

УСТАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ СПОЉНИХ ПОСЛОВА БиХ

Мр Невенко Враћеш

1. Појам спољне политике, спољних послова и дипломатије

Као и у другим областима и у области спољне политике постоји велики број истих или сличних дефиниција.

Чињеница је да "поред политичких процеса унутар појединих земаља, односно унутар глобалних политичких друштава, постоје и политички процеси који се одвијају у односима између земаља у међународним политичким процесима"¹ Те политичке процесе између држава (политичку активност државе на међународном плану) називамо њеном спољном политиком или спољнополитичком активношћу.

Под спољном политиком се подразумеијева дјеловање државе на међународном пољу, у њеним односима са другим државама, односно међународним организацијама.² Енциклопедијски, спољна политика представља "практичну дјелатност државе, односно њених за то одређених органа којој је, за сада, првенствено циљ да што је могуће повољније по своју земљу изгради односе са другим државама, да стекне што више трајних предности и, нарочито, да отклони све опасности које извана пријете интересима државе или чак њеном опстанку".³

Спољна политика је и научна дисциплина. Спољна политика као научна дисциплина мора бити заснована на теорији међународних односа, који представљају темељ проучавања спољне политике.⁴

¹ Ратковић, Р.: *Основи политичких наука*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1987, стр. 68.

² Тодоровић, С., Младеновић М., Гостовић, Д.: *Политички систем*, Војна академија, Београд, 2001, стр. 353.

³ Encyclopaedia Britannica, Volume 12, 1963, pp 528-530.

⁴ Rosenau, J.: *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, 1971, p.37.

Начела и циљеви спољне политике једне државе су наставак и посљедице њене унутрашње политике, њених унутрашњих односа који детерминишу физиономију и карактер политичких институција, као и садржину и циљеве политичких одлука и активности.

Свака држава у зависности од свог уставног уређења има више органа који се баве питањима међународних односа у које спадају и спољна политика и спољни послови⁵. С тим у вези могуће је испрофилисати двије врсте државних органа који се баве спољним пословима: оне који се баве представљањем, односно заступањем државе према спољњем свијету (шеф државе, Влада и министар спољних послова) и оне који немају представничку улогу према иностранству, али учествују у процесу одлучивања у области спољне политике (органи за грађење, одређивање воље)⁶.

Спољна политика има велики значај за државу те с тога спољна политика једне државе је увијек у надлежности њених врховних државних органа. Основне ингеренције у области спољне политике у већини случајева припадају парламенту. Такође, према спољној политици, функција представљања државе како у земљи тако и у иностранству припада шефу државе био он предсједник републике, колективно Предсједништво или монарх.⁷ Оперативно вођење спољних послова повјерава се извршним органима (владама) које дјелују преко посебних органа, чији је задатак одржавање дипломатских односа с другим земљама и спровођење међународних политичких акција.

Термини који се уско везују за спољну политику су спољни послови и дипломатија.

Спољни послови су детерминанта суверене државе. Са становишта вршења они представљају правни феномен, будући да се врше помоћу инструмента који су по својој природи правни, те да је, у већини случајева, правно утврђен поступак њиховог вршења. Спољне послове врши држава и њени органи, те стог аспекта, може се рећи да су спољни послови, у ствари национални послови.⁸ Појам спољних послова произилази из спољне политике. Спољни послови

⁵ Ђорђевић, С., Митић, М.: *Дипломатско и конзуларно право*, Службени лист СРЈ, 2000, године, стр. 27.

⁶ Dahm, G., Delbrueck J., Wolfrum R.: *Voelkerrecht*, Band I/1, 2. Auflage, Berlin-New York, 1989, str. 245.

⁷ О институцији Шефа државе види шире: Кузмановић, Р.: *Уставно право*, Факултет пословне економије, Бањалука, 2006, стр. 449-454.

⁸ Henkin, L.: *Foreign Affairs and The United States Constitution*, 1996, page 13.

представљају реализацију и афирмацију спољне политике. Прихватање становишта да државе имају ексклузивно мјесто у односу на друге субјекте међународних односа, омогућава да се и укупна област политике као практичне дјелатности (државна политика), подјели на унутрашњу и спољну политику. На нашем поднебљу се поред термина спољни послови помиње и термин инострани послови. Инострани послови су подручје државног ауторитативног иступања, заснованог на међународном праву и у његовим оквирима, на начин уређен унутрашњим правом, од стране органа одређених унутрашњим правом, према другим државама, међународним организацијама и, у одређеним случајевима, страним држављанима, у циљу заштите права и на уставан начин утврђених државних интереса и права и интереса домаћих држављана и правних лица.⁹

Дипломатија је појам са вишеструким значењем. Поријекло овог појма потиче од грчке ријечи „диплома“ која значи свечано писмо, повељу или исправу пресавијену на двоје као акт суверена који би једна страна (држава) предавала другој, а ова првој на завршетку преговора о неком послу, односно споразума. Сматра се да је појам дипломатија, први употребио француски кардинал Ришеље који је између 1624. и 1642. године био предсједник владе и стварни господар Француске. У најопштијем смислу, у народном говору, под дипломатијом се подразумијева способност, спретност, односно умјешност у вођењу неког посла. Ниједно друго значење није могуће одредити без његовог повезивања са појмом „спољне политике“ државе коју она води као субјект међународних односа и међународног права. Зато се и најчешће истиче да је дипломатија средство спољне политике државе.¹⁰

2. Уставне надлежности Предсједништва БиХ са освртом на спољне послове

Устав Босне и Херцеговине у члану III "Надлежности и односи између институција Босне и Херцеговине и ентитета", тачка 1. "Надлежности установа Босне и Херцеговине" под (а) наводи спољну политику као питање које спада у надлежност институција Бос-

⁹ Ђурић, В.: *Устав и међународни уговори*, Институт за упоредно право, Београд, 2007, стр. 19.

¹⁰ Митић, М.: *Дипломатија*, Завод за уџбенике и наставна средства Београд, Београд, 2003, стр. 3.

не и Херцеговине. Дакле, према Уставу, спољна политика је стављена на прво мјесто при децидираном и експлицитном набрајању питања која спадају у надлежност установа Босне и Херцеговине¹¹. Најмање су двојаки разлози за овакво уставно позиционирање спољних послова. Прво, до тада спољне послове су вршили Република Српска, сама за себе, кроз постојање посебног министарства спољних послова у Влади тадашње Српске Републике БиХ, и Федерација БиХ, такође кроз посебно министарство спољних послова у Влади Федерације БиХ. Тако се јединственим уставним рјешењем, највјероватније настојало постићи успостављање и јачање БиХ као државе а у циљу постизања једног и јединственог представљања у области спољних послова и дипломатије. Друго, ентитети немају статус државе те с тог аспекта не могу ни изграђивати сопствене спољне послове. Код овог другог става могу се уочити извјесне дивергенције.

Наиме, одмах по набрајању надлежности питања установа у Босни и Херцеговини, исти члан већ у сљедећем ставу (тачка 2) дефинишући надлежности ентитета, под (а) истиче сљедеће: "Ентитети ће имати право да успостављају специјалне паралелне односе са сусједним државама, у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом Босне и Херцеговине", што може да представља својеврстан вид овлашћења ентитета у домену спољних послова. Истина, ово овлашћење је ограничено на право склапања специјалних паралелних односа и то искључиво са сусједном земљама али оно као такво неспорно постоји и у досадашњој пракси је реализовано кроз Споразум о специјалним и паралелним везама између Републике Српске и Србије.

С друге стране, Устав БиХ контролисано ограничава могућност ентитетског успостављања специјалних паралелних односа са сусједним државама кроз Уставни суд БиХ. Наиме, чланом VI Устава БиХ који се односи на Уставни суд, тачка 3 под (а), у првом

¹¹ Поред спољне политике побројана су и сљедећа питања која спадају у надлежности институција БиХ и то: спољнотрговинска политика; царинска политика; монетарна политика; финансирање установа и међународних обавеза БиХ; политика и прописи за уселјавање; избјеглице и азил; спровођење кривичних закона на међународном плану и између ентитета, укључујући ту односе са Интерполом; увођење и рад средстава за међусобне и међународне комуникације; регулисање саобраћаја између ентитета и контрола ваздушног саобраћаја., Устав БиХ, Дејтонски споразум, Удружење дефендолога РС, Бањалука, 2001, стр. 68-67.

ставу, дефинисано је да одлука једног ентитета да успостави специјалне паралелне односе са сусједном земљом у складу са Уставом, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет БиХ, спада у право Уставног суда БиХ да решава евентуално настале спорове по овом питању. С тога, да се закључити, да је овакво овлашћење дато ентитетима строго ограничено, сужено и контролисано.

Чланом V Устава БиХ дефинисано је Предсједништво БиХ, а његове надлежности су побројане у тачки 3 по сљедећем:

- (а) Вођење спољне политике БиХ;
- (б) Именовање амбасадора и других међународних представника БиХ, од којих се са територије Федерације БиХ не може изабрати више од двије трећине;
- (ц) Представљање БиХ у међународним и европским организацијама и установама и тражење чланстава у организацијама и установама у којима БиХ није члан;
- (д) Преговарање, проглашавање и, уз пристанак Парламентарне скупштине, ратификација уговора БиХ;
- (е) Извршавање одлука Парламентарне скупштине;
- (ф) Предлагање, на препоруку Савјета министара, годишњег буџета Парламентарној скупштини;
- (г) Подношење извјештаја, на захтјев, а најмање једном годишње, Парламентарној скупштини о издацима Предсједништва;
- (х) Координација, по потреби, са међународним и невладиним организацијама у Босни и Херцеговини и
- (и) Обављање других функција које могу бити нужне за обављање његових дужности, или које може да му стави у задатак Парламентарна скупштина, или о којима се сложе ентитети.¹²

Међу наведеним надлежностима пада у очи концентрација у Предсједништву скоро свих послова везаних за међународне односе Босне и Херцеговине. Неке од тих надлежности су традиционалне компетенције шефа државе – именовање представника Босне и

¹² Набрајање свих тачака надлежности Предсједништва БиХ је извршено са циљем њихове подробније анализе а имајући у виду да се кроз готово све и једну тачку надлежности, провлаче надлежности и овлашћења која су директно или индиректно везана за спољне послове.

Херцеговине у међународним односима, представљање Босне и Херцеговине, па и учешће у ратификацији међународних уговора. Али је врло ријетко у надлежности шефа државе вођење спољне политике у цјелини. Овдје та надлежност одликује институционални склоп власти у Босни и Херцеговини, дајући му једну битну карактеристику президенцијалног модела подјеле власти.¹³

Из побројаних надлежности Предсједништва БиХ видљиво је да је ставом под (а) јасно и прецизно истакнуто да Предсједништво БиХ води спољну политику БиХ.

Будући да су готово сви наредни ставови више или мање везани за спољне послове, да се закључити, да је овим ставом уставотворац имао у виду спољно представљање БиХ, односно да је Предсједништво БиХ колективни орган који представља БиХ како у земљи тако и у иностранству. Читав низ слиједећих ставова из надлежности Предсједништва говори о његовим овлашћењима у области спољних послова.

Став да Предсједништво БиХ именује амбасадоре и друге међународне представнике БиХ, подразумејева овлашћење Предсједништва да по одређеној процедури попуњава дипломатске представнике БиХ у дипломатско-конзуларним представништвима БиХ у свијету као и међународним институцијама и организацијама у којима БиХ узима активно учешће и представљање на највишем дипломатском нивоу.¹⁴

Према процедури о именовану Амбасадора БиХ, Предсједништво БиХ на приједлог Министарства спољних послова БиХ врши њихово именоване с тим да се то односи и на конзуле Босне и Херцеговине.

За именоване кандидата које потичу из Републике Српске потребан је приједлог Предсједника Републике Српске¹⁵. С тим у вези,

¹³ Симиновић, М.: *Уставноправни основ владавине права у БиХ кроз функционисање уставних институција*, Фонд отворено друштво, Сарајево, стр. 15.

¹⁴ У ову категорију спадају међународне мисије у којима БиХ учествује као што су мисије ОЕБС-а, УН-а, Пакт за стабилност ЈИ Европе, и сл. Примера ради, током 2007. године Предсједништво БиХ је именовало Директора Центра за безбједносну сарадњу за ЈИ Европу са сједиштем у Загребу у Хрватској, који се налази у статусу Амбасадора и дипломатски је представник Босне и Херцеговине у међународној мисији. Дакле, ради се о посебној категорији дипломатског представљања гдје је земља акредитације земља сједишта дипломатске мисије.

¹⁵ Члан 80 Устава Републике Српске, *Устав Републике Српске*, Пречишћени текст, Уставни суд РС, <http://www.ustavnisud.org/>

детаљнијом анализом члана 80 Устава Републике Српске у амандману L сусрећемо сљедеће стајалиште: "Предсједник Републике, указом, на приједлог Владе, поставља и опозива шефове представништава Републике Српске у иностранству и предлаже амбасадоре и друге међународне представнике БиХ из Републике Српске". Дакле, овдје се још једном сусреће извјестан вид надлежности ентитета над спољним пословима, што није одређено Уставом БиХ.

Иако Уставом БиХ то није поближе прецизирано, Предсједништво БиХ именује и смјењује и војно-дипломатске представнике и војне представнике у дипломатско-конзуларним представништвима Босне и Херцеговине и у међународним организацијама као и војне представнике Босне и Херцеговине у страним, мултинационалним или међународним војним командама и другим страним, мултинационалним или међународним институцијама.¹⁶

Овај задатак Предсједништво БиХ реализује на приједлог и уз консултације са Министарством одбране БиХ.

Анализирајући други дио става под (б) из уставне надлежности Предсједништва БиХ, уочавамо да Устав налаже поштовање равноправне националне заступљености у дипломатском представљању БиХ што је детерминисано клаузулом да се са територије Федерације БиХ не може изабрати више од двије трећине представника, што значи да се дипломатско конзуларна мрежа попуњава са једном трећином представника из Републике Српске док преостале двије трећине именује Федерација БиХ.

Оваквим ставом, надлежним органима, остављена је могућност да се дипломатски представници попуњавају из реда свих конститутивних народа као и из реда осталих и са територије Федерације БиХ и са територије Републике Српске. Досадашња пракса Предсједништва БиХ је показала да сваки члан предсједништва који је из реда различитих конститутивних народа¹⁷ најдиректније предлаже кандидате за дипломатско представнике БиХ при чему се мора констатовати чињеница да су вршена именована кандидата и из реда остали (изванконститутивних) народа.

Конкретније дефинисање надлежности Предсједништва БиХ у области спољних послова је видљиво у ставу под (ц) који овлашћује Предсједништво БиХ да може представљати БиХ у међународним и

¹⁶ Закон о одбрани БиХ, члан 12, Службени лист БиХ, 88/05.

¹⁷ Члан V Устава БиХ, Предсједништво, уводна алинеја.

европским организацијама као и да може затражити чланство БиХ у организацијама и установама у којима она није члан.

У том погледу Предсједништво као трочлани колективни орган, свеукупно или појединачно неки од чланова, уколико га консензусом на самој сједници Предсједништва чланови одреде, може представљати БиХ на састанцима, скуповима, самитима, форумима, конференцијама и другим облицима дипломатског и спољнополитичког окупљања међународних и европских организација.

Исто тако, Предсједништво БиХ, може покренути иницијативу чланстава БиХ у организацијама и установама регионалног, европског или међународног нивоа у циљу афирмације интереса БиХ, који могу бити политичке, економске, војне или неке друге интеграцијске природе¹⁸.

Према ставу под (д) Надлежности Предсједништва БиХ, који обухвата преговарање, проглашавање и, уз пристанак Парламентарне скупштине, ратификацију уговора БиХ, Предсједништво БиХ има, такође, одређену надлежност над вршењем спољних послова, будући да сам поступак преговарања и договарања споразума и уговора је одређен вид дипломатије и спољних послова.

Став под (х) надлежности Предсједништва БиХ, дефинише координацију, по потреби, са међународним и невладиним организацијама у Босни и Херцеговини. Сам став садржи одредницу "међународним" те тиме Устав још једним ставом овлашћује Предсједништво БиХ да путем сарадње и контакта са међународним и невладиним организацијама најнепосредније врши спољне послове.

С обзиром на стварну ситуацију у Босни и Херцеговини и присуство и одлучујућу улогу међународног фактора, треба подвући велики политички и државноправни значај права и дужности Предсједништва да остварује координацију са међународним и невладиним организацијама у Босни и Херцеговини. Суштина дејтонског мировног рјешења полази од нужности сталне координације домаћих власти у Босни и Херцеговини са међународним организацијама као и снажне улоге међународног фактора у свим спорним питањима

Кроз надлежност предлагања, на препоруку Савјета министара, годишњег буџета Парламентарној скупштини БиХ, те извјештавања

¹⁸ Одлука Предсједништва БиХ о одређености БиХ приступању НАТО-у.

Предсједништва БиХ према Парламентарној скупштини БиХ, што је регулисано одредбама о надлежности, ставовима под (ф) и (г) као и надлежности обављања других функција које могу бити нужне за обављање дужности Предсједништва БиХ, или које може да му стави у задатак Парламентарна скупштина, или о којима се сложе ентитети (регулисано одредбом под (и), Предсједништво БиХ, такође, може реализовати задатке из области спољних послова

Све ово указује да су све надлежности Предсједништва БиХ или директно повезане или прожете функцијом обављања спољних послова. С тог аспекта, Парламентарна скупштина БиХ може од Предсједништва БиХ затражити подношење како редовних тако и ванредних и посебних извјештаја и информација везаних за обављање спољних послова. Исто тако, Предсједништво БиХ од Савјета министара БиХ или конкретније од Министарства спољних послова БиХ, може затражити извјештаје и информације о одређеним питањима везаним за обављање спољних послова.

На основу Уставних надлежности и овлашћења Предсједништво БиХ је утврдило документ под називом; "Општи правци и приоритети за провођење спољне политике БиХ". Документ обухвата: (1) начела спољне политике БиХ; (2) приоритете спољне политике БиХ и (3) основне принципе и активности спољне политике БиХ.

Промоција, одбрана интереса и наступање у име БиХ у међународним односима заснивају се на одредбама Устава БиХ, законима, одлукама и ставовима Предсједништва БиХ, Парламентарне скупштине БиХ, Савјета министара БиХ и Министарства спољних послова БиХ.

Спољна политика БиХ према међународним партнерима заснива се на отворености и равноправности, узајамном поштовању суверенитета и територијалног интегритета, принципу мирољубиве сарадње, уз уважавање обостраних интереса. У исто вријеме, током обављања спољнополитичких активности, БиХ ће дјеловати у складу са обавезама које проистичу из закључених и прихваћених споразума и других међународних инструмената те чланства у међународним организацијама и асоцијацијама.¹⁹

У оквиру послова проистеклих из сваке од надлежности Предсједништва БиХ, дефинисано је и постојање "вета", па тако и у

¹⁹ *Општи правци и приоритети за провођење спољне политике БиХ*, Предсједништво БиХ, 2003, <http://www.predsjednistvobih.ba/>.

области спољних послова. Наиме, у сваком случају, члан Предсједништва који се противи одлуци има право специфичног суспензивног вета. То право он може употрејeбити ако сматра да је одлука Предсједништва "веома штетна по виталне интересе ентитета за територију са које је изабран." Такав вето мора се ставити у року од три дана од доношења одлуке већином гласова друга два члана Предсједништва. Овакав вето упућује се скупштини ентитета у којој је изабран члан који је вето уложио. У Републици Српској се таква одлука упућује Народној скупштини Републике Српске. У Федерацији Босне и Херцеговине она се упућује Дому народа Федерације, али се у том случају мора поштовати национални принцип. Тако се, ако је у питању члан Предсједништва Бошњак, она упућује само бошњачким делегатима, а ако је ријеч о хрватском члану Предсједништва - упућује се хрватским делегатима у Дому народа Федерације. У сваком случају, ако двије трећине делегата наведеног тијела потврди став свог члана Предсједништва, одлука Предсједништва неће ступити на снагу. Дакле, суспензивно вето члана Предсједништва ће се, одлуком наведеног тијела у ентитетима, претворити у апсолутно.

У готово свим областима друштвеног живота Устав БиХ не прати ни фактичко а ни правно стање (*de facto* и *de iure*). Наиме, реална ситуација је толико измењена да би толико актуелна промјена Устава БиХ могла у једној од фаза садржати пуки попис већ до сада направљених промјена. Промјене су вршене у смислу преношења надлежности са ентитета на државу а највећи дио промјена проузрокован је интервенцијама Високих представника међународне заједнице у БиХ. Са становишта спољних послова није регистрована било каква промјена Устава БиХ. Као вјероватан разлог може се узети доста добра, или бар повољнија, нешто потпунија регулисаност спољних послова уставном материјом²⁰ у односу на друге сфере друштвеног, политичког и економског живота.

У домену надлежности Уставног суда БиХ²¹, такође налазимо, неке елементе везане за спољне послове. Тако у ставу 3 под (а) као право Уставног суда БиХ истиче се, да ће Уставни суд одлучивати

²⁰ Наиме, Устав БиХ је кратак (свега 12 чланова) као и Устав САД који има свега 7 чланова. Оваква конципираност устава указује на уставотворца и одраз је англосаксонског концепцијског модела.

²¹ Члан VI, Устава БиХ дефинише састав, процедуре, права и одлуке Уставног суда БиХ.

о томе, да ли је одлука једног ентитета да успостави специјалне паралелне односе са сусједном земљом у складу са Уставом, укључујући ту одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет БиХ. Будући, да се ради о одређеном облику потписивања споразума и уговора који имају карактер међународних билатералних споразума видљиво је да Устав БиХ кроз Уставни суд БиХ, још једном посредно третира спољне послове.

3. Уставне и законске надлежности Савјета министара БиХ у области спољних послова

Устав Босне и Херцеговине је врло оскудан у погледу прописивања надлежности Савјета министара. Умјесто чешће сретаног, у упоредној уставности ширег или ужег списка надлежности, у овом случају даје се само једна доста општа формулација. Тако је утврђено да је Савјет министара одговоран за спровођење политике у областима у којима је предвиђена надлежност установа Босне и Херцеговине, а што је утврђено у члану III, тачкама 1, 4 и 5 Устава, затим у остваривању координације међу ентитетима (сагласно члану III, тачка 4) и додатним надлежностима. Устав БиХ у члану V под тачком 4 дефинише Савјет министара при чему у клаузули о успостављању Савјета министара одређује да ће Предсједник Савјета министара БиХ којег именује Предсједништво БиХ именовати Министра спољних послова БиХ.

Устав даље налаже да ће Савјет министара бити одговоран за спровођење политике БиХ у областима поменутих у члану III ставовима (1), (4) и (5).²²

Савјет министара БиХ представља извршну власт. Уставни положај Савјета министара је описан са свега три става и данашња стварна позиција и састав Савјета министара БиХ знатно су

²² Члан III Устава БиХ у ставу 1 регулише: Надлежности установа БиХ; у ставу 4 регулише: Координацију-"Предсједништво БиХ може да олакша координацију међу ентитетима по питањима која не спадају у надлежност БиХ према овом Уставу, уколико се један ентитет не противи том у било ком случају"; и у ставу 5 регулише: Додатне надлежности ентитета и институција које се односе на пренос надлежности са ентитета на БиХ уз сагласност ентитета, успостављање нових институција на нивоу БиХ, преговоре о коришћењу енергетских ресурса и сарадњу на привредним пројектима.

измијењени и одступају од оног предвиђеног Уставом. Наиме, Савјет министара данас броји девет министарстава док је Уставом БиХ предвиђено само постојање Министарства спољних послова и Министарства спољне трговине. Истина, Устав је оставио и могућност постојања других министарстава уколико то буде потребно. Самим почетним дефинисањем постојања Министарства спољних послова јасна је намјера уставотворца да истакне државни положај и значај спољних послова.

Законом о Савјету министара БиХ²³, конкретније чланом 5 регулисан је састав Савјета министара којег између осталих чине и Министар спољних послова. Чланом 7 Закона о министарствима и другим органима управе БиХ дефинише се у ставу 1 постојање Министарства спољних послова БиХ²⁴. На основу чл. 8 истог закона, Министарство спољних послова БиХ је надлежно за: провођење утврђене политике БиХ и ради на развоју међународних односа и ради у складу са ставовима и смјерницама Предсједништва БиХ; предлаже утврђивање ставова о питањима од интереса за спољнополитичке активности и међународни положај БиХ; заступање БиХ у дипломатским односима према другим државама, међународним организацијама и на међународним конференцијама, и за непосредну комуникацију са дипломатским и представништвима других држава и мисијама међународних организација у БиХ и обавља стручне послове у вези с тим; праћење стања развоја међународних односа БиХ са другим државама, међународним организацијама и другим субјектима међународног права и међународних односа и о том извјештава Парламентарну скупштину БиХ, Предсједништво БиХ и Савјет министра БиХ; предлагање Предсједништву БиХ успостављања или прекида дипломатских или конзуларних односа са другим државама; сарадњу са међународним организацијама, предлагање Предсједништву БиХ учлањење, односно учешће БиХ у раду међународних организација; организовање, усмјеравање и координација рада дипломатско-конзуларних представништава БиХ у иностранству; припремање и организовање међународних посјета и сусрета; припремање билатералних и мултилатералних споразума; вршење послова у вези са боравком и заштитом права и интереса држављана БиХ на сталном и прив-

²³ Службени гласник БиХ, бр. 38/2002.

²⁴ Службени гласник БиХ, бр. 5/2003.

ременом боравку у иностранству и домаћих правних лица у иностранству; да у сарадњи са надлежним министарствима и институцијама прати међународна економска кретања и односе те обавјештава надлежне органе о томе, као и о економским односима БиХ и појединим земљама и регионима; подстицање, развијање и координација сарадње са иселјеништвом из БиХ; припрему документације, анализа, информација и других материјала за потребе Предсједништва БиХ, Савјета министара и других органа надлежних за спровођење спољне политике.

Оваквим законским одредбама Савјет министара БиХ, односно конкретније Министарство спољних послова БиХ има извршну функцију у реализацији спољне политике и вршењу спољних послова. Министарство спољних послова представља оперативни орган управе које на најнепосреднији начин реализује законом одређене задатке. Међутим, оно што представља конкретан проблем јесте не постојање Закона о спољним пословима БиХ, којим би се поближе регулисала операционализација вршења спољних послова. Тако, Законом о спољним пословима Републике Србије уређују се: међусобни однос државних органа у обављању спољних послова; послови које у оквиру утврђеног дјелокурга и надлежности обавља Министарство спољних послова; поступак одлучивања о отварању и затварању дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије у иностранству и представништава страних држава и међународних организација у Републици Србији; поступак стицања, управљања и располагања имовином у иностранству неопходном за рад дипломатско-конзуларних представништава; дипломатска и конзуларна звања, као и посебна права и дужности дипломата и других запослених у Министарству спољних послова која произилазе из обављања спољних послова.²⁵

Непостојање Закона о спољним пословима БиХ производ је немогућности договора (компромиса) између политичких представника конститутивних народа о чему свједоче до сада три неуспјела покушаја да се закон донесе.

²⁵ *Закон о спољним пословима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007 и 126/2007.

Закључак

Анализирајући Уставноправни положај спољних послова БиХ може се закључити сљедеће:

1. Устав БиХ додјељујући надлежности Институцијама БиХ, првенствено Предсједништву БиХ, регулисао је надлежности за вршење спољних послова. Уставно дефинисање надлежности вршења спољних послова је доста јасно и прецизно за разлику од многих других области гдје је Устав штур, непрецизан и недоречен.
2. Устав БиХ је вршење спољних послова повјерио држави БиХ мада у Уставу Републике Српске постоје извјесне надлежности Републике Српске над вршењем спољних послова који су фокусиране на практично спровођење спољних послова кроз дипломатско представљање.
3. Предсједништво БиХ сходно својим Уставним овлашћењима и надлежностима донијело је документ: “Општи правци и приоритети за провођење спољне политике БиХ“ који је, као и у већини земаља, декларативно-формалног карактера с тим да је поменути документ још уопштенији имајући у виду да је настао као резултат компромиса различитих конститутивних политичких чинилаца.
4. Операционализација вршења спољних послова је разрађена Законом о министарствима гдје су децидно побројане надлежности и овлашћења Министарства спољних послова БиХ као управног органа.
5. Не постоји Закон о спољним пословима БиХ што представља значајну потешкоћу у вршењу спољних послова. Овакав недостатак само је дјеломично разрјешен кроз интерни Правилник о унутрашњој систематизацији и организацији Министарства спољних послова БиХ.
6. Недореченост, непотпуна законска регулисаност спољних послова као веома важне државне функције има свој одраз у практичном погледу што је видљиво у свакодневном спољнополитичком животу гдје БиХ кроз међународне, мултилатерарне и билатерарне контакте показује дипломатске слабости који су махом производи дивергентних и различитих унутардржавних политичких ставова.

Abstract

This article explores the constitutional position of foreign affairs in Bosnia and Herzegovina. The author aims at describing regulation of the foreign affairs analysing key institutions whose competence to conduct the foreign affairs is established in the Constitution. Thus, the following institutions will be considered: the Parliamentary Assembly of B&H, the Presidency of B&H, the Council of Ministers of B&H and Ministry of Foreign Affairs as well as those entities' institutions which are empowered to participate, albeit to some extent, in the foreign affairs. The absence of a law related to the foreign affairs and a nodding and insufficient manner of defining the foreign affairs in the Constitution of B&H indicate that the foreign affairs function is not adequately determined by legal texts.

Кључне ријечи: спољна политика, спољни послови, дипломатија, Устав БиХ, Парламентарна скупштина БиХ, Председништво БиХ, Савјет министара БиХ, Министарство спољних послова БиХ.