од амбасадора, што се сматра спецификумом у организацијском смислу. Наиме, већина савремених држава нема такву праксу, већ се изасланици у стручном смислу усмеравају из министарстава одбране. Оваква позиција изасланика одбране се може приписати неутралности на којој је Аустрија дуги низ година инсистирала због историјских околности. Ипак, сматра се да је реч о ретким случајевима да се шефови дипломатско-конзуларног представништва одлучују да користе наведено овлашћење.

Дакле, ради се о централизованом систему управљања представништвима и изасланицима одбране, са одређеним специфичностима које се односе на традицију неутралности и потребом да се обезбеди јединствен приступ у реализацији спољне политике Аустрије. Јасно се уочавају разлике у организацијском смислу у односу на решења у Републици Србији. Наиме, управљање представништвима система одбране Аустрије у иностранству је централизовано и организацијски лоцирано у саставу Генералштаба. Нашој пракси таква организација није страна, јер је то био случај до реформи сектора одбране током прве деценије овог века.

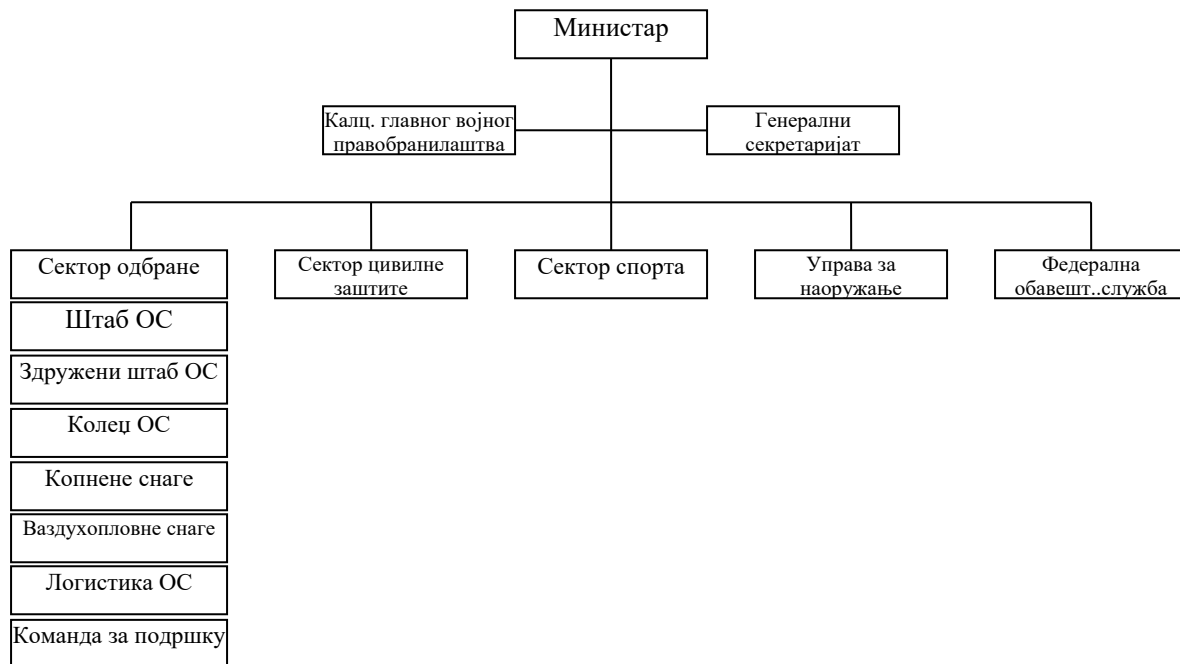
4.2.2. Организацијско-функционална решења Швајцарске Конфедерације

Швајцарска Конфедерација је централноевропска земља, која вековима није укључена у ратна дешавања у Европи захваљујући својој неутралности коју су кроз историју признавале све велике силе. Тако је још на Бечком конгресу 1815. године, у анексу „б” завршног документа, међународно призната неутралност Швајцарске.

Устав донет 1874. године³⁸⁷, дефинише Швајцарску као децентрализовану конфедерацију, коју чине 26 кантона. Већина државних функција врши се на нивоу кантона, који имају сопствено законодавство, парламенте, владе и судску власт. Извршну власт представља седмочлани Федерални савет, који обавља дужности својеврсног колективног шефа државе и владе. У федералном парламенту се из редова Федералног Савета бира председник и потпредседник који дужност обављају годину дана. Чланове

³⁸⁷ Устав је допуњен амандманима 1998. године.

влде бира парламент на мандат од четири године, што Швајцарску сврстава у државе са парламентарним системом власти.³⁸⁸



Шема број 7: Организацијска структура Савезне управе за одбрану, цивилну заштиту и спорт Швајцарске Конфедерације³⁸⁹

Штаб оружаних снага Швајцарске је задужен за свеукупно ангажовање система одбране Швајцарске у држави и иностранству и може се рећи да, према функцијама и структури, представља еквивалент Министарства одбране у Србији. У организацијском саставу има следеће дирекције:

- Кабинета начелника штаба,
- Економска агенција сектора одбране,
- Војна доктрина,
- Планирање и развој,
- Међународне односе,
- Персоналне послове,
- Финансије,
- Некретнине,

³⁸⁸ Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Ibid*, стр. 322-323.

³⁸⁹ Преузето са званичног сајта: <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/en/home/departement/organisation/organigram.html>, 21.01.2015.

- Информациона и физичка безбедност објеката.³⁹⁰

За нас је значајна Дирекција за међународне односе, која у свом саставу има: центре за разминирање, међународни сарадњу, верификацију и Управу за изасланике одбране. Ова организацијска јединица је задужена да управља мрежом изасланства одбране надлежном да обезбеди реализацију безбедносне политике Швајцарске, интересе Швајцарске армије и њен развој. Канцеларија за операције изасланства одбране треба да обезбеди поузданост рада изасланика одбране Швајцарске, њихово ослањање на мрежу савезника, процену информација изасланика и њихову дистрибуцију националним институцијама. Њен концепт рада се заснива на такозваном директном приступу Министарству, односно Генералштабу, и подразумева личну комуникацију са руководећим функцијама у систему одбране. Наведени приступ се заснива на значају функција које обављају изасланици одбране, а пре свега због откривања криза у раној фази, њихову превенцију, као и због билатералне сарадње. Уколико настане криза у држави пријема, изасланик одбране има задатак да прати развој догађаја, процени њен утицај на безбедност и интересе Швајцарске. У раду се изасланици ослањају на мноштво уговора о билатералној размени војних података, јер се Швајцарска ослања на међународну сарадњу у заштити сопствене безбедности. То, као и политика неутралности и солидарности даје им велике могућности у прикупљању података. Швајцарска је активна у промоцији регионалне војне сарадње у постконфликтним ситуацијама широм света и то је имиџ који се плански развија. Није редак случај у пракси Швајцарске да изасланик одбране има директне сусрете са највишим политичким и војним структурама, али и да учествују у раду штабова у припреми за ангажовање припадника Швајцарске армије у мултинационалним операцијама. Поред експертских знања које ставља на располагање сопственом систему одбране, од изасланика се очекује да буде саветник за питања одбране и безбедности шефу дипломатске мисије у држави пријема.³⁹¹

Швајцарска Конфедерација представља пример економичног и ефикасног организовања одбрамбене дипломатије, које је усклађено са њеним спољнополитичким приоритетима. Као главни аргумент за наведену тврдњу може се навести да имају само 17

³⁹⁰ Преузето са званичног сајта: http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/en/home/themen/internationale_kooperation.html, 12.01.2015.

³⁹¹ Преузето са званичног сајта: http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/en/home/themen/internationale_kooperation/einsatz.html, 21.01.2015.

канцеларија изасланика одбране, али су они акредитовани за билатералну сарадњу са 72 државе, што значи да је сваки изасланик одговоран за нешто више од четири државе у просеку.

У Швајцарској изасланика одбране именује комисија за именовање коју чине представници осам различитих одељења владе. Примарну селекцију кандидата врши Штаб оружаних снага. Право пријаве на конкурс за изасланика одбране имају професионални и резервни официри запослени у оружаним снагама, односно резервни официри из који су професионално ангажовани у приватном сектору³⁹². Обука за изасланика одбране у Швајцарској траје 11 месеци и обухвата све аспекте од војних, преко питања политике одбране и економије до асиметричних претњи безбедности, укључујући и културолошко оспособљавање за супружника и чланова породице ради навикавања на државу пријема. Мисија изасланика одбране траје три године уз могућност продужења.³⁹³

Изасланик одбране, током службе, подноси извештаје о свом ангажовању Канцеларији за операције изасланика одбране. Подаци из информација се прослеђују одговарајућим органима у систему одбране, изузев обавештајних података. Они се, након примарне провере њихове веродостојности, достављају Сектору за стратешко истраживање³⁹⁴.

Ова служба је саставни део обавештајно-безбедносног система Швајцарске³⁹⁵ и извршава задатке прикупљања и анализе података из домена одбране, за потребе ангажовања Швајцарске армије и цивилних мисија у мултинационалним операцијама у иностранству. Сектор за стратешко истраживање функционално сарађује са Управом за

³⁹² Швајцарска има развијен систем оружаних снага који се заснива на активном и резервном саставу, попут система одбране који је био у СФРЈ, односно заснован на општеној одбрани. То је разлог што се и за изасланике одбране, као и за ангажовање у мултинационалним операцијама ангажују и припадници резервног састава, који су изједначени у правима и обавезама када врше службу.

³⁹³ Преузето са сајта: <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Attaches>, 13.06. 2014.

³⁹⁴ Наведени сектор се налази у Федералној обавештајној служби, која је у саставу Федералне управе за одбрану, цивилну заштиту и спорт Швајцарске Конфедерације, који још има и Сектор за експлоатацију и Служба за обавештајни рад у војсци. Иначе, војну компоненту обавештајно-безбедносног система Швајцарске чине Обавештајна управа J-2, ресорска обавештајна и контраобавештајна служба. Наведено према: Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Ibid*, стр. 323-325 и са званичног сајта: <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/en/home/schweizerarmee/organisation/fsta.html>, 08.11. 2014.

³⁹⁵ За координацију рада и смернице установама обавештајно-безбедносног система надлежна су радна тела Владе Швајцарске. Те функције врше Одбор за безбедност, у чијем раду учествују функционери министарстава иностраних послова, правде и полиције и одбране и цивилне заштите, Комитет директора служби, у који су укључени државни секретар у Савезној управи иностраних послова, директор Савезног полицијског уреда и шеф централне цивилне обавештајне службе - Стратегијске (Федералне) обавештајне службе. Федерални савет има и посебног именованог Координатора за обавештајни рад, који је одговоран председнику Конфедерације. Наведено према Милошевић, Милан и Срећковић, Зоран: *Ibid*, стр. 323.

изасланике одбране Дирекције за међународне односе, Командом за подршку и Војном безбедношћу, у домену припреме за мисије у иностранству. Наведена служба предвиђа прикупљање обавештајних података на следеће начине:

- класичним оперативним (агентурним) радом - *HUMINT*;
- јавно објављених података и студија – *OSINT*;
- пресретањем свих врста електронских комуникација – *COMINT*;
- коришћењем слика насталих извиђањем предела и објеката - *IMINT* и
- коришћењем мреже изасланства одбране.³⁹⁶

У званичним документима Федералне обавештајне службе се наводи да су изасланици одбране драгоцени извори информација и да је мрежа изасланства одбране отпорна на кризе и вероломна савезништва и да обезбеђује поуздане информације неопходне систему одбране. У том контексту је посебно значајно напоменути да изасланици одбране имају директан контакт са високим функционерима у систему одбране, укључујући и федералну обавештајну службу. Тиме се постиже могућност раног откривања кризе и њена превенција, али и јача билатерална сарадња³⁹⁷. Искуства ове службе указују да су партнери на међународној сцени вољни да размењују и класификоване податке из домена одбране и безбедности.³⁹⁸

Реч је о централизовано организованом систему представништва система одбране у иностранству са јасно дефинисаним надлежностима који су усклађени са спољнополитичким ангажовањем Швајцарске и њеним статусом неутралности. С обзиром на наше опредељење за војном неутралношћу, јасно је да наведени организацијски модел и функционалне ангажованости представништва, посебно у функцији раног упозоравања на кризе у свету, представљају значајно искуство за разматрање надлежности нашег система представништва у свету, уз уважавање историјске, економске и свих других разлика двеју држава.

³⁹⁶ The Federal Intelligence Service - FIS, p. 15. Преузето са сајта http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/en/home/documentation/publication/snd_publ.parsys.54339.downloadList.83875.DownloadFile.tmp/ndbbrochuree.pdf, 01.08.2014.

³⁹⁷ На ову чињеницу треба посебно обратити пажњу, јер се високим нивоом функционера који контактирају са изаслаником одбране у Швајцарској постиже не само брзина у развоју сарадње на билатералном плану, већ и јача позиција изасланика у државама пријема који демонстрира већу компетентност у комуникацији са домаћином.

³⁹⁸ The Federal Intelligence Service - FIS, pp. 24-27. Преузето са сајта: http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/en/home/documentation/publication/snd_publ.parsys.54339.downloadList.83875.DownloadFile.tmp/ndbbrochuree.pdf, 17.12. 2014.

4.2.3. Организацијско-функционална решења Руске Федерације

Руска Федерација је настала распадом бившег СССР, чиме је обележен и крај Хладног рата и идеолошких подела. Руска Федерација, иако географски умањена држава у односу на СССР, и даље представља потенцијал у географском, људском, економском и војном смислу који је за респект, поготово у европским размерама.

Према совјетском Уставу, председник је имао велика овлашћења, па је први председник Руске Федерације Борис Јељцин наследио велике ингеренције. Међутим, након крвавог сукоба око Белог двора у Москви 1993. године, усваја се нови устав крајем исте године, који предвиђа изузетно велике ингеренције председника, веће него што је то био случај у тоталитарном комунистичком режиму.³⁹⁹

Једна од најзначајнијих промена коју је донео нови устав је прихватање примата међународноправних норми у односу на национално законодавство у случају њихове колизије. Федерална власт је према Уставу надлежна да води спољну политику, одбрану, реализацију међународних уговора, спољно-економску сарадњу и заштиту права и слобода грађана. Русија има председнички систем у коме шеф државе има велика овлашћења у вођењу спољне политике и то: руководи спољном политиком, преговара и потписује међународне уговоре, потписује ратификационе инструменте, прима акредитивна писма и друго.⁴⁰⁰

Поред новог устава, Руска Федерација је током последње деценије XX века усвојила мноштво стратегијских и законских докумената који се односе на спољну политику и дипломатију. То је било нужно, како због промена на унутрашњем плану, тако и због радикално измењених међународних односа. Русија се у стратегијским документима определила за поштовање Повеље Уједињених нација у вези са немешањем у унутрашње ствари суверених држава, да Русија води независну и конструктивну спољну политику засновану на предвидљивости и узајамно корисном партнерству, али и констатује да се интеграциони процеси у евроатлантском региону воде на селективној основи. Дакле, Русија је пре више од једне деценије јасно истакла своје противљење ширењу НАТО на

³⁹⁹ Кнежевић Милош, Буджак Горан и Петровић Драган: *Savremeni predsednički sistemi*, Institut za političke studije, Beograd, 2005; str. 227-229.

⁴⁰⁰ Митић Миодраг: *Дипломатија и спољна политика у законодавству Руске Федерације*, Службени лист СРЈ, Београд, 2001, стр. 14-17.

исток, а конкретан став се односи на питање попуњавања такозваног „безбедносног вакуума” у централној и источној Европи што Москва сматра да је противно њеним националним интересима. Ратни сукоби у Грузији и новији у Украјини представљају последицу супротстављених ставова Запада и Москве по овом питању.

Доласком Владимира Путина на власт 2000. године, уследила је територијална реорганизација државе и успостављени су ближи односи сарадње са Европском унијом, који су кулминирали израдом гасовода Северни ток. Истовремено, Путин је константно указивао на неодрживост даљег ширења НАТО на исток, што је у крајњем и резултирало ратним сукобима у Грузији и Украјини. Путин је, растом цена нафте и нафтних деривата због кризе на Блиском истоку, ојачао финансије и покренуо амбициозни пројекат модернизације система одбране. Тиме су створени услови да се руски глас у међународним односима више поштује, уз чињеницу да је Руска Федерација нуклеарна сила првог реда⁴⁰¹, озбиљност руских ставова се не доводи у питање као деведесетих година.⁴⁰²

У постојећем политичком систему Председник Републике именује премијера и његове заменике, министре и челнике државних агенција, који номинално представљају носиоце извршне власти, задужене за вођење унутрашње и спољне политике. Државне структуре Руске Федерације су током деведесетих година пронашле нове модалитете организације система националне безбедности, који би био у складу са новонасталим потребама и могућностима на унутрашњем и спољнополитичком плану. Актуелни безбедносно-обавештајни систем Руске Федерације сачињавају:

- координациона тела, као што су Савет за безбедност⁴⁰³, Савет за одбрану⁴⁰⁴ и друга,

⁴⁰¹ За више видети Петровић Драган, Стојановић Богдан: *Равнотежа нуклеарне моћи САД и Русије (СССР)*, Пешић и синови и Центар за развој међународне сарадње, Београд, 2012, стр 63-194.

⁴⁰² Кнежевић Милош, Буджак Горан и Петровић Драган: *Савремени председнички системи*, Институт за политичке студије, Београд, 2005, стр. 231-235.

⁴⁰³ Савет је формиран јуна 1992. године и представља највишу државно-политичку инстанцу из области укупне безбедности земље. Саветом председава председник, а чланови тог тела су премијер, министри одбране, унутрашњих и спољних послова, правде, нуклеарне енергије, финансија, војне индустрије, као и министар за ванредне ситуације, те директори Спољне обавештајне службе, Федералне службе безбедности, Федералне пограничне службе и Службе државне заштите. Координација обавештајних активности врши се кроз сталне међуресорске комисије Савета за безбедност.

⁴⁰⁴ Основан је јула 1996. године са задатком да саветује Председника у вези са важним одлукама у политици одбране. Као орган Министарства одбране, савет укључује и друге министре и органе, као што су унутрашњи послови и пограничне јединице. Савет за одбрану, којим председава министар одбране,

- безбедносно-обавештајне службе: Спољна обавештајна служба, Федерална служба безбедности⁴⁰⁵, Главна обавештајна управа, Федералне пограничне службе, Службе државне заштите и др,

- организационе јединице Министарства унутрашњих послова, јединице Граничне војске, пореска полиција и др.⁴⁰⁶

Спољна обавештајна служба је формирана указом Председника 1991. године и представља наследницу Прве главне управе КГБ. Задатак Службе је да обезбеди највишим структурама власти неопходне обавештајне информацијаме за доношење адекватних одлука у политичкој, економској, војној и научно-техничкој области, али и да заштити руске институције и представнике у иностранству, као и чланове њихових породица. Служба је подређена Председнику, који именује њене руководиоце. Законом о спољним обавештајним службама из 1996. године дефинисане су надлежности, функције и прописани главни принципи деловања, организациона структура и контрола извршне и законодавне власти над радом службе. Служба има своје испоставе у амбасадама, конзулатима, при међународним организацијама и другим представништвима у иностранству.⁴⁰⁷

Руска Федерација је задржала не само појам војна дипломатија, већ и организацијско устројство и управљање војнодипломатским представништвима као што је то било у доба СССР. Према том моделу су били устројени и сви организацијски модели министарстава одбране држава чланица Варшавског уговора, укључујући и бившу СФРЈ⁴⁰⁸. Управљање војнодипломатским представницима Руске Федерације поверено је

координира рад војне обавештајне и контраобавештајне службе, Пограничне службе ФСБ и Министарства унутрашњих послова.

⁴⁰⁵ Федерална служба безбедности је надлежна за безбедносне и контраобавештајне послове унутар националне територије.

⁴⁰⁶ Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Ibid*, стр. 269-274.

⁴⁰⁷ Наведена служба обавештајно покрива скоро све земље света, а интензитет интересовања зависи од њиховог значаја у међународним односима и руских интереса. Посебну пажњу поклањају оперативном (агентурном) раду својих резидената на странијој територији, које усмерава једанаест одељења у саставу Централе који су организовани по географском принципу. СВР одржава радне контакте и сарадњу са неколико десетина специјалних служби у другим земљама и то по питањима сузбијања испорука оружја за масовно уништавање, супротстављања тероризму, илегалној трговини оружјем и дрогом, организованом криминалу и прању новца. За више видети: Савић Андрија, Делић Милан и Бајагић Младен: *Безбедност света - од тајности до јавности*, Институт безбедности и Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 288-294.

⁴⁰⁸ За разлику од већине држава бивших чланица Варшавског уговора, крај хладног рата за Руску Федерацију не значи толико битно измењене међународне односе и њихову позицију у том систему јер је та држава, иако умањена, и даље веома значајан геополитички играч ако не на глобалном онда извесно у евроазијском

Главној обавештајној управи, односно *Главное разведывательное управление (ГРУ)* којој су од 1921. године поверени задаци обавештајног карактера према иностранству и у којој се централизовано прикупљају и анализирају сви релевантни подаци из иностранства. Она је, слично Војно-обавештајној агенцији у Србији на билатералном плану, задужена за избор и припрему кадра, усмеравање и контролу њиховог рада, прикупљање и обраду података и њихову проверу преко других извора сазнања. *ГРУ* је организацијска целина Генералштаба Руске Федерације и реализује задатке за потребе система одбране. Њихови руководиоци немају приступ политичким структурама на федералном нивоу, већ комуникацију реализују искључиво са министром одбране и координационим телима безбедносно-обавештајног система.⁴⁰⁹

У саставу *ГРУ* су органи и јединице намењене за обавештајни рад у иностранству и за извиђање на оперативном и стратегијском нивоу. Дакле, *ГРУ* обједињује обавештајна сазнања из персоналних извора (*HUMINT*), укључујући војна изасланства и агентурну мрежу у иностранству, као и извиђачко-обавештајни рад (*TECHINT/SIGINT* и *ELINT*), и сателитско извиђање (*IMINT*). Руска војнообавештајна служба организована је тако што у саставу Генералштаба има Главну обавештајну управу, а у командама фронтова и флота обавештајна одељења. Задаци *ГРУ* проистичу из политичких, стратегијских и војно-доктринарних докумената и односе се на прикупљање података о стању, развоју и намерама страних оружаних снага, посебно САД и других земаља чланица НАТО.⁴¹⁰

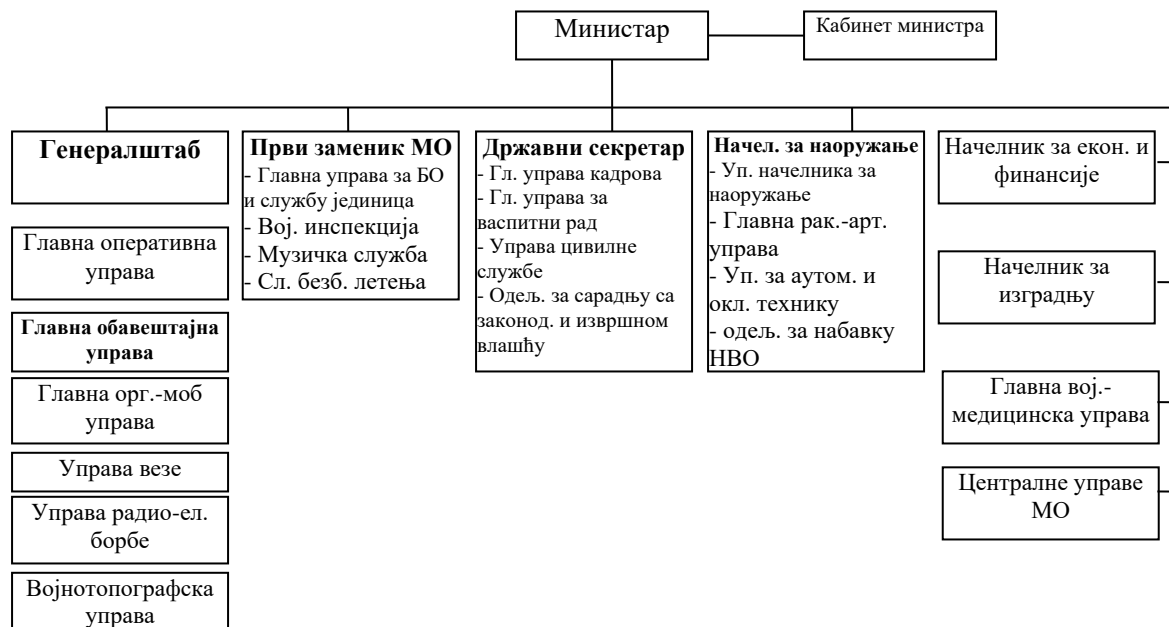
Главна обавештајна управа има следеће организационе целине, које су успостављене према мешовитом географско-тематском моделу: Прва управа (Европа), Друга управа (Северна и Јужна Америка, Велика Британија, Аустралија и Океанија), Трећа управа (Азија), Четврта управа (Африка), Пета управа (оперативно-обавештајни рад), Шеста управа (извиђачко-обавештајни рад), Седма управа (НАТО), Осма управа (безбедност унутрашњих комуникација) и Девета управа (војна технологија), као и остале управе: Управа за сателитско извиђање, Управа за кадрове, Управа за оперативну технику, Управа

региону. Због тога је и природан њихов интерес за глобалне процесе и задржавање истоветне организацијске структуре која је способна да подржи та интересовања.

⁴⁰⁹ Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Ibid*, стр. 274.

⁴¹⁰ Савић Андрија, Делић Милан и Бајагић Младен: *Безбедност света - од тајности до јавности*, Институт безбедности и Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 298-299.

за административне послове, Управа за међународну сарадњу, Политичка управа, Служба за информације и Одељење архиве.⁴¹¹



Шема број 8: Организацијска структура Министарства одбране Руске Федерације⁴¹²

На дужности изасланика одбране се одређују активни официри ранга пуковника до генерал-мајора, с тим да је неопходно да имају искуства у раду на обавештајним дужностима. Изасланике одбране именује министар одбране, на предлог начелника ГРУ. Мандат у изасланству одбране начелно траје три године. Сва кореспонденција изасланства се реализује преко ГРУ, од персоналних питања до извештаја о раду и информативних садржаја. С обзиром да се у саставу ГРУ налази и Управа за међународну сарадњу, јасно је да се ради о организацијски централизованом и функционално заокруженом систему управљања одбрамбеном дипломатијом. Наведени систем пружа повољне услове за професионално вођење кадра и њихово планско ангажовањем за потребе система одбране.

Наведени модел организације представништава система одбране има своје место у нашем историјском памћењу, јер је он био заступљен у организацији представништва бивше СФРЈ, СРЈ и СЦГ. Све предности система су већ наведене, али се сматрало да је

⁴¹¹ Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Ibid*, стр. 274.

⁴¹² Преузето са сајта званичног сајта МО Руске Федерације: <http://eng.mil.ru/en/structure/forces/type.htm>, 01.12.2014.

његова највећа мана чињеница да политичке структуре нису могле ефективно да контролишу њихово ангажовање. То је један од разлога што су формиране Управа за међународну сарадњу у Министарству одбране, а Војнообавештајна агенција из састава Генералштаба пребачена у организацијску структуру Министарства одбране.

4.2.4. Организацијско-функционална решења Савезне Републике Немачке

Немачка, као модерна централноевропска држава, уједињује се у Немачко царство по завршетку француско-пруског рата 1871. године. Милитаризована Немачка је, као један од предводника сила централне осовине, била поражена у Првом светском рату. Немачко становништво у окупираним зонама постајало је све нестрпљивије „сукоби с окупационим трупама и са лиферантима постајали су из дана у дан тежи, нарочито у француским зонама”.⁴¹³ Одредбе Версајског мира су у тој држави примљене као понижавајуће, а тешки услови наметнуте ратне одштете олакшали су успон нацизма и успостављање Трећег рајха 1933. године. Немачка војна доктрина тридесетих година била је офанзивна, иноваторска и интегрисана са политичким аспектима немачке војне стратегије.⁴¹⁴ У Другом светском рату који је и изазвала, милитаризована Немачка је успоставила контролу над већим делом Европе, спроводећи масовне злочине против човечности. Немачка је током рата разорена, а након њега национална територија подељена на Западну и Источну Немачку, по границама окупационих зона⁴¹⁵. Падом и комунистичких режима у Источној Европи, створени су услови за поновно уједињење Немачке 1990. године и успостављања Савезне Републике Немачке, која је заузела треће место у свету по економској снази и представља централну снагу европских интеграционих процеса и евроатлантских структура.⁴¹⁶

Савезна Република Немачка је држава федералног уређења, коју чине 16 савезних држава. Устав из 1949. године је још увек на снази јер је задржан као основни правни акт

⁴¹³ Јовановић М. Јован, *Дипломатска историја нове Европе*, Београд 1938., стр.285.

⁴¹⁴ Види шире: Veri R. Pouzn: *Izvori vojne doktrine*, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1992, стр. 167-179.

⁴¹⁵ Једна од значајнијих студија односа националне безбедности и цивилно-војних односа, анализирајући коначне и узаstopне неуспехе милитаризоване Немачке, истиче мисао начелника Немачког Генералштаба од 1857.-1888. године Фон Молткеа: „Командант током својих операција мора пред очима као циљ да има војну победу. Али шта државник чини са његовим победама или поразима није његова ствар. То је у надлежности државника”. Будући да је Молтке, иначе ученик чувеног Клаузевица, живео у доба канцелара Бизмарка, великог дипломатског стратега, није било проблема да се Немачке победе претворе у просперитет државе, али у доба Кајзера и Хитлера то није био случај. Наведено према: Hantington P.Samjuel: *Vojnik i država – teorija i politika civilno-vojnih odnosa*, Centar za studije ЈI Evrope, FPN i Diplomatska akademija, Београд, 2004, стр. 109.

⁴¹⁶ Kitchen Martin: *A History of Moder Germany 1800-2000*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006, pp. 139-412.

уједињене Немачке 1990. године. У надлежности савезне државе су спољна политика, одбрана, монетарна политика, држављанства и слично, док је на савезним државама организација унутрашњих послова, школства и друге надлежности у складу са Уставом и савезним законодавством. Извршна власт на федералном нивоу је у рукама Савезне владе, коју бира Савезни Парламент. Влада предлаже и реализује безбедносну политику Немачке која се заснива на очувању мира у региону, путем сарадње у оквиру НАТО, Европске уније и Уједињених нација.⁴¹⁷ У складу са наведеном политиком се реализује и одбрамбена дипломатија Немачке, која због изразито негативног историјског наслеђа има својих специфичности у организационом и функционалном смислу. Њихово ангажовање у мултинационалним операцијама ван националне територије је по правилу једно од највећих из европских држава у актуелним мисијама широм света. Због тога је и мрежа одбрамбене дипломатије Немачке веома развијена, и на билатералном и на мултилатералном плану.

Једна од кључних специфичности је настојање савремене Немачке да под цивилном и демократском контролом држи читав обавештајно-безбедносни сектор и систем одбране. У ту сврху је и конципиран централизован и офанзивни обавештајно-безбедносни систем под називом Савезна обавештајна служба (*Bundesnachrichtendienst - BND*) као једина обавештајна служба Немачке задужена за деловање у иностранству⁴¹⁸. Она обједињава цивилну и војну компоненту обавештајног наступа у иностранству и њен директор је један од најближих сарадника канцелара⁴¹⁹. Наведена организацијска структура се одразила и на обавештајни систем у сектору одбране Немачке. Војнообавештајна служба у Министарству одбране Немачке, односно Информативни центар Бундесвера (*Zentrum für Nachrichtenwesen - ZNBw*) нема надлежност за агентурно прикупљање обавештајних података у иностранству, већ искључиво легалних могућности прикупљања обавештајних

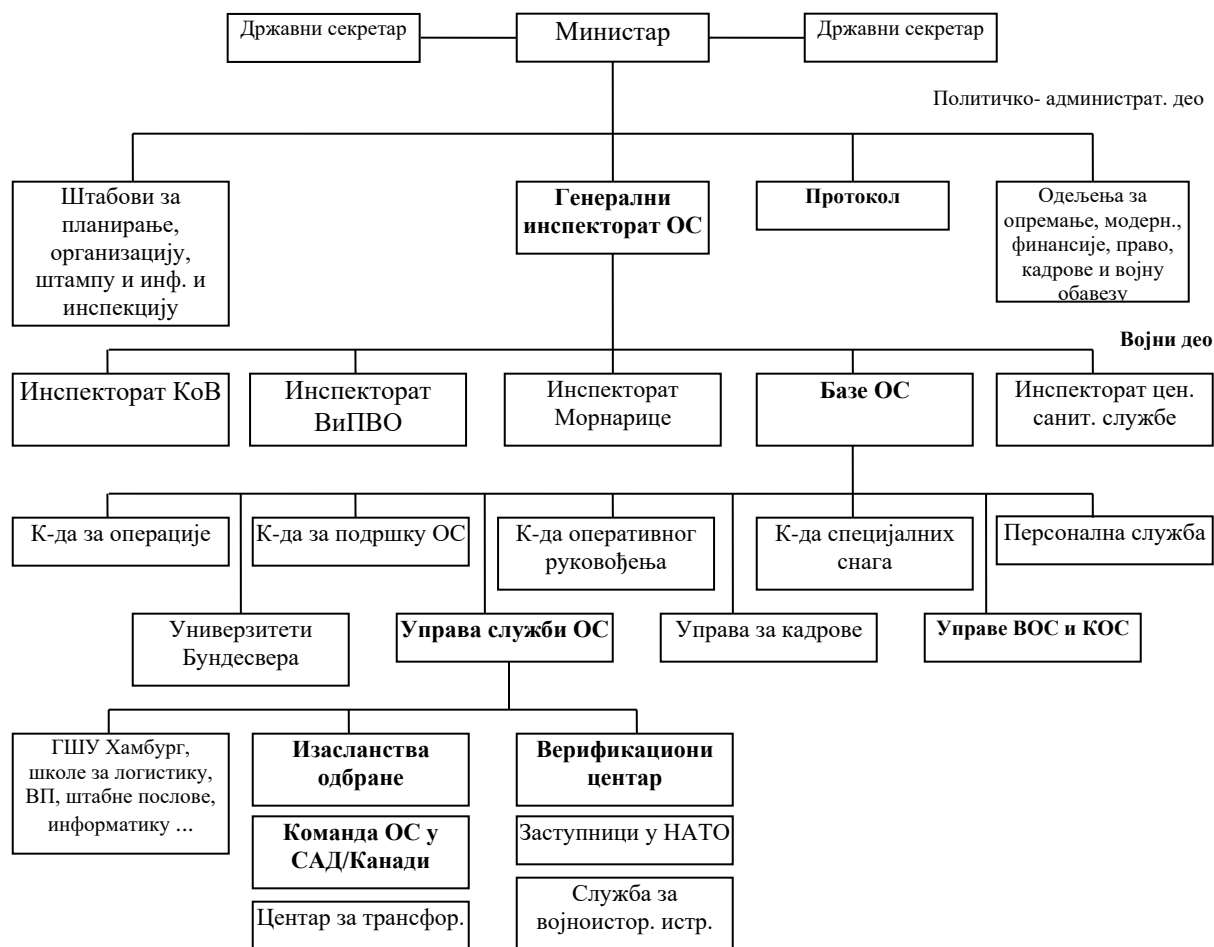
⁴¹⁷ Савић Андрија, Делић Милан и Бајагић Младен: *Ibid*, стр. 192.

⁴¹⁸ Савремени безбедносно-обавештајни систем Немачке, у ужем смислу, поред *BND* чине: Информативни центар Бундесвера (*Zentrum für Nachrichtenwesen - ZNBw*); Војна контраобавештајна служба (*Militärischer Abschirmdienst - MAD*), Савезни уред за заштиту устава (*Bundesamt für Verfassungsschutz - BfV*) и 5) Савезни криминалистички уред (*Bundeskriminalamt - BKA*). Координацију рада система безбедности врши Федерални савет за безбедност у Уреду савезног канцелара. Чланови Савета су вицеканцелар, министри одбране, унутрашњих и спољних послова, финансија и економије, главни инспектор Бундесвера и други функционери искључиво по позиву. За послове *оперативне координације* задужен је Комитет државних секретара за специјалне службе, учијем раду учествују државни секретари у министарствима одбране, правде, унутрашњих и иностраних послова. За више видети Милошевић, Милан и Срећковић, Зоран: *Ibid*, стр. 248-252.

⁴¹⁹ Један од дикртора БНД је својевремено био и познати немачки државник Клаус Кинкел.

података, путем *TECHIN*, *SIGINT/IMINT* и друго, као и коришћење мреже одбрамбене дипломатије у функцији извештавања из државе пријема или међународне организације код које је акредитовано. Дакле, војнообавештајна служба има могућност да, преко надлежних органа који руководе одбрамбеном дипломатијом, тражи прибављање одређених података из њиховог делокруга рада.⁴²⁰

Негативно историјско наслеђе се може уочити и у називу организацијских јединица у саставу Министарства одбране. Тако је намерно избачен из употребе термин Генералштаб и уместо њега се користи назив Генерални инспекторат оружаних снага, иако има све надлежности као и други савремени генералштабови у свету.



Шема број 9: Организацијска структура Министарства одбране Савезне Републике Немачке⁴²¹

⁴²⁰ Савић Андрија, Делић Милан и Бајагић Младен: *Ibid*, стр. 197-199.

⁴²¹ Преузето са званичног сајта МО: http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/FcoxDoAgDADAt iBdnfzF-pCWi2kAapRit9Xc-vhjh-jromaHkYFZ1w2HfkBrj1BVdO7yaVegTwyeYhu-b-wqwTiJlrckhieeRpeAu0M_g!!/, 12.11. 2014.

Одбрамбена дипломатија је организацијски лоцирана у саставу Генералног инспектората оружаних снага (ОС) и то под Базом ОС⁴²². Тамо су, као засебне организационе целине, формиран штабови изасланства одбране, као органи билатералне дипломатије, и Команда ОС у САД/Канади, верификациони центар и заступници при НАТО, као органи мултинационалне одбрамбене дипломатије. Као што се може сагледати из организацијске структуре, све организацијске целине које реализују одбрамбену дипломатију Немачке су под јединственом управом служби ОС. Једини изузетак у том смислу је служба протокола која се, као самосталан орган, налази у саставу политичко-административног дела Министарства одбране.

Интерни прописи Министарства одбране Немачке предвиђају да изасланик одбране или шеф војне мисије при међународној организацији може бити официр ранга генералштабног потпуковника⁴²³ до бригадног генерала. Наведена лица могу да предлажу све организацијске јединице, а њихова подобност се потврђује на нивоу начелника Генералног инспектората. Именовање кандидата за функцију дипломатског представника Немачке врши министар одбране уз акредитацију Министарства спољних послова. Сваки кандидат обавезно завршава курс језика државе пријема и шестомесечни курс одбрамбене дипломатије. Дипломатска мисија траје три године, без могућности њеног продужења. У вршењу службе изасланика одбране немачке постоји једна специфичност која се ретко среће у другим државама. Наиме, сви извештаји изасланика одбране морају бити на увиду амбасадору, односно шефу мисије, па тек затим достављани у систем одбране, односно у надлежне организацијске целине у складу са њиховим надлежностима.⁴²⁴

На овај начин се савремена Немачка системски штити од поновне милитаризације друштва, што је поново последица историјског памћења, али и настојање да се изгради нови имиџ на међународном плану који нема асоцијације на војску. Како би се обезбедио јединствени приступ свих државних органа у реализацији владине безбедносне политике, тиме и компетентности амбасадора да прати рад изасланика одбране, министар одбране потписује документ под називом Смернице за политику одбране. Наведени документ садржи основе стратегијске безбедносне процене ризика и претњи, националне вредности,

⁴²² За више о Бази оружаних снага Немачке видети Мишовић Слободан и Ковач Митар: *Системи одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006, стр. 353-356.

⁴²³ Ради се о официру који је завршио школу Генералштабног усавршавања у земљи или иностранству, која би се могла назвати магистарским студијама у цивилству.

⁴²⁴ Преузето са сајта: <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Attaches>, 13.06. 2014.

циљеве и интересе, међународне обавезе за ангажовање у саставу Уједињених нација, ОЕБС, НАТО и ЕУ, као и мисије и задатке немачких оружаних снага на међународном плану. У Смерницама за политику одбране се посебно инсистира на ангажовању Бундесвера у активностима колективне одбране и мултинационалним операцијама које се предузимају у складу са међународним правом. Посебно је значајно да се предвиђа обезбеђење до 10.000 припадника Немачког система одбране за једновремено ангажовање у мултинационалним операцијама које предводе Уједињене нације, НАТО, ЕУ или ОЕБС, што је огроман број ангажованих снага за европске услове.⁴²⁵

Слично аустријском моделу, Немачка има своје организацијске специфичности у вези са негативним историјским наслеђем. Утицајнији део међународне заједнице сматра да Србија има слично бремене одговорности за догађаје који су се десили на просторима бивше СФРЈ, те је немачко искуство у наведеној области значајно. То свакако не значи и позив на прихватање праксе да се амбасадорима достављају извештаји наших изасланика одбране, већ да се централизују сви видови представништва система одбране у иностранству под надлежност једне организацијске целине система одбране. Значајно је приметити да је канцеларски систем у потпуности примењује на централизовану реализацију спољне и безбедносне политике и да нема дуализма у надлежностима између председника и канцелара.

4.2.5. Организацијско-функционала решења Републике Француске

Република Француска је империјална сила са дугом традицијом и још увек једна од највећих европских држава са снажним утицајем у међународним односима, стална је чланица Савета безбедности Уједињених нација и једна од оснивача ЕУ и НАТО⁴²⁶. Поред политичког утицаја, Француска је нашу цивилизацију задужила великим културним

⁴²⁵ German Ministry of Defence: *Defence Policy Guidelines – Safeguarding National Interests – Assuming International Responsibility – Shaping Security Together*, Berlin, 18 May 2011, Преузето са сајта: http://www.nato.diplo.de/contentblob/3150944/Daten/1318881/VM_deMaiziere_180511_eng_DLD.pdf, 21. 04. 2014.

⁴²⁶ Француска је 1957. године иступила из војног дела НАТО у настојању да ојача свој суверенитет. Међутим, бивши председник Саркози је 2009. године вратио Француску у војно крило НАТО и тиме прекинуо континуитет безбедносне политике Француске коју је поставио Де Гол.

достигнућима и утицајним правним документима, посебно Декларацијом о правима човека и грађана из 1789. године.⁴²⁷

Француска је република са полупредседничким системом власти у коме је законодавна власт у рукама Парламента, а извршна у рукама председника, који именује председника Владе и ресорне министре. Према Уставу из 1958. године, те амандманима из 1962. и 1972. године, Француска је унитарна, лаичка, демократска и социјална република. Председник Француске је кључна политичка фигура. Стварни је арбитар свега што се догађа у политичком животу ове земље.⁴²⁸ Председник Француске није одговоран парламенту, председава Саветом министара (Владом), врховни је командант Армије, ратификује међународне уговоре и друге надлежности што чини ту функцију веома моћном у правном и политичком систему. Француска и данас има своје прекоморске детаשמане, који имају заједничку спољну и безбедносну политику и држављанство⁴²⁹. Истовремено, задржала је утицај у бившим колонијама, посебно у Африци и Азији, где и данас има своје војне базе или ангажоване припаднике у саставу мултинационалних операција.

Француска и даље води релативно избалансирану безбедносну политику која се најбоље може сагледати кроз структуру ангажованих снага ван метрополе: 8.500 у прекоморским детаשמанима, 3.880 у базама у Гани, Сенегалу, УАЕ и Џибутију, 5.800 француских војника у кризним регионима у Африци и 2.100 припадника ангажованих у мисијама које предводе Уједињене нације, НАТО, и ЕУ⁴³⁰. Овакав однос ангажованих снага ван националне територије указује константу у спољној политици Француске да се

⁴²⁷ Декларација је усвојена на самом почетку Француске буржоаске револуције и представљала је идеје филозофа просветитеља тога доба. Нешто раније су и побуњене британске колоније у Америци усвојиле сличну декларацију и јасно је да је постојао њихов међусобни утицај. Треба напоменути да су обе револуције доводе у везу са тајним организацијама масонерије, што се може навести и као још једна сличност револуција географски удаљених народа тога доба које су повезане сличним идејама. Ипак, Французи су коренистије применили идеје Декларације и оне су унете у Устав из 1791. године, који је и данас на снази. С друге стране, Сједињене државе су одлучиле да задрже енглеско право и нису изградиле правни систем сличан француском. За више видети: Петровић Милан и Прица Милош: *Увод у велике правне системе*, Свен, Ниш, 2012, стр. 29-31.

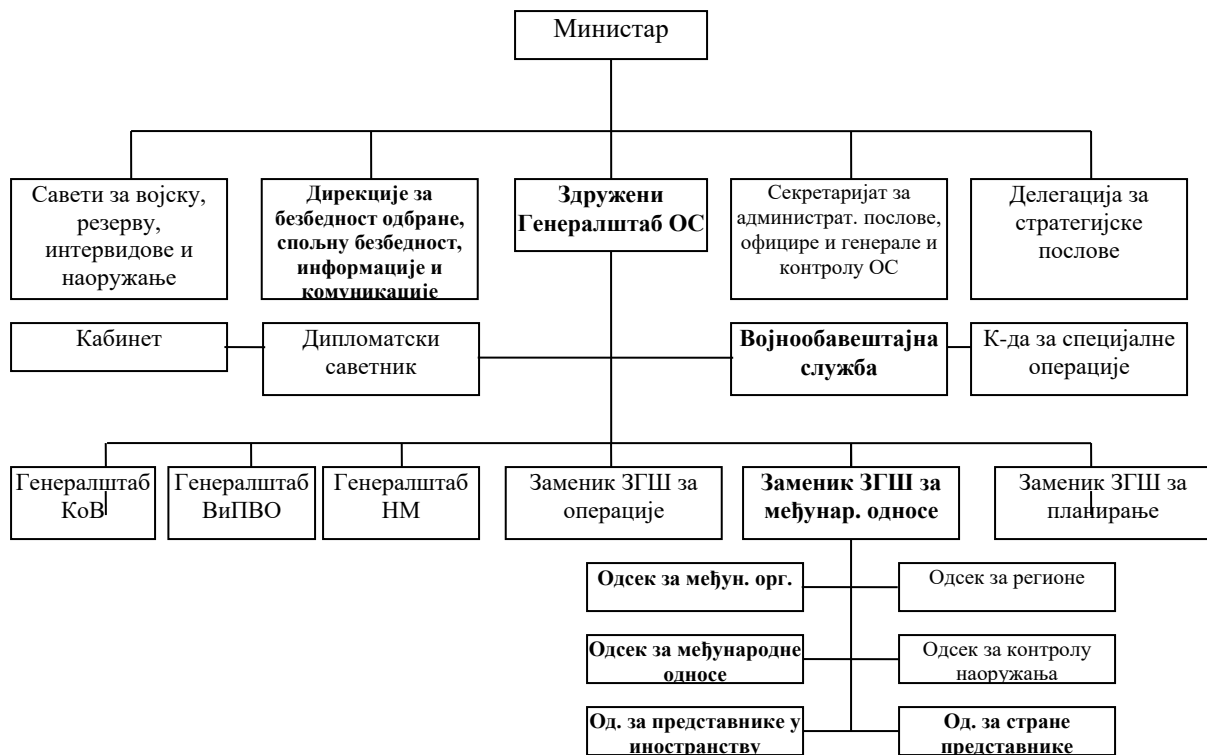
⁴²⁸ О надлежностима Председника Француске детаљније у: Првуловић Владимир, *Компаративни политички системи*, Мегатренд Универзитет, Београд, 2005. стр. 47-49.

⁴²⁹ Савић Андрија, Делић Милан и Бајагић Младен: *Ibid*, стр. 153-155.

⁴³⁰ За више видети: *Defence Key Figures*, MoD, 2014 Edition, преузето са званичног сајта: <http://www.defense.gouv.fr/content/download/302626/4023685/file/Chiffres%202014%20en%20fran%20cais%20-%202014.pdf> и <http://www.defense.gouv.fr/content/download/302626/4023685/file/Chiffres%202014%20en%20fran%20cais%20-%202014.pdf>, 21.01.2015.

војно ангажује у иностранству превасходно зарад сопствених националних интереса, а тек затим као последица њеног чланства у међународним организацијама.

Наведени ниво ангажовања у иностранству се не може замислити без организоване и ефикасне одбрамбене дипломатије, која је у Француској организацијски структурирана у саставу Здруженог генералштаба. Функција одбрамбене дипломатије је централизована и налази се у надлежности заменика начелника Здруженог Генералштаба за међународне односе, који на директној вези има одсеке за мултилатералу, билатералу, контролу наоружања, одељење за француске представнике у иностранству и одељење за стране представнике у Француској.



Шема број 10: Организацијска структура Министарства одбране Француске⁴³¹

У току је реорганизација Министарства одбране која предвиђа да се организацијске целине које су биле одговорне за међународну војну сарадњу у Здруженом Генералштабу

⁴³¹ Преузето са званичног сајта: <http://www.defense.gouv.fr/english/portail-defense/ministry/organisation/organisation2>, 19.12.2013.

да се обједине на нивоу Министарства одбране и буду организацијски део Делегације за стратегијске послове са сличном организацијском структуром.⁴³²

Изузетак у погледу централизације функције одбрамбене дипломатије може представљати саветник за дипломатију начелника Здруженог Генералштаба, који је у директној комуникацији са министром. Он има функционалне везе са Министарством спољних послова, спољним обавештајним службама и замеником начелника Здруженог Генералштаба за међународне односе. Значајно је приметити да је кровна офанзивна обавештајна служба Француске организацијски позиционирана у Министарству одбране са називном Дирекција за безбедност одбране, спољну безбедност, информације и комуникације⁴³³, док се Војнообавештајна служба налази у саставу Здруженог Генералштаба. Војна обавештајна служба нема овлашћења за примену тајних метода рада у заграничном раду као што је агентурно деловање, јер је то у надлежности Дирекције за безбедност одбране, спољну безбедност, информације и комуникације. Већину података добија анализом сателитских и других електромагнетских снимака. Директно је потчињена министру одбране, а у раду најшире сарађује са Дирекцијом за спољну безбедност и осталим француским обавештајним институцијама и штабовима оружаних снага. Служба има око 1.700 службеника⁴³⁴. Поред наведених служби, у структури Здруженог Генералштаба функционише и Дирекција за заштиту и безбедност одбране (*DPSD*), као и службе Ратне морнарице и жандармерије, као и неке од јединица специјалне намене као што је Ваздухопловна јединица за стратегијско извиђање из ваздуха и космоса.⁴³⁵

Интересантно је приметити да у Француској нема парламентарне контроле рада обавештајних служби, већ ту функцију обављају комитети извршне власти. Било је мноштво покушаја да се у правни систем уведе и овај сегмент контроле рада служби, али

⁴³² Преузето са званичног сајта: <http://www.defense.gouv.fr/english/content/view/full/68078>, 19.02. 2015.

⁴³³ Генерална дирекција за спољну безбедност има надлежност да делује искључиво у иностранству као спољна обавештајна служба. Примарно, примењује тајне и потајне методе, али користи и методе сарадње са страним службама, електронско извиђање и субверзивно деловање.

⁴³⁴ У свом саставу има следеће организацијске јединице: 1) Управу за истраживања, надлежна за прикупљање обавештајних сазнања од живих извора и електронским путем; 2) Управа за контрапролиферацију; 3) Управа за техничку подршку и 4) Управа за кадрове и администрацију. Војна обавештајна дирекција (*DRM*) је, од формирања 1992. године, преузела и послове бивше Друге управе Генералштаба (Центра за експлоатацију обавештајних података - *CERM*), Центра за информације о електромагнетским зрачењима (*Centre d'Information sur les rayonnements Electromagnetiques – CIREM*), Интерармијске *HELIOS* снаге, Интерармијског центра за *IMINT*, као и видовске обавештајне службе копнене војске и ваздушних снага. Једино је обавештајни апарат ратне морнарице остао изван *DRM* и потчињен је Бироу за спољне послове (*BRE*) Оперативног штаба морнарице.

⁴³⁵ За више видети Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Ibid*, стр. 299.

су они остали неуспешни.⁴³⁶ Ова чињеница потврђује доминацију извршне власти у Француској која је, на одређени начин, подељена између председника Републике и Владе.

За изасланика одбране или шефа војног представништва се у Француској могу постављати активни официри у распону од потпуковника до генерал мајора. Поред формалних услова везаних за чин, неопходно је да кандидати имају искуства у обавештајном раду, као и да су били ангажовани у мултинационалним штабовима или вршења службе у држави у коју се упућује. Француска је једна од малобројних држава која реализује културолошко оспособљавање ради навикавања изасланика и чланова породице на услове живота и рада у држави пријема. Поред тога, реализује се обука у вези са друштвеним протоколом за супружнике. Изасланик обавезно завршава курс језика и безбедносне политике државе пријема у трајању од три месеца. Кандидата за наведене дужности именује министар одбране на предлог начелника Здруженог Генералштаба. Мисија изасланика одбране траје три године. Изасланик одбране извештаје шаље заменику Здруженог Генералштаба за међународне односе и Војнообавештајној служби, у зависности од тематике. Уколико се ради о међународној сарадњи извештај је примарно намењен за заменика Здруженог Генералштаба за међународну сарадњу, а Војнообавештајној служби у вези са функцијом извештавања о стању система одбране државе пријема.⁴³⁷

Француска искуства су драгоцене јер представљају пример успешности система одбране у реализацији спољнополитичких приоритета и то државе која је више деценија била ван војних структура НАТО. Значајно је приметити да се ради о централизованом систему у коме представници и изасланици одбране извештавају заменика Здруженог Генералштаба задуженог за међународне односе, чија висока позиционираност у организацијској структури указује на значај који Француска придаје својим представништвима и функцијама које реализују. Треба указати и на искуства везана за

⁴³⁶ Ангажовање обавештајно-безбедносних служби прате више координационих и контролних органа извршне власти: Међуресорски комитет за обавештајне послове, Генерални секретаријат за послове националне одбране, Комитет за научна истраживања из области одбране, Стални обавештајни комитет, Специјални комитет за контрашпијунажу и др. Међуресорски комитет за обавештајне послове, који се налази на челу безбедносно-обавештајног система Републике Француске, са надлежностима за утврђивање општих смерница за деловање институција обавештајног система. Комитетом председава премијер, а његови чланови су министри спољних и унутрашњих послова, одбране и финансија, директор Полиције и директор Дирекције за спољну безбедност. Наведени Комитет је одговоран Врховном савету одбране којим руководи Председник Републике. За више видети Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Ibid*, стр. 299-300.

⁴³⁷ Преузето са сајта: <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Attaches>, 13.06. 2014.

ефективну контролу извршне власти, која је једини вид контроле имајући у виду да нема парламентарне контроле наведене функције.

4.2.6. Организацијско-функционална решења Велике Британије

Велика Британија је острвска држава са дугом и богатом историјом државности са периодима у којима је била најмоћнија држава на свету, посебно током XVIII и XIX века. Енглеска, као језгро Велике Британије, присајединила је Велс, а затим и Шкотску 1607. и Ирску 1800. године. Током векова доминације Британија је по правилу излазила као победница из ратова за доминацију са моћним империјама тога доба Шпанијом, Португалом, Холандијом и Француском и ширила своје колонијалне поседе на свим континентима.⁴³⁸

Британија је колевка модерног парламентаризма и индустријске револуције, што је представљало додатни квалитет традиционално снажној морнарици, обавештајним службама и ратничком духу британских народа. Традиција се у Британији огледа не само у поштовању закона, од којих су неки још из Средњег века, већ и у погледу организације државе и друштва, избора кадра за високе функције, начина вођења дипломатије и деловања обавештајних служби. Све су то били, и још увек представљају, кључне елементе успешности британског друштва. Чувене су Тајна обавештајна служба у Министарству спољних послова Британије (*Secret Intelligence Service – SIS*) познатија као *MI-6*, Служба безбедности (*Security Service*) или *MI-5*, Владин комуникациони главни штаб (*Government Communications Headquarters – GCHQ*), Обавештајна служба Министарства одбране (*Defense Intelligence Service – DIS*)⁴³⁹. Премијер је одговоран за рад обавештајних служби, који врши надзор и управља читавим системом безбедности. У томе има систематску помоћ мноштва државних органа, а интересантно је да Парламент има веома мале ингеренције за надзор над специјализованим службама. Иако је моћ и значај Британије у

⁴³⁸ Stojković Momir: *Istorija diplomatije – izbor tekstova*, Centar za međunarodne studije, FPN, Beograd, 1984, str. 101-107.

⁴³⁹ Популарни називи *MI-6* и *MI-5* су остали упамћени као последица реорганизације обавештајно-безбедносног система Британије 1939. године, када је формирано 40 обавештајних служби које су добијале називе према редним бројевима док су прва два слова била скраћеница од *Military Intelligence*. Наравно да се радило о припреми државе за предстојећи рат и да су сви ресурси били усмерени на јачање војне моћи. После Другог светског рата је уследила нова реформа наведеног система, али су наведени појмови остали у колоквијалном речнику.

међународним односима опадао током XX века она је и данас један од утицајних центара моћи у свету, стална чланица Савета безбедности Уједињених нација, НАТО, ЕУ. Британија и даље има колонијалне поседе⁴⁴⁰ и специјалне односе са неким бившим колонијама који се формално реализују преко организације Комонвелта.⁴⁴¹

Велика Британија је уставна монархија парламентарног уређења, иако нема писани устав, већ ту функцију обављају низ повеља и закона⁴⁴². На челу државе је монарх који је и формални владар читавог Комонвелта, али се ради само о симболу националног јединства јер суштински нема утицаја на вршење власти. Законодавна власт је сконцентрисана у Доњем дому Парламента, а извршна у владином Кабинету, који чине премијер и министри најважнијих ресора. Поред њих, Владу чине на десетине министара, односно државних секретара који нису чланови Кабинета.

Будући да је Британија бивша колонијална сила која и данас има интересе на свим континентима, не треба да чуди њено ангажовање у светској политици и мултинационалним операцијама широм света. Британија води спољну политику у складу са националним интересима који су, због историјских разлога, географски веома удаљени. Она више нема оне економске капацитете нити потенцијал који би могла да унилатерално заштити своје интересе, већ то чини ангажовањем у међународним организацијама. Рационалним прилагођавањем спољне политике променама на међународној арени, Британија је успела да одржи баланс сопствених капацитета и аспирација на међународном плану.⁴⁴³

У прилог наведеној чињеници иде и то да је Британија прва, као и у многим случајевима током историје, увела концепт одбрамбене дипломатије, који управо представља одраз реализације националних интереса са смањеним националним

⁴⁴⁰ Реч је углавном о острвским територијама: Ангила, Бермуда, Британске територије Индијског океана, Британска девичанска острва, Гибралтар, Гернси, Јужна Џорџија, Јужна сендвичка острва, Кајманска острва, Кокосова острва, Монтсерат, Острва Турк, Острво Ман, Острво Питкерн, Света Јелена, Фокландска острва и Џерси.

⁴⁴¹ За више погледати: Савић Андрија, Делић Милан и Бајагић Младен: *Безбедност света - од тајности до јавности*, Институт безбедности и полицијска академија, Београд, 2002, стр. 119-140; Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Ibid*, стр. 191-195.

⁴⁴² Ради се о неписаним, обичајним или историјским уставима који су суштински сачињени од уставних обичаја јер правила која их чине у већем делу нису изражена у писаном облику. Најпознатији пример државе са неписаним уставом је Велика Британија, у којој политичке прилике никада нису довеле до писања устава, изузев у периоду када се енглеском владало на основу Кромвеловог „Инструмената власти”. Наведено према Марковић Ратко: *Ibid*, стр. 46.

⁴⁴³ За више видети McKercher V.J.C: *Transition of Power – Britain’s Loss of Global Pre-eminence to the United States 1930-1945*, Cambridge University Press, 2004.

способностима и капацитетима, с једне стране, и битно измењених односа на међународној сцени с друге. То је такозвани приступ 3 Д (*Defense, Diplomacy and Development*) који подразумева нови приступ организацији и раду целокупне Владе питањима безбедности и одбране, којим Британија указује велики значај политици одбране. Тако је Британија, почетком 2000. године, одбрамбену дипломатију уврстила међу осам мисија система одбране. Наравно да одбрамбена дипломатија није самостално могла да се ангажује на превенцији криза у свету, па је Британска влада усвојила политику Глобалне превенције криза за чију реализацију је, поред одбрамбене дипломатије, учинила одговорним различите владине институције: Министарство за међународни развој, Министарство за спољне послове и Комонвелт, Министарство финансија. Њихове стратегије деловања су усклађене са Глобалном стратегијом.⁴⁴⁴

Савремене армије света изузетну пажњу посвећују истраживањем глобалних стратешких трендова на дужи временски период. Типичан пример глобалних стратешких трендова су истраживања које спроводи Британско Министарство одбране. Резултате последњих истраживања који су имали за циљ да обезбеде стратешки контекст, идентификују и дугорочне претње и могућности до 2045. године објавили су у петом издању публикације Глобални стратешки тренд.⁴⁴⁵

Значај који Британија придаје одбрамбеној дипломатији може се сагледати и кроз објављивање публикације Министарства одбране под називом Смернице за одбрамбену дипломатију у коме се прецизирају дефиниција, суштина концепта одбрамбене дипломатије, њеног развоја и имплементације, активности и жељена достигнућа и друге активности које су са њом у вези.⁴⁴⁶

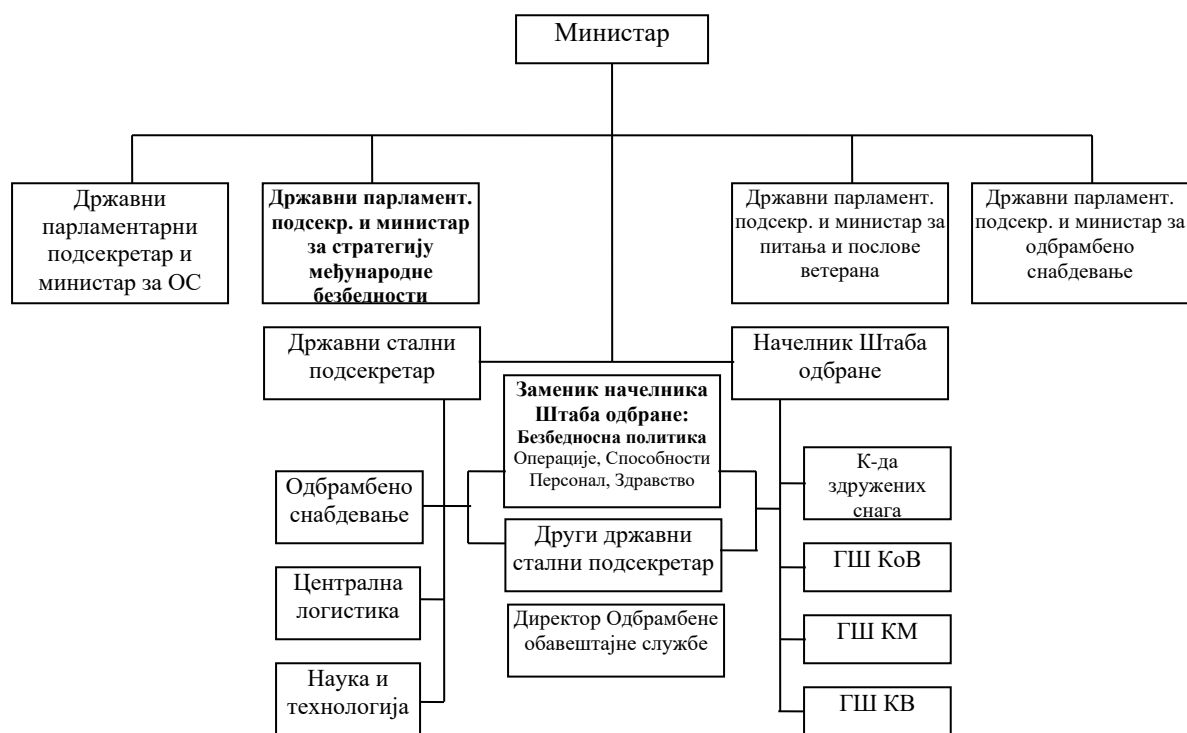
⁴⁴⁴ Koerner Wolfgang: *Security Sector Reform: Defence Diplomacy*, Parliamentary Information and Research Service Library of Parliament, London, 2006.

⁴⁴⁵ Потреба да Министарства одбране Велике Британије утврди будући стратешки контекст је артикулисана 1998. године у Стратегијском прегледу одбране. Да би испунио тај услов, Програм Стратешки трендови је почео са радом 2001. године, а прво издање *Global Strategic Trends - GST* је објављен 2003. године. Програм Стратешки трендови представља кључни елемент доприноса Министарства одбране како Стратегији националне безбедности тако и Стратегијском прегледу одбране и безбедносним анализама. Он представља први корак у низу дугорочних активности планирања Министарства одбране. Дајући глобални контекст, у будућем раду могуће је испитати његов утицај и развојну политику и способност да открије резултујуће изазове. Иако се Програм Стратешки трендови реализује за Министарство одбране користан је и за друге који су укључени у дугорочно планирање. Види шире: *Global Strategic Trends - Out- 2045*, Fifth edition, MoD GB, London, 2014.

⁴⁴⁶ *Defense Diplomacy*, the Ministry of Defense UK, Policy Papers No 1.

Дакле, одбрамбена дипломатија Британије је део свеукупног ангажовања владиних институција који су дефинисани највишим планским документима државе. Управо у централизованом планирању и реализовању свеукупног спољнополитичког наступа лежи један од разлога успешности британског ангажовања, које због инсистирања на традицији и одржавању имиџа и данас даје резултате.

Одбрамбена дипломатија је организацијски централизовано постављена у Министарству одбране, конкретније у Штабу одбране. Њиме руководе државни стални подсекретар, цивилно лице, заједно са начелником Штаба одбране, генералом. На овај начин је успостављен одговарајући однос цивилног и војног сектора који даје баланс приступу решавања проблема и избегава милитаризацију спољнополитичког деловања и јача цивилну контролу одбрамбеног сектора. Наведено се може сагледати на организацијској шеми Министарства одбране Велике Британије.



Шема број 11: Организацијска структура Министарства одбране Велике Британије⁴⁴⁷

Значајно је да у Британији нема формалног ограничења за кандидате за дужности изасланика одбране и шефа војног представништва, уз услов да мора имати официрски чин, али се инсистира на чињеници да морају поседовати значајно и разноврсно

⁴⁴⁷ Преузето са званичног сајта МО: <https://www.gov.uk/defence-armed-forces>, 11.02. 2014.

професионално искуство. При томе је чест случај да се фаворизује рад у обавештајним структурама и у саставу мултинационалних штабова. Кандидата за изасланика одбране именују директор одбрамбене дипломатије, активан високи официр или генерал и директор Безбедносне политике у Министарству одбране, који је цивилно лице. Кандидат за изасланика одбране завршава стандардни курс упознавања са безбедносним питањима и курс језика државе пријема. У Британији постоји обавеза упућивања изасланика на дужност са члановима породице и мисија траје три године, уз могућност продужења на још годину. Изузетак могу представљати државе пријема за нестабилном безбедносном ситуацијом, у којима се упућују изасланици без породице и тада мандат траје осамнаест до 24 месеца. Извештаји изасланика је се у оквиру Министарства одбране прослеђују надлежним службама. Тако се питања из области сарадње прослеђују Служби за безбедносну политику, административна питања се упућују Одељењу за одбрамбену дипломатију, а извештаји по функцији извештавања⁴⁴⁸ Обавештајној служби.⁴⁴⁹

Иако је оригиналан модел организације британске државе јединствен и тешко да се може уклопити у наш културни, а поготово правни систем, значајно је нагласити изузетну пажњу коју Британци придају одбрамбеној дипломатији. Они је сврставају у једну од функција система одбране, што је за тако велику и значајну државу у светским размерама значајна ствар јер указује на значај система одбране на реализацију спољне политике бивше светске империје са великом традицијом у стратегијском промишљању и деловању. Такође, значајно је напоменути да су Британци успели да помире војни и цивилни приступ поимања безбедности у организацијском смислу својеврсним дуализмом надлежности државног сталног подсекретара и начелника Штаба одбране.

4.2.7. Организацијско-функционална решења Републике Хрватске

Република Хрватска је унитарна држава, чије је политичко уређење, слично Србији, комбинација председничког система и парламентарне демократије. Административно је подељена на 20 жупанија и град Загреб. Председник Републике се бира на општим

⁴⁴⁸ Интересантно је да се у Британији традиционално примењује принцип да се оригинални извештај изасланика не може мењати, већ само допуњавати различитим врстама коментара који следе на крају извештаја. Тиме крајњи корисник података из информације добија јаснију представу о материји која се обрађује, али и даје на значају и одговорности изасланика јер се улога аналитике ставља у други план.

⁴⁴⁹ Преузето са сајта: <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Attaches>, 13.06. 2014.

изборима и мандат му траје пет година. Поред функције представљања, председник има одређене надлежности и у области одбране и безбедности. Спољну политику реализује Влада, чије чланове предлаже мандатар, а бира једнодомни Парламент, који има законодавну власт⁴⁵⁰. Хрватска је примљена у пуноправно чланство у НАТО 2008. године, а од 2014. је пуноправна чланица Европске уније.⁴⁵¹

Слично као у и законодавству Србије, надлежности председника и премијера у усмеравању рада безбедносно-обавештајног система Републике Хрватске се реализују кроз сарадњу која се остварује преко Вијећа за националну сигурност⁴⁵². За оперативно усмеравање рада специјализованих служби надлежан је Уред Вијећа за националну сигурност. *Законом о сигурносно - обавјештајном суставу Републике Хрватске*, из 2006. године, прописана је централизована организација служби, коју чине цивилна Сигурносно–обавјештајна агенција и Војна сигурносно - обавјештајна агенција.⁴⁵³

Војна сигурносно-обавештајна агенција је организацијски део Министарства одбране и настала је фузионисањем бивше *Војне сигурносне агенције (ВСА)* и Обавештајне управа (Ј–2) из састава Генералштаба. У надлежности Агенције су следеће задаци: прикупљање и анализа података о системима одбране страних држава, спољним притисцима који могу утицати на одбрамбену способност земље и активностима у иностранству које су усмерене уграђавање одбрамбене моћи. Агенција има овлашћења да делују искључиво на територији Хрватске о намерама деловања лица, група и организација чији је циљ угрожавање одбрамбене способности и предузима мере за супротстављање и документовање оваквих активности, при чему немају полицијска овлашћења.⁴⁵⁴

Република Хрватска је од самог почетка стицања независности водила рачуна о дипломатском наступу, па чак и своју унутрашњу политику донекле усклађивала са спољнополитичким процесима. То је посебно било изражено до формалног стицања независности, али и касније, посебно имајући у виду политику према ситуацији у Босни и Херцеговини и њеним грађанима хрватске националности. Војна дипломатија је пратила

⁴⁵⁰ До реформи 2001. године, Хрватски Парламент је био дводомни, али је Жупанијски укинут.

⁴⁵¹ Милошевић, Милан и Срећковић, Зоран: *Ibid*, стр. 308-309.

⁴⁵² Веће чине: председник Републике, премијер, министри одбране, правосуђа, унутрашњих и спољних послова, члан владе задужен за питања националне безбедности, саветник председника за националну безбедност, руководиоци цивилне и војне службе, начелник Генералштаба и председник Парламента.

⁴⁵³ *Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, članovi 1-12*, преузето са званичног сајта: www.soe.hr/UserFile/Zakon_o_sig-obav_sustavu_RH.pdf, 02.11.2014.

⁴⁵⁴ Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Ibid*, стр. 310-311.

опште трендове дипломатског наступа Хрватске, из чега је проистекла подршка и помоћ приватне америчке безбедносне компаније *MPRI* у припреми војно-полицијске операције „Олуја” 1995. године⁴⁵⁵. Та и таква дипломатија је обезбедила и подршку Запада за резултате који су из наведене операције проистекли, чиме је извршена својеврсна легитимизација протеривања српског становништва са територија у којима су вековима живели у већини пре ратних сукоба.

Будући да је у Хрватској постојала свест о значају војне дипломатије у решавању сукоба на својој територији, још 1993. године је донета Уредба о поступку именовања и задацима војних изасланика Републике Хрватске. Она предвиђа следеће дужности изасланика одбране:

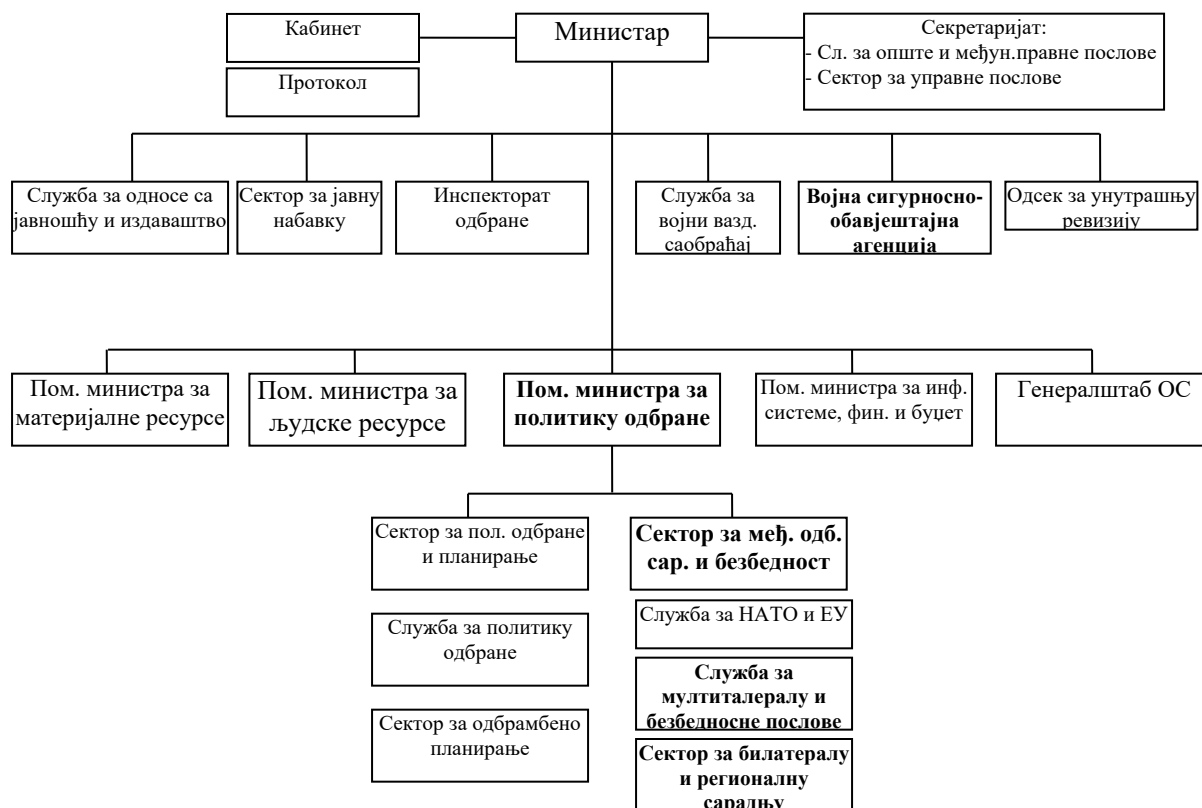
- штити интересе и углед Републике Хрватске и њених оружаних снага;
- промовише објективне и истините информације о Републици Хрватској и њеној државној политици;
- унапређује војну сарадњу са државом пријема;
- редовно извештава Министарство одбране, конкретније Канцеларију за војне изасланике, о раду војног изасланства;
- чува све информације, архив и документе с којима располажу на начин одређен посебним прописом који се примењује у дипломатским представништвима;
- ефикасно се ангажује личним присуством у друштвеном животу оружаних снага државе пријема и у друштвеном животу у организацији дипломатско-конзуларног представништва и
- поштује прописе, правила понашања и обичаје у држави пријема.⁴⁵⁶ Наведене дужности су и данас на снази.

Одбрамбена дипломатија Хрватске је организацијски централизована у Сектору за међународну сарадњу и безбедност, који се налази у Министарству одбране и непосредно је потчињен помоћнику министра за политику одбране. Једини изузетак од централизације

⁴⁵⁵ За више о *MPRI* и другим приватним безбедносним компанијама видети Павловић Гојко: *Право приватне безбедности - упоредна анализа*, Дефендологија центар, Бања Лука, 2011, стр. 34-37; Никач Жељко и Павловић Гојко: *Право приватне безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 23-27; Kržalić Armin: *Privatna sigurnost*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, 2007, str. 11-24.

⁴⁵⁶ Odluka o postupku imenovanja i zadacima vojnih izaslanika Republike Hrvatske, „Narodne novine” broj 88/93, član 2.

одбрамбене дипломатије Хрватске је позиционирање службе протокола при Кабинету министра одбране.



Шема број 11: Организацијска структура Министарства одбране Р. Хрватске⁴⁵⁷

Као чланица НАТО и ЕУ, Хрватска приоритет, и у организацијском смислу, даје сарадњи са наведеним међународним организацијама тако што је у саставу Сектора издвојила Службу за сарадњу са наведеним организацијама. Друга служба је задужена за мултилатералну сарадњу и безбедносне послове и представља организацијски одговор на растући значај мултилатералне дипломатије и асиметричних ризика и претњи у међународним односима које детерминише процес глобализације. Трећа служба је надлежна за билатералну и регионалну сарадњу у којој Хрватска настоји да у регионалним оквирима промовише чланство у НАТО и ЕУ и прошири њихов утицај на регионалне процесе.⁴⁵⁸ Поред тога Хрватска је успела да се у Загребу формира регионални Центар за

⁴⁵⁷ Званични сајт: https://www.morh.hr/images/stories/morh_2016/sheme/shema_morh_18022016_v.jpg, 02.11.2014. године

⁴⁵⁸ За више видети: Уредбу о унутарњем устројству министарства одбране, усвојеној на сједници Владе Републике Хрватске одржаној 16. вељаје 2012. године и Уредбу о измјенама и допунима уредбе о унутарњем устројству

безбедносну сарадњу Југоисточне Европе – *RACVIAC*, која се бави питањима контроле наоружања, реформама сектора безбедности и међународном сарадњом усмереном на европске интеграције. С обзиром да је Центар формиран још 2000. године, несумњиво да је његово постојање допринело јачању угледа Хрватске на међународном плану, што је резултирало пријемом у НАТО и ЕУ.

Изасланик одбране Републике Хрватске организацијски одговара шефу дипломатско-конзуларног представништва, члан је колегијума шефа представништва и саветник је амбасадора о војним питањима. Због специфичности својих надлежности, изасланик је аутономан у реализацији договорене политике, смерница и налога Председника Републике као врховног командатна оружаних снага, министра одбране, или помоћника министра за политику одбране, односно Службе за билатералну сарадњу, са којима по позиву или потреби непосредно комуницира. У свом деловању овлашћен је и за непосредне информативне контакте с појединим управама Министарства одбране, Генералштаба и командантима Ратне морнарице, Ратног ваздухопловства и противваздухопловне одбране. Предвиђена је могућност адредитације изасланика одбране у више држава.⁴⁵⁹

За изасланика одбране и шефа војног представништва при међународној организацији се могу постављати активни официри у рангу од пуковника, односно бригадира у Хрватској Војсци, до бригадног генерала. Именовање изасланика, односно шефа војног представништва врши Председник Републике на предлог министра одбране. Мисија изасланика одбране траје четири године, са могућношћу продужетка за још једну годину. Изасланик одбране извештаје доставља одговарајућем органу у саставу Службе за билатералну и регионалну сарадњу, а шеф војне мисије служби за мултилатералну сарадњу и НАТО и ЕУ. Припадници Војне сигурносно-обавештајне агенције имају могућност приступа свим извештајима изасланика одбране, као и да усмеравају њихов рад у области дипломатске функције извештавања. То је разумљиво решење обзиром да наведена служба нема право да офанзивно делује у иностранству у мирнодопско време, јер је то у надлежности Сигурносно-обавештајне агенције.

Ministarstva obrane sa sjednice održane 30. srpnja 2014. godine, članovi 40-62. Преузето са званичног сајта: <http://www.morh.hr/hr/zakoni-i-strategije/zakoni/4634-uredba-o-unutarnjem-ustroјstvu-ministarstva-obrane-nn-2612.html>, 21.02. 2015.

⁴⁵⁹ Odluka o postupku imenovanja i zadaćama vojnih izaslanika Republike Hrvatske, „Narodne novine” broj 88/93, član 3.

У организацијском смислу је хрватски модел најсличнији садашњем моделу у Србији, ако се изузме чињеница да су билатерална представништва под управом Војнообавештајне агенције. То би, дакле, могло да се припише сличности историјског наслеђа и културе, али ни у ком случају не би требало да се поистовећују са сличностима спољних политика држава и њиховим позицијама у међународним организацијама. Наиме, Хрватска је чланица НАТО и Европске уније, док Србија нема аспирације за чланством у НАТО, а тек је започела са процесом прикључења Европској унији. Истовремено, Хрватска нема битних спољнополитичких проблема, док је Србија у процесу борбе за очување територијалне целовитости.

4.2.8. Организацијско-функционална решења Републике Македоније

Собрање је прогласило самосталност Македоније и усвојен је Устав независне Републике Македоније 08. септембра 1991. године. Тим чином се Македонија издвојила из правног система СФР Југославије, у којој је призната као конститутиван елемент Федерације. Постојало је мноштво изазова за македонску самосталност на унутрашње-политичком и спољнополитичком плану. У то време су јединице ЈНА још увек лоцирале на њеној територији и постојала је претња развоја догађаја сличних онима у Словенији, Хрватској и Босни и Херцеговини. Међутим, тадашњи председник државе Киро Глигоров је истрајао на преговорима са руководством ЈНА, који су резултирали мирним напуштањем територије свих припадника бивше југословенске армије. ЈНА је узела сво наоружање и опрему, те је пред македонским властима био тежак задатак стварања система одбране у тешким економским и политичким условима.⁴⁶⁰

На спољнополитичком плану су постојали можда и већи изазови који су оптерећивали процес признавања независности Македоније. Њено признавање у Уједињеним нацијама је дужи временски период био блокиран од Републике Грчке, чија је аргументација била да се коришћењем имена „Македонија” узурпирају грчки историјски називи и симболи. Поред политичких притисака, Македонија је била изложена и грчкој трговинској блокади све до 1993. године, када су постигле споразум да у наредном

⁴⁶⁰ Јовановски Зоран: *Развојот на безбедносните служби во Република Македонија (1945-2010)*, АД Печатница Напредок, Скопје, 2012, стр. 171-180.

периоду нормализују односе и поред несагласности око назива. Тим споразумом је Македонија примљена у Уједињене нације под називом „Бивша Југословенска Република Македонија”, а обе стране су се обавезале да пронађу обострано прихватљив назив за Македонију, што се и до данас није догодило.⁴⁶¹

Највећа криза коју је имала млада македонска држава се догодила током 2001. године, када је дошло до оружане побуне у деловима Македоније настањеним албанским живљем које је било подржано добровољцима са Косова и из Албаније. Двомесечни сукоби су, уз посредовање ЕУ и НАТО, окончани потписивањем Охридског споразума 13. августа 2001. године, којим су загарантована већа права албанској популацији. Спроведени ниво економских реформи омогућио је тој земљи закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању Европској унији 2004. године. Дуготрајни спор са Републиком Грчком до сада није превазиђен, што је за последицу имало и одлагање пријема Македоније у НАТО на Самиту у Букурешту, априла 2008. године.

Међутим, оно што се може назвати константом у историјском развоју македонске државе је њихово стратешко опредељење „за успостављање међународне сарадње у области одбране као неопходна претпоставка за очување мира”, како је то формулисао први министар одбране Републике Македоније, др Трајан Гоцевски⁴⁶². Овакав стратешки приступ међународној сарадњи је одраз свести о тежини унутрашње-политичких и спољнополитичких изазова, али и реалног сагледавања потенцијала у области одбране и значаја у међународним односима. Ипак, то не треба схватити као израз немоћи и летаргије, већ реалне процене окружења и сопствених могућности, што потврђује и македонска истрајност на питању назива државе и њених симбола као идентитетским питањима.

Процес формирања безбедносно-обавештајног система Републике Македоније завршен је 1995. године, доношењем новог Закона о унутрашњим пословима и посебног Закона о Агенцији за обавештајни рад. Македонским безбедносно-обавештајним системом руководе председник Републике и Савет за безбедност, који може да распраља о свим питањима везаним за безбедност и одбрану, али има искључиво саветодавну функцију

⁴⁶¹ Гоцевски Трајан: *Ibid*, стр. 414-417.

⁴⁶² Гоцевски је међу неколико кључних питања безбедности Македоније након осамостаљивања, поред међународне сарадње, наводи: креирање модела система одбране, стварање правне основе за његово функционисање према европским стандардима и преузимање обезбеђења државне границе. Наведено према Јовановски Зоран: *Ibid*, стр. 175.

Влади и Собрању. Савет чине председници Владе и Собрања, министри одбране, унутрашњих и спољних послова, као и три члана које именује Председник. Постоје и одговарајући механизми парламентарног надзора над обавештајно-безбедносним установама, попут Комисије за надзор рада Агенције за обавештајни рад и УБК.⁴⁶³

Управа за безбедност и контраобавештајни рад (*Управата за безбедност и контраразузнавање - УБК*) је у саставу Министарства унутрашњих послова. УБК има надлежност да се бори против шпијунаже, тероризма, тешких облика организованог криминала и других активности усмерених против других уставом утврђених демократских институција.⁴⁶⁴

Агенција за обавештајни рад (*Агенција за разузнавање*) је самостална државни орган који је под непосредном управом Председника. Он именује руководиоца Агенције, који је дужан да обезбеди увид у извештаје и податке из домена њене надлежности, с тим што је законом предвиђено који извештаји и подаци разматрани на седници Комисије, представљају државну тајну. Агенција има следећу организацијску структуру: Дирекција за оперативни рад, Дирекција за контраобавештајну заштиту, Дирекција за аналитичке послове, Дирекција за електронско извиђање и Дирекција за системска питања. У њеној надлежности је прикупљање података и информација од значаја за безбедност и одбрану, као и за политичке, економске и друге интересе државе. У том смислу врши истраживања и израђује анализе и процене у области делокруга свога рада, а дужна је да обавештава председника Републике, председника Владе и друге државне органе о проблемима од значаја за њихов рад. Са другим државним органима, Агенција сарађује у пословима који су од заједничког интереса, при чему су дужни да међусобно размењују податке, извештаје и информације и да координирају акције које су у надлежности Агенције.⁴⁶⁵

Обавештајно-безбедносна компонента Министарства одбране Републике Македоније обједињена је у Сектору Војне службе за безбедност и обавештајне послове, која управља обавештајним, контраобавештајним и безбедносним радом и одговорна је за заштиту поверљивих докумената у систему одбране. Реч је о централизованој служби која се тежишно бави контраобавештајном заштитом јединица и установа система

⁴⁶³ За више видети Милошевић, Милан и Срећковић, Зоран: *Ibid*, стр. 237-240.

⁴⁶⁴ За више видети Славески Стојан: *Безбедносен систем*, Прв приватен универзитет – Европски универзитет на РМ, Скопје, 2009, стр. 296-274.

⁴⁶⁵ Савић Андреја и Машуловић Иван: *Системи националне безбједности*, Факултет за пословни менаџмент, Бар, 2010. стр. 183-184.

одбране и прикупљањем обавештајних података о страним армијама и безбедносној ситуацији у региону за потребе Министарства одбране и Генералштаба Армије Републике Македоније. Обавештајна компонента је задужена и за обавештајну подршку сопствених снага ангажованих у мултинационалним операцијама ван националне територије.⁴⁶⁶

У складу са стратегијским опредељењем за прикључење НАТО и Европској унији, Република Македонија је константно ангажована у мултинационалним операцијама које предводе наведене међународне организације. Припадници Армије Републике Македоније ангажовани су у следећим операцијама: у Авганистану⁴⁶⁷, Ираку, БиХ, Либану, као јединој мисији коју воде Уједињене нације, и на континуираној подршци мисији КФОР на сопственој територији⁴⁶⁸. Поред тога, од 2012. године, Армија Републике Македоније је определила своје снаге за ангажовање у концепту борбених група Европске уније, који се реализује у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније⁴⁶⁹. Сам историјат и успешност ангажовања припадника Армије Републике Македоније у мултинационалним операцијама, као и чињеница да је Македонија управо на одбрамбеном плану постигла најбоље резултате у процесу прикључења Европској унији, указује на квалитетно усклађену и реализовану политику одбране. Сагледавајући укупна достигнућа државних органа на реализацији стратегијских циљева спољне политике Републике Македоније, може се рећи да је систем одбране дао пуни допринос реализацији тих циљева, што се не може рећи за остале државне органе.⁴⁷⁰

Наведени ниво ангажовања у мултинационалним операцијама систем одбране Македоније подржава Сектор за међународну сарадњу који је задужен за реализацију

⁴⁶⁶ Славески Стојан: *Ibid*, стр. 278-282.

⁴⁶⁷ АРМ је од 2002. године до данас ангажована у Авганистану са различитим бројним стањем људства, које је током 2010. године било највеће са 250 припадника у једној ротацији.

⁴⁶⁸ Систем одбране Македоније од 1999. године континуирано пружа логистичку подршку КФОР, а од 2007. године самостално реализују ову функцију преко Координационог центра за подршку који лоцира на аеродрому Петровац и формацијски припада логистичкој бригади АРМ.

⁴⁶⁹ Прво ангажовање је било у оквиру ЕУ БГ II/2012, у којој је Немачка била водећа нација, а чиниле су је и Аустрија, Чешка, Ирска и Хрватска. Армија Републике Македоније је декларисала чету јачине 150 војника.

⁴⁷⁰ *Бела књига на одбраната*, Министарство на одбрана на Република Македонија, Скопје, 2012, стр. 59-65. Преузето са званичног сајта: <http://www.morm.gov.mk/wp-content/uploads/2013/12/BELA-KNIGA-NA-ODBRANATA.pdf>, 22.12. 2014.

политике одбране и уједно је одговоран за рад свих представника система одбране у иностранству. Место Сектора у систему одбране се може сагледати на следећој шеми.



Напомена: За сваки сектор постоји један државни саветник задужен да прати реализацију задатака у њиховој надлежности.

Шема број 12: Организацијска структура Министарства одбране Републике Македоније⁴⁷¹

Поред Сектора за међународну сарадњу, међународном сарадњом се бави и Одељење за међународну сарадњу, које је у организацијској структури Генералштаба Армије Републике Македоније, тачније у Персоналном штабу начелника Генералштаба.

Министарство одбране је донело Стратегију одбрамбене дипломатије, која је усвојена 2012. године. Циљ наведеног документа је продубљивање и проширење сарадње и јачање мреже одбрамбене дипломатије. У време усвајања Стратегије, систем одбране је имао укупно 12 представништва у иностранству, од чега шест на мултилатералном плану и исто толико на билатералном. Реч је о следећим представништвима: при ОЕБС у Бечу⁴⁷², Мисији при НАТО у Белгији, Команди за операције НАТО у Белгији, Команда НАТО за трансформацију у САД, Команда мултинационалне бригаде Југоисточне Европе и RACVIAC у Хрватској. На билатералном плану имају резидентне изасланике одбране у:

⁴⁷¹ Преузето са званичног сајта: <http://www.morm.gov.mk/wp-content/uploads/>, 22. 12. 2014.

⁴⁷² Војни представник Републике Македоније при ОЕБС, поред сарадње са наведеном организацијом, извршава задатке из домена билатералне сарадње са Аустријом, Хрватском и Словенијом на нерезидентној основи.

САД, Немачкој, Француској, Британији, Турској и Грчкој, а на нерезидентној основи покривају: Црну Гору, БиХ и Косово. Планирано је упућивање изасланика одбране у Кину, а предвиђа се могућност за упућивање у Руску Федерацију, као и отварање представништва при Европској унији и Уједињеним нацијама у Њујорку.⁴⁷³

Интерни прописи Министарства одбране предвиђају да се за представнике у иностранству реализује интерни конкурс, на који се могу пријавити активни официри од потпуковника до генерал мајора у зависности од формацијског места за које конкуришу. Кандидати завршавају индивидуалне припреме за упућивање на дужност у иностранству. Изасланике одбране именује министар одбране на предлог начелника Генералштаба Армије Републике Македоније.⁴⁷⁴ Мисија изасланика одбране начелно траје четири године⁴⁷⁵, а изасланик извештаје доставља искључиво Сектору за међународну сарадњу, који их надаље прослеђује надлежним организацијским јединицама система одбране.

Може се констатовати да је Република Македонија дугорочно и системски уредила централизован модел управљања представницима система одбране у иностранству, који је истински у функцији реализације приоритета спољне политике. То се огледа у бројности и позиционираниости представништва система одбране и може послужити као пример за усклађивање наших приоритета у наведеној области.

4.3. Компаративна анализа постојеће структуре управљања представништвима система одбране Републике Србије

Анализирајући страна искуства у организацији мреже представништва у иностранству и тенденције њиховог развоја, намеће се питање на који начин треба приступити поређењу са Србијом. При томе ћемо посебну пажњу обратити на организацијско-функционална решења представништва система одбране и положаја односних држава у међународној политици. У том контексту треба сагледавати

⁴⁷³ *Бела књига на одбраната*, Министерство на одбрана на Република Македонија, Скопје, 2012, стр. 59-65. Преузето са званичног сајта: <http://www.morm.gov.mk/wp-content/uploads/2013/12/BELA-KNIGA-NA-ODBRANATA.pdf>, 14.06. 2014.

⁴⁷⁴ Правилникот за упатување на работа во странство на лица на должности во меѓународни мисии и меѓународни организации, штабови, команди и мултинационални воени сили, бр. 04-4001/1 од 06.08.2014.

⁴⁷⁵ Законот за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на Република Македонија бр.58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011, члан 51, став 1.

организацијска решења Аустрије и Швајцарске, као неутралних држава са приближно истом територијом и бројем становника, уз уважавање осталих разлика у политичком и безбедносном окружењу. У том контексту је значајно приметити да су њихови модели управљања мрежом представништва организацијски централизовани и да у Аустрији при Кабинету министра постоји деташован орган Дирекције за политику одбране који има надлежност да предлаже и координира активности министра и система представништва. Код Швајцарског модела се ради о оригиналном концепту такозваног личног приступа, којим се знања и искуства изасланика користе у непостедној комуникацији са руководством система одбране у процесу доношења значајних одлука. Значајно је приметити да обе државе имају око 20 канцеларија изасланика одбране, али и мноштво представништва при међународним организацијама, док Србија има 25 изасланства, али много мање представништва при међународним организацијама⁴⁷⁶. Дакле, иако имамо приближно исти број извршних органа, наш управни део је разједињен у организационом смислу јер представништвима руководи и организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу и Војнообавештајна агенција. Јасно је да су у свим случајевима министри одбране на врху управљачке пирамиде⁴⁷⁷, али је у случају Аустрије обезбеђена директна функционална веза Кабинета са органом који је задужен за управљање представништвима, док је у Швајцарској та веза чак и појачана личном комуникацијом. То је неопходно јер је процес глобализације довео до убрзања токова догађаја на међународној сцени, а време за реаговање система одбране се драстично скратило. С друге стране, наша организацијска структура је таква да има неколико нивоа руковођења, који чине проток информација у систему веома компликованим. Као пример можемо навести било који документ који израђује изасланик одбране са садржајем који се односи на међународну сарадњу. Изасланик тај акт упућује Војнообавештајној агенцији, као првопретпостављеној организацијској целини, она акт прослеђује организацијској

⁴⁷⁶ Република Србија има сталне представнике при следећим Међународним организацијама: Уједињене нације, НАТО, *OPCW* и *RACVIAC*.

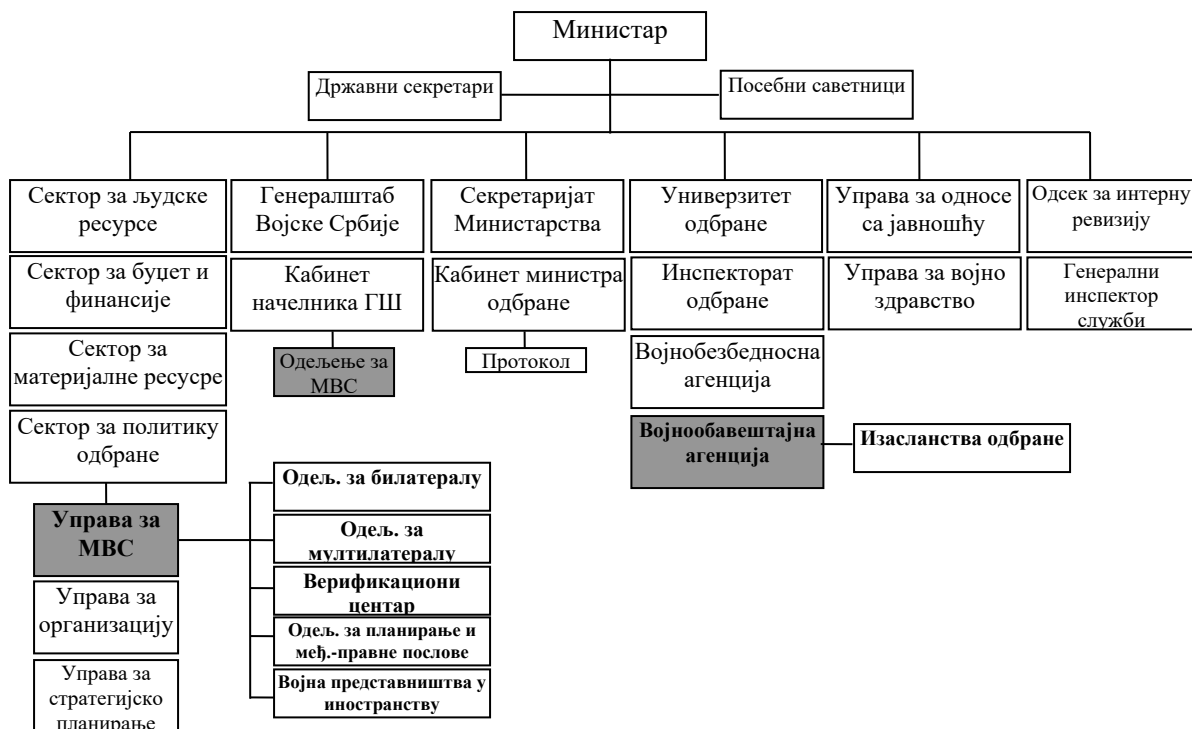
⁴⁷⁷ Према Закону о одбрани Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009 и 104/2009, члан 14, ставови 8, 9, 9а и 10, Министарство одбране је надлежно да припрема међународне уговоре из области одбране, израђује платформу за преговоре, потписује, архивира и спроводи их, као и за целокупну међународну сарадњу из области одбране. У том контексту министар одбране има овлашћења да прописује начин рада изасланика одбране и представништава, избор кадра за наведене дужности у иностранству, формира и укида изасланства одбране и именује и разрешава лица на наведеним дужностима, у складу са Законом о одбрани Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009 и 104/2009, члан 23.

јединици Министарства одбране задуженој за међународну војну сарадњу, затим се акт обрађује и доставља помоћнику министра за политику одбране, који акт прослеђује Кабинету министра на одобрење. Затим се истим правцем, али другим смером, акт враћа до изасланика на извршење.

У теорији су овакви случајеви препознати као негативни примери организације система који узрокују мноштво проблема у раду, од којих издвајамо следеће:

- дуг пут информације, при чему се губи значајно време јер се на сваком нивоу руковођења информација задржава,
- повећање времена реаговања на догађаје, односно време реакције система одбране,
- могућност губљења аутентичности информације, односно „искривљења” информације,
- додавање нових садржаја на сваком нивоу руковођења оптерећује обрађиваче и кориснике информација, те се јавља преобимност информација и помањкање капацитета за њихову обраду,
- виши нивои руковођења на лак начин преносе своје пословне обавезе на потчињене и тиме их ометају да своје функционалне дужности реализују квалитетно,
- смањује се сећај одговорности, јер ће више инстанце исправити евентуалне недостатке,
- непотребно се ангажује велики број извршиоца, а старешине органа најчешће приказују њихов рад као напоран и студиозан, док сваки предлог за реорганизацију код њих изазива одбојност, а научне анализе негирају као производ неприменљив у пракси и слично.⁴⁷⁸

⁴⁷⁸ За више видети Jovanović Branislav: *Uvod u teoriju vojnog rukovođenja*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1984, str. 119-121.



Шема број 13: Организацијска структура Министарства одбране Републике Србије⁴⁷⁹

Значајно је напоменути да и Универзитет одбране има функцију међууниверзитетске и међународне сарадње, у смислу сарадње са одбрамбеним научноистраживачким организацијама и установама у земљи и иностранству.

Организацијски модел у Србији није конципиран у смеру централизације према врху управљачке пирамиде, већ је раздвојен на такав начин да две организацијске целине могу да управљају изасланствима одбране, а да при том нису у саставу исте целине у оквиру Министарства одбране. То су класичне појаве које узрокују неефикасност система одбране давно описане у теоријским разматрањима, у свету и код нас, а ради се о случајевима када два органа имају исте или сличне послове и задатке и да истим извршиоцима задатке додељују више старешина органа.

У првом случају, теорија је сагласна, да су негативне последице по систем следеће:

- дуплирање рада, док се у процесу одлучивања могу догодити различита гледишта о предузимању акције,
- појава сукоба у процесу формирања предлога, посебно ако се један орган сматра квалификованијим извршиоцем послова,

⁴⁷⁹ Преузето са званичног сајта: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4346, 12.01.2015.

- хијерархијска нетрпељивост, која се манифестује појавом ривалства и негирања квалитета другог органа и

- наметање једног органа као носиоца реализације задатка, ствара код другог органа појаву: нерада, дисфункционалног понашања припадника и сукоба.⁴⁸⁰

Недостатке организације у којој више старешина различитих органа додељују задатке истим извршиоцима су следећи:

- извршни орган може бити у ситуацији да није у могућности да изврши све задатке, поготово што је чест случај да у канцеларији изасланика буде само једно лице,

- више истовремених наређења пружа извршиоцу могућност да изабере најлакши, јер нема критеријума чије је наређење приоритетније,

- у организацији се ствара неред, који узрокује да се за нерад проналазе оправдања о чему се могу приложити евидентни докази.⁴⁸¹

Други приступ организацијског уређења функције представљања система одбране Србије би могао бити налик суседним државама, попут Хрватске и Македоније, уз ограду да је Хрватска чланица НАТО и ЕУ, а Македонија аспирент. Дакле, за Србију би се могло рећи да се искуства тих земаља више могу применити са аспекта унутрашње организације него приоритета на спољнополитичком плану. Системи одбране у обе државе имају централизован систем управљања представништвима у иностранству и оба су у организацијској структури Министарства одбране. У Хрватској је управљање системом представништва у иностранству поверено Сектору за међународно сарадњу у области одбране и безбедности, а у Македонији Сектору за међународну сарадњу. Иако сличног историјског наслеђа и културе у организацији, Србија се определила за јединствени модел у коме није централизована функција управљања представништвима. Македонија је отишла и корак даље и усвојила Стратегију одбрамбене дипломатије, којом се сви субјекти у саставу Министарства одбране обавезују да спроводе јединствену политику у комуникацији са иностраним фактором.

Трећи приступ организацијском моделу представљања система одбране се условно може назвати моделом великих сила, барем у европским оквирима. Ради се о искуствима Русије, Немачке, Француске и Велике Британије. Овде можемо, условно, разликовати два

⁴⁸⁰ Jovanović Branislav: *Ibid*, str. 121.

⁴⁸¹ *Ibidem*.

организацијска модела⁴⁸² и то класичан модел који је задржала Руска Федерација и модеран који су усвојиле већина европских држава чланица НАТО и ЕУ. Организацијска структура руског система почива на централизованом моделу управљања на чијем је челу начелник Главне обавештајне управе, чиме је једновремено дато и тежиште ангажовања представника у иностранству на функцију извештавања. С друге стране, модеран модел већине европских држава се заснива на управи организацијске јединице која је надлежна за међународну сарадњу у систему одбране, без обзира на њен званичан назив. Дакле, извесно је да се тежиште у деловању са информативних садржаја пребацило на функцију сарадње⁴⁸³.

Садашњи организацијски модел представништва система одбране Србије се може назвати комбинованим моделом два наведена приступа. Наиме, реализација билатералне сарадње је поверена Војнообавештајној агенцији, а мултилатералне организацијској јединици Министарства одбране задуженој за међународну војну сарадњу, при чему је последња задужена „за свеукупно планирање и организовање међународне сарадње, спровођење међународних уговора, мисија, интеграција и војно-економске сарадње”⁴⁸⁴. Наведени модел није успостављен на хијерархијском принципу, што би се из цитираних надлежности можда могло закључити, према коме би организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу била надлежна за организацијску и планску функцију, а Војнообавештајна агенција за реализацију, јер је реализација мултилатералне сарадње поверена организацијској јединици Министарства одбране задуженој за међународну војну сарадњу.

Сматрамо да је наведени организациони модел неодговарајући и то са становишта ефикасности, с обзиром на мноштво удвајања функција у организацијским структурама Министарства одбране, али и у односу на природу посла који се обавља. Наиме, наведене организацијске целине обављају послове који су у вези са међународним односима које је процес глобализације убрзао до те мере да се захтева реакција система одбране у до сада незабележено кратком року. Напросто, овај организацијски модел је тако постављен да то није у могућности да обезбеди.

⁴⁸² За више о класификацији организационе културе видети Лојић Ранко: *Организацијска култура*, Војно дело, 3/2010, Београд, стр. 258-277.

⁴⁸³ То не значи да је функција извештавања изгубила на значају, већ само чињеницу да државна политика фаворизује сарадњу, о чему је већ било речи.

⁴⁸⁴ Преузето са званичног сајта: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4312, 12.01.2015.

„По врлинама нас оцењују само пријатељи, а наши непријатељи нас оцењују само по нашим манама.”

Јован Дучић

5. КОНЦЕПТУАЛНИ МОДЕЛ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ПРЕДСТАВНИШТВА СИСТЕМА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ИНОСТРАНСТВУ

Због саме природе спољне политике, која се углавном заснива на интересима сваке државе појединачно, јасно је да се искључиво компаративном анализом страних искуства у организацији управљања представништвима система одбране не може изградити сопствени систем, већ само сагледати различита решења и евентуалне могућности примене у условима нашег правног поретка и система организације јавне управе.

Управо због тога је нужно усмеравање пажње на Стратегију националне безбедности Републике Србије која даје основне смернице за ангажовање свих државних органа по питањима националне безбедности. Стратегија подразумева примену силе због реализације циљева које је поставила политика, или како то Кисинџер наводи, раздвајањем стратегије од политике би изгубиле обе стране. Дакле, према степену општости стратегија је тактички ниво у односу на политику, јер се бави изналажењем расположивих начина и средстава ради остварења циљева политике. С друге стране, стратегија ограничава политичка стремљења, враћајући их у оквире реалности.⁴⁸⁵ а тиме и одбране, што нас доводи до Стратегије одбране, као документа који уређује систем одбране⁴⁸⁶. Оба стратегијска документа наглашавају значај следећих спољнополитичких опредељења Републике Србије: „истрајавање у дипломатским напорима да одбрани свој уставни поредак, убрза процес европских интеграција и развијају добросуседски односи и регионална сарадња”⁴⁸⁷.

⁴⁸⁵ Симић Р. Драган: *Светска политика*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 150.

⁴⁸⁶ Према наведеној стратегији, елементи политике националне безбедности су: спољна политика, политика одбране, политика унутрашње безбедности, економска политика, политика заштите основних људских права, социјална политика, и политике у другим областима друштвеног живота. Наведено према: Стратегија националне безбедности Републике Србије, стр. 23. преузето са сајта: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20odbrane%20Republike%20Srbije.pdf, 12.01. 2013.

⁴⁸⁷ *Ibidem*.

5.1. Основна начела функционисања представништва система одбране у иностранству

Стратегија одбране Републике Србије дефинише начела функционисања система одбране и функција представљања у иностранству биће анализирана у односу на наведена начела, јер су она проистекла из законских и уставних одредби и њихова креативна примена доприноси успешном функционисању система, треба да обезбеди његову ефикасност и потпуну способност да обави функцију за коју је намењен.⁴⁸⁸

Опредељеност за анализу начела јединства, непрекидности, поузданости, ефикасности и професионализма је последица резултата претходне анализе која указује на упитност њихове потпуне реализације у области управљања представништвима система одбране у иностранству.

5.1.1. Јединство

Јединство у функционисању система одбране представља, не случајно, прво начело у Стратегији одбране Републике Србије, што проистиче из Устава, закона и стратегијских опредељења који регулишу националне интересе и средства за њихово остваривање у области одбране и безбедности.

Хијерархијска уређеност система одбране представља једну од његових главних карактеристика. Таква уређеност је последица рашчлањености елемената на више нивоа чија је основна карактеристика однос субординације. Она обезбеђује да управљачки елементи система буду сведени на најмању могућу меру. Истовремено, само највиши ниво управљања има могућност свеукупне контроле и увида у крајње ефекте управљања и реализацију циљева система. Виши ниво одлучује о областима општег карактера на основу којих се регулише делатност нижих нивоа. Наведена организацијска уређеност се често узима као модел који не дозвољава нижим нивоима руковођења утицај на више нивое одлучивања. Међутим, то није случај, јер хијерархијска уређеност не подразумева само

⁴⁸⁸ Та начела су: јединство, непрекидност, ефективност, поузданост, ефикасност, професионалност, прилагодљивост, свеобухватност, кооперативност, интероперабилност и транспарентност. Наведено према Стратегији одбране Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009, стр. 20.

једносмерну комуникацију, већ се кроз форму извештавања виших нивоа одлучивања даје могућност за унапређење читавог система.⁴⁸⁹

Управљање је континуирана делатност повезивања више људи у обављању одређених друштвених послова. „Делатност управљања тече у оквиру система правила којима су, с једне стране, утврђени њени поступци и дефинисане методе, а с друге стране, одређени интереси којима треба да служи”.⁴⁹⁰ Специфичан облик управљања, посебно заступљен у појединим органима државне управе као што су војска и полиција, назива се командовање. То је „специфичан друштвени однос који даје искључиво право иницијалном органу управљања да доноси одлуке о употреби снага и средстава своје организацијске јединице и који обавезује све припаднике дате организацијске јединице да без поговора извршавају те одлуке”.⁴⁹¹ С друге стране, руковођење је функција управљања која се реализује на нивоу управљања којим се начелно усмеравају извршиоци и производ је сагласности воља више лица, односно колегијума. Дакле, реч је о демократски уређеном моделу одлучивања који је примеренији за примену у органима који имају у надлежности доношење усмеравајућих, односно системских одлука. Такав систем управљања примењује се у већини функција коју обављају организацијске јединице Министарства одбране, док се командовањем реализује управљање јединицама и установама Војске Србије.

При одређивању појма представљања система одбране у иностранству, неопходно је узети у обзир конструктивне елементе сваког система и њиховог складног функционисања, што је предуслов за постојање самог система као супротног појма од нереди и хаоса. Систем је, дакле, „скуп различитих елемената који функционишу као складан целина ради остваривања циљева у условима константних промена окружења и у интеракцији са њим”.⁴⁹² Ти елементи су:

- циљеви, због који је и формиран систем, у нашем случају се ради о циљевима који су дефинисани Стратегијом националне безбедности и Стратегијом одбране у конкретнијем смислу;

⁴⁸⁹ Ракић Миле и Вејновић Душко: *Систем безбедности и друштвено окружење – теоријско-концептуални аспекти система безбедности*, Удружење дефендолога Републике Српске, Бања Лука, 2006, стр. 86-88.

⁴⁹⁰ Танкосић Стево и Вукадиновић Душан: *Руковођење и командовање у систему општенародне одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 1981. стр. 17.

⁴⁹¹ *Ibidem*, стр. 19.

⁴⁹² Стевановић Обрад: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 58.

- структурални елементи, односно подсистеми и њихове везе које су нормативно-правно регулисане уставом, законским одредбама углавном везаним за спољне послове, одбрану и безбедност, али и организацијским устројством министарства одбране и спољних послова и њиховим свеукупним потенцијалима;

- функционисање, односно функционални елементи или везе и може се посматрати двојачко, као успешност подсистема и свеукупна успешност система. Функционисање обухвата управљачке активности⁴⁹³, а свака функција, односно служба, мора имати дефинисан попис послова које реализује и прописане надлежности за њихово извршавање.

- интеракција са окружењем, који се односи на обавезе руководиоца система одбране да на ефикасан и рационалан начин уреде функционисање система тако да одговори захтевима реализације спољне политике Републике Србије у савременим међународним односима. Дакле, ради се о свеукупном сагледавању положаја елемената система одбране који се баве функцијом представљања у иностранству са осталим државним органима који реализују сличне функције, њиховим међусобним односима и надлежностима, укључујући и ангажовање у саставу мултинационалних операција у иностранству, али и њиховој интеракцији на догађаје на међународној сцени који су значајним за реализацију спољнополитичких интереса Србије.⁴⁹⁴

Нема дилеме да су циљеви представништва система одбране у иностранству дефинисани и прилагођени националним интересима, изузев у делу који се односи на дебату у нашој научној и стручној јавности у вези са спољнополитичким приоритетима Републике Србије заснованој на четири стуба сарадње са ЕУ, Руском Федерацијом, САД и Кином⁴⁹⁵. Критичари овако дефинисане спољне политике у Стратегији националне безбедности⁴⁹⁶, истичу да се, с обзиром на наше националне капацитете и значај у међународним односима, Република Србија мора одредити за једну од интеграционих опција великих центара моћи и да је за такозване мале државе погубна самостална спољна

⁴⁹³ Те активности су: организовање, руковођење, планирање и контрола. За више видети Jovanović Branislav: *Ibid*, str. 94-101.

⁴⁹⁴ За више видети Стевановић Обрад: *Ibid*, стр. 58-62.

⁴⁹⁵ За више видети Петровић Драган и Ђукановић Драган: *Стубови спољне политике Србије – ЕУ, Русија, САД и Кина*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012.

⁴⁹⁶ Крга Бранко: *Стратегија националне безбедности Републике Србије: кључни проблеми и дилеме*, Зборник радова Института за политичке студије: Србија безбедности и институционални изазови, Београд, 2009, стр. 111-125; Karagaća Milan: *Strategija nacionalne bezbednosti- kompromis između stvarnog i mogućeg*, Međunarodna politika, br. 1136, 2009, Beograd, str. 5-17.

политика. Алтернативе су најчешће дијаметрално супротне, јачање сарадње са Руском Федерацијом или прикључење НАТО и сарадња са САД и ЕУ. И у оваквим, одиста крупним дилемама, представништва система одбране имају своје место, јер се преко функције њиховог извештавања формира процена спољнополитичке ситуације на основу које се могу изменити приоритети спољне политике⁴⁹⁷. Треба нагласити да се у овом случају не ради о томе да се припадници система одбране баве политиком, већ треба јасно раздвојити функцију извештавања о догађајима у држави пријема од процеса спољнополитичког одлучивања.

Структуралне елементе представништва система одбране у иностранству треба сагледавати као подсистем свеукупног представљања државе на спољнополитичком плану, који се разликују по критеријуму функционалних надлежности. Тако можемо направити условну диференцијацију на политичке, економске, војне, безбедносно-обавештајне и друге спољнополитичке функције које у крајњем имају исти циљ, а то је реализација државних спољнополитичких интереса иако их реализују различити државни органи. Неопходно је да држава обезбеди што је могуће веће јединство деловања свих државних органа на спољнополитичком плану и њихово усклађено и усмерено ангажовање. Јединство се остварује у идејном, организационом и функционалном смислу. Пошто је анализирана организацијска структура, остаје да се размотри и функционални аспект уређења представништва система одбране у иностранству. Оно се, у идејном смислу, дефинише кроз стратегије националне безбедности и одбране и подразумева његово организовање на јединственим начелима као услова за успешну изградњу система. То не треба схватити као једнообразност свих решења у погледу организовања, припреме и употребе снага и средстава, нити као униформност у начину обављања свих послова, већ као оптимално искоришћавање могућности елемената система. Међутим, иако се не може очекивати једнообразност у реализацији послова, мора се обезбедити неопходна мера јединства усмереног према истом циљу и основама наступа према страном фактору.⁴⁹⁸

Наша пракса у наведеном контексту не показује значајније напоре да се обезбеди јединство управљања системом представништва одбране у иностранству⁴⁹⁹. Поред

⁴⁹⁷ За више видети Vukadinović Radovan: *Teorije vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005, str. 81-129.

⁴⁹⁸ Ракић Миле и Вејновић Душко: *Ibid*, стр. 86-88.

⁴⁹⁹ Иако се, на први поглед, усклађивање спољнополитичког наступа чини једноставним, то није лако обезбедити. Видели смо да је свака држава формирала, мање или више, специфичне системе који настоје да

организацијске раздвојености управљања представништвима у иностранству, која је већ описана, ради се и о својеврсној релативизацији функционалног јединства управљања наведеним системом. Наиме, иако је руковођење представништвима у надлежности министра одбране, на нижем оперативном нивоу, руковођења појављују се помоћник министра за политику одбране, а затим и начелник организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу и директор Војнообавештајне агенције. Наведени број руководилаца, односно нивоа руковођења, не може гарантовати јединство управљања.

Наравно да је централизација система управљања једина могућност да се обезбеди ефективна реализација начела јединства функционисања представништва система одбране у иностранству. То је и тековина уређења система одбране од давнина, која се базира на једностарешинству и субординацији⁵⁰⁰, односно хијерархијској структури и јасно дефинисаним управним и извршним пословима. Непознати су разлози због којих се одустало од централизованог модела управљања представништвима система одбране у иностранству. Ако је организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу замишљена као функционални носилац представљања система одбране у иностранству, зашто јој није додељена и таква позиција у систему управљања, руковођења и командовања која обезбеђује ефикасност функционисања свих представништава. Садашњим функционалним решењима организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу нема извршну функцију управљања над изасланствима одбране, већ то реализује Војнообавештајна агенција. С друге стране, и Војнообавештајна агенција нема потпуну надлежност над управљањем изасланствима јер су функције преговарања и заштите интереса углавном у надлежности организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу. Истовремено, већина задатака из домена представљања и извештавања традиционално су у надлежности Војнообавештајне агенције.

обезбеде јединство наступа у функционалном смислу. Тако су Аустрија и Немачка увеле својеврстан систем амбасадорске контроле ангажовања представника система одбране, Британци су системски уредили цивилно и војно функционално управљање системом представништва у оквиру Министарства одбране, док Швајцарска у личној комуникацији руководилаца система одбране са представницима у иностранству настоји да обезбеди јединство наступа.

⁵⁰⁰ Ракић Миле и Вејновић Душко: *Ibid*, стр. 92-94.

Овим долазимо и до функционисања, као наредног конститутивног елемента начела јединства. Може се рећи да свака од организацијских јединица система одбране задужених за управљање представништвима у иностранству обавља послове из свог делокружања рада на квалитетан начин, да сасвим сигурно постоје и квантитативни и квалитативни подаци који се систематски прате и анализирају. У том контексту треба нагласити да се систем одбране, с правом, сматра најуређенијим делом државног апарата, који се процедурално, плански и системски ангажује по функционалним надлежностима организацијских јединица. У систему одбране постоје и институције Инспектората одбране и Генералног инспектора служби, које се тежишно баве контролом способности организацијских целина за реализацију функционалних надлежности.⁵⁰¹

Међутим, овде није реч о контроли успешности реализације надлежности појединих организацијских целина Министарства одбране, већ функционисања система одбране у целини. Дакле, релативизован је и други аспект начела јединства који сагледава функционисање система као целине. Надлежности организацијских јединица у погледу организације, планирања, реализације и контроле функције представљања система одбране у иностранству се могу сматрати нефункционалним, јер нису уређене по начелима јединства функционалних надлежности, изузев у домену министра који је надлежан за свеукупно функционисање система одбране.

Сматрамо да описани функционални модел организовања представништва система одбране у иностранству тешко може да задовољи организациони захтев за интеракцијом са окружењем, у овом случају са спољним фактором, и то само уз крајње напоре и напрезања људског фактора у свим надлежним организацијским целинама система одбране. Модел интеракцијског процеса се може графички представити на следећи начин:



Шема број 14: Модел интеракцијског процеса⁵⁰²

⁵⁰¹ Бела књига одбране, Министарство одбране Републике Србије, Београд, 2010, стр. 34-35.

⁵⁰² Стевановић Обрад: *Ibid*, стр. 61.

Изражена комплексност нашег система одбране у процесу реаговања на догађаје у иностранству, односно информације о њима⁵⁰³, у који су укључени: изасланик, Војнообавештајна агенција, организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу, помоћник министра за политику одбране и Кабинет министра, у једном смеру и исто толико субјеката у повратној информацији недвосмислено указују на изостанак функционалног уређења система. Да ствар буде још комплекснија, глобализација је убрзала ток догађаја на међународној сцени и тиме скратила време за реаговање система одбране. Наведене чињенице дају за право државама које су организовале централизован модел управљања представништвима у иностранству, јер се организацијским моделом који је код нас примењен не постиже најстврсисходнији и најрационалнији проток информација неопходних за правовремену реакцију система одбране на догађаје у иностранству. На то указује описани пут протока извештаја војног изасланика или представника, који до крајњег корисника има недопустиво много посредника. У свим државама у којима смо анализирали организацијска решења, тај ланац извештавања има само једну, централну институцију у којој се обрађује и доставља крајњим корисницима, што код нас није случај.

5.1.2. Непрекидност

Начело непрекидности у реализацији функција система одбране је повезано са планирањем јер се једино планским приступом може гарантовати непрекидност. Због тога је планирање у свакој организацијској јединици система одбране не само нормативна обавеза, већ и елементарна потреба.⁵⁰⁴

Стара латинска пословица каже „ако желиш мир припремај се за рат“⁵⁰⁵. Можда је то и најкраће и најефектније исказан став о начелу непрекидности наведеном у Стратегији одбране Републике Србије. Иако се наведени став односи на свеукупне припреме друштва за одбрану, анализираћемо само његов сегмент који се односи на функцију представништва система одбране у иностранству.

⁵⁰³ За више видети Van Kreveld Martin: *Komandovanje u ratu*, Vojnoizdavački centar, Beograd, 1992, str. 216-230.

⁵⁰⁴ Стевановић Обрад: *Ibid*, стр. 118-119.

⁵⁰⁵ На латинском гласи „*Si vis pacem para bellum*“.

Како истиче маршал СССР Шапошњиков, „при нормалним спољним односима, државе изјављују о својим намерама да живе једна с другом у пријатељству, али се ниједна од њих не одриче да предузме одбрамбене мере које ће, можда, бити потребне када се интереси њихове спољне политике буду толико укрстиле да се више неће моћи решити без рата”.⁵⁰⁶ Наведени цитат сведочи о ставовима искусног официра који схвата значај међународних односа и неопходне спремности да се континуирано и квалитетно прате догађаји и процеси у иностранству. Ради се о потреби сваке државе да прати стање безбедности, намере и могућности других актера на међународној сцени, како би била у прилици да правовремено открије потенцијалну претњу и припремила адекватне одговоре.

Управо се у наведеним чињеницама везаним за природу међународне политике могу наћи аргументи за формирање сталних представништава система одбране у иностранству у којој традиционално значајно место има функција извештавања⁵⁰⁷. Следствено наведеним чињеницама, може се рећи да се системом представништава одбране управља у складу са начелима обавештајних служби, који по правилу начело непрекидности у обавештајном обезбеђењу сопствених снага одувек сматрају као један од приоритета у њиховом функционисању. Начело непрекидности се не примењује само у мирнодопско време, већ се посебно предвиђа и за евентуалне ратне сукобе, које државе треба да предвиђају јер нас томе учи читава историја наше цивилизације.

Представник система одбране у иностранству, као професионални војник, другачије посматра и процењује капацитете државе пријема и њихов утицај на безбедност сопствене државе. Он се радије опредељује за процену капацитета државе пријема него за процену њених намера, јер су оне по својој природи политичке, дакле променљиве у односу на мноштво различитих политичких и економских параметара, те се намере чешће дају на оцену политичком делу дипломатске службе. С друге стране, безбедност сопствене државе захтева од представника система одбране да размишља о спремности на сваку евентуалност, или прецизније речено на најлошији сценарио развоја догађаја по сопствену државу. У том контексту, професионални војник никада не треба да разматра ситуацију

⁵⁰⁶ Шапошњиков: *Мозак војске*, Војноиздавачки завод ЈНА, Београд, 1964, стр. 263.

⁵⁰⁷ Због тога су САД, Руска Федерација и друге државе задржале систем управљања представништвима у иностранству у надлежности обавештајних служби. Тако Обавештајна агенција одбране (*Defence Intelligence Agency - DIA*) управља системом изасланства одбране САД, а у Руској Федерацији то чини Главна обавештајна управа (*Главное разведывательное управление - ГРУ*). Наведено према Knorr and Gillespie: *Career Diplomacy*, Georgetown University Press, Washington DC, 2008, p. 115.

кроз призму сопствених жеља, већ на основу утемељених чињеница, „чврстих бројки и сурове реалности времена, простора и ресурса”.⁵⁰⁸ Иако би наведени принципи требало да важе и за друге системе, управо су припадници система одбране познати по стриктном придржавању тих начела. У томе треба тражити и разлоге због којих многи конгресмени у Сједињеним државама имају официре као саветнике у својим кабинетима.

Континуирано одржавање везе система одбране са сталним представницима у иностранству, представља основни предуслов за осигурање начела непрекидности. Будући да је, по природи ствари, реч о потреби за заштићеним преносом података⁵⁰⁹, неопходно је да безбедносна и техничка култура представника система одбране у иностранству буде на високом нивоу⁵¹⁰. Према одредбама међународног права, држава пријема има обавезу да дозволи и штити право представништва у иностранству да комуницира у службене сврхе, како у држави пријема тако и са органима сопствене државе⁵¹¹. То подразумева и право на коришћење заштићених система везе. Наравно да, по природи ствари, свака држава настоји да дође у посед шифре и тиме себи учини доступним поверљивих података представника страног система одбране. Зато је важно да сваки представник система одбране у иностранству има безбедносну и техничку културу која обезбеђује непрекидност и поузданост његовог ангажовања⁵¹².

Сматрамо да је у систему одбране Републике Србије принцип непрекидности само делимично обезбеђен. Наиме, овај принцип је у потпуности реализован, у организационо-функционалном погледу, само у оквиру Војнообавештајне агенције, која је у својој организацијској структури формирала ситуациони центар⁵¹³. Та организацијска целина има предвиђено људство које је оспособљено да правовремено реагује на било који догађај у свету који може имати последице по интересе Републике Србије. Имајући у виду да је реч о војнообавештајној служби, природно је очекивати да се функционално обезбеди начело

⁵⁰⁸ Hantington P. Samjuel: *Vojnik i država – teorija i politika civilno-vojnih odnosa*, Centar za studije ЈI Evrope, FPN i Diplomatska akademija, Beograd, 2004, стр. 74.

⁵⁰⁹ Криптографски систем подразумева скуп шифара и докумената одређених особина којим асе врши шифровање и дешифровање докумената, односно трансформација отворених докумената у затворен, неразумљив, садржај.

⁵¹⁰ Tanasković Stevo i Vukadinović Dušan: *Ibid*, стр. 245-268.

⁵¹¹ Већка конвенција о дипломатским односима, *Službeni list SFR Jugoslavije – Međunarodni ugovori*, br. 2/1964, član 27.

⁵¹² То је и прописано у Правилнику о војним представништвима, *Службени војни лист Републике Србије*, бр. 13/2010, чланови 19-20 и Правилнику о изасланствима одбране, *Службени војни лист Републике Србије*, бр. 25/2009, чланови 17-19.

⁵¹³ Преузето према званичном сајту: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4335, 12.01.2015.

непрекидности у обавештајном обезбеђењу система одбране. Међутим, за разлику од Војнообавештајне агенције, организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу нема задејствовану организацијску целину која би могла да одговори на захтеве начела непрекидности. С обзиром да је задужена за међународну сарадњу у области одбране, потреба да се наведена функција реализује као непрекидна активност. Када се има у виду функционална надлежност организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу, такав закључак се може сматрати као оправдан. Међутим, као управни орган сталних представништва при међународним организацијама, организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу није структурирана да у потпуности обезбеди начело непрекидности праћења њихових активности у иностранству. Дакле, сагледавајући наведене чињенице, може се рећи да организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу није у потпуности функционално обезбедила реализацију начела непрекидности.

Уколико би се у саставу организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу формирала организацијска целина задужена за непрекидно праћење и управљање представништвима система одбране при међународним организацијама, то би значило дуплирање функција у систему одбране, с обзиром да у Војнообавештајној агенцији већ постоји ситуациони центар. Центријализација функције праћења и управљања представништвима система одбране у иностранству се намеће као једино логично и рационално решење које обезбеђује потпуну реализацију начела непрекидности, уз истовремено избегавање дуплирања наведених функција на нивоу Министарства одбране.

5.1.3. Поузданост

Стратегија одбране је начело поузданости везала за читав систем одбране, односно све елементе система. Појам поузданости се често користи у свакодневном животу а да се суштински не одређује њен садржај. Постоје различите одреднице наведеног појма, које у многоме зависе од научних области које се њом баве, како у корпусу друштвено-хуманистичких, тако и у техничко-технолошким наукама. За нас је релевантна дефиниција

поузданости као вероватноће да ће одређени елемент система и систем у целини, у одређеним условима и током одређеног времена, обављати захтевану радњу. Функције система одбране су дефинисане Стратегијом националне безбедности и Стратегијом одбране Републике Србије. Надаље, функције организацијских јединица Министарства одбране дефинисане су Уставом, законима о одбрани и Војсци Србије, Законом о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, и многим подзаконским актима који правно уређују деловање система одбране и безбедности.

Функције система одбране у реализацији спољне политике Републике Србије су, као што смо видели у претходним поглављима, јасно дефинисане и уређене на законодавном нивоу у односу на различите ресоре државне власти. Дакле, остаје да се анализира поузданост свеукупног система одбране у реализацији спољнополитичке функције, као и њених функционалних носиоца, организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу и Војнообавештајне агенције.

Садашње организацијско-функционално устројство Министарства одбране Републике Србије има успостављену „Управу за међународну војну сарадњу која је организацијска јединица Сектора за политику одбране, надлежна за планирање и организовање међународне војне сарадње, спровођење међународних споразума, конвенција, интеграција, мисија и војно-економске сарадње”.⁵¹⁴ Своје функционалне надлежности организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу реализује у сарадњи са Министарством спољних послова и организацијским јединицама Министарства одбране и Војске Србије, у складу са Законом о спољним пословима и Законом о одбрани. Мерење поузданости у реализацији функционалних надлежности организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу регулисано је организацијом и надлежностима државне управе, којом је дефинисано да Министарство спољних послова реагује по службеној дужности када се

⁵¹⁴ Функције организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу су: „билатералне и мултилатералне активности; преговора за учешће представника Министарства одбране у регионалним и другим безбедносним иницијативама; учешћа представника МО на међународним конференцијама, симпозијумима, и семинарима; сарадње у области контроле наоружања; школовања и усавршавања припадника МО у иностранству, као и школовања и усавршавања представника страних партнера у Србији; међународне војно-економске сарадње у координацији са другим организацијским јединицама Министарства одбране и јавних предузећа у Србији; усаглашавања и закључивања међународних споразума о сарадњи у области одбране и израда Плана активности за акредитоване стране војне представнике у Србији”. Преузето са званичног сајта: http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4312, 12.01.2015.

уче пропусти који се односе на реализације преузетих међународних обавеза које треба да реализује систем одбране⁵¹⁵. Надаље, уколико дође до пропуста у реализацију функционалних задатака организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу, по правилу ће реаговати дипломатски представници акредитовани у Београду или ће се на разговор позвати наши представници акредитовани у наведеним државама. Дакле, уколико је дошло до пропуста у раду припадника организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу систем одбране располаже механизмима дипломатско-конзуларне праксе да отклони проблематичну ситуацију, уколико се за то донесе адекватна политичка одлука. У таквим ситуацијама се најчешће ангажују високи представници система одбране или изасланик одбране, односно амбасадор наше државе акредитован у држави пријема са којом је дошло до проблема. Иако је динамика међународне сарадње достигла до сада незабележену динамику, нису забележени већи проблеми у функционисању организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу, који би указивали на релативизацију високог степена поузданости.

Када је реч о Војнообавештајној агенцији, у надлежности има реализацију две основне функције, обавештајно-оперативну⁵¹⁶ и дипломатску функцију система одбране, која се остварује кроз деловање мреже изасланства одбране⁵¹⁷.

Ранија стратегијска документа система одбране су под обимом појма поузданост, подразумевали ужи и конкретнији термин „осигурање од изненађења”. Под њим се подразумевала способност да се обезбеди од изненађења, посебно стратегијског, који по

⁵¹⁵ Конкретније, реч је о пословима који су у надлежности Сектора за безбедносну политику Министарства спољних послова.

⁵¹⁶ Војнообавештајна агенција подржава „обавештајно обезбеђење Војске Србије тежишно на стратегијском нивоу, које се односи на индикације и упозорења, обавештајну припрему простора ангажовања, разумевање ситуације, припрему и заштиту снага. Подршка заштити сопствених снага нарочито је значајна у мултинационалним операцијама у иностранству”. Да би се обезбедила благовремена подршка Војсци Србије у реализацији стратегијског обавештајног обезбеђења, успостављен је адекватан обавештајни систем, којим се организује рад стручних органа Војнообавештајне агенције и обавештајних елемената Војске тако да сачињавају функционалну целину у подршци националним интересима Републике Србије и ангажованим снагама. Преузето са званичног сајта: <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/voa/funkcije#.VRWiTPzF9Do>, 02.05. 2014.

⁵¹⁷ „Приоритети билатералне сарадње одређују се према регионима, земљама и међународним организацијама, у складу са дефинисаним интересима система одбране. Процес дефинисања приоритета је по својој природи отворен и динамичан и као такав подлеже периодичној анализи и валоризацији”. Сагласно дефинисаним опредељењима спољне политике Србије, а у складу с политичким, економским и безбедносним утицајем појединих држава, приоритет билатералних односа у области одбране је сарадња са САД, Русијом, Кином и Европском унијом. Билатерална сарадња са суседним државама представља веома значајну компоненту сарадње у области одбране, јер доприноси изградњи поверења, безбедности и стабилности у региону. Наведено према: *Бела књига одбране*, Министарство одбране Републике Србије, 2010, стр. 140.

свом значају и ангажованости, превазилази значај и надлежности система одбране, већ се њиме бави свеукупна друштвена заједница. Због тога се указивало на значај темељитог познавања политике и ратних доктрина потенцијалног агресора, њихових оружаних снага и могућности, а превасходно правовремено откривање њихових намера.⁵¹⁸ Овде је потребно обратити пажњу на значај правовремености, као чиниоца поузданости. Под правовременошћу се подразумева да се на време прикупе, доставе, обраде и искористе обавештајни подаци. Другачије речено, и најверодостојнији подаци губе вредност уколико нису достављени на време.⁵¹⁹ Значај начела правовремености у нашем систему одбране је давно уочен и наведен у нормативно-правним документима. Тако наши преци још почетком XX века наводе „да уколико једна од непријатељских страна успе да о другој страни прикупи што више, што пре и и што сигурнијих података, а своје стање умедне што боље да прикрије, утолико ће њено делање бити одлучније и успешније, јер ће њен командант имати већу слободу рада”.⁵²⁰ Дакле, може се рећи да се правовременост, као чинилац поузданости, може мерити само у односу на потенцијалног или стварног противника. У том контексту сагледавано, боље је донети правовремену одлуку засновану на мањем броју података, него донети одлуку са закашњењем, ма колико она била исправна⁵²¹.

Овде се у више наврата наводи и појам веродостојности који се, такође, може мерити при одређивању степена поузданости ангажовања припадника Војнообавештајне агенције. Веродостојност је непосредно повезана са процесом обраде података и изградом процене о потенцијалном или реалном противнику и читав процес зависи од веродостојности достављених података. Вредност конкретне процене ситуације зависи од бројности и веродостојности расположивих података, али и њиховом правилном и на научним основама заснованој процени.⁵²²

⁵¹⁸ *Стратегија оружане борбе*, Савезни секретаријат за народну одбрану, Београд, 1983, стр. 95-96.

⁵¹⁹ *Правило обавештајно обезбеђење борбених дејстава*, Државни секретаријат за народу одбрану СФРЈ, Београд, 1966, стр.17.

⁵²⁰ *Ратна служба*, Министарство војно Краљевине Србије, Београд, 1911, члан 430, став други. Колико су функције и задаци обавештајног обезбеђења остали непромењени до данашњих дана, може се уочити упоређивањем са актуелном Доктрином Војске Србије, стр. 37.

⁵²¹ Jovanović Branislav: *Ibid*, str. 47.

⁵²² *Правило обавештајно обезбеђење борбених дејстава*, Државни секретаријат за народу одбрану СФРЈ, Београд, 1966, стр. 17.

Пошто се ради о веома осетљивом и значајном процесу⁵²³, израђена је и системска класификација веродостојности, која се реализује у односу на изворе података и самог податка. Према степену поузданости, извори могу бити: поуздани, вероватно поуздани, сумњиви, непоуздани и да се не може утврдити његова поузданост. У односу на истинитост, односно тачност, подаци се могу класификовати као: истинити (тачни), вероватни, сумњиви, лажни и као податак чија се истинитост не може утврдити.⁵²⁴

Поузданост система представништва у иностранству којим управља Војнообавештајна агенција, зависи од мноштва фактора, те се мерењу поузданости мора посветити пажња која захтева израду посебне студије. Ипак став о поузданости мреже изасланика одбране може бити позитиван, уколико се као основни параметар узме изостанак стратегијског изненађења, који није забележен у скорије време. Наравно да је савремено доба донело нове изазове, ризике и претње по безбедност Републике Србије и да је само поимање безбедности доживело велике промене. Због тога се одсуство стратегијског изненађења не може бити једини параметар за процену поузданости, али је се њен значај не треба ни умањивати.

Анализом поузданости организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу и Војнообавештајне агенције нисмо у потпуности сагледали поузданост представништава система одбране у иностранству, јер недостаје сагледавање поузданости читавог система, укључујући и ниво министра одбране. Управо на овом нивоу анализе долазе до изражаја недостатци организацијске раздвојености мултилатералних и билатералних представништава којима руководе различити органи у саставу Министарства одбране. Као што смо већ навели, ради се о организацијским јединицама које своје функционалне надлежности реализују различитим методама рада, у складу са позитивним општим управним актима⁵²⁵. Дакле, обе организацијске јединице Министарства одбране органа реализују сличне послове, који су везани за исти објекат интересовања, у овом случају се ради о иностраном фактору, што реално може да доведе

⁵²³ За више о методима процене ситуације и доношењу одлуке видети Tanasković Stevo i Vukadinović Dušan: *Rukovođenje o komandovanje u sistemu opštenarodne odbrane*, Војноиздавачки завод, Београд, 1981, стр. 154-178; McDowell Don: *Strategic Intelligence - A Handbook for Practitioners, Managers, and Users*, The Scarecrow Press, Lanham, Maryland, US, 2009, pp. 33-48.

⁵²⁴ За више видети *Pravilo obaveštajno obezbeđenje borbenih dejstava*, Državni sekretarijat za narodnu odbranu SFRJ, Београд, 1966, стр. 64-71.

⁵²⁵ Jovanović Branislav: *Ibid*, стр. 47.

до два различита гледања, односно интерпретације истог спољнополитичког догађаја⁵²⁶. Ова реална могућност сасвим извесно може да повећа поузданост у одлучивању министра одбране, уз нужан услов да извештаји дођу једновремено. У случају да се то не догоди, што је много вероватније, министар може бити у прилици да одлучи на основу само првог извештаја, а да га други извештај поколеба у одлуци. Наравно да је у том случају реч о ниском степену поузданости одлучивања. Друга опција је да министар након првог извештаја одлучи да сачека и други, чиме се такође умањује поузданост, због изостанка правовремености. Ова опција је много вероватнија, јер је убрзањем тока догађаја на међународном плану, фактор времена у доношењу одлука добио на значају.

Овде посебно треба нагласити да завршетком процеса одлучивања о неком спољнополитичком догађају није завршено време реакције, већ то време тече све док се надлежном органу не саопшти одлука и док је он не реализује са страним партнером. Читав наведени процес улази у разматрање приликом мерења степена поузданости система представништва у иностранству.

Начело поузданости, поред наведених облика испољавања, има још један веома значајан аспект који се односи на комуникацију са страним дипломатским представницима. Наиме, веома је значајан међународни имиџ коју национална одбрамбена дипломатија има као актер међународних односа. Због тога је значајно и, готово неизоставно, да сваки представник у изасланству одбране или војном представништву Републике Србије говори истину, односно да буде кредибилан саговорник страним партнерима. Како то наводи професор Митић да сваки поседује „вештину рећи истину“ и то у форми да не вређа саговорника или да му пренесе информацију за коју ће се установити да је нетачна. „Нема те професије у којој тако опрезно треба мерити речи као у дипломатији“⁵²⁷. Овај језгровити став указује на важност исказане речи војнодипломатског представника, чиме се обезбеђује не само лични кредибилитет већ и јача углед система одбране и државе на међународном плану. Уколико држава има поуздан државни апарат и представнике у иностранству, јача њен углед и могућности на међународној сцени, што је и циљ дипломатске службе сваке државе. Република Србија, нарочито са усвојеном политиком војне неутралности, може се кандидовати и за улогу својеврсног дипломатског

⁵²⁶ За више видети Jovanović Branislav: *Ibid*, str. 119-121.

⁵²⁷ Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 257.

канала комуникације између Запада и Руске Федерације у контексту решавања одређених спорова и криза у односима, попут Украјинске кризе. За такву потенцијалну улогу је свакако значајно да наши дипломатски представници имају кредибилитет поштених и искрених професионалаца.

5.1.4. Ефикасност

Начелно ефикасности система одбране и безбедности треба сагледавати у релацијским оквирима потреба да се држава непрекидно брани од свих спољних и унутрашњих безбедносних изазова, ризика и претњи, с једне стране и њених реалних економских и политичких потенцијала које су јој на располагању. Другим речима казано, суштина ефикасности система одбране и безбедности је избегавање изненађења било које врсте. Критеријум ефикасности мери се односом постигнутих резултата и уложеног ангажовања, како људског рада тако и финансијских средстава. Таква анализа ће показати ефикасност система који се огледа у чињеници да је систем ефикаснији уколико је постигнути већи успех са што мањим улагањем.⁵²⁸

Проблем код испитивања ефикасности конкретног система је чињеница да је тешко испитати ефикасност система који делује према иностранству. Квантитативна анализа извештаја представништва система одбране у иностранству само делимично може да задовољи објективну процену резултата њиховог рада. Много је комплексније анализирати квалитативне резултате деловања, јер је реч о веома различитим условима у којима се задаци реализују што зависи од ситуације у држави пријема и наших националних интереса, а на њих нарочито утичу следећи чиниоци: степен развијености билатералне сарадње, компатибилности спољнополитичких интереса укључујући нарочито безбедносну и одбрамбену политику две државе, степен интеграције и положај државе пријема у евроатлантским политичко-безбедносним организацијама и слично.

Оправдано се поставља питање на који начин мерити успешност представништва система одбране у иностранству, а да буде обезбеђен елементарни услов објективности. Јасно је да се приликом оцењивања успешности морају узети у обзир краткорочни и средњорочни задаци представништва система одбране, али овако једноставан критеријум крије и системске недостатке.

⁵²⁸ Ракић Миле и Вејновић Душко: *Ibid*, стр. 88-90; Танасковић Стево и Вукadinовић Душан: *Ibid*, стр. 30-31.

То ћемо покушати да илуструјемо следећим релативно уобичајеним примером да је изасланство одбране добило задатак на дискретан начин прикупи сазнања о постојању воље државе пријема да потпише споразум о сарадњи са системом одбране Републике Србије. Међутим, релевантни представници система одбране државе пријема нису исказали спремност за потписивање споразума, јер њихова политика одбране фаворизује сарадњу са чланицама НАТО. Тако смо дошли до објективне ситуације да се наша иницијатива реално неће остварити, иако за то постоји интерес, али у томе нема субјективне одговорности изасланика одбране.

Анализирајући овај пример, можемо потврдити комплексност мерења успешности представника система одбране у иностранству, али и закључити неколико чинилаца који утичу на тај процес. Првенствено је реч о степену оспособљености представника у иностранству, што је и основни циљ оцењивања њиховог ангажовања. Међутим, овде није реч о оцењивању изасланика одбране или војног представника, већ о функционисању читавог система представништва одбране у иностранству. Због тога је веома значајно сагледати и објективно проценити реалност постављених задатака представницима система одбране. Наведени пример указује на потребу да се објективно сагледа и процени субјективно ангажовање, које мора задовољити професионалне критеријуме ангажовања представника система одбране⁵²⁹, и раздвоји од објективе датости које диктира реализација стратегијских опредељења која зависи од: доминантних процеса у међународној политици, интереса других међународних субјеката и положаја Републике Србије у глобализованом друштву⁵³⁰. Дакле, једино симбиоза функционалног ангажовања управног и извршног дела система представништва у иностранству може дати објективне резултате успешности.

Када би и претпоставили да је читав описани процес оцене успешности постојећег система представништва у иностранству дао позитивне резултате и даље нисмо у потпуности у могућности да сагледамо успешност целокупног система представништва у иностранству. Такву оцену морамо довести у корелацију са свеукупном спољнополитичком оријентацијом, политиком одбране и безбедности, као и дефинисаним приоритетима у Стратегији националне безбедности и Стратегији одбране Републике

⁵²⁹ Лилић Стеван: *Управно право-управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010, стр. 171-173.

⁵³⁰ За више видети Hill Christopher: *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, New York, 2003, pp. 127-155; Evans Sam: *The 3GS Methodology: A Practical Approach to Strategic Foresight*, Royal College of Defense Studies, UK, 2014, pp. 1-8.

Србије. Потребно је да се одредимо према постојећој мрежи изасланстава одбране⁵³¹ и војних представништава при међународним организацијама и да ли њихов број и распоред задовољава кључне интересе система одбране уз уважавање наших капацитета у људству и финансијских могућности⁵³².

Као што смо већ нагласили, неспорна је и чињеница да у раду наведених представништава сарадња заузима све значајније место⁵³³, док је функција извештавања, одувек имала примарну улогу. Зато све државе настоје да у великим центрима моћи у свету имају своје представнике, који ће извештавати о ситуацији у центрима одлучивања у глобалним размерама. Одабиром држава у којима ће деловати представници система одбране, шаље се јасна политичка порука о заинтересованости за сарадњом, али и о значају наведене државе за спољнополитичко позиционирање Републике Србије. Зато не треба да чуди што Србија има изасланства одбране у готово свим државама у региону, изузев Албаније и Црне Горе. Истовремено, постоје изасланства и у великим центрима у Евроазијском региону, Северној и Јужној Америци и Африци⁵³⁴. Ту спадају и четири стуба стратегијске оријентације Републике Србије: ЕУ, Русија, САД и Кина, али и државе БРИКС-а, изузев Индије, с тим да је мисија при НАТО акредитована и за сарадњу са органима заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ⁵³⁵. Наредно спољнополитичко опредељење у Стратегији националне безбедности Републике Србије је везано за сарадњу са нестврстанима, где имамо изасланства у Египту, Анголи и Бразилу. Као одговор на приоритете везане за регионалну сарадњу, политика одбране је јасно дефинисала приоритете на регион Југоисточне и Централне Европе⁵³⁶.

У неким случајевима сарадња може подразумевати и примарни интерес наше наменске индустрије за продају наоружања, војне опреме или технологије. Тада смо у прилици да много једноставније утврдимо успешност ангажовања представништва

⁵³¹ Odluka o broju i rasporedu izaslanstava odbrane Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 74/2009.

⁵³² За више видети Кековић Зоран, Глишић Горан и Комазец Ненад: *Приступ методологији интегралног управљања ризиком у организацији*, Војно дело, 3/ 2010, Београд, стр. 243-253.

⁵³³ За више о сарадњи у безбедности (на енглеском *cooperative security*) видети Симић Р. Драган: *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 83-102.

⁵³⁴ За шему распоред изасланства одбране Републике Србије видети званичан сајт: www.voia.gov.rs, 11.02. 2014.

⁵³⁵ За више о сарадњи са наведеним институцијама видети Група аутора: *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској унији*, Медија центар Одбрана, Београд, 2014.

⁵³⁶ *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009, стр. 18-24.

одбране, јер поред несумњивог примата квантитативних показатеља реализације наведених послова, остали показатељи ангажовања изасланика одбране имају секундарни значај. То ипак не значи да су наведени изасланици ослобођени обавезе редовног извештавања о стању у држави пријема и других послова, већ само дефинише тежиште њиховог ангажовања и оцењивања успешности. Уосталом, имајући у виду примарни интерес за отварање таквог изасланства, с правом се поставља питање да ли тај изасланик има могућности да дође до података од виталног значаја за систем одбране и безбедности Републике Србије.

Можемо констатовати да је ефикасност мреже представништва система одбране у иностранству под константним надзором и редовно се анализира најмање једанпут годишње у склопу годишње анализе организацијских јединица система одбране. Међутим, као што је већ наведено реч је о анализи ефикасности сваке организацијске целине, а не читавог система представништава одбране у иностранству. Ова чињеница указује на један, по нашем мишљењу, системски пропуст. Наиме, реч је о томе да се ситем представништава одбране у иностранству не анализира на свеобухватан начин у функционалном смислу, већ парцијално према надлежностима организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу и Војнообавештајне агенције, односно углавном према критеријуму сарадње и извештавања на билатералном и мултилатералном плану. Чињеница да су наведене организацијске јединице у Министарству одбране раздвојене и да се њихове функционалне надлежности „укрштају“ тек на нивоу министра одбране, указују на могућност системског организацијског пропуста, о чему је већ било речи.

Међутим, посебно је важна чињеница да је анализа ефикасности читавог система представништва одбране у иностранству препуштена једној особи, односно министру одбране. То сматрамо као неодговарајућим организацијско-функционалним решењем, је тако важна функција система одбране препуштена анализи лица, која може бити, али и не мора, заинтересована за спољну политику и контакте са страним представницима. То зависи од мноштва фактора, међу којима су особине личности, његово претходно животно и радно искуство, схватање функције министра одбране и слично⁵³⁷.

⁵³⁷ Mitić Miodrag: *Ibid*, str. 201-206.

Оптимално организацијско-функционално решење, које би отклонило наведени системски недостатак и уважило савремена искуства страних система одбране, било би засновано на централизованом управљању целокупним системом представништва одбране у иностранству. Наравно да је реч о дилеми која заслужује мултидимензионалну и мултифункционалну анализу засновану на прецизније дефинисаним приоритетима спољне политике Републике Србије.

Крајње поједностављено, то се своди на приоритете политике одбране, која би из стратегијских опредељења уследила, на одабир функције извештавања и, следствено томе, додељивање функције управљања Војнообавештајној агенцији. Друга опција подразумева изражавање тежишта политике одбране на функцију сарадње и организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу над читавим системом представништва одбране у иностранству, укључујући и билатерална представништва. У оба случаја се могу применити страна искуства, које би требало прилагодити нашем правном систему, али оба доносе ефикаснији и стабилнији систем управљања и контроле рада представништва система одбране Републике Србије у иностранству. На овај начин бисмо системски отклонили утицај воље и способности једне особе, односно министра одбране у спољнополитичком представљању, али и добили на квалитету управљања тим системом. То би системски остварило повољнију позицију управљачког дела система представништва у иностранству у Министарству одбране. С једне стране се избегава подељена одговорност, која делимично сада постоји и министру одбране може правити проблем у руковођењу, што се избегава централизованим начином управљања без обзира којој организацијској структури се она додели у надлежност. Поред тога, централизованим организацијом се стварају предуслови за рационално руковођење, које подразумева: планирање, организовање, командовање, координацију и контролу⁵³⁸. Дакле, организацијска јединица којој би се дала надлежност да управља свим представништвима система одбране била би одговорна и за свеобухатно мерење ефикасности функције спољнополитичког представљања система одбране Републике Србије у иностранству.

⁵³⁸ Процесом руковођења бавили су се многи научници из области организације рада или менаџерство како је то усвојила савремена наука. Анри Фајол је први рашчланио процес руковођења на пет функција: планирање, организовање, командовање, координацију и контролу. Међутим, савремени аутори све чешће распознају смо три функције: планирање, организација и контрола, а под организацијом подразумевају командовање и координацију. Наведено према Tanasković Stevo i Vukadinović Dušan: *Ibid*, str. 63-69.

5.1.5. Професионаланост

У свакодневном говору, под појмом „професионалац” најчешће се подразумева да се радио о лицу које неки посао обавља као своје стално, основно занимање⁵³⁹. Следствено томе, професија се може схватити као правила понашања и деловања одређене струке, односно посебна врста функционалне групе с високо специјализованим карактеристикама. Професионализам је, дакле, организација који у своје редове прима искључиво професионалце, односно лица која су обучена и оспособљена да поштују правила струке и њене етичке норме. Да би био припадник професионалне групе није довољно само познавање њених правила, већ и њихово поштовање у свакодневном раду. У супротном постоји могућност да лице буде стављено под сумњу или чак искључено из професионалне групе⁵⁴⁰. Савремени официрски кор је високо професионализован, а сваки официр има своју специјализацију, односно област за коју је школован и усавршаван током вршења службе⁵⁴¹.

Стратегија националне безбедности Републике Србије је дефинисала основне циљеве политике одбране, а као први задатак, који произилази из циљева, је трансформација и професионализација система одбране. Оба задатка су реализована, с тим да трансформацију треба више посматрати као процес, односно константно преиспитивање и побољшање организацијско-функционалних решења ради јачања способности система одбране.

Професионализација се, преваходно односи на Војску Србије, јер је Уредбом Владе Републике Србије суспендовано обавезно служење војног рока, које је до тада предвиђао Законом о одбрани. Начело професионалности постоји дуго у традицији српског официра и у блиској је вези са историјским успонима и падовима српске државе⁵⁴². Јасно опредељење за изградњу професионалног система одбране Републике Србије започиње много пре 2009. године, када је усвојена Стратегија одбране. Још 2005. године Министарство одбране је усвојило документ под називом „Професионализација

⁵³⁹ Вујаклија Милан: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 759-760.

⁵⁴⁰ *Webster's International Dictionary*, Second Edition, G&C Merriam Company, Springfield, Mass., USA, 1955, p. 1976.

⁵⁴¹ За више видети Нантингтон Р. Самјуел: *Војник и држава – теорија и политика цивилно-војних односа*, Центар за студије ЈЕ Европе, FPN и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 9-20.

⁵⁴² Видети више Бјелајац Миле: *Дипломатија и војска - Србија и Југославија 1901-1999*, Медија центар Одбрана и Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2010.

ВСЦГ – идејни пројекат”⁵⁴³, у коме су наведени сви спољнополитички и унутрашњи аспекти професионализације система одбране тадашње државе.

Будући да је у Стратегији националне безбедности Републике Србије професионалност дефинисана као начело функционисања система одбране, настојаћемо да функцију представљања система одбране у иностранству анализирамо и кроз наведену призму, иако је од упућивања првих војних изасланика Краљевине Србије реч о професионалцима⁵⁴⁴. Дакле, неће бити фокусирања на формална, већ суштинска одређења професионалности, који подразумевају систем вредности и правила понашања⁵⁴⁵.

Из дефиниције професионализма се види да је реч о релативно сталном обављању посла у виду заната, односно струке. Истовремено, из дефиниција дипломатије, као професије, смо били у прилици да сагледамо комплексност и захтевност наведене струке и наглашеност савремених трендова српског законодавства на јачању професионализма наведене делатности. Потребно је, дакле, сагледати како се систем одбране одредио према начелу професионалности у пракси и да се сагледа нормативно уређење кадра који обавља функцију представљања у иностранству.

На дужност у представништва система одбране Републике Србије у иностранству се упућују професионални припадници Војске Србије који испуњавају посебне критеријуме који прописује министар одбране⁵⁴⁶. Наведени критеријуми су, као што смо већ уочили, израђени одвојено за кандидате који конкуришу за дужности у изасланствима одбране и оне за рад у представништвима при међународним организацијама, као да је реч о две независне функције, а не јединствене функције система одбране. Суштински, нема већих разлика у избору људства за наведене функције, али су их израдили различите организацијске целине у саставу Министарства одбране⁵⁴⁷. И на овом примеру се јасно уочава нејединство у управљању функцијом представљања система одбране у иностранству, не само у организацијском, већ и у нормативном смислу. Наиме, министар

⁵⁴³ *Професионализација ВСЦГ – идејни пројекат*, Министарство одбране, 2005.

⁵⁴⁴ Миленковић Александар: *135 година војнодипломатског представљања Републике Србије у свету*, Војно дело, 4/2013, стр. 329-348.

⁵⁴⁵ За више видети Басара Михајло: *Систем вредности као чинилац професионализације Војске Србије*, Зборник радова Војна професија у Србији, Војноиздавачки завод, Београд, 2010, стр. 20-36.

⁵⁴⁶ Правилник о војним представништвима, Службени војни лист Републике Србије, бр. 13/2010, члан 45 и Правилник о изасланствима одбране, Службени војни лист Републике Србије, бр. 25/2009, члан 41.

⁵⁴⁷ Одлука о посебним критеријумима за пријем на рад у изасланство одбране, Службени војни лист Републике Србије, бр. 12/2010 и Одлука о посебним критеријумима за пријем на рад у војна представништва Републике Србије, Службени војни лист Републике Србије, бр. 20/2010.

одбране доноси две одлуке у којима се регулишу слични, али не и истоврсни, поступци и процедуре за избор кадра за рад у представништвима. Мишљења смо да би ресорно министарство требало да има јединствени критеријум који регулише материју избора и припреме кадра за упућивање у представништва у иностранству, тим пре што је реч о истој функцији и, барем би требало бити, истој групи професионалаца за попуну наведених дужности⁵⁴⁸.

Овде се, оправдано, може поставити питање оправданости примене института интерног конкурса⁵⁴⁹ за одабир људства система одбране које се упућује на дужности у иностранство, барем у облику у коме је то регулисано позитивном подзаконском регулативом. Јасно је да је реч о демократском институту, који подразумева једнака права и могућности свих припадника система одбране да конкуришу за наведене дужности, али остаје отворено питање поштовања начела професионализма. Реч је о томе да се институтом интерног конкурса није приступило селективно и тиме системски обезбедило поштовање начела професионализма. Тако се одлукама о избору војних представника и изасланика одбране предвиђа да сва професионална војна лица, без обзира на дужности које су до тада обаљали у систему одбране, имају права да конкуришу за представништва у иностранству у складу са предвиђеним критеријумима⁵⁵⁰. У подзаконским актима Министарства одбране се отишло и корак даље у проширењу могућности да кадар који се никада није професионално бавио питањима међународних односа омогући обављање дужности у иностранству. У настојању да се обезбеди квалитетна селекција кадра у одлукама за избор кандидата за дужност у иностранству предвиђа се обавеза да њихов претпостављени да мишљење, предлог и сагласност за кандидата⁵⁵¹. Остаје нејасно које

⁵⁴⁸ Реч је о лицима која обављају обавештајне послове и послове међународне сарадње у систему одбране, који према обе одлуке имају приоритет у попуни наведених дужности, с тим да се при избору изасланика одбране предвиђа понављање конкурса или непосредна попуна дужности, док се код избора војног представника при међународној организацији искључиво предвиђа понављање поступка конкурса. Упореди Одлука о посебним критеријумима за пријем на рад у изасланство одбране, Службени војни лист Републике Србије, бр. 12/2010, члан 11 и Одлука о посебним критеријумима за пријем на рад у војна представништва Републике Србије, Службени војни лист Републике Србије, бр. 20/2010, члан 4.

⁵⁴⁹ Видети: Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik RS, br. 41/2007 - prečišćen tekst i 109/2009.

⁵⁵⁰ Одлука о посебним критеријумима за пријем на рад у изасланство одбране, Службени војни лист Републике Србије, бр. 12/2010, члан 2 и Одлука о посебним критеријумима за пријем на рад у војна представништва Републике Србије, Службени војни лист Републике Србије, бр. 20/2010, члан 4.

⁵⁵¹ Правилник о изасланствима одбране, Службени војни лист Републике Србије, бр. 25/2009, члан 3, став 3 и Правилник о војним представништвима, Службени војни лист Републике Србије, бр. 13/2010, члан 5 алинеја 3.

референце у погледу теоријских и практичних искустава могу имати наведена лица о професионалним захтевима којима кандидат за дужност у иностранству треба да испуни с обзиром да наведене послове до тада нису обављали. Тако су, иначе високо позиционирани припадници система одбране, доведени у позицију да одлучују о способности кандидата за дужност које недовољно познају, али и да процењују способност кандидата за делатност коју они никада нису обављали. С друге стране, на овај начин су руководиоцима Војнообавештајне агенције и организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу донекле ускраћена права и обавезе избора кадра, с обзиром на њихову одговорност за функционисање службе у њиховим надлежностима.

Поред тога, начело професионализма је наведеном подзаконском регулативом афирмисано само у једном члану, који предвиђа могућност да, уколико кандидати имају исте услове, предност буде дата кандидату који је обављао дужности на обавештајним пословима или међународне сарадње у систему одбране⁵⁵². Може се рећи да је професионално усавршавање и вођење кадра за потребе представништва система одбране у иностранству донекле доведено у питање увођењем института конкурса за избор лица за наведене дужности. Нема сумње да је намера лица која су усвојила наведену подзаконску регулативу била недвосмислена и да је заснована на потреби да се најквалитетнији кадар у систему одбране упуту у иностранство, али се при изради наведених аката није посветила потребна пажња професионалним критеријумима за њихов избор и специфичностима обављања наведених дужности.

У крајњем, да није реч о вештини, или занату, како је то оправдано навео професор Митић⁵⁵³, не би постојала ни професија дипломата, већ би ту делатност обављали аматери. Као што је то Хангтингтон у анализи професије савременог официра, оправдано, истакао следеће њихове карактеристике:

- стручност, која обухвата: 1) организовање, опремање и оспособљавање војне силе, 2) планирање њених активности и 3) усмеравање њених операција у и ван борбе;

⁵⁵² Правилник о изасланствима одбране, Службени војни лист Републике Србије, бр. 25/2009, члан 9 и Правилник о војним представништвима, Службени војни лист Републике Србије, бр. 13/2010, члан 9.

⁵⁵³ За више видети Mitić Miodrag: *Diplomatija, delatnost, organizacija, veština i profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999.

- одговорност, под којом се превасходно подразумева друштвену одговорност да сопствене способности не користи у сопствену корист јер тиме слаби основе друштва, при чему је од посебног значаја професионална мотивација која мора бити јасно дефинисана;

- припадност групи, односно корпоративни, бирократски, карактер официјерског кора, у коме влада хоризонтална подела према чиновима и родовима односно службама, која је јасно одређена, уз изузетке који представљају „резервни официри”.⁵⁵⁴

Анализирајући наведене карактеристике официјерске професије на конкретном примеру представништва у иностранству, уочавају се следеће недоследности:

- системска могућност да се лицима која нису стручна⁵⁵⁵ дозволи да конкуришу за дужности у иностранству, директно утиче на начело професионализма јер се тиме крши један од основних предуслова према његовој дефиницији.

- одговорност, која по дефиницији проистиче из стручности јер уколико лице нема сазнања о свим аспектима ангажовања није у прилици ни да се понаша у складу са њиховим захтевима. Овде није реч само о пуком упознавању са специфичним правилима струке, већ неопходности да се она прихвате као сопствена правила за шта је неопходно искуство и време проведено у реализацији послова са иностраним фактором⁵⁵⁶;

- припадност групи је апсолутно упитна, с обзиром да се лица која се никада нису бавила наведеном проблематиком појављују у колективима која су формирана на професионалној основи.

Начело професионализма не подразумева само одабир кадра, већ и обавезу да људство ангажовано на дужностима у иностранству своје послове реализују у складу са правилима струке, односно професије. То обухвата и припрему кандидата за дужности у иностранству, начин примопредаје дужности, контролу квалитета и квантитета ангажовања на функционалним задацима и критеријуме за оцењивање људства⁵⁵⁷. Овде се јавља још једна недоумица, имајући у виду да постоје два правилника која регулишу област представљања система одбране у иностранству. Поставља се питање према којим

⁵⁵⁴ За више видети: Hantington P.Samjuel: *Ibid*, str. 13-20.

⁵⁵⁵ Стручност, у конкретном смислу, подразумева не само формално образовање, него и искуство у раду као битан сегмент професионализма у његовом практичном облику.

⁵⁵⁶ За више видети: Сретеновић Миролуб: *Професионалне способности официјера у будућем оперативном и радном окружењу*, стр. 215-221, преузето из зборника радова са научностручног скупа са међународним учешћем: *Потребна знања официјера Војске Србије 2010-2020*, Војна штампарија, Београд, 2009.

⁵⁵⁷ Правилник о изасланствима одбране, Службени војни лист Републике Србије, бр. 25/2009, члан 69 и Правилник о војним представништвима, Службени војни лист Републике Србије, бр. 13/2010, члан 73.

правилима понашања, односно правилима струке, ће се понашати представници система одбране у иностранству? Наизглед је реч о једноставном одговору. Војни представник ће се понашати у складу са Правилником о војним представништвима, а изасланик одбране ће поштовати Правилник о изасланствима одбране. Међутим, реч је о различитим организацијским целинама, према надлежностима, традицији постојања и организацијског устројства, месту у систему државне управе, организационој и функционалној култури и другим факторима. Примера ради Војнообавештајна агенција је обавештајна служба са дугом традицијом, самосталан орган у саставу Министарства одбране, њен директор је стални члан Савета за националну безбедност, а један од основних начела реализације њених задатака је начело тајности⁵⁵⁸. С друге стране, организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу је релативно нова организацијска јединица Сектора за политику одбране, која има надлежност да координира све елементе система одбране на пољу међународне сарадње, организацијски и функционално је устројена по моделу министарства спољних послова, а своје задатке реализује са великим степеном транспарентности.

Дакле, према природи ствари, за очекивати је да Војнообавештајна агенција, у професионалном смислу, фаворизује функцију извештавања приликом припрема људства, током обављања дужности и оцењивања. Од организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу се, у складу са њеним надлежностима, очекује да тежиште интересовања и активности усмери на функцију сарадње представништава система одбране у иностранству. На овај начин подзаконски уређен систем представљања у иностранству не обезбеђује јединство деловања система одбране, јер постоји могућност да једну инструкцију министра одбране Војнообавештајна агенција схвати и реализује на један начин, а организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу на други. То је и логично имајући у виду наведене различитости две организацијске целине из којих проистичу и професионални критеријуми по којим се поступа.

Неопходно је сагледати још један аспект професионализма и то онај који је условљен организацијском структуром система одбране и функционалним везама

⁵⁵⁸ За више видети Бајагић Младен: *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010.

професионалног кадра са политичким функционерима у систему одбране. Наизглед, овде нема никаквих узрочно-последичних веза са професионализмом, јер су професионалци дужни да се потчине вољи политичких функционера, уз њихову законску обавезу за поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности. Међутим, у пракси то најчешће није случај јер је веома тешко раздвојити професионалце и политичке функционере за које они раде. То није случај само у Републици Србији или на Балкану, већ и у државама са много дужом демократском традицијом⁵⁵⁹. У Републици Србији, као и у већини држава у региону нема те правне традиције и политичке културе која би гарантовала поузданост професионалног интегритета.⁵⁶⁰

Укидањем Обавештајне управе, која је била организацијска целина Генералштаба и формирањем Војнообавештајне агенције у саставу Министарства одбране⁵⁶¹, дошло је до функционалног зближавања руководећих структура Војнообавештајне агенције са политичким функционерима у Министарству одбране. До тада је само начелник Генералштаба имао редовне функционалне везе са министром одбране и другим политичким функционерима. С обзиром да је у складу са уставним решењима председник Републике Србије врховни командант, а да је Министарство одбране у саставу Владе, као извршног органа власти, може се рећи да је изазов политичког утицаја на професионализам још израженији у односу на државе са другачијим уставним уређењем. Постоје различити модели додељивања надлежности између председника, министра одбране и начелника Генералштаба, али се у сваком од њих посебно место и значај придају професионализму и остваривању ланца командовања који је у рукама првог војника у држави⁵⁶². У том случају би начелник Генералштаба био у позицији да контролише ланац командовања, као и напредовање у служби официра по професионалним стандардима, а не према политичкој вољи⁵⁶³. С обзиром на тренд појачаног ангажовања Војске Србије у мултинационалним операцијама ван националне територије, а тиме и појачану потребу за

⁵⁵⁹ Ту свакако има и другачијих примера, као што је Велика Британија, где професионалци промене мноштво политичких функционера током каријере.

⁵⁶⁰ Петровић Милан и Прица Милош: *Ibid*, стр. 59.

⁵⁶¹ Одлуком министра одбране од 14. септембра 2004. године је, поред наведених организацијских промена, формирана је и Управа за обавештајно-извиђачке послове и електронска дејства (Ј-2) у саставу Генералштаба.

⁵⁶² За више видети: Марковић Ратко: *Ibid*, стр. 414-420; Hantington P. Samjuel: *Ibid*, стр. 186-201.

⁵⁶³ За више видети: Hantington P. Samjuel: *Ibid*, стр. 237-288.

њиховом обавештајном подршком, опција да се Војнообавештајна агенција организацијски постави у саставу Генералштаба Војске Србије добија на значају.

Чињеница да су многе уређене државе, попут Аустрије, Руске Федерације, СР Немачке и Велике Британије, задржале органе управе над представништвима система одбране у иностранству у саставу Генералштабова указују да се и у организацијском смислу води рачуна о професионализму њених припадника. Имајући у виду да наведене државе имају значајну традицију и културу спољнополитичког деловања, не треба искључити и наведени концепт као опцију за организацијско позиционирање управљачког дела представништва система одбране у иностранству. На овај начин би се обезбедили бољи услови за професионално деловање представништва у иностранству, посебно имајући у виду утицај политичких структура.

У нацрту Закона о спољним пословима Републике Србије предвиђа се успостављање конкретних критеријума за стицање дипломатских звања⁵⁶⁴ и професионализација дипломатске службе. Истовремено се у систему одбране, функција представљања у иностранству своди на конкурсни избор кадра⁵⁶⁵, чиме се губи могућност каријерног вођења кроз службу, предвидљивост у каријери и дефинисања професионалних стандарда за вршење службе у иностранству.

5.2. Традиционална (класична) организацијска структура управљања представништвима система одбране у иностранству

У поглављима која су разматрала страна искуства у организацијским решењима уочена је правилност да ниједан управљачки систем, без обзира на структуру и величину министарства одбране, нема организацијски раздвојену управљачку структуру представништва система одбране у иностранству. У организацијско-функционалним решењима представништва система одбране Републике Србије је примењен раздвојени модел управљања, који нема упориште ни у искуствима страних држава нити у теоријским

⁵⁶⁴ Нацрт закона о спољним, пословима, чланови 57-64 и 70-86. Преузето са сајта: http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne_rasprave/164/JAVNI-POZIV-za-ucescu-u-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-zakona-o-spoljnim-poslovima.html?alphabet=lat, 23.12. 2014. године

⁵⁶⁵ Правни основ за наведену процедуру је Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2007 – пречишћен текст и 109/2009. У члану 3, наводи се као могућност да руководилац државног органа одлучи да попуни радно место интерним конкурсом, дакле нема обавезности у спровођењу конкурса.

разматрањима организације система одбране. У прилог томе иде и анализа функционалних решења путем критичког сагледавања појединих начела датих у Стратегији одбране: јединства, непрекидности, поузданости, ефикасности и професионалности. Јасно је да се Република Србија мора одредити према овако успостављеној организацијско-функционалној уређености управе представништва система одбране у иностранству, како би обезбедила потпуно поштовање начела функционисања система одбране и створила претпоставке за ефикаснију реализацију спољнополитичких циљева у условима савремених међународних односа.

Анализирајући све што је до сада наведено, сматра се да постоје два организацијска модела представништва система одбране у иностранству за које се Република Србија може одредити. Реч је о традиционалном, или класичном, моделу у коме Војнообавештајна агенција има централно место у управљачкој структури и условно названо модерни, односно интеграциони, модел у коме се централизација управљања представништвима система одбране у иностранству поверава Сектору за политику одбране, односно организацијској јединици Министарства одбране задуженој за међународну војну сарадњу. Неопходно је нагласити да оптималан модел управљања представништвима система одбране у иностранству не може бити успостављен без политичке одлуке о дугорочним спољнополитичким циљевима Републике Србије и мултифункционалне анализе која ће довести до адекватне организацијске структуре која може најоптималније да одговори захтевима националне политике и савремених услова међународних односа.

Суштински, овде је реч о државном питању за које је неопходно постићи најшири могући консензус на основу кога се могу створити услови за дугорочно, функционално и циљно рационално уређење представништва система одбране у иностранству. У складу са стратегијским документима, Република Србија се јасно определила за прикључење европским интеграционим процесима. Међутим, поставља се питање колико су европске интеграције релевантне за дугорочно уређење представништва система одбране према интеграционом моделу, имајући у виду чињеницу да је западни свет доминантно уједињен у оквиру НАТО када је реч о војнополитичким питањима. На том плану се Европска унија

појављује као алтернативна снага са релативно скромним могућностима и домаћајем у односу на Алијансу.⁵⁶⁶

С друге стране, истрајавање на политици војне неутралности Република Србија, окружена чланицама НАТО или аспирантима за чланство, не пружа могућност потпуне афирмације интеграционог модела организације представништва система одбране у иностранству. Пре би се могло рећи да објективна позиционираност Републике Србије на безбедној мапи Европе указује на неопходност примене класичног модела уређења представништва система одбране у иностранству. Управо су ово нужни показатељи неопходности дугорочне стратегијске опредељености Републике Србије, који су једни од предуслова за избор адекватног модела представништва одбране у иностранству. Због наведених недоумица и недоречености спољнополитичких амбиција Републике Србије, нужно је разрадити оба модела управљања представништвима система одбране у иностранству и сагледати њихове предности и мане у организацијском и функционалном смислу.

Традиционална, или класична, организацијска структура управљања подразумева да Војнообавештајна агенција представља централни орган система одбране који планира, организује, реализује и контролише функцију представљања система одбране у иностранству, укључујући билатерално и мултилатерално представљање. Позиционираност Војнообавештајне агенције у систему одбране и државне управе несумњиво обезбеђује услове за реализацију наведене функције, будући да је реч о самосталном органу у саставу Министарства одбране и елементу система националне безбедности и организацијској јединици са значајном традицијом и историјским наслеђем⁵⁶⁷.

Прописом о унутрашњој организацији и надлежностима организацијских јединица Савезног секретара за народну одбрану (ССНО) из 1984. године II (Војнообавештајној) Управи су додељени послови сарадње са одговарајућим страним службама у складу са утврђеном државном политиком⁵⁶⁸. Послове међународне војне сарадње, протокола, превођења у усменој и писаној комуникацији са страним представницима и пасошке

⁵⁶⁶ За више видети Kagan Robert: *The return of History and the end of Dreams*, Alfred A. Knopf, New York, 2008, pp. 10-25.

⁵⁶⁷ *Војнообавештајна служба у Србији*, Медија центар Одбрана, Београд, 2014.

⁵⁶⁸ *Savezni sekretarijat za narodnu odbranu 1945-1985*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1989, str. 341.

послове за систем одбране у то време су били у надлежности Одељења за везу са страним војним представницима. Наведено одељење је од краја Другог светског рата до 1972. године било у организацијској структури Управе безбедности, а од тада је потчињено Кабинету ССНО⁵⁶⁹. Од наведених надлежности Одељење за везу са страним војним представницима је, током деведесетих година прошлог века добио још и послове међународне контроле наоружања у складу са преузетим уговорним обавезама.⁵⁷⁰ Овако уређен систем који је спроводио међународну сарадњу, условно назван традиционални, са мањим изменама је функционисао све до 2004. године. Војнообавештајној управи је било у надлежности управљање системом представника у иностранству, а Одељењу за везу са страним војним представницима сарадња са акредитованим страним представницима. Будући да је Одељење за везу са страним војним представницима било у саставу Кабинета министра одбране, раније савезног секретара за одбрану, читав систем је био под функционалним надзором највишег руководећег органа система одбране. Слична решења се и данас, уз одређене специфичности, могу уочити у организацијским решењима Руске Федерације.

Место Војнообавештајне агенције у савременом систему националне безбедности Републике Србије пружа многоструке предности у односу на друге организацијске целине Министарства одбране за управљање представништвима у иностранству⁵⁷¹. Превасходно је реч о законски дефинисаним задацима Војнообавештајне агенције који се, у односу на мисије Војске Србије, могу представити на следећи начин:

Мисија	Задатак Војске Србије	Задатак Војнообавештајне агенције
1. Одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља	1.1. Одвраћање од оружаног угрожавања	1.1. Праћење и истраживање политичко-безбедносне ситуације у окружењу, која може да генерише ризике и претње безбедности државе
	1.2. Одбрана територије	1.2. Праћење војног фактора међународних односа
	1.3. Одбрана ваздушног простора	

⁵⁶⁹ *Savezni sekretarijat za narodnu odbranu 1945-1985*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1989, str. 358 i 387.

⁵⁷⁰ За више видети: Kaarbo Juliet and Ray James Lee: *Global Politics*, Wadsworth, Boston, 2011, pp. 271-279.

⁵⁷¹ За више видети: Tejlor A. Sten: *Uloga obavestajne delatnosti u nacionalnoj sigurnosti*, str. 284-304, преузето из Collins Alan, (ur.): *Suvremene sigurnosne studije*, Politička kultura, Zagreb, 2010.

2. Учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету	2.1. Учешће у међународној војној сарадњи	2.1. Усмеравање и планирање обавештајних припрема и обавештајног обезбеђења ВС
	2.2 Учешће у мултинационалним операцијама	2.2. Достављање и размена обавештајних података и информација са обавештајно-извиђачким органима и јединицама ВС
		2.3. Праћење криза у регионима где су или могу бити ангажоване националне снаге у мултинационалним операцијама
3. Подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности	3.1. Помоћ цивилним властима у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу	3.1. Представљање МО и ВС у иностранству
	3.2. Помоћ цивилним властима у случају природних непогода, техничких, технолошких и других несрећа	3.2. Заштита интереса МО и ВС и учешће у развоју међуармијске сарадње
		3.3. Обавештавање о условима и развоју догађаја у држави код које се акредитује

Табела број 15: Задаци Војнообавештајне агенције у мисијама Војске Србије⁵⁷²

Позиционираност Војнообавештајне агенције у систему националне безбедности Републике Србије је специфична, јер као самостални орган у саставу Министарства одбране реализује задатке везане за систем одбране, али реализује и друге задатке додељене од Савета за националну безбедност, конкретније Бироа за координацију служби безбедности, у складу са њиховим овлашћењима⁵⁷³. Реч је о задацима које је некада обављала Служба за информисање и документацију у саставу Министарства спољних послова, која је укинута ступањем на снагу Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије 2007. године⁵⁷⁴. Наведена пракса је уведена по инерцији, јер више није било офанзивне компоненте цивилне обавештајне службе, будући да је Друга управа БИА суштински офанзивна контраобавештајна служба са свега неколико

⁵⁷² Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009, члан 25, група аутора: *Bela knjiga odbrane*, Ministarstvo odbrane R. Srbije, Beograd, 2010, str. 42 и званичан сајт Војнообавештајне агенције: <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/voa/zadaci>, 12. 12. 2014..

⁵⁷³ Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник Републике Србије бр. 116/2007, чланови 5-13.

⁵⁷⁴ Закон о службама безбедности СРЈ, Службени лист СРЈ бр. 37/2002, члан Члан 12: „Служба за истраживање и документацију прикупља, анализира, процењује и доставља податке политичке, економске и безбедносне природе који се односе на стране државе, међународне организације, групе и појединце, од значаја за процес утврђивања и вођења спољне политике, а нарочито оне који указују на намере, активности, прикривене планове и тајна деловања која су усмерена на угрожавање заштите Уставом утврђеног поретка, безбедности, суверенитета и територијалног интегритета СРЈ и других државних интереса СРЈ”.

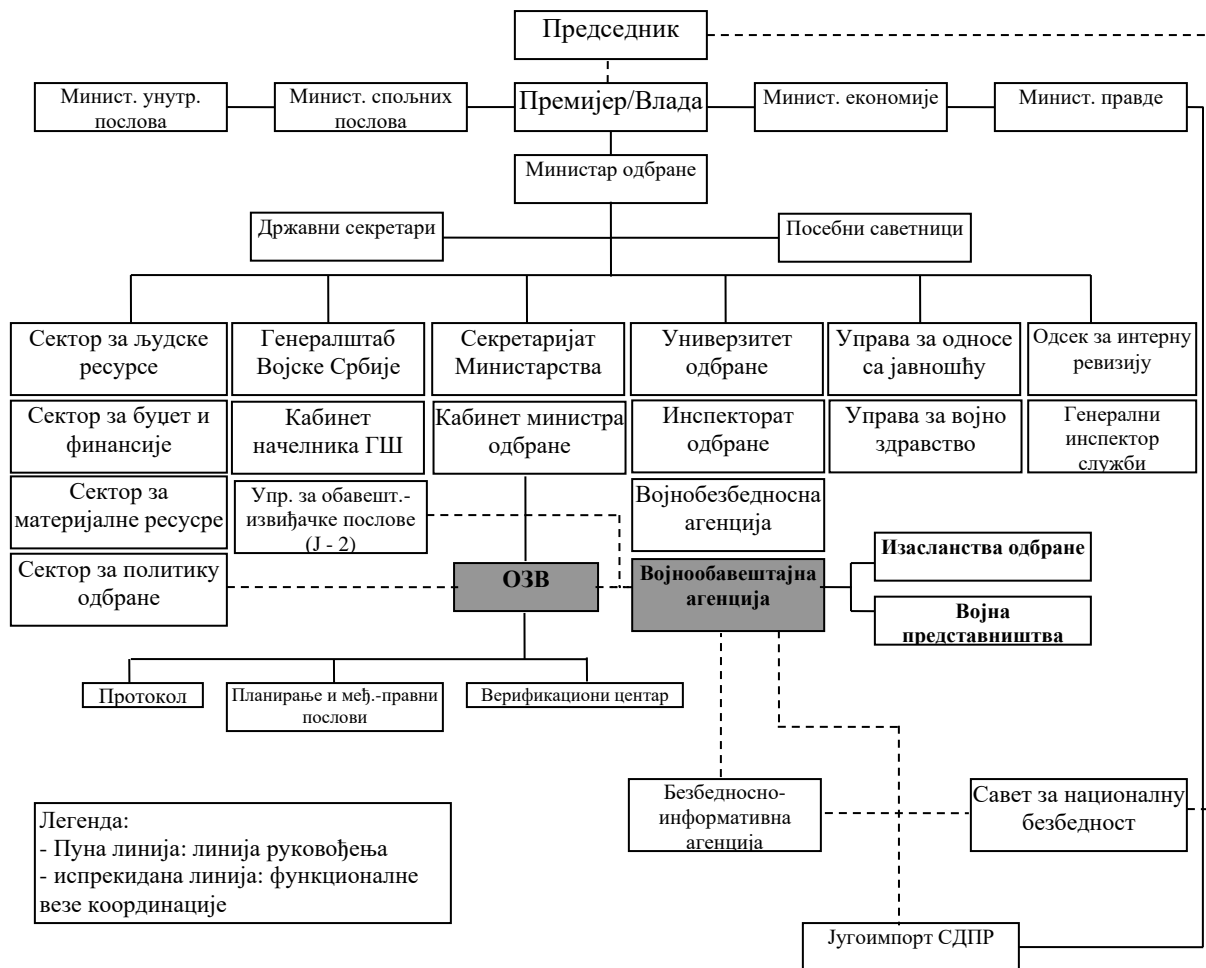
представника у иностранству⁵⁷⁵. На основу наведених чињеница јасно је да се обим послова Војнообавештајне агенције у пракси проширио и на сегменте такозваних цивилних обавештајних служби, а формиран Савет за националну безбедност је учинио да се резултати рада Војнообавештајне агенције њиховим каналима комуникације не задржавају само на кориснике у систему одбране, већ се достављају и другим државним органима. Имајући у виду позицију Војнообавештајне агенције у савременом систему безбедности, могло би се рећи да би централизацијом управљања представништвима система одбране у иностранству делимично била извршена и централизација спољнополитичког наступа на државном нивоу, као што су то учиниле Велика Британија и Краљевина Холандија⁵⁷⁶.

Дуга традиција коју поседује Војнообавештајна агенција у руковођењу представништвима система одбране у иностранству и практична искуства више генерација професионалног кадра на наведеним пословима, у крајњем је произвела и изграђеност институција у структури Војнообавештајне агенције, и појединаца који их чине, до те мере да је установљена професионална пракса и специјализација које нема у другим организацијским јединицама Министарства одбране, а везане су за различите аспекте рада са иностранством. То су, пре свих, експерти који се баве: праћењем међународних односа и стања безбедности, обуком кадра за дужности у иностранству за читав систем одбране⁵⁷⁷, комуникацијом, који обављају специфичне надлежности везане за комуникацију са представништвима у иностранству, финансије који има експертизу у области материјално-финансијске делатности у иностранству као делатности која се обавља у специфичним условима и спада под законску регулативу Републике Србије, али и државе пријема.

⁵⁷⁵ За више видети Бајагић Младен: *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010, стр. 46-57.

⁵⁷⁶ За више видети: Koerner Wolfgang: *Security Sector Reform: Defence Diplomacy*, Parliamentary Information and Research Service Library of Parliament, London, 2006; A Strong Britain in an Age of Uncertainty: *The National Security Strategy*, UK Parliament, London, 2010, p. 9-11 и Rademaker Michael: *National Security Strategy of the Netherlands: An Innovative Approach*, *An International Journal*, Vol.23, No.1, 2009, Amsterdam, pp. 51-61.

⁵⁷⁷ Ради се о Центру за усавршавање кадра обавештајне службе – ЦУКОС, јединственој институцији која усавршава кадар за дужности изасланика одбране и по својим надлежностима се може сматрати панданом Дипломатској академији „Коча Поповић” Министарства спољних послова Републике Србије у систему одбране.



Шема број 16: Начелна организацијска структура традиционалног модела управљања представништвима система одбране Републике Србије у иностранству

У зависности од организацијских и функционалних варијанти конкретно усвојеног решења, Одељење за везу са страним војним представницима може бити потчињено Кабинету министра или помоћнику министра за политику одбране. Варијанта са Одељењем за везу са страним војним представницима, као потчињеном организацијском јединицом Кабинета министра, обезбеђује повољније услове за координацију између Војнообавештајне агенције и Одељења за везу са страним војним представницима, уз истовремену контролну функцију највише инстанце Министарства одбране. С друге стране, опција да Одељење за везу са страним војним представницима буде потчињен Сектору за политику одбране ствара могућности централизованог планирања и реализације политике одбране на унутрашњем и спољнополитичком плану.

Постоји и трећа варијанта, која је поменута у претходним разматрањима, а реч је о опцији да се Војнообавештајна агенција потчини Генералштабу и тиме тежиште усмери на професионализам и обезбеђење подршке контингентима Војске Србије у мултинационалним окупацијама ван националне територије. Јасно је да сва организацијска решења имају својих предности и недостатака, али је то материја којом би се систем одбране бавио у конкретном процесу одлучивања.

Једна од функционалних предности представљеног организацијског модела би сасвим извесно била и значајно умањење броја извршиоца у организацијској јединици Министарства одбране задуженој за међународну војну сарадњу који су до сада пратили билатералну и мултилатералну сарадњу система одбране са иностранством, јер би њихове послове преузела аналитика Војнообавештајне агенције, која је иначе обављала наведене послове пре формирања организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу. Други део надлежности би преузели извршиоци Одељења за везу са страним војним представницима, у чији састав би се вратило људство протокола и верификационог центра. Истовремено, Кабинет министра би умањео број потчињених органа којима управља, јер би се све садашње комуникације које су везане за сарадњу са страним фактором свеле на две организацијске јединице које би биле под непосредним руководством. На овај начин би се отклониле примедбе које су уочене у функционисању представништва система одбране везане за реализацију начела јединства са свим последицама које носи садашње надлежности организацијских јединица које обављају сличне послове.

Следећа функционална корист од наведеног организацијског модела извесно је и могућност дугорочног планирања кадра и њиховог професионалног усавршавања и вођења кроз каријеру. У Војнообавештајној агенцији и Одељењу за везу са страним војним представницима би се, дакле, формирао кадар који би се кроз читав период професионалне каријере бавио проблематиком реализације спољне политике и међународних односа. Природно је да се на овај начин и профилише професионални кадар за дужности у представништвима система одбране Републике Србије у иностранству. У релативно кратком временском периоду би се створили услови за укидање потребе за интерним конкурсима за наведене дужности, јер би директор Војнообавештајне агенције био у позицији, али и одговоран за планску припрему и вођење кадра.

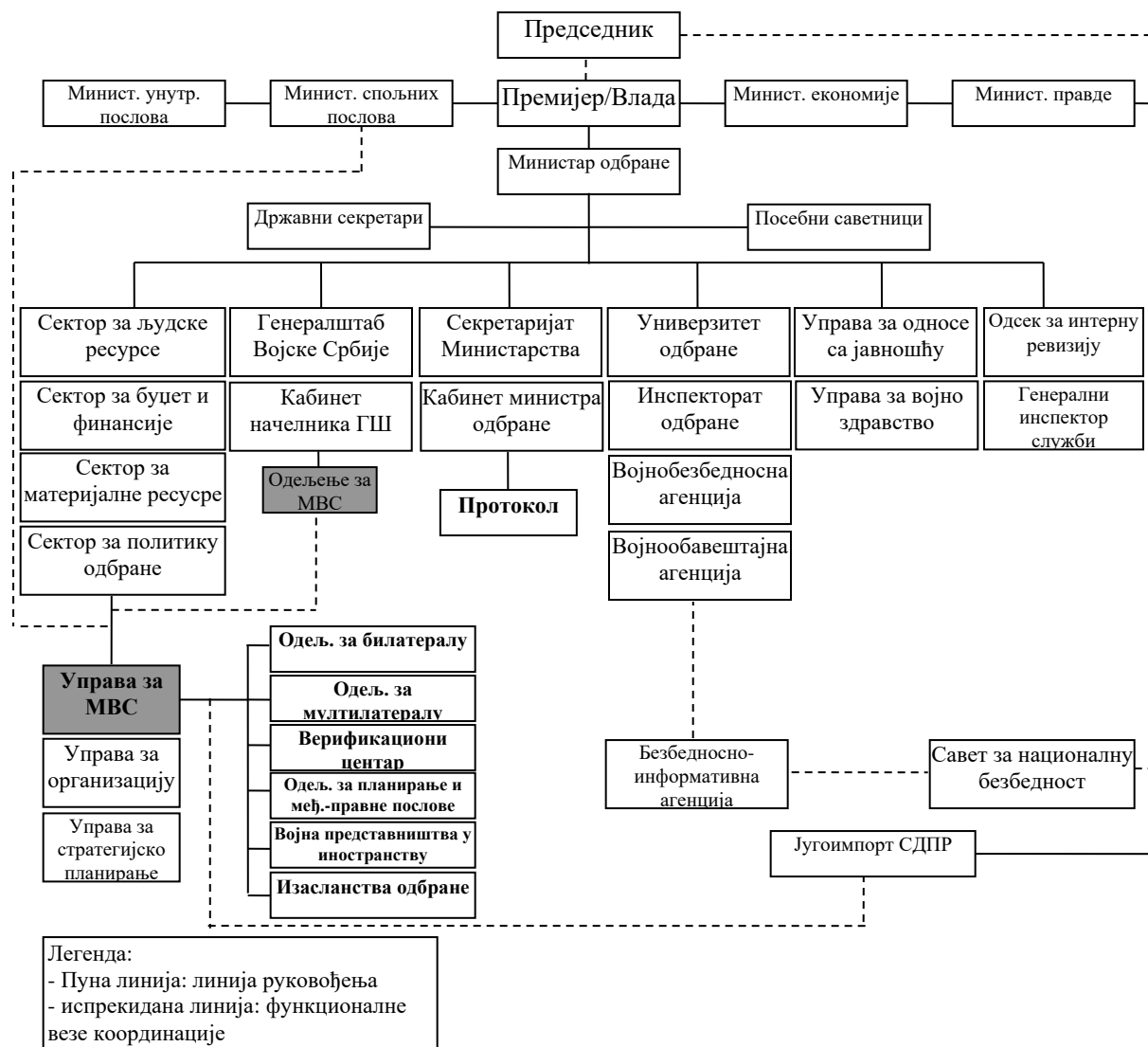
Надаље, овакав организациони модел омогућава централизацију управљања свих функција које система одбране реализује у иностранству и са страним представницима акредитованим у Републици Србији. Због тога се значајно умањује време потребно за реаговање система одбране у комуникацији са страним фактором, што је у условима савремених међународних односа веома значајно. Истовремено, тиме се стичу услови и за правовремено реаговање на потребе контингента Војске Србије ангажованих у саставу мултинационалних снага у иностранству. Једном речју, стварају се повољнији услови за обезбеђење начела непрекидности, посебно правовремености, у реализацији спољнополитичких интереса Републике Србије.

Наведени модел обезбеђује боље услове за надзор цивилних органа, међу којима је најзначајнији скупштински одбор за одбрану и безбедност. Наведено тело ће у две организацијске целине Министарства одбране моћи да добије све податке који су од њиховог интереса, а не четири као што је сада случај рачунајући организацијску јединицу Министарства одбране задужену за међународну војну сарадњу и помоћника министра за политику одбране.

Јасно је да постоје и мане наведеног организацијског модела и оне су, готово све, везане за ставове страног фактора и политичке поруке које могу изазвати. Реч је о негативном имиџу Републике Србије стеченом током деведесетих година прошлог века, јер постоји могућност да се наведена реорганизација протумачи као одустајање од европских интеграција. Наиме, већина држава Европске уније је, барем формално, извојила функцију управљања представницима система одбране у иностранству од обавештајних служби. Иако нема формалних услова Европске уније у наведеној области, за очекивати је да државе чланице не би имале посебних афинитета да сарађују са Војнообавештајном агенцијом због стечене праксе за сарадњом са управама која се бави међународним односима. Тиме се такође нарушава једно од начела функционисања система одбране прецизирано у Стратегији одбране, а то је начело интероперабилности. Неки би могли да замере Републици Србији и повратак на организацијски модел који је практикован у доба хладног рата и сукоба на простору бивше СФРЈ.

5.3. Модерни (интеграциони) модел организовања управљања представништвима система одбране у иностранству

Наведени модел централизованог управљања представништвима система одбране подразумева да организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу преузме све функције везане за сарадњу са иностранством, а не само усмеравајућу на билатералном и руководећу на мултилатералном плану као што је до сада био случај. За разлику од класичног модела, на овај начин би се само делимично отклониле организацијске и функционалне препреке у погледу остваривања принципа јединства система одбране предвиђених у Стратегији одбране. Наиме, иако би све послове везане за страни фактор реализовала организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу, остаје у надлежности Војнообавештајне агенције да прати страни фактор и њихов утицај на систем одбране и безбедности Републике Србије. Дакле, реализацијом наведеног модела управљања представништвима у иностранству, централизација наведене функције би нужно имала ограничени ефекат, којим се не би могла у потпуности отклонити нефункционална организација у којој два органа раде сличне послове и постоји могућност преклапања надлежности. У крајњем, не би се могла извршити рационализација броја извршиоца који прате одређене државе или међународне организације јер Војно обавештајна агенција, по природи ствари, нужно мора имати аналитику. С друге стране, организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу такође мора повећати број извршиоца који би пратили ангажовање изасланика одбране, што би у коначном довело до увећања броја извршиоца на наведеним пословима у систему одбране. Поред наведених организационих недостатака, неопходно је сагледати и објективне недостатке садашњег функционалног уређења организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу, која у свом саставу нема организацијску јединицу задужену за оспособљавање и непосредну припрему за дужност у иностранству, која постоји у структури Војнообавештајне агенције.



Шема број 17: Начелна организацијска структура модерног (интеграционог) модела управљања системом представништва Министарства одбране Републике Србије у иностранству

Ипак, позитивне стране наведеног модела не треба минимизирати на основу поменутих недостатака. Већина европских држава, као што смо већ констатовали, има организацијско уређење система представништва управо по овом моделу, те би начело интероперабилности у овом случају било у потпуности обезбеђено. С друге стране, тиме би се, и у организацијском смислу, подржао основни спољнополитички приоритет Републике Србије, а то је чланство у Европској унији. С обзиром да се сарадња система одбране са иностранством реализује у функцији општег спољнополитичког наступа Републике Србије, управо та чињеница је квалитет сам по себи. Будући да је преговарачки

процес за прикључење Европској унији на самом почетку, питање сврсисходности овакве организацијске уређености је управо сада правовремено, јер би таква организација требало да реализује читав поступак преговора. Реч је о поглављу 31 преговарачког процеса, које покрива област заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније⁵⁷⁸ који се бави питањима заједничке безбедносне и одбрамбене политике, те је веома значајно у оквиру које организацијске целине Министарства одбране ће се налазити орган који реализује ту активност, али и целокупну функцију међународне сарадње система одбране.

Примена овог модела управљања системом представништва у иностранству има предност и у култури понашања и примени професионалних стандарда. Наиме, припадници организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу су, компаративно гледано, системски много отворенији у комуникацији са иностранством у односу на Војнообавештајну агенцију. То не треба да чуди, јер је реч о организацијској целини Министарства одбране чији је основни задатак сарадња са страним фактором. За разлику од организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу, страни фактор је објекат интересовања за припаднике Војнообавештајне агенције, јер се они баве праћењем безбедносно-политичког стања на страниј територији и могућих претњи по безбедност и интересе система одбране Републике Србије. Следствено томе, и радне и безбедносне процедуре су ригорозније у делатности које реализује Војнообавештајна агенција, што је и логично с обзиром на законске одредбе које регулишу рад безбедносно-обавештајних служби у Републици Србији, а слично је и у другим европским државама. Функционисање Војнообавештајне агенције условљено је не само прописаним процедурама везаним за систем одбране, већ и законским одредницама којима су прецизиране надлежности, начин рада и надзор⁵⁷⁹ над системом националне безбедности.⁵⁸⁰

⁵⁷⁸ За више видети Група аутора: *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској унији*, Медија центар Одбрана, Београд, 2014.

⁵⁷⁹ За више видети Milošević Milan: *Kontrola i nadzor nad radom obaveštajno-bezbednosnih službi*, objavljeno u zborniku radova Pravni mehanizmi sprečavanja korupcije u II Evropi sa posebnim osvrtom na sektor odbrane, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013, str. 253-292; Musić Ernad: *Opšti okviri kontrole obavještajno-sigurnosnih službi od strane izvršne vlasti*, Analі Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, str. 287-307; Група аутора: *Парламентарни надзор над службама безбедности*, Одељење за информативно-истраживачке и библиотечке послове Народне Скупштине Републике Србије, бр. 3-5/09, Београд, 2009.

⁵⁸⁰ Реч је о Закону о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник Републике Србије бр. 116/2007, Закону о тајности података, Службени гласник Републике Србије, бр.104/2009 и Закону о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009, као и парламентарном надзору служби безбедности.

Из претходне компарације се јасно може уочити да је организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу, као централизовани управни огран представништва система одбране у иностранству, неупоредиво транспарентнији у односу на Војнообавештајну агенцију. Будући да је транспарентност рада државне управе једна од стандарда коме тежи српско друштво, јасно је да наведену компаративну предност не треба занемарити.⁵⁸¹ То је посебно важно због очекиваног почетка преговарачког процеса за пријем у пуноправно чланство у Европској унији када ће читав систем уређења државне управе бити на својеврсном преиспитивању.

Садашња организацијска структура организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу има и одређене недостатке капацитета за руковођење системом представништва у иностранству на шта указују и следеће чињенице:

- недостатак организацијске целине која би се бавила обуком кадра планираних за упућивање на дужности у иностранству,
- непостојање органа који би у надлежности имао реализацију начела непрекидности у праћењу ангажовања представника у иностранству,
- недостатак професионалног искуства већине припадника организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу у реализацији дужности у иностранству, колективне традиције и историјског памћења, будући да је реч о колективу који постоји једну деценију.

Наведени недостатци указују на компаративну предност Војнообавештајне агенције у организацијском смислу. Међутим, с обзиром да је реч о материји коју уређује Влада, на предлог министра одбране, а верификује председник Републике у својству врховног команданта, организацијска структура се може, и треба, уредити на начин који би дао приоритет основној функцији представништва система одбране у иностранству. Уколико би примена овог решења допринела задовољењу дугорочних спољнополитичких приоритета Републике Србије, онда би било оправдано размишљати у смеру организацијских промена. При томе треба имати у виду чињеницу постојања традиције, професионалне и организацијске културе, која је у претходном периоду била занемарена.

⁵⁸¹ За више видети: Van Eekelen Willem: *Transparency in Defence Management*, p. 185-202, преузето из зборника радова: Bucur-Marcu Hari, Fluri Philip and Tagarev Todor (eds.): *Defence Management*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Sofia, 2009.

Реализација спољне политике се управо заснива на сопственим и страним искуствима, па традицији, и у том контексту, треба јој поклонити посебну пажњу⁵⁸².

Оба модела организовања управљања представништвима система одбране у иностранству се могу сматрати адекватним одговором на главно истраживачко питање, а одлука о примени конкретног модела ће зависити од одлуке надлежних државних органа заснованој на дугорочним проценама националних интереса.

5.4. Традиција, култура и протокол у спољној политици

Када је реч о традицији, неопходно је истаћи да у српској, односно југословенској култури спољнополитичког представљања није страна пракса упућивања официра на дужности у иностранство које нису везане искључиво за војно-дипломатску службу. Међу првим таквим случајевима био је и пуковник Ђуро Хорватовић⁵⁸³, који је са дужности председника Војнокасационог суда именован за посланика на Руском двору 1881. године. Годину раније, је много познатији, Петар Бојовић⁵⁸⁴ тада у чину капетана, именован је за конзула у Пљевљима, али отварање конзулата није одобрила Порта због могућности да њен рад угрози интересе Отоманског царства. Ту су и пуковник Александар Машин, генералштабни потпуковник Василије Антонић, пуковник Милош Васић и други.⁵⁸⁵

Историјски период Југославенске државе је наставио континуитет ангажовања војног кадра и у политичкој дипломатији. Мноштво је ратних официра који су након рата преузели одговорне дужности у Министарству спољних послова Југославије⁵⁸⁶. Интересантно је приметити да је Јосип Броз, још током трајања ратних дејстава а и након његовог завршетка, користио кадрове краљевине Југославије како би успоставио функцију спољнополитичког представљања и формирао професионални државни апарат који би обављао наведену функцију. У ту сврху су коришћени искусни кадрови попут Јосипа

⁵⁸² Hill Christopher: *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave, New York, 2003, pp. 116-118.

⁵⁸³ Претходно је наведени официр обављао дужности команданта Моравског корпуса, те се не може рећи да није имао трупног искуства.

⁵⁸⁴ Каснији војвода Српске војске Петар Бојовић се сматрао доброг војног стручњака који је имао смисла за успостављање одговарајућих дипломатских веза. Истовремено, са наведене функције је имао погодне могућности за увид у војну ситуацију у Старој Рашкој, што је било од великог значаја за српску обавештајну службу.

⁵⁸⁵ Миленковић Александар: *135 година војнодипломатског представљања Републике Србије у свету*, Војно дело, 4/2013, Београд, стр. 332.

⁵⁸⁶ Међу њима можемо навести Иву Вејводу, Владимира Велебита, Гојка Николиша, Славољуба Петровића и многе друге.

Смодлаке⁵⁸⁷, Ивана Шубашића и Станоја Симића, министри спољних послова нове Југославије који су постављани вољно или као плод компромиса са вољом великих сила⁵⁸⁸. Несумњиво да је Јосип Броз схватао значај континуитета и традиције у спољним пословима и да је пристанком за постављење наведених лица искористио њихов углед, позиције и искуство за међународну афирмацију нове државе⁵⁸⁹. Не треба наглашавати да се у наведеним релацијама посебно издваја Коча Поповић који је, са позиције начелника Генералштаба ЈНА, 1953. године постављен за министра спољних послова. На тој дужности је остао све до 1966. године, а наведени период многи називају „златним периодом Југославије”, што се посебно односи на њену позиционираност на спољнополитичком плану.⁵⁹⁰

И у савременом добу се наставља пракса постављања бившег војног кадра на високе дипломатске дужности. Можемо навести примере бившег амбасадора у Републици Македонији, Томислава Ђурина или амбасадора Републике Србије у Ираку, Радисава Петровића⁵⁹¹. Слични примери се могу наћи и у традицији других држава. Примера ради, у Сједињеним америчким државама је пуковник Едвард Хаус (Edvard M. Haus) био спољнополитички саветник председника Вудро Вилсона и дипломатски представник. Он је и оснивач чувене невладине организације, и утицајног, Савета за спољне послове (The Council on Foreign Relations)⁵⁹².

Према једној од мноштва дефиницији протокола⁵⁹³, односно церемонијала, наводи се да је реч о скупу примењених искустава у свечаним приликама јавног живота⁵⁹⁴.

⁵⁸⁷ Смодлака је учествовао и на Париској мировној конференцији 1919. године, Шубашић је био бан бивше бановине Хрватске и министар у Влади краља Петра II у изгнанству, док је Симић био предатни каријерни дипломата са великим дипломатским угледом и искуством.

⁵⁸⁸ Тито је у то време био свестан међународних околности, а нарочито значаја афирмације партизанског народноослободилачког покрета код Британаца и Американаца будући да су они сматрали да је Броз човек Москве. Значајно је приметити да је приликом првог сусрета Тита са западним савезницима у Италији почетком августа 1944. године када је Броз носио вунену униформу, а његови пратиоци држали наоружање „на готове” на почетку званичног састанка. Наравно да је Броз убрзо уочио значај протокола и манира. За више видети: Marphy Robert: *Diplomat Among Warriors*, Pyramid Publications, New York, 1964, pp. 247-253.

⁵⁸⁹ За више видети Terzić V. Milan: *Titova veština vladanja*, Pobjeda, Podgorica, 2005.

⁵⁹⁰ За више видети Петковић Ранко: *Субјективна историја југословенске дипломатије 1943-1991*, Службени гласник, Београд, 1994.

⁵⁹¹ Преузето са сајта: www.msp.gov.rs, 24.08. 2014.

⁵⁹² За више видети Кисинџер Хенри: *Дипломатија*, Верзалпрес, Београд, 1999, str. 183-207; Симић Р. Драган: *Светска политика*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 21-24.

⁵⁹³ Протокол је, као што смо већ навели, и врста међународног уговора који нема правно обавезујуће дејство, и користи се у овом значењу не само у српском језику већ и у многим светским језицима. У употреби термина, међутим, постоји разлика јер се реч „протокол” увек користи са наставком на шта се односи када је случај о међународном акту, док у другим случајевима нема наведене потребе. За још неке од аспеката

Полазећи од чињенице да свака организација, укључујући и читаво друштво, почива на одређеним правилима понашања, онда не треба да чуди ни појава одређеног скупа правила у свечаним приликама јавног живота. Стога се и сама његова суштина може тражити и у потреби да сваког појединца који учествује у неком догађају загарантује место које му припада према његовим субјективном статусу, према објективном мишљењу одређене заједнице⁵⁹⁵. Дакле, постоји могућност за онолико протокола колико има и заједница, који не морају бити само државе, јер постоје и протоколи међународних организација и других субјеката међународног права.

Из дефиниције протокола може се сагледати да је реч о двостраном деловању између државе пријема и дипломатских представника који у њој службују. Државни органи имају обавезу да се према својим партнерима односе у складу са објективним правилима које сама држава прописује и који се увек дају на знање широј јавности у виду протоколарног упутства или сличним актом. У Министарству одбране, организацијска јединица надлежна за међународну војну сарадњу периодично објављује Протоколарно упутство за стране војне представнике акредитоване у Републици Србији. Сврха наведеног документа је управо да упозна стране војне представнике са усвојеном праксом која регулише читав спектар активности везан за комуникацију са надлежним државним органима ради стварања услова за лакше обављање њихових функција⁵⁹⁶. Применом начела реципроцитета, и од представника система одбране Републике Србије се тражи поштовање наведених правилских одредби и устаљене праксе у државама пријема. То је и обавеза представника система одбране на дужности у иностранству, као и чланова њихових породица која проистиче из подзаконских аката Министарства одбране Републике Србије⁵⁹⁷.

Протокол се често поистовећује са правилима лепог понашања. Међутим, обим тог појма обухвата много већи степен обавезности поштовања његових норми чиме онај који

дефинисања протокола видети: Evans Graham and Newnham Jeffrey: *Ibid*, p. 454; Freeman W. Chas, Jr: *Ibid*, pp. 241-242.

⁵⁹⁴ Реч је о дефиницији G. Dela Vega наведеној у Каровић Павле: *Дипломација*, Геца Кон, Београд, 1936, стр. 131.

⁵⁹⁵ За више видети Вељић Зоран: *Дипломатски протокол*, Службени гласник и Дипломатска академија МСП Србије, Београд, 2008, стр. 13-18.

⁵⁹⁶ *Протоколарно упутство за стране војне представнике акредитоване у Републици Србији*, Министарство одбране, Београд, 2007, стр. 5.

⁵⁹⁷ Реч је о обавезама које су директно прописане у Правилнику о изасланствима одбране, Службени војни лист Републике Србије, бр. 25/2009, члан 35, став 3.

их не поштује ризикује да угрози и професионални углед и интересе институције коју заступа⁵⁹⁸. У случају дипломатског протокола, реч је о веома високом степену кохезије између протоколарних правила и професионалне делатности који се очитује не само у разрађености службених поступака и процедура, већ и током друштвених активности. При томе су посебно значајна правила која регулишу успостављање и одржавање контакта, на чему се и заснива основна технологија дипломатског деловања.⁵⁹⁹

Ево примера који може сликовито указати на значај протокола, али и утицаја на спољну политику држава. Током припреме конгреса у Сремским Карловцима 1699. године делегације Аустрије, Турске Пољске и Млетака нису постигле договор о пресеансу. Ради постизања компромиса и очувања формалних услова за потписивање споразума, одлучено је да се направе четири улаза у салу за састанке и тиме омогући једновремени улазак делегација.⁶⁰⁰

Да би се обухватио широк аспект деловања протокола, као саставног дела дипломатске праксе, неопходно је имати свест о њеном значају. То није тешко реализовати у Министарству одбране у Београду, али за представнике система одбране у иностранству то представља додатни аспект ангажовања који се често занемарује због динамике посла. Да би представник система одбране у иностранству био спреман да одговори на суштину својих функција, мора познавати правила, односно форме протоколарног ангажовања. Ту није реч само о односу према органима државе пријема, већ и према колегама у дипломатском, односно војно-дипломатском кору, начинима усмене и писане комуникације, одевања, представљања и опраштања⁶⁰¹. Поред условно речено познавања правила протокола представник система одбране у иностранству мора обезбедити материјалну базу и познанства која ће му омогућити поуздану реализацију функција. Реч је о следећим обавезама:

⁵⁹⁸ Јасно је да немају сва протоколарна правила исти степен обавезности, али устаљена пракса указује на постојање правила чије непоштовање могу изазвати веома негативне последице у односима партнера у комуникацији.

⁵⁹⁹ За више видети Mitić Miodrag: *Ibid*, стр. 370-400.

⁶⁰⁰ Kisovec Mirko: *Ibid*, стр. 91. Интересантно је отпратити судбину улаза турске делегације, која је након еманципације Србије од Отоманског царства, зазидана у знак да са Турском више нема сарадње. Међутим, Република Србија је, на иницијативу Амбасаде Турске у Београду, отворила та врата као симбол отворености за сарадњу са Републиком Турском у модерно доба.

⁶⁰¹ За више видети: Knopp and Gillespie: *Career Diplomacy*, Georgetown University Press, Washington DC, 2008, pp. 53-63; Mitić Miodrag: *Ibid*, стр. 307-318, 370-400 и 342-348; Petrović Slavoljub Đera: *Diplomatski praktikum – drugo dopunjeno i prošireno izdanje*, DTA Trejd, Beograd, 2004, стр. 93-102; Ser Roberst Ajvor: *Ibid*, стр. 35-43.

- формирати ажурну дипломатску листу позивања у држави пријема,
- упознати се са пресеанс листом државе пријема и њиховом праксом реализације протоколарних обавеза,

- обезбедити ажуран телефонски именик кључних личности у држави пријема, који не треба да садржи само особе на истакнутим функцијама у државном апарату, већ и професионалним упосленицима у хотелима, аеродромима, ресторанима, авио-компанијама, медијским кућама и другим институцијама од могућег значаја за реализацију протоколарних активности,

- располагати адекватним бројем сувенира и других поклона који се користе у протоколарне сврхе,

- имати у резерви адекватан број коверата, позивница, визиткарти, менија за обеде и других материјала неопходних за реализацију дипломатских активности и друго.⁶⁰²

Иако и свеукупно ангажовање и резултати представника система одбране у иностранству указују на квалитет примене правила протокола, то се најочигледније може уочити током припреме и реализације посете високог нивоа. У таквим случајевима прави професионалац отвара нови „фолдер“ у који убацује сва документа везана за припрему посете, сазнања, разговоре, укључујући и лични план ангажовања у вези са њеном припремом⁶⁰³. Будући да у већини случајева представник система одбране у иностранству самостално реализује све функције у надлежности органа на чијем је челу, он се бави не само протоколарним обавезама, већ и функционалним аспектима припреме посете. То обухвата реализацију многих обавеза, као што су: предлагање питања за разговор, предвиђање питања представника државе пријема и предлаже начине могућих одговора, области сарадње у којима би се могло показати интересовање за заједничко деловање, предлог лица за чланове наше делегације, ниво медијске пажње, предлог поклона,

⁶⁰² Вељић Зоран: *Ibid*, стр. 23.

⁶⁰³ Протоколарни елементи посете начелно обухватају следеће: име и презиме и титула главног посетиоца и чланова делегације, имена осталих чланова делегације који не учествују у разговорима, учесници разговора са наше стране, време посете и дужина трајања, места званичних разговора, дочек и испраћај делегације и начин транспорта, усаглашавање датума посете, медијска праћење, свечано потписивање докумената, језик на коме ће се реализовати разговори и преводилац, послужење, службени обеде, поклони, програм за супруге уколико су у делегацији, трошковник посете и многи други детаљи које је неопходно прецизирати. Наведено према Вељић Зоран: *Ibid*, стр. 45-86.

околности у држави пријема у којима се реализује посета, присуство представника нашег дипломатско-конзуларног представништва током посете и слично.⁶⁰⁴

Протокол и церемонијал су увек у функцији реализације спољнополитичких циљева државе. Њихов задатак је да прате динамику спољнополитичких активности у створе потребну атмосферу и услове за реализацију дипломатских активности. Постоје случајеви када је неопходно и „затезати” односе са партнерима на међународном плану, када се често користи протокол и његове методе ради демонстрације сопственог суверенитета и кредибилитета.⁶⁰⁵

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Република Србија је у својим стратегијско-доктринарним документима дефинисала дипломатију и међународно право као основна спољнополитичка средства за остваривање

⁶⁰⁴ У складу са Правилником о изасланствима одбране, Службени војни лист Републике Србије, бр. 25/2009, чланови 7-9.

⁶⁰⁵ Вељић Зоран: *Ibid*, стр. 18-19.

виталних националних интереса. Јасно је да након сукоба на просторима бивше СФРЈ, а посебно након војних операција НАТО против СРЈ 1999. године, употреба оружаних снага у решавању нагомиланих политичких и безбедносних проблема више није реална опција за државно руководство Републике Србије, изузев коришћења права на самопомоћ предвиђеног међународним и националним правом. Разлози за такво опредељење се могу наћи у искуствима Србије током деведесетих година прошлог века, али и у последицама које је претрпела Србија и њени грађани, са којима се и данас суочавамо. Сведоци смо да је Србија у XXI век ушла са изузетно неповољним међународним имиџом, са великим унутрашњим проблемима који прате државе у транзицији, али и додатно економски исцрпљена међународним санкцијама.

Јасно је да свака држава мора водити рачуна о свом међународном положају, јер се њен опстанак и свеукупни развој, између осталог, детерминише условима у међународном окружењу. То окружење се некада превасходно односило на регионалне услове међународних односа, али је процес глобализације појачао и проширио међузависност на такав начин да неки догађаји у удаљеном делу света може имати реперкусије на међународне односе суседних држава. Управо због наведене чињенице и изразитог технолошко комуникационог развоја човечанства, међународни односи су добили страховито убрзање у којима велики и опремљени спољнополитички апарати имају више могућности да прате кретања у међународним односима и правовремено реагују. За разлику од њих, средње и мање државе су принуђене да своје потенцијале ангажују селективно у складу са спољнополитичким приоритетима. Због тога је необично важно имати добро организован и професионалан државни апарат који се бави спољном политиком на начин који је у сагласју са условима у међународним односима.

Може се рећи да је модерна дипломатија, током читавог историјског развоја, добијала све комплексније задатке, више појавних облика, да се значајно увећавају области интересовања и субјекти који је реализују. Иако је дипломатија задржала основне функције, које су проширене новим садржајима све мање показује интерес само за „високу политику”, већ се усмерава на различите аспекте развоја људског друштва, почев од економских, безбедносних, преко војних, културних и других. То захтева и ангажовање све већег броја институција и експерата из разних области друштвеног живота. Ту свакако треба уврстити и војну (одбрамбену) дипломатију, чији је значај експертских знања и

област интересовања међу првима препознат. Појава различитих министарстава која су раније ретко била ангажована у спољним пословима, јачање значаја медија и недржавних субјеката међународних односа, довела је до потребе стварања чврсте организационо-функционалне повезаности свих државних органа који се ангажују у реализацији спољне политике. У томе, барем у Европи, предњаче Британија и Холандија, које су своју спољнополитичку делатност објединиле на нивоу влада и заједнички наступају у складу са стратегијским опредељењима у којима сваки државни орган има дефинисану своју надлежност и пројекте које реализују. Из овакве праксе се јасно могу сагледати предности централизованог планирања, организовања и реализације спољнополитичке функције државе.

Дефинисање дипломатије је, као што смо већ констатовали, веома сложен процес, али олакшан чињеницом да мноштво теоретичара својим резултатима може допринети њеном одређењу. Појмовно одређење одбрамбене дипломатије је теже у односу на дипломатију, и то двојако. Недостатак теоријске основе из домена политиколошких и безбедносних наука, с једне стране, и изостанак правне, како теоријске тако и материјалне основе за свеобухватно одређење садржаја наведеног појма. И док изостанак већег интересовања науке о међународним односима и других политиколошких и безбедносних наука за дефинисање наведеног појма не мора нужно да изазове последице, то није случај са правним наукама, које морају дефинисати функције државних органа. Јасно је да систем одбране Републике Србије комуницира са одговарајућим државним и недржавним субјектима међународних односа и да се тај процес одвија у складу са међународноправним нормама, али и одговарајућом правном регулативом на националном нивоу. Чињеница да појам одбрамбене дипломатије није изричито наведен и дефинисан у закону не значи да одбрамбена дипломатија не постоји, односно да се не реализује, како многи сматрају, већ управо супротно. То што није дефинисана само значи да није правно уређена, што је недопустиво.

Сасвим оправдано се поставља питање зашто онда треба уводити појам одбрамбена дипломатија, ако је она само синоним за војну дипломатију у савременим условима. Постоје много дубљи и значајнији разлози због којих је неопходно дефинисати обим и садржај појма одбрамбене дипломатије, који су последица деловања различитих чинилаца. Међу првима су битно различити услови у међународним односима које карактерише пад

Берлинског зида, ширења НАТО на просторе Централне и Југоисточне Европе, као и наставак НАТО „политике отворених врата”. Западни, демократски, модел организације власти је однео историјску победу над етатистичким и централизованим моделом организације власти. Све наведено је довело до промена у организацијској структури већине генералштабова и министарстава одбране европских држава у којима су државе у транзицији своје обавештајно-безбедносне службе изместиле из генералштабова и организацијски их поставили у састав министарстава одбране. Надаље, дошло је до тренда повећања мултилатералног деловања система одбране, а тиме и потребе да се наведено ангажовање и функционално и организацијски уреди. Следећи значајан разлог за дефинисање одбрамбене дипломатије је јачање асиметричних претњи по националну безбедност, што је довело до потребе да се појача сарадња између држава и тиме ојачају њихови капацитети за заједничко супротстављање наведеним претњама. Истовремено, дошло је до пораста међународно-правних ограничења за употребу, производњу и трговину наоружањем и војном опремом, што је ојачало потребу савке државе да се према томе одреди и да делује у складу са прихваћеним међународним обавезама.

С обзиром да је дефиниција дипломатије професора М. Митића најпрецизнија и најобухватнија, она представља полазну основу за дефинисање одбрамбене дипломатије. Према квалитативној анализи садржаја до сада евидентираних појмова о одбрамбеној дипломатији, можемо закључити да је *одбрамбена дипломатија саставни део опште дипломатије, као средства спољне политике, која представља синоним за различите али и међусобно повезане активности система одбране у спољној политици*. Одбрамбена дипломатија, као и општа дипломатија обухвата организацију органа и институција у систему одбране који се баве дефинисањем и реализацијом спољне политике у области одбране и безбедности. Истовремено, она обухвата и лична својства и способности које треба да поседују лица која се баве одбрамбеном дипломатијом, али и професију и делатност. Овим је потврђена прва посебна хипотеза која је гласила: „дипломатија уопште и одбрамбена дипломатија су кроз историју свог деловања стално увећавале садржаје, форме и облике деловања што отежава њихово адекватно дефинисање“.

Сагледавајући нормативно уређење и организацију спољнополитичке функције Републике Србије може се констатовати да суштински одговара захтевима модерно организованих државних институција и пружа довољно флексибилности за несметану

реализацију спољне политике коју спроводи Министарство спољних послова и надлежни државни функционери, али и друга министарства у складу са законским решењима. Устав Републике Србије предвиђа да њена спољна политика почива на опште признатим принципима и правилима међународног права. Република Србија се сврстала у савремене државе својим уставним решењем које подразумева непосредну примену међународног обичајног права и потврђених уговорних обавеза који морају бити у складу са Уставом. Као и друге модерне државе, Република Србија предвиђа заштиту права и интереса својих држављана у иностранству и њихову сарадњу са матицом.

Садашњим уставним решењима која имају преобладајућа обележја мешовитог система, као и већина бивших социјалистичких европских држава, законодавна власт је поверена Народној скупштини, док је судска независна, а извршна власт подељена између Председника и Владе. Председник Републике бира се на непосредним изборима, одакле и црпи своју легитимност, али није као у појединим државама са мешовитим системом власти и шеф извршне власти, као што је случај у Француској или Руској Федерацији. Његова најзначајнија овлашћења су у домену располагања „права вета” на законодавна решења, руковођења системом одбране, представљања државе у иностранству и овлашћењима у упућивању сопствених и примању страних шефова дипломатских представника. Уставни положај Владе је дефинисан као носилац извршне власти, која предлаже и реализује државну политику и њене функције.

Иако је уобичајено да председници држава у многим уставним решењима у Европи буду и врховни команданти, може се уочити да у овлашћењима председника Републике и Владе постоји највећа опасност везана за могући сукобом надлежности над управљањем системом одбране. Наиме, постављање руководећих кадрова је у надлежности председника Републике, док је руковођење системом одбране поверено ресорном министру, односно Влади, као извршном органу задуженом за реализацију утврђење политике. Тако руководећа структура у Министарству одбране и Војсци Србије има подељену одговорност, према председнику као врховном команданту и Влади, као органу извршне власти која реализује свеколику државну политику. У случајевима такозване кохабитације, функционисање система националне безбедности и одбране може бити доведено у питање. О томе сведоче догађаји из ближе прошлости у Србији, који су кулминирали у побуну специјалних јединица Расора државне безбедности и убиством

премијера Зорана Ђинђића. Не траба наглашавати све негативне ефекте таквог и сличних догађаја на способности система одбране и међународни имиџ државе. Истоветне, потенцијално проблематичне, надлежности председника Републике и ресорног министарства се могу сагледати и на дипломатском плану, с обзиром на надлежности председника у именовану амбасадора.

Будући да се најављује измена Устава Републике Србије, не треба избегавати овакве проблеме који су, не само у теорији већ и у пракси, показали негативне ефекте. Све активности и надлежности које се односе на спољну политику и систем одбране морају бити правно уређене и то недвосмислено. Тиме и институције система добијају на преко потребној стабилности и стварају се услови за већи професионализам у њиховом раду.

И поред наведене непрецизности, која у одређеним политичким условима може, али и не мора довести до проблема, чињеница је да су позитивним законским решењима који уређују област спољне политике створени услови за несметано ангажовање органа Републике Србије на међународном плану. Министарство спољних послова је централни орган који је задужен за свеукупну реализацију спољнополитичке функције државе, а остали државни органи, у складу са сопственим надлежностима, су у позицији да у координацији са Министарством спољних послова реализују своје међународне активности.

Једно од наведених државних органа које реализује спољну политичку активност је и систем одбране, односно Министарство одбране, које је развило властити подсистем представништва у иностранству. Правно регулисање њиховог ангажовања је у складу са законодавством Републике Србије, а у надлежности Министра одбране је да подзаконском регулативом конкретније уреди њихову делатност. Истовремено, Министарство одбране има обавезу да извештава Министарство спољних послова о планираним и реализованим активностима из своје надлежности. Дужности свих дипломатских представника у дипломатско-конзуларним представништвима, а међу њима и припадника изасланства одбране и војних представништава у сталним мисијама Републике Србије при међународним организацијама, дефинишу се у складу са нормативном регулативом Министарства спољних послова. У том контексту је неопходно навести да постоји вишевековна пракса усаглашавања спољнополитичког наступа између наведених

министарстава од појаве првих војних изасланика од 1878. године до данас и у том сегменту није било већих законских сметњи.

Донедавно је организацијска структура одбрамбене дипломатије у Србији била централизована, са Обавештајном управом као њеним носиоцем. Таква ситуација је погодовала јачању сарадње и координације носилаца реализације дипломатских функција у надлежности оба ресорна министарства. Међутим, реформским променама у Министарству одбране изменила се организацијска структура управљачких органа представништва у иностранству, када је формиран Сектор за политику одбране, што је довело до раздвајања мултилатералне и билатералне дипломатије у организационом смислу.

Може се рећи да правни поредак у домену реализације спољне политике Србије обезбеђује услове за адекватну организацију и реализацију националних циљева на спољнополитичком плану. Међутим, проблематична је организациона и функционална уређеност представништва у иностранству у позитивном правном уређењу система одбране. Мишљења смо да се у процесу реорганизације система одбране и израде Закона о одбрани није посветила довољна пажња функцији представништва система одбране у иностранству. Као један од кључних разлога за наведену тврдњу можемо истаћи чињеницу да одбрамбена дипломатија није дефинисана као један од основних појмова који карактеришу функције и надлежност система одбране.

Аргументација да постоји ресорно министарство које је носилац функције реализације спољне политике и да је његов рад законски регулисан није адекватна јер Министарство одбране у својој надлежности има функцију сарадње на међународном плану у области одбране те има и обавезу да ту своју функцију правно уреди. За то је први и основни услов појмовно дефинисати одбрамбену дипломатију, чиме би јој се дало нужно место међу осталим надлежностима система одбране.

Међутим, уместо да се функција одбрамбене дипломатије конкретније уреди у Закону о одбрани, односно дефинише и организацијски и функционално уреди као јединствена функција система одбране, у њему је само преузета формулација из Закона о министарствима, без даље разраде. У многим члановима Закона о одбрани, наводе се носиоци реализације функција одбрамбене дипломатије, надлежности које се односе на процедуре и поступке везане за међународну сарадњу, надлежности и врсте међународних

уговора које може склапати Министарство одбране и начин њиховог чувања. Све наведено има своје оправдање у пракси и тековина је динамике и устаљене праксе савремене међународне сарадње у области одбране. Ипак, наведеним законским решењима нису створени адекватни услови за правно уређење одбрамбене дипломатије у савременим условима међународних односа.

Као основни разлог за наведени закључак можемо навести управо изостанак системског приступа у управљању представништвима система одбране у иностранству, чији би исход требало да буде дефинисање одбрамбене дипломатије као јединствене функције. Као последица тог пропуста у законском одређењу дефиниције одбрамбене дипломатије допуштено је да се у подзаконским актима регулишу парцијалне надлежности у погледу представништва система одбране, али не и система као целине. То није у складу са најбољом праксом савремених држава у погледу организације и функционисања одбрамбене дипломатије.

Као потврду наведеног става можемо истаћи чињеницу да су функционисање изасланства одбране и војних представништава правно уређени подзаконским актима, од којих су најзначајнији Правилник о изасланствима одбране и Правилник о војним представништвима. Иако се ради о квалитетним правним актима, сматрамо да им недостаје шири законски основ. Наиме, оба правна акта су израђена на основу Закона о одбрани. Тако се у Правилнику о изасланствима одбране, и то у недовољно дефинисаном контексту који је одређен Законом о одбрани, по први пут у правним актима који регулишу систем одбране појављује појам „дипломатија”. Истовремено, у оба наведена правилника се не наводи да је реч о билатералној, односно мултилатералној дипломатији, иако је то био основ за поделу носилаца реализације и сам повод за израду правилника о изасланствима и војним представништвима.

Закон о одбрани није дефинисао одбрамбену дипломатију као јединствену функцију. Напротив, у Закону су дефинисани носиоци функција, односно изасланства одбране и војна представништва. Може се рећи да је овако формулисан члан Закона о одбрани и створио услове да се функција представљања у организационом смислу подели на два органа у саставу Министарства одбране.

Због изостанка дефинисања одбрамбене дипломатије, као функције система одбране, нема ни јединственог управног органа који би био одговоран за реализацију

наведене функције. Као што је већ речено организацијска јединица Министарства одбране задужена за политику одбране и међународну војну сарадњу реализује билатералну и мултилатералну сарадњу са иностранством и контакте са страним војним представницима у Србији, али они нису једини државни органи који реализују дипломатску функцију. Наиме, изасланства одбране су најбројнији и најзначајнији дипломатски органи који се налазе у надлежности и организационој структури Војнообавештајне агенције, која је такође организацијска јединица Министарства одбране. Дакле, директор Војнообавештајне агенције руководи њиховим радом и задужен је за реализацију билатералне дипломатије, која је нормативно посматрано у надлежности организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу. Формално гледано, организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу има надлежност да планира и организује међународну сарадњу система одбране, али нема све елементе неопходне за њену реализацију, посебно у домену билатералних активности. Ради се о изостанку избора кадра за изасланике одбране, њихово каријерно вођење, оспособљавање, непосредну припрему за дужности у иностранству и друге надлежности које припадају Војнообавештајној агенцији.

Будући да је делатност Војнообавештајне агенције уређена Законом о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији требало би очекивати да је наведено законско решење обухватило и деловање изасланства одбране. Међутим, изасланства одбране, као организацијска целина Војнообавештајне агенције, њихово деловање, циљеви, задаци, организацијска решења и слично се једноставно не помињу у наведеном законском решењу. Тако смо дошли до помало парадоксалне ситуације да се у Правилнику о изасланствима одбране, који се позива искључиво на одредбу Закона о одбрани који регулише све кључне аспекте система одбране, а не и на Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, на основу кога би Војнообавештајна агенција требало да реализује све своје функције и задатке. Може се, оправдано, поставити питање зашто Војнообавештајна агенција ангажује сопствене ресурсе мимо важећих законских одредби које регулишу њено ангажовање. Одговор који би се логички могао дати је да се то чини на основу општег правног акта, под називом Правилник о изасланствима одбране који је усвојен на основу Закона о одбрани. Наведени одговор је само делимично оправдавајући јер оставља простор за питања у вези са

ваљаношћу Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, који није регулисао аспекте ангажовања Војнообавештајне агенције у погледу изасланства одбране.

Постоји још једно образложење за неусклађеност законских и подзаконских решења изасланства одбране, који се односе на одредбе Закона о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, будући да је Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајној агенцији, као обавештајна служба, саставни део националног безбедносно-обавештајног система. Није спорно да одредбе Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији морају ускладити са наведеним законским решењима о основама уређења служби безбедности, али та чињеница не ослобађа Војнобезбедносну агенцију и Војнообавештајној агенцији од обавезе да своје ангажовање усклади са Законом који би требало да регулише све битне аспекте њеног ангажовања. Напротив, Закон о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, прецизира обавезу свим службама да делују на основу Устава, закона и општих правних аката, као и стратегија националне безбедности и одбране и утврђене политике.

У наведеном контексту треба сагледати и Стратегију националне безбедности, која наглашава опредељење Републике Србије да ће у заштити суверенитета и територијалне целовитости, пре свега користити дипломатска и међународноправна средства, не искључујући ни друга, на праву заснована, средства. Зато чуди што се у Закону о одбрани и Закону о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији нигде не наводи функција одбрамбене дипломатије, која је у стратегији националне безбедности означена као основно средство реализације спољне политике. Уместо у законским оквирима, представништва у иностранству се дефинишу подзаконским актима и то парцијално, односно према извршиоцима, на билатералном и мултилатералном плану, различитим општим актима.

Поред наведеног, присутан је не само изостанак дефинисања одбрамбене дипломатије, већ и неконзистентност у употреби појмова. Примера ради, појмови који се користе у називима појединих организацијских јединица Министарства одбране, као што су Управа за међународну војну сарадњу, Војнообавештајна и Војнобезбедносна агенција с обзиром да се налазе у Министарству одбране не би требало да у свој називу имају префикс „војни”. То није случај само у систему одбране већ се ради о тренду у српском законодавству после 2000. године. Све наведено потврђује оправданост критика многих

правних теоретичара на рачун недовољне прецизности „правничког речника” у савременим законским и подзаконским актима

И поред уочених недостатака, може се констатовати да правни систем Републике Србије, у целини обезбеђује услове за квалитетно правно уређење одбрамбене дипломатије, али систем одбране није најрационалније уредио наведену област подзаконским актима. Наведене примедбе не морају нужно бити од круцијалног значаја, о чему говори и чињеница да су законска решења на снази од 2009. године, али се приликом њиховог поновног разматрања требају узети у обзир и наведене примедбе. Оне су, дакле, у функцији јачања функционалних способности органа који реализују представљање система одбране у иностранству, а тиме и целокупан систем одбране и безбедности.

У зависности од спољнополитичких интереса, могућности и расположивих капацитета, државе су различито приступале организацијско-функционалним променама представништва система одбране у иностранству, који су настали као последица престанка хладног рата. Могу се генерализовати одређени правци и карактеристике реформи наведеног система, према којима су се неке државе определиле за смањивање броја билатералних места и повећање мултилатералних позиција при међународним организацијама. Друге су се, зарад рационалнијег коришћења финансијских средстава, определиле за регионални приступ билатералном представљању, при чему се једна канцеларија изасланика одбране акредитује у више држава на нерезиденцијалној основи. Већина држава је пренела тежиште билатералне сарадње са суседних држава на удаљене регионе Азије и Африке, што је последица евроатлантских интергационих процеса у којима се сарадња са суседним државама реализује у оквиру структура НАТО и ЕУ. Поједине државе су одлучиле да акредитују изасланике одбране за сарадњу на билатералном плану из матичне државе, такозвани путујући изасланик, који послове обавља путујући из матичне државе у државе региона које покрива. Друге државе су се одлучиле да прошире надлежности изасланицима одбране на сарадњу са државом пријема у целокупном сектору безбедности. У наведеном контексту разматрано, Република Србија није показала амбицију да се одреди према неком од наведених организацијско-функционалних модела.

Страна искуства у организацији и функционисању мреже представништва у иностранству могу бити од користи за одговор на питање на који начин треба приступити

њиховој организацији у Републици Србији. Услов за успешну примену страног искуства је да се уваже конкретни услови који су у односној држави довели до одређених организационих решења, као и њиховог положаја у међународној политици. У том контексту се могу разматрати решења Аустрије и Швајцарске, као неутралних држава са приближно истом територијом и бројем становника. Њихови модели управљања мрежом представништва су организацијски централизовани. У Аустрији постоји деташован орган Дирекције за политику одбране при Кабинету министра који има надлежност да управља и реализује политику одбране према иностранству. Швајцарска је применила концепт такозваног личног приступа, којим се знања изасланика одбране користе у непосредној комуникацији са руководством система одбране у процесу доношења значајних одлука. Обе државе имају приближно 20 изасланства одбране, али и мноштво представништва при међународним организацијама, док Србија има 25 изасланстава и неупоредиво мање представништва. Дакле, иако имамо приближно исти број извршних органа, наш управни део је разједињен у организационом смислу јер представништвима руководи и организацијска јединица задужена за међународну војну сарадњу и Војнообавештајна агенција, а обе установе су у органском саставу Министарства одбране. У свим случајевима на врху управљачке пирамиде су министри одбране, али је у случају Аустрије остварена директа функционална веза Кабинета са органом који је задужен за управљање представништвима. То је неопходно јер се време за реаговање система одбране драстично смањило услед последица процеса глобализације који убрзава токове догађаја у међународној политици.

Организацијска структура управљања представништима система одбране Републике Србије има више нивоа руковођења, који чине проток информација у систему компликованим. Примера ради, документ изасланика одбране који разматра међународну сарадњу мора бити достављен у Београд, затим се акт обрађује и доставља помоћнику министра за политику одбране, који акт прослеђује Кабинету министра на одобрење, а затим враћа представнику у иностранство.

Истовремено, наша организацијска структура није конципирана у смеру централизације према врху управљачке пирамиде. Он је раздвојен на такав начин да две организацијске целине могу да руководе изасланствима одбране, а да при том нису у саставу исте организацијске целине Министарства одбране. Ради се о случајевима када два

органа имају сличне послове и задатке и да истим извршиоцима задатке додељују више старешина органа управе, што је са становишта основних постулата теорије организације друштвених система неприхватљиво и погубно за организацију. Овде треба истаћи прецизну анализу негативних последица које је дао Бранислав Јовановић у делу Увод у теорију војног руковођења, више од 30 година. Многе од наведених негативни последица се могу идентификовати и у савременим условима.

Недостатци организације у којој више старешина различитих органа додељују задатке истим извршиоцима су евидентни и теоретичари су постигли сагласност да су неприхватљиви као модел организације друштвених система, посебно су неприхватљиви у хијерархијским системима какав је система одбране, који почива на принципу једностарешинства и субординације.

Могућа алтернатива представљених модела организације представништва система одбране у иностранству би могла бити слична суседним државама као што су Хрватска или Македонија, уз напомену да би требало узети у обзир да је Хрватска чланица НАТО, а Македонија аспирант за пуноправно чланство. Те чињенице указују да би Србија могла разматрати њихова искуства више у домену организације унутар система одбране него на спољнополитичком плану. Оба система одбране применила су организацијска решења која подразумевају централизовано управљање представништвима у иностранству и они су лоцирани у саставу Министарства одбране. У Македонији је управљање представништвима у надлежности Сектора за међународну сарадњу, а у Хрватској у Сектору за међународну сарадњу у области одбране и безбедности. Македонија је отишла и корак даље и усвојила Стратегију одбрамбене дипломатије, којом се сви субјекти у саставу Министарства одбране обавезују да спроводе јединствену политику у комуникацији са иностраним фактором. Иако сличног историјског наслеђа и културе у организацији, Србија се определила за модел у коме није централизована функција управљања представништвима.

Трећи приступ разматрања организацијског модела управљања представништвима система одбране у иностранству би се условно могао назвати моделом великих сила, барем у европским оквирима. Реч је о организационим моделима које су примениле Немачка, Француска, Велика Британија и Руска Федерација. У оквиру овог модела се може извршити допунска класификација и то на модеран и класичан модел организације управе.

Већина европских држава примењује такозвани „модеран модел“, који се заснива на централизованој управи организацијске јединице која је надлежна за међународну сарадњу система одбране, без обзира на њен званичан назив. Наведено решење недвосмислено указује да је тежиште у деловању представништва система одбране у иностранству дато на функцију сарадње. С друге стране, Руска Федерација је задржала класичан модел који тежиште делатности представништва система одбране даје на њихову функцију извештавања. Организацијска постављеност руског система управљања почива на централизованом моделу где је началник Главне обавештајне управе одговоран за руковођење представништвима у иностранству.

Постојећи модел организације представништва система одбране Републике Србије се условно може назвати комбинованим моделом два наведена организацијска приступа. Дакле, управљање реализацијом билатералне сарадње је поверено Војнообавештајној агенцији, а мултилатералне сарадње организацијској јединици задуженој за међународну војну сарадњу, која је задужена за свеукупно планирање и организовање међународне сарадње и реализацију преузетих међународних обавеза. Оно што је посебно значајно констатовати је чињеница да наведени модел није успостављен на хијерархијском принципу, иако би се из надлежности то можда могло закључити. Уколико би то био случај, организацијска јединица задужена за међународну војну сарадњу би била задужена за организацијску и планску функцију, а Војнообавештајна агенција за реализацију. Међутим, то није случај јер је организацијској јединици задуженој за међународну војну сарадњу поверена реализација мултилатералне сарадње.

Сматрамо да је постојећи модел организације управе представништвима система одбране неодговарајући и са становишта примене начела ефикасности и то најмање из два разлога. Први је вазан за чињеницу да постоји мноштво удвајања функција у различитим организацијским целинама система одбране, што је посебно изражено у пословима везаним за међународне односе. Други разлог умањења ефикасности система одбране се односи на саму природу међународних односа које је процес глобализације до те мере убрзао да су захтеви за реаговање система краћи него икада. Постојећи организацијски модел једноставно није у могућности да обезбеди ефикасну реакцију система превасходно у погледу правремености. Овим је потврђена друга посебна хипотеза која је гласила:

„представништва система одбране у иностранству су условљена међународним правом и законским и подзаконским прописима сваке државе појединачно”.

Сама природа спољне политике, која се превасходно заснива на националним интересима, указује да се искључиво компаративном анализом страних искустава не може изградити сопствени систем управљања представништвима. Страна искуства само могу указати на различита решења и пружити смернице за њихову евентуалну селективну примену у условима националних правног поретка и организације јавне управе.

Кључан документ за усмеравање на спољнополитичком и безбедносном плану је Стратегија националне безбедности Републике Србије јер пружа основне смернице за деловање државних органа у вези са националном безбедношћу. Из наведеног документа је проистекла и Стратегија одбране, као документа који уређује систем одбране Републике Србије. Он предвиђа начела функционисања система одбране и функција представљања у иностранству је управо и анализирана у односу на начела јединства, непрекидности, поузданости, ефикасности и професионализма, што је последица резултата претходне анализе која је указивала на упитност њихове потпуне реализације у овој области. Управо су сви резултати анализе наведених начела функционисања система одбране и довели до резултата који су сублимирани у предлозима које ћемо представити у наредним редовима.

Кроз анализу свих наведених приступа одбрамбеној дипломатији, створиле би се претпоставке да се на научној утемељеној основи одредимо према садашњем и пожељном позиционирању одбрамбене дипломатије у Републици Србији. Јасно је, на први поглед, да садашње схватање, организација и практиковање, одудара од њених основних функција, поготово у сегментима организацијске постављености и професионализма.

Појмовно-теоријско дефинисање одбрамбене дипломатије није сама по себи циљ, већ нужан предуслов за циљно-рационално сагледавање наведене функције система одбране и њено адекватно планирање, организовање и реализацију. Дакле, дефинисање одбрамбене дипломатије је само први корак у свеукупном приступу система одбране функцији спољнополитичког представљања. У том контексту треба сагледати и спољнополитичке приоритете изражене у стратегијским документима, страна искуства из наведене области и сопствену традицију, културу у наведеној области.

У разматрањима страних искустава у организацијским решењима уочили смо правилност да ниједан управљачки систем, без обзира на структуру и величину

министарства одбране, нема организацијски раздвојену управљачку структуру представништва система одбране у иностранству. У организацијско-функционалним решењима представништва система одбране Републике Србије је примењен раздвојени модел управљања, који нема упориште ни у искуствима страних држава нити у теоријским разматрањима организације система одбране. У прилог томе иде и анализа функционалних решења путем критичког сагледавања појединих начела датих у Стратегији одбране: јединства, непрекидности, поузданости, ефикасности и професионалности. Јасно је да се Република Србија мора одредити према овако успостављеној организацијско-функционалној уређености управе представништава система одбране у иностранству, како би обезбедила потпуно поштовање начела функционисања система одбране и створила претпоставке за ефикаснију реализацију спољнополитичких циљева у условима савремених међународних односа.

Анализирајући све наведене чиниоце, сматрамо да постоје два организацијска модела представништва система одбране у иностранству за које се Република Србија може рационално одредити. Реч је о традиционалном, или класичном, моделу у коме Војнообавештајна агенција има централно место у управљачкој структури и условно названо „модерни модел”, односно интеграциони модел у коме се централизација управљања представништвима система одбране у иностранству поверава организацијској јединици Министарства одбране задуженој за политику одбране и међународну војну сарадњу са другим државама.

Неопходно је нагласити да оптималан модел управљања представништвима система одбране у иностранству не може бити успостављен без политичке одлуке о дугорочним спољнополитичким циљевима Републике Србије и мултифункционалне анализе која ће довести до адекватне организацијске структуре способне да најоптималније одговори захтевима националне политике и савременим условима у међународним односима. Суштински, овде је реч о државном питању за које је неопходно постићи јединство на основу кога се могу створити услови за дугорочно, функционално и циљно рационално уређење представништва система одбране у иностранству. У складу са стратегијским документима, Република Србија се јасно определила за прикључење европским интеграционим процесима. Међутим, поставља се питање колико су европске интеграције релевантне за дугорочно уређење представништва система одбране према интеграционом

моделу, имајући у виду чињеницу да је западни свет доминантно уједињен у оквиру НАТО када је реч о војнополитичким питањима. На том плану се Европска унија појављује као алтернативна снага са релативно скромним могућностима и домаћајем у односу на Алијансу.

С друге стране, истрајавање на политици војне неутралности Републике Србије, окружене чланицама НАТО или аспирантима за чланство, не пружа могућност потпуне афирмације интеграционог модела организације представништва система одбране у иностранству. Неки еминентни теоретичари и аналитичари сматрају да објективна позиционираност Републике Србије на безбедносној мапи Европе указује на неопходност примене класичног модела уређења представништва система одбране у иностранству. Управо су ово нужни показатељи неопходности дугорочне стратегијске опредељености Републике Србије, која је битан предуслов за избор адекватног модела представништава одбране у иностранству. Због наведених недоумица и недоречености спољнополитичких амбиција Републике Србије, нужно је на научним основама разрадити оба модела управљања представништвима система одбране у иностранству и сагледати њихове предности и мане у организацијском и функционалном смислу.

Традиционална, или класична, организацијска структура управљања подразумева да Војно обавештајна агенција представља централни орган система одбране који планира, организује, реализује и контролише функцију представљања система одбране у иностранству, укључујући билатерално и мултилатерално представљање. Позиционираност Војно обавештајне агенције у систему одбране и државне управе несумњиво обезбеђује услове за реализацију наведене функције, будући да је реч о самосталном органу у саставу Министарства одбране и елементу система националне безбедности и организацијској јединици са значајном традицијом и историјским наслеђем.

Место Војно обавештајне агенције у савременом систему националне безбедности Републике Србије пружа многоструке предности у односу на друге организацијске целине Министарства одбране за управљање представништвима у иностранству. Војно обавештајна агенција има специфичне надлежности у систему националне безбедности Републике Србије. Њена основна надлежност је праћење и анализа могућег угрожавања система одбране који потичу из иностранства. Међутим, ступањем на снагу Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије од 2007. године, којим је укинута

Служба за истраживање и документацију чија је надлежност била праћење међународне безбедности, Војно обавештајна агенција се нашла у позицији јединог државног органа који у сопственој надлежности има такозвани офанзивни рад, односно ангажовање у иностранству. Друга управна организација - Безбедносна информативна агенција, истини за вољу, има сличне надлежности, али се ту превасходно ради о офанзивној контраобавештајној служби са малим бројем представника у иностранству. Исто се може констатовати и за представнике Министарства унутрашњих послова Републике Србије у иностранству. Наведени разлози су довели до постепеног успостављања праксе да органи Савета за националну безбедност додељују задатке Војно обавештајној агенцији које су раније обављале цивилне обавештајне службе, попут Службе за истраживање и документацију. Евентуалном централизацијом управљања представништвима система одбране у иностранству у саставу Војно обавештајне агенције, због њене позиције у систему националне безбедности, била би извршена и својеврсна централизација спољнополитичког наступа на државном нивоу, попут Велике Британије и Холандије.

Наведени организацијски модел би омогућио централизацију функције управљања свим пословима са иностранством и то на начин који у многоме умањује време неопходно да систем реагује на промене у све убрзанијим међународним односима. То је посебно значајно кад имамо у виду да се све више ангажују контингенти Војске Србије у саставу мултинационалних операција ван националне територије. Због тога је битно да се у случајевима угрожавања њихове безбедности створе оптимални услови за реаговање надлежних органа у систему одбране. Дакле, на овај начин би се створили повољни услови за обезбеђење начела непрекидности, односно правремености, у реализацији Стратегија одбране, а због позиције Војнообавештајне агенције у систему националне безбедности, и Стратегије националне безбедности Републике Србије.

Будући да је Војнообавештајна служба, садашња Војнообавештајна агенција, дуго била надлежна за руковођење представништвима система одбране у иностранству, нема никакве дилеме да је у њеним структурама сачувано колективно искуство у праћењу безбедносног стања у иностранству и у практичним делатностима који прате ангажовање људства у иностранству. Све то је довело до успостављања не само организацијске структуре Војнообавештајне агенције која обезбеђује реализацију постављених задатака, већ је и формирана уска специјализација код кадра који обављају наведене дужности које

нема у другим организацијским јединицама Министарства одбране. Ту је превасходно реч о експертским знањима из области: аналитике међународних односа и стања безбедности, комуникације са представницима у иностранству, материјално-финансијско пословање у иностранству, обука кадра за дужности у иностранству и друга.

Евентуална централизација управе над представништвима система одбране у иностранству у оквиру Војнообавештајне агенције би довела и до умањења броја извршиоца који су ангажовани на наведеним пословима у организационој јединици Министарства одбране задуженој за међународну војну сарадњу. Наиме, на овај начин би се избегло двоструко ангажовање људства на истоветним или сличних пословима у оквиру аналитике Војнообавештајној агенцији и организацијској јединици Министарства одбране задуженој за међународну војну сарадњу. Други део надлежности организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу би преузео Одељење за везу са страним војним представницима, који би обављао послове из надлежности сарадње са страним представницима акредитованим у Србији, верификационог центра, праћења реализације обавеза који проистичу из међународних уговора које је прихватила Република Србија и друго.

Надаље, извесно је да наведени модел управљања представништвима система одбране обезбеђује могућност дугорочног планирања кадра и њиховог професионалног усавршавања и вођења кроз службу. Тако би се у Војнообавештајној агенцији и Одељењу за везу са страним војним представницима формирао професионални кадар који би током читаве каријере био ангажован на задацима реализације спољне политике и међународних односа. Тај кадар би, природно, био ангажован и на дужностима у иностранству, као што је то случај код већине држава са уређеним системом представништва у иностранству где се често могу забележити случајеви да лица имају три дужности у представништвима у иностранству. Оваква врста искуства је, као што смо већ констатовали, значајна за послове спољне политике. Истовремено, то би довело до значајније професионализације критеријума за избор кадра за представништва у иностранству, јер би директор Војнообавештајне агенције био одговоран за планску припрему и вођење кадра за наведене дужности.

Извесно је да наведени модел има и недостатке, који се могу сврстати у категорију условно речено непрофесионалних у војном смислу, али у погледу спољнополитичких

веома значајни. С обзиром да је одбрамбена дипломатија бави реализацијом спољне политике у области одбране и безбедности наведени недостаци добијају на значају јер њен крајњи циљ зависи и од ставова страних партнера и политичких реперкусија које могу изазвати. Реч је о томе да опредељење државе да централизује управљање представништвима система одбране у иностранству у саставу Војнообавештајне агенције, односно војнообавештајне службе, може да неким страним партнерима буде израз неповерења и неспремности за сарадњу. Такав осећај би могао да доведе до тога да поједине државе замере републици Србији враћање на организацијска решења која су била актуелна током Хладног рата и сукоба на територији СФРЈ током деведесетих година прошлог века. То се посебно негативно може одразити и на процес преговарања за пријем у пуноправно чланство у Европску унију. Наиме, иако нема формализованих стандарда Европске уније у наведеној области, извесно је да поједине државе чланице не би имале посебног интереса да сарађују са припадницима Војнообавештајне агенције, као тајне службе, због успостављене праксе да наведене послове обављају припадници Управе за међународну сарадњу. Наведени модел би, дакле, могао да се покаже као организационо решење које делимично нарушава начело интероперабилности прокламовано као вредност у Стратегији одбране Републике Србије.

Други организацијски модел управљања представништвима система одбране у иностранству управо отклања наведене недостатке давањем у надлежност организацијске јединице Министарства одбране задуженој за међународну војну сарадњу целокупне функције организовања и реализације сарадње са иностранством. Управо би се у тој организацијској јединици Министарства одбране централизовале све функције управљања одбрамбеном дипломатијом, као што је то случај са већином европских држава. Тиме би се начело интероперабилности било максимално обезбеђено, а у организационом смислу би се пружила подршка спољнополитичком приоритету Републике Србије, чланство у Европској унији. С обзиром да је преговарачки процес за прикључење Европској унији на самом почетку, питање сврсисходности овакве организацијске постављености је управо сада правовремено јер се сарадња система одбране са иностранством реализује у функцији општег спољнополитичког наступа Републике Србије и јачања његовог потенцијала.

Такозвани модерни организацијски модел има одређених предности и у култури понашања и професионалних стандарда. Наиме, припадници организацијске јединице

Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу су, компаративно гледано, начелно много отворенији у комуникацији са иностранством у односу на Војно обавештајну агенцију. То не треба да чуди, јер је реч о организацијској целини Министарства одбране чији је основни задатак сарадња са страним фактором. За припаднике Војнообавештајне агенције су државе и међународне организације објекат интересовања, јер се они баве праћењем стања безбедности на страниј територији и могуће претње по угрожавање безбедности и интереса система одбране Републике Србије, за разлику од припадника организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу, чија је основна функција јачање сарадње између система одбране. С обзиром на то су и успостављене радне и безбедносне процедуре које су ригорозније у делатности које реализује Војнообавештајна агенција у односу на организацијску јединицу Министарства одбране задужену за међународну војну сарадњу. То је и логично обзиром на то да је функционисање Војнообавештајне агенције условљена не само правилским процедурама везаним за систем одбране, већ и законским одредницама којима су прецизиране надлежности, начин рада и надзор над системом националне безбедности.

Наведена поређења јасно указују предност централизације управљања представништвима у иностранству у организацијској јединици Министарства одбране задуженој за међународну војну сарадњу у односу на Војнообавештајну агенцију када је у питању транспарентност. С обзиром да је транспарентност рада државне управе један од стандарда коме тежи српско друштво, као тековини модерне демократије, јасно је да наведену компаративну предност никако не треба занемарити, посебно када је узме у обзир наша настојања да се превазиђе лош међународни имиџ.

Међутим, и модерни организацијски модел управљања представништвима система одбране у иностранству има одређене недостатке у организационом и функционалном смислу. Тако би наведени модел само делимично отклонио недостатке у погледу остваривања принципа јединства система одбране, јер иако би све послове везане за иностранство реализовала организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу, остаје законска обавеза Војнообавештајне агенције да прати страни фактор и њихов утицај на систем одбране и безбедности Републике Србије. Применом наведеног модела не би се могле у потпуности отклонити организацијски

недостаци да два органа раде сличне послове и да постоји могућност сукоба надлежности. У крајњем, наведени модел не нуди могућност рационализације броја извршиоца који прате стање и спољну политику држава. С једне стране, Војнообавештајна агенција мора имати аналитику по природи ствари, а с друге би организацијска јединица Министарства одбране задужена за међународну војну сарадњу морала да увећа број извршиоца јер би се њихов обим посла увећао са реализацијом билатералне сарадње.

Јасно је да постојећа организацијска структура организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу има недостатке капацитета за руковођење представништвима система одбране у иностранству, који се огледају у следећем: недостатак организацијске целине која би имала у надлежности припрему кадра за упућивање на дужности у иностранству, изостанак капацитета за обезбеђење начела непрекидности у праћењу ангажовања представника система одбране у иностранству, непостојање искуства већине припадника организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу на реализацији дужности у иностранству, као и колективне традиције и историјског памћења јер је реч о колективу који постоји свега једну деценију

Анализа позитивних и негативних аспеката класичног и модерног модела организовања представништва система одбране у иностранству указује на нужност дугорочног опредељивања Републике Србије на спољнополитичком плану. С друге стране, државно руководство настоји да води избалансирану спољну политику и да са свим кључним актерима међународне политике одржава најбоље могуће односе, те је у антагонизованим међународним односима свако опредељивање везано за могуће негативне последице по положај Србије на међународној сцени. С друге стране, честе измене организацијске структуре представништва система одбране негативно утиче на ефикасност система одбране, те наведеном питању треба прићи са великом пажњом. Извесно је да би у случају опредељења за примену једног или другог модела у пракси поједини сегменти одбрамбене дипломатије претпели одређени степен негативних последица, барем краткорочно посматрано. Због тога ћемо настојати да израдимо један синтетички концептуални модел, који би минимално изменио постојећу организацијску структуру система одбране, уз истовремено поштовање законских оквира, традиције и места и улоге система одбране у спољној политици Републике Србије.

Савремени изазови и положај Републике Србије у међународном поретку, као и њени спољнополитички приоритети захтевају редефинисање места, улоге, организације, управљања, усмеравања, координације и контроле представништава система одбране у иностранству. У условима савремених међународних односа, постојећи организацијско-функционални модел не може да обезбеди рационално, поуздано, ефикасно, јединствено и професионално ангажовање представништва система одбране у иностранству. Због тога је неопходно сагледати целокупну нормативно-правну регулативу која регулише наведену материју, а овај рад је реализован са циљем да укаже на проблеме у наведеној области и понуди основне смернице које би требало да садржи будућа организацијско-функционална решења представништва система одбране у иностранству. У том контексту, предложена дефиницију одбрамбене дипломатије и понуђене концептуалне моделе њеног организовања и функционисања треба сагледати као основу за свеобухватну анализу наведене проблематике, која би резултирала квалитетнијим правним и организацијско-функционалним решењима система одбране. Тиме би се сворили услови и за ефикасну реализацију политике одбране на спољнополитичком плану, а тиме и значајније допринело остваривању ефикасније спољне политике Републике Србије. Овим је потврђена трећа посебна хипотеза која је гласила: „спољнополитички приоритети Републике Србије детерминишу организацију њене дипломатско-конзуларне службе и организацијски модел представништава система одбране у иностранству”.

На основу резултата истраживања до којих смо, применом научних метода, дошли у овој докторској дисертацији, намеће се један логичан, рационалан и ефикасан концептуални модел организације одбрамбене дипломатије, који би се могао применити у систему одбране Републике Србије.

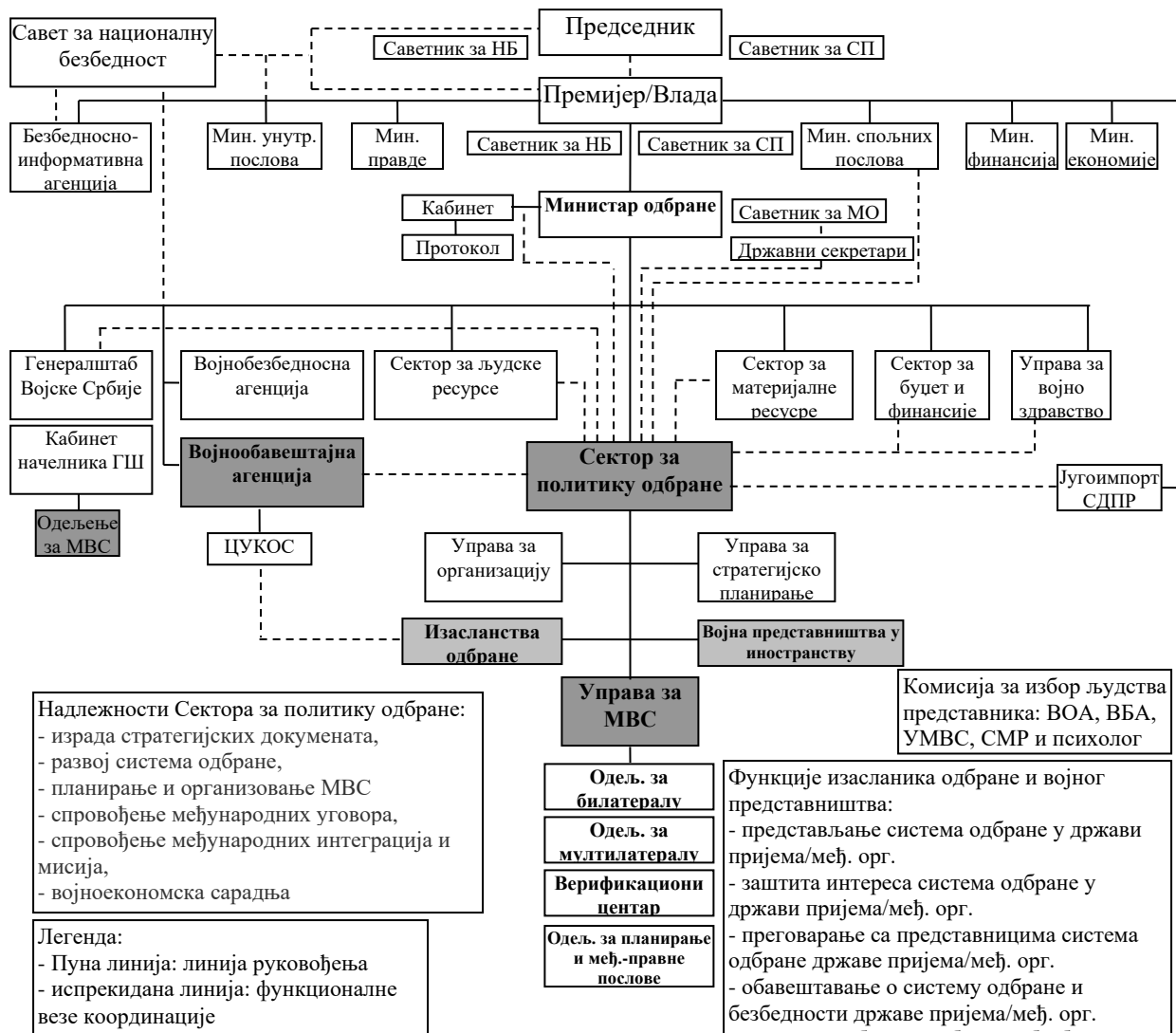
На врху његове управљачке структуре би се налазио министар одбране, у складу са позитивном законском регулативом. Новину представља позиционирање управног органа коме би била поверена одговорност за планирање, организовање и реализацију целокупне одбрамбене дипломатије Републике Србије. У конкретном случају, са становишта теорије организације и искустава других земаља најоптималније решење јесте да се та функција додели помоћнику министра за политику одбране, који је и садашњом законском регулативом задужен за политику одбране, која, између осталог, подразумева креирање и вођење политике одбране, израду стратегијских докумената, развој читавог система

одбране, планирање и организовање међународне сарадње, реализацију међународних споразума, међународних интеграција и војноекономску сарадњу. С обзиром да је помоћник министра политичка функција, наведено решење је свакако у функцији јединственог спољнополитичког наступа Републике Србије. Истовремено, министар одбране не би имао никакве дилеме око надлежности у вези са одбрамбеном дипломатијом, као што је то сада случај.

Избор кадра за дужности у представништвима система одбране Републике Србије у иностранству би се реализовао на нивоу организационе јединице задужене за политику одбране. Помоћник министра за политику одбране би одредио мешовиту Комисију за избор људства, коју би чинили професионалци, представници Војнообавештајне агенције, представници организацијске јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу, Војнобезбедносне агенције, Сектора за материјалне ресурсе, Генералштаба Војске Србије и, по потреби, других организацијских јединица Министарства одбране. У састав Комисије неопходно би било да уђе и психолог који има искуства у селекцији кадра за различите дужности у систему одбране и безбедности. Комисија би радила по Правилнику за избор кадра, а не као што је то сада случај, према два правилника која регулишу истоветну област. Припрема кадра за дужности у представништвима система одбране би се реализовала, као и до сада у Центру за усавршавање кадра обавештајне службе, који би остао у организацијској структури Војнообавештајне агенције. На овај начин би се најбоље задовољило начело поштовања традиције и континуитета у вођењу спољне политике.

Кадар за дужности у представништвима система одбране у иностранству би се могао бирати и интерним конкурсом, али уз јасно дефинисана ограничења у погледу претходних дужности које су кандидати обављали, попут оних у Британији, Аустрији или Немачкој. Јасно је да у обзир могу доћи кандидати који су обављали дужности у Војнообавештајној или Војнобезбедносној агенцији, Управи за међународну војну сарадњу, као и лица која имају значајно искуство у раду у мултинационалним операцијама. Комисија би имала јасно дефинисане функционалне приоритете за свако од представништва система одбране, те би се према њима и предлагао кадар који има неопходна искуства за њихову реализацију.

Предлог концептуалног модела подразумева јединствено руковођење одбрамбеном дипломатијом Републике Србије. Јединство руковођења, између осталог, подразумева да сви извештаји представништва система одбране у иностранству долазе у Сектор за политику одбране, с тим да би информативни садржаји везани за функцију извештавања били прослеђивани у Војнообавештајну агенцију, а извештаји о сарадњи у организацијску јединицу задужену за међународну војну сарадњу. То обезбеђује сагледавање функционисања читавог система одбрамбене дипломатије и пружа могућност помоћнику министра да интервенише, уколико постоји потреба. С друге стране, дошло би и до централизације система везе и финансија у Сектору за политику одбране, чиме би се растеретила Војнообавештајна агенција, чији буџет је оптерећен издацима за билатералну одбрамбену дипломатију. Груписањем свих организацијских целина Министарства одбране које се баве одбрамбеном дипломатијом у организациону јединицу Министарства одбране задужену за политику одбране постиже се већа транспарентност у реализацији спољне политике Републике Србије, јер је Војнообавештајна агенција по природи ствари затворена организација. Надаље, предлогом концептуалног модела остварен је принцип цивилне, демократске контроле над одбрамбеном дипломатијом, што је једна од тековина демократских друштава, што се види из шеме 18 предлога Концептуалног модела управљања одбрамбеном дипломатијом Републике Србије.



Шема 18: Предлог концептуалног модела управљања представништвима система одбране Републике Србије у иностранству

Предложени концептуални модел даје предност транспарентном и професионалном вођењу кадра у организационој јединици Министарства одбране задуженој за међународну војну сарадњу и Војнообавештајној агенцији. Истовремено, овом моделом стварају се повољнији услови да за одабир најбољег професионалног и каријерног кадра за одговарајуће дужност у представништвима система одбране у иностранству.

Предложени концептуални модел је осмишљен на такав начин да организацијски и функционално задовољи специфичности функције одбрамбене дипломатије, као сегмента општег дипломатског наступа, уз истовремено обезбеђење начела функционисања система одбране у складу са Стратегијом одбране Републике Србије и Стратегијом националне

безбедности. Наведени модел је конципиран тако да обезбеђује отклањање недостатака класичног и модерног модела управљања представништвима система одбране, посебно ограничења везана за конспиративност деловања Војнообавештајне агенције, с једне стране и недостатака традиције и колективног искуства организационе јединице Министарства одбране задужене за међународну војну сарадњу, с друге стране. Истовремено, преко помоћника министра за политику одбране, обезбеђен је једноставан приступ министру одбране, који је према позитивном законодавству Републике Србије одговоран за усмеравање одбрамбене дипломатије.

Предложени концептуални модел је довољно флексибилан да обезбеђује реализацију спољне политике у области одбране, у складу са променама у међународним односима. Управо је то и његов највећи квалитет, јер се предложеним моделом обезбеђује политичком руководству државе да мења тежиште ангажовања представника система одбране у иностранству са сарадње на информативно деловање и то без видљивих индикатора које заинтересоване стране могу да уоче. Уосталом, у условима савремених међународних односа, тешко је „малим” или „средњим” државама које имају проблема на унутрашњем и спољнополитичком плану, као што је Србија, да организују спољнополитичку структуру у систему одбране на начин који би обезбедио реализацију спољне политике у области одбране на дугорочној основи. Такав „дуксуз” могу имати државе чланице НАТО или другог савеза, које су своје одбрамбене и безбедносне интересе дугорочно везале за колективну одбрану.

Република Србија се определила за војну неутралност, што нужно имплицира и тешкоће у примени класичног, односно модерног модела представништва система одбране у иностранству. Сматрамо да је један од разлога због кога се раније државно руководство није определило за један од наведених модела управо лежи у чињеници да се опредељење за примену „чистих” модела у пракси нужно доводи до умањења одређених способности и тиме резултата одбрамбене дипломатије. Због тога понуђени концептуални модел управљања представништвима система одбране представља покушај да се понуди оптималан модел који би створио услове за обезбеђење реализације националних интереса Републике Србије у области одбрамбене дипломатије, као дела општих напора државе да што боље реализује сопствене националне интересе. Јасно је да наведени модел, колико год био оригиналан, не може и не треба да буде применљив за друге државе, јер је

конципиран у односу на наше национално законодавство, интересе и позицију у међународној политици.

Овим је потврђена четврта посебна хипотеза истраживања која је гласила: „нови концепт представништава система одбране Републике Србије у иностранству детерминише друштвена функција, начела организације савремене дипломатије и нормативно-правна регулатива”.

Потврђивањем посебних и њима припадајућих појединачних хипотеза, створени су услови који омогућавају констатацију да је потврђена и општа (генерална) хипотеза докторске дисертације која је гласила: *„нови изазови и спољнополитички приоритети Републике Србије захтевају редефинисање места, улоге, организације, управљања, усмеравања, координације и контроле представништава система одбране у иностранству”*.

Предложени концептуални модел организације одбрамбене дипломатије у Републици Србији даје научно засновани одговор на основно питање на који начин, пре свега, дипломатски одговорити наведеним изазовима.

7. ЛИТЕРАТУРА

А) Научне књиге и монографије:

1. Аћимовић Љубивоје: *Наука о међународним односима-теорије и истраживачки правци*, Научна књига, Београд, 1987.
2. Аврамовић Ненад: *Дипломатско и конзуларно право*, Привредна академија, Нови Сад, 2006.
3. Аврамов Смиља: *Међународно јавно право*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2011.
4. Avramov Smilja i Milenko Kreća: *Međunarodno javno pravo*, Petnaesto izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1997.
5. Art J. Robert and Jervis Robert (Ed.): *International Politics Enduring Concepts and Contemporary Issues*, Longman, Boston, 2011.
6. Baylis John and Smith Steve: *The Globalization and Worl Politics*, Oxsford University Press, 2008.
7. Бајагић Младен: *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010.
8. Бајагић Младен: *Међународна безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
9. Berdkof H. R: *Podzemna diplomacija*, Vojno štamparsko preduzeće MNO, Zagreb, 1949.
10. Bžežinski Zbignjev: *Veliki promašaj – rođenje i kraj komunizma u XX vijeku*, VizArt, Podgorica, 2001.
11. Beridž R. Džof: *Diplomatija, teorija i praksa*, IP Filip Višnjić i Akademija za diplomatiju i bezbednost, Beograd, 2008.
12. Бјелајац Миле: *Дипломатија и војска - Србија и Југославија 1901-1999*, Медија центар Одбрана и Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2010.
13. Black Jeremy: *A History of Diplomacy*; Reaction Books, London, United Kingdom, 2010.
14. Buzan Barry and Wæver Ole: *Regions and Powers The Structure of International Security*, Cambridge University Press, 2003.
15. Bucur-Marcu Hari, Fluri Philip and Tagarev Todor (eds.): *Defence Menagement*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Sofia, 2009.

16. Vagts Alfred: *The Military Attaché*, Princeton University Press, New Jersey 1967.
17. Vagts Alfred: *The Evolution of American Military Intelligence*, United States Army Intelligence Center and School Fort Huachuca, Arizona, 1973.
18. Van Kreveld Martin: *Komandovanje u ratu*, Vojnoizdavački centar, Beograd, 1992.
19. Вељић Зоран: *Дипломатски протокол*, Службени гласник и Дипломатска академија МСП Србије, Београд, 2008.
20. Вујаклија Милан: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.
21. Vujković Radomir: *Međunarodna kontrola naoružanja*, Trikontinental/ Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1998.
22. Vukadinović Radovan: *Osnovi teorije međunarodnih odnosa i vanjske politike*, Školska knjiga, Zagreb, 1989.
23. Vukadinović Radovan: *Teorije vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005.
24. *Војнообавештајна служба у Србији*, Медија центар Одбрана, Београд, 2014.
25. Гарашанин Илија: *Начертаније*, Гамбит, Јагодина, 2003.
26. Gerdes I. Louise (ed.): *Espionage and Intelligence Gathering*, Greenhaven Press, 2004.
27. Гершић Глигорије: *Дипломатско и конзуларно право*, Службени лист СРЈ, Београд, 1995.
28. Gliksman Andre: *Govor rata*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1991.
29. Graham Fry Michael, Goldstein Erik and Langhorne Richard (ed.): *Guide to International Relations and Diplomacy*, Continuum - London & New York, 2002.
30. Green Peter: *The Greco-Persian Wars*, Universitu of California Press, Los Angeles-London, 1996.
31. Griffiths Martin (ed.): *Encyclopedia of International Relations and Global Politics*, Routledge, New York, 2005.
32. Gordenker Leon (ed.): *Preventive Diplomacy at the UN*, Indiana University Press, 2008.
33. Гоцевски Трајан: *Основи на системот на национална одбрана*, четврто дополнето и изменето издание, Филозофски факултет, Скопје, 2005.
34. Група аутора: *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској унији*, Медија центар Одбрана, Београд, 2014.
35. Даниловић Неђо: *Метод анализе садржаја докумената са инструментима*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2015.

36. Даниловић Неђо, Миодраг Гордић, Срђан Благојевић: *Савремени системи безбедности*, Завод за издавање уџбеника, Београд, 2015.
37. Даниловић Неђо и Милосављевић Славомир: *Основи безбедносне аналитике*, Службени гласник, 2008.
38. Дашић Давид: *Дипломатија – савремена и економска*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2013.
39. Дашић Давид и Карић Душица: *Међународна економија са основама дипломатије*, Делта Прес, Београд, 2008.
40. Димитријевић Војин и Стојановић Радомир: *Међународни односи*, Службени лист СР Југославије, Београд, 1996.
41. Dimitrijević Vojin i drugi: *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Treće izdanje, Beogradski centar za ljudska prava i Dosije studio, Beograd, 2012.
42. Denza Eileen: *Diplomatic Law Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Third Edition, Oxford University Press, 2008.
43. Дедијер Владимир: *Документи 1948*, књига трећа, Рад, Београд, 1980.
44. Дедијер Владимир: *Париска конференција*, Култура, Београд, 1947.
45. Dunne Tim, Cox Michael and Ken Booth (eds): *The Eighty Years Crisis- International Relations 1919-1999*, Cambridge University Press, 1998.
46. Ђукић Драган: *Српско-енглески обавештајно-безбедносни појмовник*, Факултет безбедности и Академска књига, Београд, 2014.
47. Erl Edvard Mid: *Tvorci moderne strategije*, Kultura, Beograd, 1954.
48. Evans Graham and Newnham Jeffrey: *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London, 1998.
49. Evans Sam: *The 3GS Methodology: A Practical Approach to Strategic Foresight*, Royal College of Defense Studies, UK, 2014.
50. Eilers Claude (ed.): *Diplomats and Diplomacy in the Roman World*, Brill NV, Leiden, The Netherlands, 2009.
51. Зборник радова: *Србија безбедносни и институционални изазови*, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
52. Зборник радова: *Војна професија у Србији*, Војноиздавачки завод, Београд, 2010.

53. Зборника радова са научностручног скупа са међународним учешћем: *Потребна знања официра Војске Србије 2010-2020*, Војна штампарија, Београд, 2009.
54. Zbornik radova *Pravni mehanizmi sprečavanja korupcije u ЈI Evropi sa posebnim osvrtom na sektor odbrane*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013.
55. Zečević Milan: *Vojna diplomatija*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1990.
56. Здравковић Милоје: *Функције, карактеристике и улога војне дипломатије у савременим међународним односима*, мастер рад, ПФН, Београд.
57. Ibler Vladimir: *Diplomatska historija 1814-1871*, Školska knjiga, Zagreb, 1960.
58. Јанковић Бранимир: *Међународно јавно право*, Научна књига, Београд, 1970.
59. Јанковић Драгослав и Мирковић Мирко: *Државноправна историја Југославије*, Научна књига, Београд, 1987.
60. Јовановић Бранислав: *Uvod u teoriju vojnog rukovođenja*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1984.
61. Јовановић Владислав: *Дипломатија и шах - ни конфронтација ни капитулација*, Службени гласник, Београд, 2011.
62. Јовановић Слободан: *О држави - основи једне правне заједнице*, Геца Кон, Београд, 1922.
63. Јовановић М. Јован: *Дипломатска историја нове Европе*, Геца кон, Београд, 1938.
64. Јовановски Зоран: *Развојот на безбедносните служби во Република Македонија (1945-2010)*, АД Печатница Напредок, Скопје, 2012.
65. Јончић Владан: *Међународно хуманитарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010.
66. Johnson Lock (ed.): *Strategic Intelligence, Understanding the Hidden Side of Government*, Preagr Security International, 2006.
67. Jönsson Christer and Hill Martin: *Essence of Diplomacy*; Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.
68. Kaarbo Juliet and Ray James Lee: *Global Politics*, Wadsworth, Boston, 2011.
69. Kagan Robert: *The return of History and the end of Dreams*, Alfred A. Knopf, New York, 2008.
70. Каровић Павле: *Дипломација*, Геца Кон, Београд, 1936.

71. Kegli V. Čarls Jr. i Vitkof R. Judžin: Svetska politika – trend i transformacija, Centar za studije ЈI Evrope, FPN i Diplomatska akademija, Beograd, 2004.
72. Kennedy Paul (ed.): *Grand Strategies in War and Peace*, Yale University Press, New Haven and London, 1991.
73. Килибарда Зоран: *Основе геополитике*, Факултет безбедности и Службени гласник, Београд, 2008.
74. Кисинџер Хенри: *Дипломатија*, Верзалпрес, Београд, 1999.
75. Кисинџер Хенри: *Да ли је Америци потребна спољна политика*, БМГ, Београд, 2003.
76. Kissinger Henry: *World Order*, Penguin Press, New York, 2014.
77. Kisovec Mirko: *Diplomatski predstavnici*, Beograd, 1939.
78. Kitchen Martin: *A History of Moder Germany 1800-2000*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006.
79. Клаузевиц Карл Вон: *О рату*, Вук Караџић, Београд, 1951.
80. Кнежевић Милош, Budzak Goran i Petrović Dragan: *Savremeni predsednički sistemi*, Institut za političke studije, Beograd, 2005.
81. Кривокапић Борис: *Међународно право, корени, развој, перспективе*, Мегатренд универзитет, Београд, 2006.
82. Krivokarić Boris: *Aktuelni problemi međunarodnog prava*, Službeni glasnik, Beograd, 2011.
83. Kersten Kurt: *Bizmark i njegovo doba*, Nolit, Beograd, 1991.
84. Ковач Оскар (ред.): *Светска економска криза - изазови и стратегија*, Научно друштво Србије, Београд, 2011.
85. Ковачевић Живорад: *Међународно преговарање*, Дипломатска академија, Београд, 2004.
86. Knopp and Gillespie: *Career Diplomacy*, Georgetown University Press, Washington DC, 2008.
87. Kržalić Armin: *Privatna sigurnost*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, 2007.
88. Chalk Peter: *Non-Military Security and Global Order*, Macmillan Press Ltd, London, 2000.
89. Coleman John: *Diplomacy by Deception*; Princeton University Press, 1993.

90. Collins Alan, (ur.): *Suvremene sigurnosne studije*, Politička kultura, Zagreb, 2010.
91. Crocker A. Chester, Hampson Fen Osler and Aall Pamela (ed.): *Turbulent Peace – The Challenges of Managing International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 2001.
92. Cooper F. Andrew, English John, and Thakur Ramesh (ed.): *Enhancing global governance: Towards a new diplomacy?*, United Nation University Press, NY, 2002.
93. Лилић Стеван: *Управно право-управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010.
94. Лилић Стеван и Дреновак Мирјана: *Посебно управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010.
95. Лукић Радомир: *Политичка теорија државе*, Завод за уџбенике и наставна средства и БИГЗ, Београд, 1995.
96. Лопичић Ђорђе: *Конзуларни односи Србије 1804-1918*, Завод за уџбенике, Београд, 2007.
97. Марковић Ратко: *Уставно право и политичке институције*, ИП Јустинијан, Београд, 2004.
98. Марковић Драган: *Војноиндустријска спрега САД*, БИГЗ, Београд, 1978.
99. Marphy Robert: *Diplomat among Warriors*, Pyramid Publications, New York, 1964.
100. Meron Teodor: *Међународно право потиче из давнина - eseji*, Samizdat, 2004.
101. Мијалковић Саша: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
102. Мијалковић Саша и Милошевић Милан: *Савремене обавештајне службе - организација и методика обавештајног, безбедносног и субверзивног деловања*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2013.
103. Милошевић Милан и Срећковић Зоран: *Обавештајне службе*, Медија центар Одбрана, Београд, 2009.
104. Милатовић Арсо: *Пет дипломатских мисија*, Цанкарјева založba, Љубљана-Загреб, 1985.
105. Милосављевић Славомир и Радосављевић Иван: *Основи методологије политичких наука*, Службени гласник, Београд, 2006.

106. Милосављевић Славомир: *Истраживање политичких појава*, Институт за политичке студије ФПН, Београд, 1988.
107. Mitić Miodrag: *Diplomatija, delatnost, organizacija, veština i profesija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1999.
108. Mitić Miodrag i Đorđević Stevan: *Diplomatsko i konzularno pravo*, Drugo izdanje, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, Beograd, 2007.
109. Митић Миодраг: *Дипломатија и спољна политика у законодавству Руске Федерације*, Службени лист СРЈ, Београд, 2001.
110. Мишовић Слободан и Ковач Митар: *Системи одбране*, Факултет цивилне одбране Универзитета у Београду, Београд, 2006.
111. McKercher V.J.C.: *Transition of Power – Britain's Loss of Global Pre-eminence to the United States 1930-1945*, Cambridge University Press, 2004.
112. McDowell Don: *Strategic Intelligence - A Handbook for Practitioners, Managers, and Users*, The Scarecrow Press, Lanham, Maryland, US, 2009.
113. Mortenghau Hans: *Politics among Nations*, Knopf, New York, 1968.
114. Naj S. Džozef: *Kako razumevati međunarodne sukobe*, Stubovi kulture, Beograd, 2006.
115. Nickles David Paul: *Under the Wire - How Thelegraph Changed Diplomacy*, Harvard University Press, 2003.
116. Никач Жељко и Павловић Гојко: *Право приватне безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
117. Novaković, Igor: *Neutralnost u Evropi u 21. veku i slučaj Srbije*, ISAC fond Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd, 2012.
118. Огорец Маринко: *Војно-дипломатска пракса*, Голден маркетинг – Техничка књига, Загреб, 2005.
119. Павловић Гојко: *Право приватне безбједности – упоредна студија*, Дефендологија центар, Бања Лука, 2011.
120. Patman Robert G. (ed.): *Globalization and Conflict, National Security in a 'New' Strategic Era*, Routledge, New York, 2006.
121. Paret Peter (ed.): *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1986.

122. Перазић Гавро: *Рамбује или рат, међународно-правна дилема*, НИЦ Војска, Београд, 2001.
123. Петковић Ранко: *Субјективна историја југословенске дипломатије 1943-1991*, Службени гласник, Београд, 1994.
124. Петровић Славољуб Ђера: *Дипломатски практикум*, ДТА Трејд, Београд, 2001.
125. Petrović Slavoljub Đera: *Diplomatski praktikum – drugo dopunjeno i prošireno izdanje*, ДТА Трејд, Београд, 2004.
126. Поповић Славољуб, Петровић Милан и Прица Милош: *Управно право - општи део*, Свен, Ниш, 2011.
127. Петровић Милан и Прица Милош: *Посебно управно право са међународним управним правом*, Свен, Ниш, 2011.
128. Петровић Милан и Прица Милош: *Увод у велике правне системе*, Свен, Ниш, 2012.
129. Петровић Драган, Стојановић Богдан: *Равнотежа нуклеарне моћи САД и Русије (СССР)*, Пешић и синови и Центар за развој међународне сарадње, Београд, 2012.
130. Петровић Драган и Ђукановић Драган: *Стубови спољне политике Србије – ЕУ, Русија, САД и Кина*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012.
131. Пејановић Љубо: *Основи безбедности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2013.
132. Потемкин Владимир П.: *Историја дипломатије*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1949.
133. Pouzn R. Veri: *Izvori vojne doktrine*, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1992.
134. Првуловић Владимир: *Компаративни политички системи*, Мегатренд Универзитет, Београд, 2005.
135. Првуловић Владимир: *Економска дипломатија*, ПС Грмеч – Привредни прегледи, Београд, 2001.
136. Попов Чедомир (ур.): *Два века модерне српске дипломатије*, Балканолошки институт САНУ, Београд, 2013.
137. Попов Чедомир: *Грађанска Европа (1770-1914), Друштвена и политичка историја Европе (1871-1914)*, Завод за уџбенике, Београд, 2010.
138. Распоповић Радослав: *Дипломатија Црне Горе 1711-1918*, Историјски институт Црне Горе и Новинско-издавачка уставова Војска, Подгорица-Београд, 1996.

139. Ramcharan G. Bertrand: *Preventive Diplomacy at the UN*, Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis, 2008.
140. Ракић Миле и Вејновић Душко: *Систем безбједности и друштвено окружење – теоријско-концептуални аспекти система безбједности*, Удружење дефендолога Републике Српске, Бања Лука, 2006.
141. Richardson Dick and Stone Glyn (ed.): *Decisions and Diplomacy*, Routledge, London, United Kingdom, 1995.
142. Rowe Carolyn: *Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation*, Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2011.
143. *Savezni sekretarijat za narodnu odbranu 1945-1985*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1989.
144. Савић Андрија, Делић Милан и Бајагић Младен: *Безбедност света - од тајности до јавности*, Институт безбедности и полицијска академија, Београд, 2002.
145. Schreier Fred: *Trends and Challenges in International Security: An Inventory*, Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces, Occasional Paper №19, Geneva, 2010.
146. Sir Roberts Ivor (ed.): *Satows Diplomatic Practice*, Sixth Edition, Oxford Universitu Press, 2012.
147. Ser Roberst Ajvor: *Satou Diplomatska praksa*, Holzwell-Neopren, Beograd, 2013.
148. Симић Р. Драган: *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002.
149. Симић Р. Драган: *Расправа о поретку*, друго издање, Завод за уџбенике, Београд, 2012.
150. Симић Р. Драган: *Светска политика*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2009.
151. Становчић Војислав: *Политичке теорије*, први део, Службени гласник, Београд, 2006.
152. Славески Стојан: *Безбедносен систем*, Прв приватен универзитет – Европски универзитет на РМ, Скопје, 2009.
153. Стевановић Мирослав и Исаков Слободан: *Коментар закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије са прилозима*, Грађански институт за демократију и безбедност ПАРАЛАКС, Београд, 2008.

154. Стефановић-Штамбук Јелица: *Дипломатија у међународним односима*, ФПН и Чигоја, Београд, 2008.
155. Стевановић Обрад: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
156. Стојановић Станислав: *Хобсова теорија људске природе и перспективе мира и поретка*, Медија центар Одбрана, Београд, 2012.
157. Stojković Momir: *Istorija diplomatije – izbor tekstova*, Centar za međunarodne studije, PFN, Beograd 1984. godine.
158. Соколовски В. Д.: *Војна стратегија*, Војноиздавачки завод, Београд, 1965.
159. Соловјев Александар: *Законик Цара Стефана Душана 1349. и 1354. године*, Српска академија наука и уметности, Београд, 1980.
160. Sharp Paul: *Diplomatic Theory of International Relations*, Cambridge University Press, 2009.
161. Tadić Ljubomir: *Nauka o politici*, Rad, Beograd, 1988.
162. Tanasković Stevo i Vukadinović Dušan: *Rukovođenje o komandovanje u sistemu opštardne odbrane*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1981.
163. Tomz Michael: *Reputation and International Cooperation*, Princeton University Press, 2007.
164. Tatalović Siniša i Bilandžić Mirko: *Osnove nacionalne sigurnosti*, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Hrvatske – Policijska akademija, Zagreb, 2005.
165. Терзић Милан: *Моћ и утицај војне дипломатије – мисије Владимира Велебита 1943-1945*, Медија центар Одбрана, Београд, 2012.
166. Terzić V. Milan: *Titova veština vladanja, Pobjeda*, Podgorica, 2005.
167. Турчиновић Филип: *Сталне мисије при УН као облик представљања држава*, Обод, Цетиње, 1994.
168. Frigo Daniela: *Politics and Diplomacy In Early Modern Italy - the Structure of Diplomatic Practice 1450-1800*, Cambridge University press, UK, 2000.
169. Freeman W. Chas Jr: *The Diplomat`s Dictionary*, United States Institut of Peace Press, Washington, DC, 1997.
170. Freeman W. Chas Jr: *Arts of Power - Statecraft and Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 2002.

171. Freedman Lawrence: *Strategy a History*, Oxsford University Press, New York, 2013.
172. Fridrih Karl Joakim: *Konstitucionalna demokratija-teorija i praksa u Evropi i Americi*, CID, Podgorica, 2005.
173. Fukuyama Francis: *The End of History and the Last Man*, Macmillan, New York, 1992.
174. Hantington P. Samjuel: *Vojnik i država – teorija i politika civilno-vojnih odnosa*, Centar za studije JI Evrope, FPN i Diplomatska akademija, Beograd, 2004.
175. Hill Christopher: *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.
176. Џамбазовски Климент: *Документи о спољној политици Краљевине Србоје 1903-1014*, Кљига IV, sveska 3, Српска академија наука и уметности, Београд, 1983.
177. Шапошњиков Борис: *Мозак војске*, Војноиздавачки завод ЈНА-Војно дело, Београд, 1964.
178. Шушић Славољуб: *Геополитички кошмар Балкана*, Војноиздавачки завод, Београд, 2004.
179. Šulcinger D. Robert: *Američka diplomatija od 1900. godine*, Udruženje za studije SAD u Srbiji, Beograd, 2011.
180. Watson Adam: *Diplomacy - The Dialogue between States*, Taylor & Francis, 2005.
181. Webster's International Dictionary, Second Edition, G&C Merriam Company, Springfield, Mass., USA, 1955.

Б) Научни чланци:

182. Barkawi Tarak: *“Defense Diplomacy” in North-south Relations*, International Journal, Vol. 66, Issue 3, 2011, Toronto.
183. Басара Михајло: *Систем вредности као чинилац професионализације Војске Србије*, Зборник радова Војна професија у Србији, Војноиздавачки завод, Београд, 2010.
184. Благојевић Вељко и Стојановић Станислав: *Зашто рат а не међународна конференција 1914. године*, Војно дело, 3/2014, Београд.
185. Глишић Мирослав: *Дипломатија свеобухватне безбедности и Организација за Европску безбедност и сарадњу*, Војно дело, 4/2010, Београд.

186. Денда Далибор: *Војна обавештајна служба у Краљевини СХС/Југославији 1918-1941*, Војноисторијски гласник, 2/2010, Београд.
187. Ђукановић Драган: *Спољнополитичке оријентације држава Западног Балкана: упоредна анализа*, Годишњак Факултет политичких наука, 2010, Београд,
188. Ејдус Филип: *Конгитивна дисонанца и безбедносна политика Србије*, Безбедност Западног Балкана, 20/2011, Београд.
189. Лојић Ранко: *Организацијска култура*, Војно дело, 3/2010, Београд.
190. Matić Davorka i Mikas Robert: *Humanitarni intervencionizam: etička, pravna i sigurnosna pitanja u 21. stoljeću*, Polemos, 25/2010, Zagreb.
191. Миленковић Александар: *135 година војнодипломатског представљања Републике Србије у свету*, Војно дело, 4/2013, Београд.
192. Миленковић Александар: *Дипломатија одбране – теоријски приступ и практична примена (Студија случаја Републике Србије у 2013. години)*, Војно дело, 1/2015, Београд.
193. Mohamed Ali Naseer: *The Diplomacy of Micro-states*, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael”, 78/2002, Den Haag.
194. Mohan C. Raja: *From Isolation to Partnership: the Evolution of India’s Military Diplomacy*, Institut for Sout Asian Studies and National University of Singapur, Working Paper No. 144/2012, Singapur.
195. Musić Ernad: *Opšti okviri kontrole obavještajno-sigurnosnih službi od strane izvršne vlasti*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, 8/2011, Zenica.
196. Симић Р. Драган: *Савремене теорије безбедности*, Антологија текстова са Школа реформе сектора безбедности, ISAC Fond и Центар за међународне и безбедносне послове, 2007, Београд.
197. Shea C. Timothy: *Transforming Military Diplomacy*, Joint Force Quarterly, 38/2005, Washington, D.C.
198. Swistek Goran: *The Nexus Beetwen Public Diplomacy and Millitary Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy*, The Quarterly Journal, Vol. 11, No. 2, 2012.
199. Тепавчевић Сања: *Дипломатске повластице и имунитети*, Годишњак Правног факултета, 1/2010, Београд.

200. Карагаћа Милан: *Одбрамбена дипломатија*, Антологија текстова са школа реформе сектора безбедности, ISAC Fond и Центар за међународне и безбедносне послове, 2007, Београд.
201. Кекић, Dalibor i Subašić, Dane: *Полисијска дипломатија*, Међународни проблеми 1-2/2009, Београд.
202. Кековић Зоран, Глишић Горан и Комазец Ненад: *Пристап методологији интегралног управљања ризиком у организацији*, Војно дело, 3/2010, Београд.
203. Krivokapić Boris: *Обицајна правна правила у међународном праву*, Megatrend revija ~ Megatrend Review, 3/2012, Београд.
204. Krivokapić Boris: *Појам међународног јавног права*, *Страни правни живот*, 1/2009, Београд.
205. Krivokapić Boris: *Primat међународног права*, *Страни правни живот*, 3/2013, Београд.
206. Koerner Wolfgang: *Security Sector Reform: Defence Diplomacy*, Parliamentary Information and Research Service Library of Parliament, 2006, London.
207. Fetic Sorin Gabriel: *Fields Of Classic Diplomacy With Which Defence Diplomacy Interacts Horizontally. Preventive Diplomacy, Coercive Diplomacy*, “Carol I” National Defence University, Revista Academiei Forțelor Terestre, Military Art and Science Nr. 1 (73)/2014, Bucharest.
208. Fetic Sorin Gabriel: *Operationalisation of Defence Diplomacy*, Strategic impact No. 4/2013, Bucharest.
209. Петковић В. Милан: *Дипломатија и рат*, Војно дело, 3/96, Београд.
210. Rademaker Michael: *National Security Strategy of the Netherlands: An Innovative Approach*, *An International Journal*, Vol.23, No.1, 2009, Amsterdam.

В) Документа:

211. Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006.
212. Закон о министарствима Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 44/2014.
213. Закон о спољним пословима Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 126/2007 и 41/2009.

214. Закон о одбрани Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009 и 104/2009.
215. Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник Републике Србије бр. 116/2007.
216. Закон о председнику Републике, Службени гласник Републике Србије бр. 111/07.
217. Закон о државној управи Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.
218. Већка конвенција о дипломатским односима, Službeni list SFR Jugoslavije – Međunarodni ugovori, br. 2/1964.
219. Закључак о усвајању методологије за израду подзаконских прописа, Службени гласник Републике Србије, бр. 75/2010 и 81/2010.
220. Стратегија националне безбедности Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009.
221. Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009.
222. Правилник о изасланствима одбране, Службени војни лист Републике Србије, бр. 25/2009.
223. Правилник о војним представништвима, Службени војни лист Републике Србије, бр. 13/2010.
224. Протоколарно упутство за стране војне представнике акредитоване у Републици Србији, Министарство одбране, Београд, 2007.
225. Одлука о посебним критеријумима за пријем на рад у изасланство одбране, Службени војни лист Републике Србије, бр. 13/2010.
226. Одлука о посебним критеријумима за пријем на рад у војна представништва Републике Србије, Службени војни лист Републике Србије, бр. 20/2010.
227. Одлука о броју и распореду изасланства одбране Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 74/2009.
228. Закон о тајности података, Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2009.
229. Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима, Службени гласник Републике Србије, бр. 20/2009.

230. Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007.
231. Закон о полицији, Службени гласник Републике Србије, бр. 101/2005, 63/2009.
232. Закон о Безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник Републике Србије, бр. 42/2002, 111/2009.
233. Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009.
234. Odluka о postupku imenovanja i zadaćama vojnih izaslanika Republike Hrvatske, „Narodne novine” број 88/93.
235. Defense Diplomacy, The Ministry of Defense UK, Policy Papers no 1, London, 2007.
236. Упут за рад војних изасланика, Штампарска радионица Министарства Војнога и Морнарице, Београд, 1920.
237. Ukaz о ratifikaciji Konvencije о privilegijama i imunitetima Ujedinjenih nacija одобреној од Generalne Skupštine Ujedinjenih nacija Резолуцијом од 13. februara 1946. godine, Službeni list FNRJ, број 20/50.
238. Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2007 – пречишћен текст и 109/2009.
239. Протоколарно упутство за стране војне представнике акредитоване у Републици Србији, Министарство одбране, Београд, 2007.
240. *Бела књига одбране*, Министарство одбране Републике Србије, 2010.
241. *Бела књига на одбраната*, Министерството на одбрана на Република Македонија, Скопје, 2012.
242. Законот за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на Република Македонија бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011.
243. Правилникот за упатување на работа во странство на лица на должности во меѓународни мисии и меѓународни организации, штабови, команди и мултинационални воени сили, бр. 04-4001/1 од 06.08.2014 година.
244. *Strategija oružane borbe*, Savezni sekretarijat за narodnu odbranu, Beograd, 1983.
245. *Ратна служба*, Министарство војно Краљевине Србије, Београд, 1911.

246. *Pravilo obaveštajno obezbeđenje borbenih dejstava*, Državni sekretarijat za narodu odbranu SFRJ, Beograd, 1966.
247. *Професионализација ВСЦГ – идејни пројекат*, Министарство одбране, 2005.
248. Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 41/2007 - prečišćen tekst i 109/2009.

Г) Web сајтови:

249. www.mod.gov.rs;
250. www.msp.gov.rs;
251. www.voa.gov.rs;
252. www.bia.gov.rs;
253. http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/ugovori/statut_icj_hr.pdf
254. <http://www.defense.gouv.fr>
255. <http://www.diplomacy.edu>
256. <http://www.reshafim.org.il/ad/egypt/ramses-hattusili-treaty.htm>
257. <http://repository.up.ac.za/handle/2263/10381>
258. <http://eng.mil.ru/en/structure/forces/type.htm>
259. http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4312
260. <http://www.mfa.gov.rs/sr/images/stories/organogram-sr-cyr.jpg>
261. http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne_rasprave/164/JAVNI-POZIV-za-ucesse-u-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-zakona-o-spoljnim-poslovima.html?alphabet=lat
262. <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/o-ministarstvu/dokumenti/zakoni/11677-2013-09-03-09-01-09?lang=cyr>
263. <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Attaches>
264. <http://www.bundesheer.at/english/forces/organisation.shtml>
265. http://www.bundesheer.at/misc/image_popup/ImageTool.php?strAdresse=/english/introle/images/foreign_deployments.png&intSeite=1366&intHoehe=768&intMaxSeite=1366&intMaxHoehe=713&blnFremd=0
266. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/en/home/departement/organisation/organigram.html>

267. http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/en/home/themen/internationale_kooperation.html
268. <https://www.gov.uk/defence-armed-forces>
269. http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/FcoxDoAgDADAt_iBdnfzF-pCWi2kAapRit9Xc-vhjh-jromaHkYFZ1w2HfkBrj1BVdO7yaVegTwyeYhu-b-wqwTiJrckhieeRpeAu0M_g!!/
270. http://www.nato.diplo.de/contentblob/3150944/Daten/1318881/VM_deMaiziere_180511_eng_DLD.pdf
271. http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/en/home/themen/internationale_kooperation/einsatz.html
272. <http://www.defense.gouv.fr/content/download/302626/4023685/file/Chiffres%2520c1%25C3%25A9s%2520de%2520la%2520D%25C3%25A9fense%2520-%25202014%2520%28GB%29.pdf+%&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=ie>
273. <http://www.defense.gouv.fr/english/portail-efense/ministry/organisation/organisation2>
274. <http://www.defense.gouv.fr/english/content/view/full/68078>
275. www.soe.hr/UserFile/Zakon_o_sig-obav_sustavu_RH.pdf
276. http://www.morh.hr/images/stories/morh_2014/sheme/shema_2014_hr_v.jpg
277. <http://www.morh.hr/hr/zakoni-i-strategije/zakoni/4634-uredba-o-unutarnjem-ustrojstvu-ministarstva-obrane-nn-2612.html>
278. http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_07_94_1886.html
279. <http://www.morm.gov.mk/wp-content/uploads/2013/12/BELA-KNIGA-NA-ODBRANATA.pdf>
280. <http://www.morm.gov.mk/wp-content/uploads/>
281. <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/voa/funkcije#.VRWiTPzF9Do>