

ПАВЛЕ КАРОВИЋ

ДИПЛОМАЦИЈА

ИЗДАВАЧНО И КЊИЖАРСКО ПРЕДУЗЕЋЕ
ГЕЦА КОН А. Д. — БЕОГРАД

ПРЕДГОВОР

Jules Cambon, познати француски дипломата и бивши члан амбасадорске конференције, написао је 1927 године књижицу *le Diplôme*. Књижица је тако лепо написана да је дала повода да се и ова изрази. Првобитна намера била је да се Камбонов рад преведе. Одустало се од тога што је та књижица писана за француску публику, која о том предмету има читаву литературу, па је књижица имала да француском читаоцу да само још једну концизну скицу о дипломатији, основаној на плодном дипломатском искуству г. Камбона. У Југославији уопште нема књиге о дипломатији, и преведена Камбонова књига била би прича почета из средине. Писац је стога сматрао да је боље дати једну популарну књигу о дипломатији, која би послужила као преглед целог предмета, али која не би била сувопарно научна или литерарна и испуњена анегдотама и причама које би истицале писца а не сам предмет. Тежило се за упознавањем једног ширег круга јавности са основним појмовима о дипломатији. У том погледу, наше дело нарочито се упућује новинарима који о њој свакодневно пишу, политичарима који је бране и нападају, студентима који ће се једнога дана њој посве-

тити, дипломатама који ће у њој можда наћи нешто за конструктивну критику, и свима онима који се интересују за јавни живот и опште послове државе. Данас дипломатија није више и не сме бити делокруг само малог и ограниченог броја људи већ што ширег, чије ће интересовање и критика бити дипломатији од користи. У политичким листовима, часописима, књигама, разговорима и дискусијама расправљају се питања дипломатије и акције дипломатских претставника. Није ретко да је погрешно схваћен и рђаво тумачен нарочито технички и стручни рад дипломатије. Циљ ове књиге је да отклони погрешно оцењивање дипломатије тиме што ће пружити ближу слику о њој*.

Приликом израде ове књиге употребљавани су, поред Камбонове књижице, још неколико познатијих писаца на француском и ен-

* Уопште, изгледа да је потребно створити један програм за литературу о дипломатским питањима, без којих се не може замислити студија спољне политике једне земље и критичко праћење њене активности.

Требало би да тај програм буде отприлике овакав:

Општа техничка литература о дипломатији (ту спада ова књига).

Историја југословенске дипломатије (старе српске државе, Дубровника, Црне Горе, предратне Србије и Југославије).

Дела из опште историје дипломатије.

Садашња организација дипломатске службе у Југославији; њена општа и детаљна критика и реформе.

глеском језику, означених у библиографији. Писац је следовао примеру неколицине других писаца о дипломатији који су изостављали да цитирају име писца, књигу, страну и издање скоро на свакој страни. То алегирање потребно је код књига које имају да послуже као научна студија, а не и код оних које теже само за упознавањем општих појмова о дипломатији, који су слични скоро код свију писаца. Онај који жели да детаљније и дубље студира дипломатију мораће засада узети опширна дела на коме страном језику. Таквих дела има нарочито на француском, енглеском и немачком језику. Једно од најновијих је Raoul Genet, *Traité de diplomatie*, Paris, у три тома, са око 1200 страна: дело пуно детаља по сваком питању, оно постаје неопходно при студији и пракси дипломатије и допунило је старе класичне ауторе Мартенса и Гарцију дела Вега, без којих раније ниједан дипломата није могао бити.

Библиографија која нам је позната даје се као оријентација за даље студије.

Поред једног овако израђеног програма, већ досада написане књиге, биографије, аутобиографије, мемоари дипломата и о дипломатским питањима створиће једну потребну и корисну литературу и тиме могућност за образовање једног израђеног политичког друштва, од кога ће не само дипломатија већ и држава имати велике користи.

Иако у страним литературама постоји велики број дела о дипломатији, ипак су ретка она

у смањеном обиму, као овај рад. То је претстављало највећу тешкоћу при изради ове књиге. Мора се учинити напомена да је у овој књизи искључена свака алузија на неку одређену, постојећу дипломатску организацију, па и на нашу. Приказ и оцена појединих дипломација, па и наше, има да буде предмет једне засебне књиге.

Брисел, 1935

П. К.

ИСТОРИЈА ДИПЛОМАЦИЈЕ

Историја дипломатије може да се подели на два дела; први, несразмерно дужи по трајању, од почетка познате историје човечанства до XV века; други, од XV века до садашњег доба.

Та неједнака подела извршена је по томе што су тек од XV века створене сталне дипломатске мисије (претставништва). Та су претставништва била без временског ограничења и служила су за све дипломатске акције. Надаље, што се тек од XV века стварају у најважнијим државама стални организми при владама дотичних држава који се баве питањима спољних односа. Свега тога пре XV века није било и зато се историја дипломатије најзгодније дели на ова два периода.

П р в и п е р и о д

Стари народи

У првом периоду примећују се дипломатске мисије краткога рока везане за извештај о циљу, поверене једном лицу, већином са примитивним и бруталним задацима.

Чим су народи почели стварати засебне политичке организме у виду држава, које су

међусобно имале везе или спорове, појавиле су се одмах и прилике и потребе да једна другој саопштавају своју вољу, претензије, молбе и жалбе преко нарочитих изасланика. Стога се и са извесним разлогом може рећи да је дипломатија најстарија грана међународног права. Сви стари народи имали су под разним именима гласнике, веснике или изасланике преко којих су објављивали ратове; амбасадоре који су нудили мир и посланике који су предлагали или закључивали савезе.

Вршење оваквих послова не би било могуће да сигурност ових изасланика није била зајемчена. Неприкосновеност амбасадора и гласника била је загарантована и практикована у најстаријим временима, у периодима у којима ниједна друга грана међународног права није била позната или призната.

Када се овај обичај изближе посматра, на пример код старих Грка и Римљана, увидеће се да је он имао чисто верску или бар моралну основу. За изузетне случајеве, кад се сматрало да се мора поштовати личност и слобода странаца или непријатеља, он је значио вршење једне врлине: *Fides erga hostem*, или бојазан да се не увреде богови у лицу које је по светим обредима стављено под одбрану тих богова. Тада још није постојала идеја да амбасадор, претстављајући народ, има нека нарочита права, а још мање да изасланик као човек може имати неких привилегија зато што врши ту мисију.

Ако се и усвоји да је оваква пракса постојала у давној прошлости (у врло ограниченом

обиму), ипак се та пракса не може сматрати као примена међународног права, нити као доказ да је оно постојало код старих народа и држава.

Код Римљана, установа *Feciales* била је чисто верска, састављена од свештеника чија је дужност била да утичу на божанства да се заинтересују за спољне догађаје јавног живота.

Римљани, па ни Грци, нису имали реч за међународно право; *jus gentium* није било међународно право.

И Гроцијус и Мартенс, и други, слажу се у томе да стари народи међународно право као такво нису познавали. Шта више, они тврде да је код старих народа међународно право, иако су се они често на њ позивали (нарочито побеђени), било празна формула без икаквог значаја. У оно доба, народи су имали додира готово само ратом, и сила није имала других ограничења до милост и великодушност победоца. Додуше, и садашње стање међународних односа далеко је од идеала коме теже сви цивилизовани људи и народи, али су ипак правни принципи на којима данас почива међународно право много дубље ушли у пробуђену и израђену свест цивилизованих народа, и тако много више обуздавају обест силе, него што је то било код старих народа.

Изузев ратова, а они су били тако чести да се лако могу сматрати као нормално стање, стари народи, живећи на својим територијама, нису осећали потребу за сталним међусобним односима. Али је ипак дипломата и дипломатских

мисија било и у најранијем развиту држава. Победник је слао побеђеном изасланика по којем је диктирао тешке услове мира; слаба држава слала је емисаре суседима за помоћ или савез против моћног непријатеља итд. Историја је пуна таквих дипломатских акција.

Зна се да је краљ Соломон примио изасланика краља Етиопије, а да је сам слао изасланике краљевима Тира и Сидона. Атина, под Периклом, слала је мисију у Персију. Александар Велики примао је мисије послане од стране Скићана. Све су то биле дипломатске мисије привременог и нарочитог карактера. По свршеној мисији свршавала би се и њихова дипломатска одлика. То нису била стална дипломатска претставништва са сталним и широким циљем одржавања односа између дотичних држава. То је била моментана потреба. Престанком потребе престављала би и мисија. Према томе, може се рећи да је до XV века било дипломата и дипломатских мисија, али не дипломације у смислу данашњем. Дипломација — која од XV века на овамо добија широку и сталну мисију: регулисања међународних односа — била је непозната старим народима.

Ни класична Атина, ни стари Рим (не помињући мање културне народе) нису имали нарочите и сталне службе у државној организацији која би се бавила иностраним и дипломатским пословима. То се може објаснити јединственим положајем Атине и предоминантном силом Рима, као и фактом да су државе у старо доба имале мање или врло ретке додире међу собом, и кад

би већ долазило до додира, то су били неспоразуми који су доводили до рата или савеза за рат са трећима. Сила је била најмоћнији и најефикаснији аргуменат према коме дипломатски разговори, преписка и конференције нису могли опстати нити су узимани у могућан обзир.

Песимисти сматрају да је и данас аргумент силе неограничен. То није тачно. Дипломација је успела и успева да ограничи и ублажи обест држава које би хтеле да међународне односе решавају само силом. То наравно није све заслуга дипломатије, али не треба заборавити да њен прави почетак настаје тек у XV веку стварањем сталних дипломатских мисија, а да је добила тек потпуно развиће Вестфалским миром, а још би тачније било рећи тек Бечким конгресом.

П а п с к и Р и м

Оно што се раније унеколико приближавало данашњем појму дипломатије и што се сматра као порекло и почетак дипломатије био је — папски Рим. Апостолско седиште папа било је за све време Средњег века централа политичке моћи. У Ватикану су се скупљали конци који су везивали све дворове хришћанских владара са Римом преко сталних дипломатских мисија. Тако је Рим постао класична дипломатска гимназија, и одлика те старе школе, пуне вековног искуства, показује се и данданас код папских дипломатских претставника. Папска дипломатија имала је исти онакав утицај на

развиће дипломатије као што је римско право имало на стварање модерне правне науке.

Поред сталних претставника средњовековних владара у папском Риму, одржавали су се папски концили — сабори на које су долазила изасланства и делегати свега онога што је претстављало неку духовну или политичку моћ. Језик на тим концилима био је латински — тада универсални — говорен и писан у цицеронском класичном стилу. Изасланства су била састављена од великог броја лица. Амбасадори са пратњама, које су често прелазиле број од стотине, били су богато опремљени, снабдевени тешким ђемерима и даровима. Међу тим амбасадорима налазила су се имена Дантеа, Петрарке и Бокача. Ти концили били су отприлике садашње скупштине Друштва народа.

Прве сталне амбасаде створене су од римских папа у Средњем веку. У то доба, католичка црква морала је да брани своје интересе угрожене у Европи од германских племена. Истовремено, да се стара за одбрану хришћана у земљама које су потпале под турску власт. За те послове римска курија постављала је сталне пуномоћнике (*apocrisarii*) код франачких краљева и код турских султана у Цариграду.

Римску дипломатију су сачињавали католички црквени великодостојници разнога ранга и положаја. Изузетно био је покоји дипломата изван црквеног реда, али су и ови били у тесној и потчињеној вези са католичком црквом. Уопште узев, био је мали број људи, осим свештених

лица, који су имали потребно више образовање и спрему за дипломатске послове.

Са опадањем папске моћи и слабљењем и политичким губљењем идеје хришћанске светске универсалне државе, за којом је тежио папски Рим, и са истовременим јачањем европских држава и тежњама њиховим за независнијом акцијом у народним и међународним односима, дипломатија и све друге државне функције преживљују дубоку промену.

Међу првим променама примећује се да дипломатија постаје све више световна. Школа Макијавелиа и Гроција дају дипломате јачег калибра и са више стваралачких способности.

Савезом који су закључили Карло V и Хенрих VIII 1520 године условљено је да на дворovima оба владара буде одређен световни посланик («оратор») који ће стално становати у престоници владара, примати поверљива саопштења и вршити обавештајну службу. Земља Булзија и Кромвела, која је тако оштрим потезима одвојила енглеску цркву од папског Рима, створила је себи дипломатију независну од дотадашњег система дипломатије свештеног реда. Нису то урадиле само јеретичке земље. И сам Филип II, краљ католичке Шпаније, сматрао је да су свештена лица, због везе са папом, непогодна за дипломатију, и Карло II писменом наредбом затворио им је улаз у ту службу.

Али, ако им је главни улаз био затворен, остала су ипак отворена многа споредна врата на која су свештена лица улазила у дипломатску службу. У низу сјајних дипломата црквеног

реда, чија су имена крупним словима забележена у историји, као Ришеље и Мазарен, био је велики број нарочито језуита и доминиканаца који су учествовали у дипломатској акцији тога доба. Њихова спрема и вештина није се могла заобићи. И њихова се улога продужује све до краја XVIII века, кад се свештена лица у функцијама дипломатије више не појављују, изузев, наравно, чисту дипломатију Ватиканске државе.

Са одласком свештених лица, световна дипломатија се прво повлачи у тишину кнежевских кабинета, где јој је функција у први мах мање видна, али постепено прелази на много бучнија и сјајнија места краљевских дворова, са којих постепено добија свој данашњи облик.

Пре но што је прешла у службу великих европских дворова, дипломатија је имала значајан и успешан развитак у малим државама северне Италије, нарочито у Млечима, Фиренци и Ђенови.

М л е ц и

Ако је папски Рим био за дипломатију гимназија, Млеци су били за њу Велика школа, а нарочито у времену када је млетачка република била најцивилизованија држава свога доба. Чувени су извештаји млетачких посланика, познати под именом *Relazione Venete*.

Они претстављају не само богату ризницу за дипломатску историју него и културну и социјалну слику доба млетачке републике. Већ у прво време крсташких ратова издала је сињорија наредбу да сви амбасадори и »субамба-

садори» морају слати извештаје, и да ти извештаји морају садржавати не само опис свију догађаја и прилика на тамошњим дворовима, већ и реферате о привредном стању. Они су морали да шаљу податке о трговини, бродарству, финансијама, и на тај начин створен је нов тип дипломате трговачког стила, који се доцније претворио у данашњег конзула. Млеци су створили конзула и њему имају да благодаре за приличан део своје моћи и богатства. Млеци су имали у скоро свима тада познатим земљама своје претставнике, који су поред своје мисије имали и извесну полициску власт, регулисали су млетачко бродарство у пристаништима тамошњих земаља и друге послове. Млеци су успели да својим претставницима издејствују и извесну екстериторијалност. Извештаји тих млетачких конзула, познати под именом диарије, и данас се могу узети као пример за хладно просуђивање, оцену прилика и мудро упућивање за одбрану интереса своје земље у иностранству.

Исто тако, млетачка република увела је праксу да њени дипломатски претставници, који су се враћали у Венецију по навршеној трогодишњој мисији, одрже пред сенатом говор у року од 15 дана. Тај говор уствари је био извештај о односима те државе са Венецијом, као и о ситуацији у земљи у којој је за време од три године венецијански дипломата дејствовао. Та пракса, уведена већ свршетком XIII века, трајала је све до пада венецијанске републике, 1797 године. У тим *relazione* налазе се врло

интересантни извештаји и о њима је много писано. Они су препоручивани младим дипломатама као корисна упутства за састављање реферата и извештаја.

Поред Млетака, дубровачка република постигла је невероватну моћ искусном вештином својих агената, и за време од четири века она је успевала упркос ривалству моћних суседа.¹

За дипломатију Фиренце довољно је споменути да су Данте, Петрарка, Бокачо, Гвичардини и Макијавели били у дипломатској служби флорентинске републике. У неколико махова, они су имали врло важне и тешке мисије које су одлично посвршавали.

И Византија је имала своје дипломате и дипломатске мисије. По записима тадашњих хроничара, то није био врло привлачан посао и у многоме се разликовао од данашњих дипломатских мисија. Мисије које су одлазиле у Европу, Азију и Африку, морале су недељама да путују по рђавим друмовима са сумњивим преноћиштима и најзад да стигну каквом владару који ће их можда на нож дочекати. Свршивши свој посао, они никада нису били сигурни како ће резултат њихових преговарања и уговарања бити примљен у Цариграду. Хроничари констатију да су византијски владари често своје дипломатске емисаре, с којима нису били задовољни, осуђивали да буду ослепљени.

1 R. Genet, *Traité de Diplomatie*, 1 Tome p. 19

Д р у г и п е р и о д

У XV веку наступају велики историјски догађаји, са дубоким последицама и променама у животу људи и народа. Пропаст Византијског царства, проналазак штампарије, проналазак барута, откриће Америке, ренесанса књижевности и уметности, сви ти догађаји утицали су да додире између држава буду живљи и ближи, при чему се јављала потреба за што чешћим дипломатским односима. То су све били разлози за стварање сталних мисија, које у основи мењају односе међу народима. Све иоле важније државе тадањег цивилизованог света стварају претставништва у земљама са којима имају додир и интереса. Било би немогуће изнети чак и скраћену историју дипломатије за ова последња четири века, а да се не изнесе политички и државни развитак и промене Европе. На тај начин отишло би се и сувише далеко. Место тога, поменућемо само неколико најважнијих догађаја у историји развитка дипломатије до данашњег времена.

Први је у Француској краљ Франсоа I створио дипломатску службу.

У XV веку примећује се даљи и убрзан развитак дипломатије. Западна Европа шаље амбасадоре у све земље, па чак и у оне које су дотле сматране као изван цивилизованог света: Персија, Сијам и Далеки Исток.

У XVII веку јављају се први ембриони дипломатских састанака, који ће доцније играти тако велику улогу и на којима се ствара уговор

у Минстеру и Оснабрику, а са Вестфалским миром постаје идеја европске равнотеже.

Од тога доба, развитак дипломатије је зајемчен и постиже под краљевима Лујем XIV и Лујем XV своју апотеозу. Ова се двојица сматрају за најбоље дипломате међу краљевима. Француска револуција тако рећи није имала дипломатије. Са Рестаурацијом дипломатији је поново омогућено вршење племените и важне улоге.

Било би претерано помињати имена славних дипломата у прошлости. Њих је тако много и на тако угледним странама историје да је довољно да се помену само неколицина, без чијих се имена не може говорити о дипломатији.

У класичној Атини истиче се сам Демостен, који је 20 година био извештач Атине на двору Филипа II, македонског краља, одакле је јављао о његовим ратним припремама и предлагао мере које се имају спремити за одбрану. Код Римљана Полибије, пријатељ Сципиона Африканца, који је у више махова слат у Грчку од стране Римљана у разним мисијама.

Од те давне прошлости до времена ближих и познатијих, могао би се навести приличан број имена, међу њима најмаркантнија, насумце узета: Таљеран, Метерних, Радклиф, Кавур, Бизмарк итд.

Поред ових дипломата државника, истичу се и владари дипломати: Карло V, Вилиам III, краљ Енглеске, Анри IV, Луј XIV и Луј XV, краљеви Француске, Фридрих II, краљ пруски, Јосиф II, цар Аустрије и Марија Терезија, Катарина II, руска царица.

То су најпознатија имена, којима треба додати и имена црквених великодостојника који су често имали значајне дипломатске улоге. Исто тако, имамо војсковође који су, поред ратничких задатака, решавали и дипломатске проблеме.

Тек у почетку XIX века дипломација ствара један нов организам за уређивање међународних односа — међународни конгрес. То су појаве модерне дипломације, које су имале тако велику улогу у току прошлога века, а вероватно ће имати и у будућности. Као први и врло значајни, били су: Бечки конгрес 1815 и конгрес у Ахену 1818, па и читав низ конгреса кроз цео XIX век до данашњих времена.

Сјајан пример модерних републиканских дипломата у појединцима дала је Француска у почетку овог века, уочи Светског рата. Жил Камбон у Берлину, Пол Камбон у Лондону, Барер у Риму, Жисеран у Вашингтону, и серија више мање познатих имена створили су од француске дипломације најбољу екипу републиканских и демократских дипломата коју је свет видео. Само је провиђење ваљда хтело да у том судбоносном добу обдари Француску плејадом даровитих, озбиљних, карактерних и великих људи у дипломацији Републике.

Ко је имао прилике да дође у додир са једним од њих неће лако заборавити утисак који су чинили ти на око прости и скромни људи, а који су у суштини претстављали векове истрајног културног рада, везаног са дубоком љубави и озбиљном бригом не само да очувају величину

и славу своје земље, већ и мир и будућност човечанства. Ти људи нису имали за собом, у својој земљи, неког моћног канцелара (на пр. Бизмарка) чија су реч и дела претстављали вољу државе, нити су имали за собом израђено и уравнотежено друштво вођено династијом и аристократијом, као у Енглеској. Они су претстављали француску републику, рођену после страховите катастрофе француско-пруског рата, одраслу у низу унутрашњих трзавица, под сталном претњом и низом опасности из иностранства. Под таквим околностима, француска дипломатија, захваљујући срећној судбини, вршила је своју мисију, ослањајући се не увек толико на ауторитет и моћ своје земље, колико на личну способност малог броја својих сјајних и отпорних дипломата.

Историја руске дипломатије, која је рекрутовала у прошлости приличан број странаца, нарочито међу европском аристократијом, показује низ талентованих дипломата који су били од користи царској Русији. Совјетска дипломатија служи се приличним бројем царских дипломата и често следује методама и идејама прошлог режима.

Немачка дипломатија, са оном дисциплином и организацијом којом се немачки народ увек одликовао, давала је такође често одличне резултате.

Међу латинским народима истиче се талијанска дипломатија, која се користила дугим искуством и традицијом малих талијанских држава у средњем веку и високом школом пап-

ске дипломатије. Отаџбина Цезара, Гргура VII, Инокентија III, Борђија, Макијавела и Кавура изгледа да је одувек била земља дипломатије (Larousse).

Енглеска дипломатија, једна огромна екипа најелитнијих људи, пуних свести за интересе и моћ своје царевине, која је као паучина обухватила скоро цео свет, са оном хладном спортском енергијом својственом Енглезима, уме да брани подједнаком моћном дипломатском акцијом интересе неког безначајног поданика Његовог Британског Величанства, као и огромне и основне политичке, војне, трговачке и финансиске интересе Британског Царства.

Исто тако, мора се истаћи улога ватиканске дипломатије, која у исти мах претставља и ватиканску државу и шефа католичке цркве. Она је и у прошлости имала, а и сада има, врло значајну улогу. Утицај ватиканске дипломатије, врло често неосетан и дискретан, много је већи но што на први мах изгледа, а, узимајући у обзир да она претставља најмању државу без икакве оружане силе, ослањајући се само на религијско осећање верника и на светску организацију католичке цркве, њени су успеси још за веће поштовање.

Срећан географски положај Сједињених Држава Америке дозвољавао је да оне задуго препусте вођење дипломатије политичарским и финансиским аматерима, и да тек отскора обрате већу пажњу професионалној дипломатији, увиђајући, стицајем прилика, да аматеризам, поред извесних добрих страна (уштеда на креди-

тима за дипломатска претставништва, јер су американски милионари и богати политичари плаћали скоро све трошкове из својих џепова), има често и рђавих последица у међународним односима.

За такозване мале државе интересантно је изнети гледиште белгијског сенатора Крокарта о холандској дипломатији, које није без интереса за све дипломатије малих држава. »Allons au besoin prendre l'exemple de la Hollande, pays de notre importance intéressé à la paix et à l'ordre européen. Sa diplomatie est toute force, fermé et égoïsme sacré. Les petits états doivent défendre deux fois leur vie. Ils sont par leurs faiblesses même justifiés dans les plus rigides exigences. Les petits doivent se mettre de hauts talons.«

Дипломатија XX века почиње конференцијом мира у Паризу.

Под утицајем демократских идеја и услед критика које су упућиване дотадашњој дипломатији да је била не само неспособна да спречи Светски рат, већ да је много допринела томе конфликту, учињен је покушај за измену регулација међународних односа. У том правцу истакле су се нарочито англо-саксонске земље, које су тражиле да се престане са дипломатијом прошлости, која је била увек дело дипломатских канцеларија — »тајна дипломатија«. Наместо »тајне дипломатије«, они су тражили јавну дипломатију, коју не би водило неколико лица, већ би сва питања спољних односа била изнета пред широку јавност и народе, који не би хтели

ни дозволили да се таквом лакоћом као у прошлости долази до ратова.

Да би се те идеје спровеле у дело, Англо-саксонци, нарочито Американци, са председником Вилсоном, успели су да унесу у Версаљски уговор о миру организацију Друштва народа, која би, као нека скупштина народа, регулисала све спорове међу народима и избегла будуће ратове.

Многи су мислили, чак и веровали, да ће са стварањем Друштва народа нестати и дипломатије. Теориски, тако би и требало да буде. У стварности, ми смо далеко, врло далеко од тога. Не треба заборавити да је Друштво народа створено не једнодушном жељом и потребом свих држава, већ једним уговором о миру. По томе уговору, ушле су скоро све постојеће државе у Друштво народа, али сви народи нису претстављени у Друштву народа. Ма како да је теориска жеља и намера творца Друштва народа била да у самом Друштву народа све државе имају иста права и дужности, уствари, велике силе од самог почетка створиле су себи много повољније ситуације, тражећи да што више искористе своју моћ на штету малих држава.

Друштво народа, или институција једног тела које би регулисало односе међу државама и спречавало међународне сукобе и ратове, било је идеал свију племенитих људи који су се старали за судбину човечанства, и то од најдавнијих времена. Вилсон и његови сарадници били су та последња плејада која је сма-

трала да је дошло време да се жељени идеал оствари, користећи прилику завршетка Светског рата. Као што то често бива да човек више страда од својих пријатеља но од непријатеља, Вилсон, творац Друштва народа и претставник једне од најмоћнијих држава, био је демантован од своје рођене земље. Да не би овде излагали историју Друштванарода, довољно је рећи да су из тога Друштва постепено излазили и велики и мали, да су се по неки пут враћали у то Друштво, али да оно никад није претстављало све државе, а још мање цело човечанство.

Судбина Друштва народа долазила је у више махова у питање. Ипак, поред свега тога, не треба сметнути с ума да Друштво народа постоји свега неколико година, да је за то незнатно време, у односу на векове неорганизованог међународног живота, дало ипак неке резултате, и да на крају крајева човечанство нема нити је пронашло засада неку бољу организацију, кроз коју би сигурније регулисало међународне односе. Све то чини да се засада Друштво народа мора сматрати као израз оног идеала за којим су увек тежили највиши људски умови. Можда ће у будућности Друштво народа морати да се измени, реформише, или чак да се замени неком другом институцијом. У сваком случају, Вилсонова идеја погинути неће, а све дотле док се она потпуно не оствари мораће дипломатија и даље регулисати односе међу државама, помажући и сарађујући са Друштвом народа.

ДЕФИНИЦИЈА ДИПЛОМАЦИЈЕ

Реч дипломација води порекло из старог грчког језика, од грчке речи диплома, од глагола истог корена. Диплома на старогрчком значи савити (пресавити) акт владоца којим подарује неку привилегију. Сам акт се предавао пресавијен надвоје (диплома). Од те речи диплома, из старогрчког језика, створена је у доба кардинала Ришељеа у француском језику реч дипломација. Од тога давнашњег појма савијања аката и људи који су вршили тај посао — и данашњег појма дипломације и дипломата, огромна је временска даљина и веома проширен обим предмета којима се они сада баве.

Сама пак реч дипломација има прилично различит смисао. Значи неки пут дипломатски посао, неки пут дипломатску каријеру (службу), а најчешће људе који се њом баве. Реч дипломација употребљава се и у смислу спољне политике. У овој књизи, реч дипломација употребљаваће се само у смислу организације људи који врше дипломатску службу или имају са њом везе.

Дефиниција дипломације? Дефиниције, уопште, често су врло варљиве, а поготову за тако деликатан и суптилан предмет као што је дипломација. Не треба се стога чудити да се

најугледнији писци о дипломатији разликују у њеном дефинисању, а неколико примера покаже те разлике.

Sir Ernest Satow (*A guide to diplomatic practice*) дао је ову дефиницију: дипломатија је примена интелигенције и такта у вођењу званичних односа између влада независних држава.

De Cussy (*Dictionnaire du diplomate et du consul*) каже: дипломатија је скуп знања и начела која су потребна за добро вођење јавних послова између држава.

Schmelzing (*Systematischer Grundriss des Völkerrechts*) даје ову дефиницију: »Знање, начела, максиме, искуства и форме које су потребне за спољно вођење јавних послова народа и владара, као и за усмене и писмене преговоре са страним државама«.

Riviet (*Principes du droit des gens*) дао је следећу дефиницију о дипломатији: »Наука и вештина претстављања држава и вођења преговора«. Ту је дефиницију проширио Pradier Fodéré, (*Cours de droit diplomatique*) речима: »претстављати владу своје земље код страних влада, старати се да права, интереси, достојанство земље, буду заштићени у иностранству; управљати или пратити политичке преговоре и развоје према добивеним упутствима«. Он додаје да дипломатија даје идеју вршења међународних послова, руковања спољним односима, администрације народних интереса и њихових влада у међусобним односима, у доба мира или рата. Могло би се скоро рећи да је дипломатија »примењено међународно право«.

A. Mendelsohn—Bartholdy: »Претставити иностранству оно што је најбоље у своме народу, упознати добре вредности у земљи у којој врши своју мисију, поштено оцењивање у својим извештајима — то су основни задаци које дипломата има да решава«.

»F. de Szillasy (Traité pratique de diplomatie moderne), даје ову дефиницију: »Дипломација је вештина водити са умешношћу у иностранству послове и претстављати интерес своје земље. Уствари, то је више вештина но наука, то је посао стварања и извештавања«.

Американац J. J. Rogers, творац последњег закона о дипломатској служби у Сједињеним Државама Америке, написао је следећу оцену:

»Дипломатска служба је прва линија одбране земље. Пре сваког стављања у покрет војске и флоте, пре но што се донесе одлука за мир или рат, дипломација ће тражити начин да се избегне сукоб. Вешта дипломација је најбољи основ за мир. Невешта дипломација, најплоднији извор рата. Оружје дипломатије није ни топ ни оклопница, већ људска воља или, тачније речено, духовна есенција људске моћи. Просвећени народ мора свом снагом тежити да придобије за дипломатску службу своје људе који имају за њу највећу способност, брижљиво васпитање и дуго искуство у вештини и пракси дужности које изискују највишу окретност.«

Larousse: La diplomatie est à la fois la science et la pratique des relations internationales — science compliquée et délicate qui exige avec une

foule d' autres qualités, une profonde pénétration. Amolir les cachets, pensionner des traîtres, faire d' ignorer ce qu' on sait et de savoir ce qu' on ignore, n' est pas, quoiqu' ait dit Figaro, toute la politique.

Сравњујући горње дефиниције изгледа да би следећа била још најзгоднија :

Дипломација је државна организација која служи за одржавање међународних односа, за претстављање поглавара и државе у иностранству, за заштиту државних интереса и права грађана у страним државама, а поверена једном кадру чиновника који су испунили извесне услове и поседују специјално знање и умешност, стечене нарочитом спремом и практичним искуством.

Да ли је дипломација наука, или вештина ? Из напред цитираних дефиниција писаца о дипломацији види се да је узимају као и једно и друго. Питање је дискутовано и мишљења су подељена.

Дипломација је наука јер спада у међународно право, у коме претставља једну од најважнијих грана. Она се бави познавањем правних односа између држава, утврђивањем међународних уговора, конвенција, споразума и томе слично. Постоје мишљења да би тачније одговарало стварном стању да се међународно право студира под заглављем дипломације. То се мишљење оснива на факту да је за један међународни уговор потребан рад неколицине правника, који ће, на основу теорије међународног права и специфичних интереса, спремити један међународни уговор. Тиме је завршен рад

правника и настаје посао дипломата, који имају прво да издејствују све формалности при-станка, ратификације, публикације итд. Па кад се и то сврши, онда често настаје још тежи посао: његова примена, можда само делимична, некад погрешна примена, или потпуна непри-мена с једне или више страна.

Релативно је лако саставити један међу-народни уговор и применити га када су обе стране спремне да га и по тексту и по духу извршују, али је тешко кад једна или обе стране примете да им тај уговор не даје оно што су од њега очекивали, или да је потпуно штетан. Ту настаје улога дипломата да спроведу же-љено тумачење, примене и регулишу оно што међународни правници нису регулисали. Без обзира на ово мишљење, дипломатија, уколико се њена акција оснива на међународном праву, јесте наука; па не само због тога, већ се мора узети да је она наука и зато што се њена акција може, а у многome и мора, вршити и научним методама. Што се те методе увек не употребља-вају, разлог је што су живот и односи између народа подложни таквим утицајима који често демантују и најелементарнију логику, те сви научни методи и начела постају узалудни. Само што се за то не може кривити дипломатија. Њој би напротив био олакшан и упрошћен по-сао да има да ради по чисто научним мето-дама, које искључују све оно због чега се ди-пломатија сматра да је и вештина.

Дипломатија је исто тако и вештина, јер претпоставља способност уређивања, управљања

и праћења политичких послова у иностранству, на основу традиције, обичаја, формалности, целисходности, навике и поглавито интереса. Примена дипломатије и корист од ње зависи од умешности и вештине оних који диригују дипломацијом. Зато је дипломатија вештина. Изгледа да је најбоље рећи да је дипломатија и наука и вештина, слична економији, политици и другим активностима људског рада и духа у којима се појављује овака двогубост карактера.

УСЛОВИ ЗА СТУПАЊЕ У ДИПЛОМАЦИЈУ

Код дипломате више него код људи других занимања суђаје морају бити милостиве. Природа, кућа, школа, друштво, народ, држава, морају се здружити и заједнички му код рођења чинити дарове. Човек обдарен за дипломатију и савестан вратиће све дарове које је добио од ових дародаваца, десетороструко.

Намеће се питање да ли човек са таквим одликама не би био кориснији у уметности, науци и т. д. Велики уметник, научник и т. д. не припадају само своме народу већ целом човечанству. То је тачно, али је исто тако тачно да велики дипломата служи не само своме народу већ целом човечанству, тежећи да створи што боље односе међу њима, уклањајући све што би могло довести до сукоба и ратова, који би уништили оно што су народи и њихови научници, уметници итд. стварали кроз генерације и векове.

Који су услови за доброг дипломату? Услови који су потребни за скоро сва занимања. У Енглеској се сматра да је домаће васпитање важније од универзитетског. Наравно да се домаће васпитање разликује у свим земљама у појединостима, али је оно у крупним цртама слично код свију народа, јер се базира на

општим принципима морала, традиције и искуства. Домаће васпитање је основа на којој се даље гради и израђује човек, а човек са одличним домаћим васпитањем показиваће увек већу предност у свима пословима но онај који га није имао, или га је имао рђаво.

То домаће васпитање показује још боље резултате ако се удруже и природа и друштвене прилике.

Природа треба да му да извесну величину душе и способности. У њему треба да се развије извесно племство, не оно класно племство, коме је циљ да се ограда у држави и друштву, већ племство морално, коме је циљ да служи народу, уздижући се својим особинама душе и ума на места са најтежим одговорностима, и која изискују највише карактера и способности, на оне погледе и видике које маса никад не може имати. Народ који на високим државним положајима нема најбоље људе изложен је опасностима да га кратковиди, несавесни и неспособни људи одведу у несрећу и пропаст. Друштвене прилике утицаће да се домаће васпитање развије и искористи за добро државе и њега самог.

Дипломата, као и сваки други човек, треба да тежи успеху у своме делању. Мудро је, каже амбасадор Камбон, не истицати сувише своје успехе, јер успеси често могу постати сметње. Врло је опасно изазивати љубомору свог противника, јер је једини трајни успех онај који задовољава обе стране. Влада код које је акредитован један дипломата, цениће његову резервисаност,

а његова рођена влада цениће га још више. У скромности има много снаге

Исто тако, дипломата мора увек бити умерен у речи и на перу. Покривене дипломатском дискрецијом и обавезом чувања службене тајне, његове речи и дела ипак се знају, и то их брзо знају баш они које то интересује, а јавност са-знаје доцније. Мало је догађаја који су остали потпуна тајна. То је само питање времена. Један духовити дипломата рекао је да је тајна тајна докле за њу само једно лице зна; кад је два лица знају, зна је цео свет. У овоме има нечега претераног, али и прилично тачног. Не треба сметнути с ума да извесна дипломатска акција мора имати поверљив карактер само за кратко или дуже време, да она може и често мора бити предана јавности, да та дискреција може да важи само за извесна места и људе. Све то дипломата мора узети у оцену, па да и он и његова земља, за време као и после дипломатске акције, сачувају достојанство и углед.

Нема занимања тако разноврсних одлика као што је дипломатско. Дипломата има да се бави прво питањима политичким, затим економским, финансиским, социјалним, верским, историским, географским и другим. Сва та питања могу доћи у рад дипломате. Он у свима њима не мора бити стручњак, али мора имати једно добро опште познавање, и то не само у вези са својом земљом, већ и са земљом у којој дејствује.

Нема занимања у коме има мање тачних и одређених правила. Напротив, нема зани-

мања у коме има више традиције но у дипломатији.

Дипломата, бавећи се разноврсним пословима, често нема тачно одређене законе или правила по којима би могао да решава питања која му долазе у рад. То зависи од човека, од прилика, од времена, од ситуације и владе у његовој земљи, од ситуације и владе у земљи у којој је акредитован. Оно што му још најчешће служи као помоћно средство у раду јесте традиција, народна и међународна. Али и самој традицији недостаје елемент потпуне одређености и сталности.

Оно што је најважније за све у животу, то вреди и за дипломатију, а то су човек и његове одлике. Можда у дипломатији више но у многим другим струкама. Дипломата мора имати идеал. Идеал среће, благостања и мира за своју земљу. Он мора бити карактер. Његове моралне одлике морају бити такве да он улива поверење и својој и страној влади. У приватном и јавном животу мора се владати према принципима части и поштења. Дипломата не сме да буде дволичан, права линија је увек краћа од криве. Нису интриге и лаж основе дипломатског заната — права је савршеност лепо рећи истину.

Макијавели, дајући инструкције флорентинском амбасадору на двору Карла V, рекао је да сваки амбасадор треба да створи уверење да он није човек који једно мисли а друго ради.

Из горњег се види како се дубоко варају они који сматрају да је интрига основа дипломатског заната. Шоазел (Choiseul), чувени ми-

нистар иностраних послова Луја XV, рекао је да је права дипломатска финоћа говорити истину, понекад јачим гласом, али увек љубазно.

Добра дипломатија захтева не само урођену финоћу, без које нема правог успеха, већ и способност и тачност суђења, које се стичу само искуством. За стварање доброг дипломате треба традиционалног духа, познавања историских преседана, схватања науке, схватања управљања у многим земљама кроз дуги низ година, уочавања акција у страниј земљи и личне амбиције, укратко свега што је потребно за доброг преговарача, као и познаваоца међународних односа и аката. Дипломатска способност више је плод добре праксе но апстрактне теорије и студије.

Дужност дипломате је да упозна земљу у којој има да врши своју мисију, а то ће најбоље учинити ако покуша да уђе у дух те земље, да живи у атмосфери њених идеја, а нарочито ако успе да себи створи слику односа између спољне и унутрашње политике; да у томе успе, није довољно да дипломата одржава везе са министрима и политичарима. Често на први поглед безначајни разговори могу да га боље науче но пословне дискусије.

За широку публику, дипломата је интригант, а када не интригира, онда проводи време у забавама, свечаностима и гозбама. Има чак људи којима ни то није довољно, већ теже да створе себи још чуднију слику. Они себи претстављају свет као једно позориште са политичким кулисама. По њима, то је позорница на

којој је све декорација и вештачко украшавање и удешавање, убеђени да се све дешава по претходној припреми и замисли. На основу такве оцене, они сматрају дипломату као неког Макијавелија коме је циљ, како необавештени узимају, да неког упропасти. Упоредјујући дипломату са Макијавелијем, они првome чине част. Ти људи не могу да верују да се ствари решавају на много простији начин. Ни Ришеље ни Бизмарк нису били господари догађаја који су били од користи или штете за њихове државе. Фридрих II је рекао: политичка вештина није стварати ситуацију, већ из ситуације извући користи.

Рекрутовање дипломата у прошлости, када су попуњавали дипломатију људи из нарочитих класа, вршило се на тај начин што би неки млади свештеник или млади аристократа, који би стекао репутацију вештог и образованог младића, а уз то из добре породице, био приман да врши послове секретара код неког дипломате или политичара на положају. Ако би се показао добар на послу, он би ишао даље у својој служби, а нарочито ако би имао протекцију.

Овде треба истаћи да је протекција тада ипак имала више моралне основе но данас. Човек који се писмено и усмено залагао за некога да добије место код неког лица, или у неком надлештву, није то радио тако рећи анонимно и не водећи рачуна кога препоручује и коме га препоручује. Данас често одбор једне политичке партије, неког јавног или тај-

ног друштва, претставник једне фамилије итд., препоручују и протежирају своје људе за места у дипломатији. Њима је стало само до тога да дотични добије службу, да уђе у дипломатију. Главно је да се задовољи моментани захтев заинтересованог. У већини случајева, и онај који препоручује и онај који прима препоруку знају да кандидат не ваља, или да не одговара условима, и да његове недостатке треба да допуни протекција. Стога та протекција нема ону моралну вредност коју је имала у прошлости. Данас, она има вредност скоро обичног трговачког посла који се одмах не изражава у новцу. Услугу за услугу, на штету трећег — државе, која ће доживотно плаћати недораслог и неспособног кандидата. То код старог система није могло бити, јер онај који је препоручивао својом препоруком стављао је на коцку свој углед и достојанство, своје везе и пријатељство према оном коме га препоручује.

Под утицајем демократских идеја и пред све већом навалом у ту службу, све су скоро државе установиле правила и законе за ступање у дипломатску службу. Тиме се хтело да се добије што бољи подмладак. Углавном су свуда заведени испити и услови под којима ће се примати у службу. Карактеристика је њихова да сувише траже од кандидата знања, а да мање обраћају пажњу на његово домаће и друштвено васпитање, а још мање воде бригу о његовом карактеру и моралу. Тај систем може се бранити ако му је циљ да одбије што више кандидата често фаворизираних, али је

немогуће правдати занемаривање оцене моралних особина. Има држава у којима се испити за дипломатску службу сматрају као најтежи испити у погледу знања које кандидат има да докаже, али често са отсуством одговарајућег моралног критеријума. Такви ће кандидати бити од мале користи; управо, они ће бити од штете. Тешко дипломацији чији подмладак не зна за небеско царство и који игнорише принципе морала. У државама у којима се обраћа велика пажња на домаће, друштвено и верско васпитање, још се може разумети необраћање пажње при испиту на моралне одлике кандидата. Претпоставка је да он њих већ доноси собом и да без њих не може дуго опстати у каријери.

У свима државама услови и испити варирају према духу у уређењу дотичне државе, али им је циљ исти: изабрати оно што је најбоље, и може се рећи да у свима државама део елите подмлатка одлази у дипломатију, наравно са одбитком извесног постотка корова, који је неизбежан, а који такође варира према држави, њеном духу и организацији. У држави у којој има много људског корова биће га много и у дипломацији.

У питању пријема чиновника у дипломатску службу, искуство је доказало да је од огромне важности добро испитати у сваком погледу кандидата, не примити га олако и на препоруку ма с које стране, стављати му довољно препрека и услова које има претходно да испуни, како би се добила што боља слика о њему. Па кад

се све то има, добро отворити очи пре но што се донесе дефинитивна одлука. У том погледу, дипломација личи на брак. Треба пазити пре но што се да девојка или пре но што момак пристане. После брака, иако постоји могућност раздвајања и развода и свих либералних закона, то је увек скопчано са парницама, скандалима и моралним и материјалним жртвама. Исто тако у дипломацији, кад се једном кандидат прими за чиновника, много је теже истерати га као недостојног или неспособног, но што је било у моменту пријема у службу спречити га да у исту уђе. Разочарење и огорченост с једне стране, компликације и дискусије с друге стране. За обе стране обично скандал и срамота, који се изливају у јавност и уде угледа не само дипломације већ и државе. Нема довољно речи да се укаже што озбиљнија пажња на тај момент, јер ће он, пропуштен, бити доцније врло скупо плаћен.

Пријем кандидата није ствар само једног човека, који би *in fine* решавао (министра) о његовом пријему, или комисије која би га испитивала; то је ствар целокупне службе у којој он има просечно 30 година да ради на добру или злу државних интереса. У извесним државама полаже се свега један испит, и када се тај положи, кандидат иде по утврђеним лествицама до највишег звања. У другим државама, на средини каријере постоји други испит, сличан мајорском испиту у војсци, којим се натерују чиновници да своја раније стечена знања не забораве и да докажу да су их допунили практичним знањем

и искуством стеченим у раду. Поред овога, изгледа корисна установа конкурса годишњег или полугодишњег између свију чиновника једне класе, а по општим питањима, било писмено или усмено. На основу резултата тих конкурса, изводила би се ранг-листа за унапређење чиновника за ту годину, с правом на награду или предност у претензијама на неко место.

Почетком XVIII века, један данас потпуно заборављени министар француског краља Луја XIV, маркиз д'Торси, наредио је своје саветнику, опату Нелрану, да му спреми пројекат за стварање једне дипломатске академије. Та академија имала је да буде школа за секретаре посланства, који су дотле бирани на срећу међу рођацима и присталицама амбасадора, који су их собом водили у иностранство као помоћнике у својим мисијама. По идеји тог француског министра, ти секретари имали су да прођу кроз ту академију, да се васпитају о државном трошку и да полажу испите о својој спреми за дипломатски позив. Пројекат дипломатске академије није тада остварен. Више од века и по доцније, ипак је у Француској остварена идеја маркиза д'Торсиа. После француско-пруског рата и пораза 1870, нов дух, који је преовладао, схватио је потребу да се пружи боља и умна и морална спрема будућим дипломатама. У Француској је створена *Haute Ecole des Sciences politiques*, која је послужила у многоме као пример за друге сличне школе и академије у разним земљама.

Са испитима везани су услови периода прет-

ходног рада и праксе пре но што кандидат буде дефинитивно примљен у службу.

Кандидат са положеним испитом ступа у министарство иностраних послова, ту он има да проведе извесно време на практичном, административном послу. Теориски, он треба да прође кроз сва одељења министарства, да се упути у све врсте послова и да упозна све чиновнике министарства; да уђе у друштво, да дође у додир са државницима, политичарима и факторима који утичу на вођење државне управе, тако да, кад оде у иностранство, има јасну слику спољне политике своје земље и њених интереса, као и њиховог практичног извођења. Укратко, то треба да буде његова прва практична школа. Друга практична школа треба да буде рад у претставништву на страни. Скоро свуда је одређен известан рок времена који млађи чиновник са положеним испитом има да проведе у министарству. Ако се то време корисно употреби, служиће као најбоља лекција у каријери дипломате.

Иако дипломатска служба има и законом и правилима одређене услове по којима се ступа у ту службу, и по којима се у њој напредује у чиновима и звањима, иако се за ту службу мора имати и знања, способности и искуства, ако не више, онда сигурно исто толико као и у свакој другој државној служби — дипломатија је ипак отворена за људе који са том службом никада нису имали неке уочљиве везе нити имају много појма о њој. Тај факат био је предмет дискусија и критика. Објашњење које је давано у прилог

уласка ускока у дипломатску службу није могло да превлада критике које су даване против уласка; поред свега тога, пракса је даље остала у снази. Само што се та пракса свуда ограничавала и смањивала, и што су друштво и држава развијенији и на вишем ступњу културе и цивилизације, ускока је све мање. У прилог уласка у дипломатску службу давало се објашњење да су у њу увођена само она лица која су се већ истакла у јавном животу: шефови партија, виђени политичари, научници и књижевници, економисти, официри итд., да су та лица људи прекаљене прошлости, великог искуства и моралне снаге, да су ти људи решавали државне и социјалне проблеме и да је за државу, па чак и за дипломатију, корисно да они за кратко време предузму одржавање односа између двеју држава. Преко њих би се можда односи лакше регулисавали, јер их не везује техника саме професије, пошто су аматери у тој служби. Даље се објашњава њихов улазак као награда за њихов досадашњи успешан рад, или згода да на лицу места дођу у додир са људима и институцијама које би они изучили, и вративши се у земљу корисно пропагирали и развијали, за шта им се као приватним лицима не би дала прилика нити би за то имали средстава.

Аргументи против њиховог уласка јачи су. Искуство је доказало и доказује да је врло мали број дипломата - аматера који је дао корисне или очекиване резултате, да је већина улазила из себичних разлога, користећи се протекцијом политичких партија или пријатељским услугама.

Чести су случајеви да је тај аматеризам скупо коштао државу у моралном, па и материјалном погледу. Ако је сама дипломатска служба на висини, њихов рђав утицај ограничиће се на минимум; у противном, штета може бити велика. Најбоља би ситуација била да се у дипломатској служби одреди један мали проценат места мањег значаја, па да се на та места постављају ускоци, и то за кратко и ограничено време. Зар није довољно што министар иностраних послова, у великој већини случајева, није из каријере. И он остаје кратко време на том положају и њега много не везује техника посла, он има да се уноси у дипломатску службу и да кроз њу проводи у дело идеје целокупне државне политике у спољној служби. Њему као сарадници нису потребни за то аматери, већ професионалци дугог искуства, праксе и поверења. Јевтиније ће државу коштати да ма куда пошље неког економисту, књижевника, политичара или официра да студирају извесна питања, но да их постави за посланике, где ће вероватно имати да стрепи од њихових аматерских грешака. У Сједињеним Државама Америке већ дуги низ година води се борба за чисто професионалну дипломатију, којој је највише сметала привилегија председника Републике: да поставља на сва дипломатска места људе које је он хтео, а он је то чинио чим је био изабран, као награду за учињене услуге њему и партији, приликом његовог избора. Дуге дебате, које су вођене у америчком конгресу и јавности од најбољих претставника, нису успеле да створе чисту професионалну дипло-

мацију, иако су донете неке уредбе у том правцу. Било је сјајних изузетака, али су то ипак били само изузеци, као што је било дипломата који су, мењајући каријеру, постајали одлични политичари, историчари и научници. Због тих изузетака не треба генералисати праксу.

У том смислу, успело се да ускоци не могу заузети ниже положаје, али су им зато ипак остала отворена врата за положаје шефова мисија.

Жене и дипломатија

До почетка XX века није било жена дипломата. Уругвај је прва држава која је поставила жену за секретара посланства у Брислу 1912, после ње Норвешка, и то с правом ношења униформе али без мача; затим Бугарска. Совјетска влада поставила је жену за посланика, такође и Сједињене Америчке Државе. Нема разлога зашто жена не би могла да буде добар дипломата. Као што је освојила друге професије, она ће се пробити и у дипломатију. То је питање времена. Противници учешћа жене у јавним пословима истичу аргументе који су истицани противу ње и за све струке у којима је жена данас већ равноправна са мушкарцима. Код дипломатије додаје се још са извесном злобом и тај аргумент да је индискретна, лака на речи и неспособна да чува тајну. Није овде место за оцену људске природе, па ни специфичних одлика жене, али је факат да су поједине жене у историји човечанства играле врло велике улоге и то са великим успехом. Довољно

је споменути Катарину II, Марију Терезију, Јелисавету и Викторију, као владарка које су се бавиле државним пословима. Па кад су жене могле да се истакну на великим положајима и крупним пословима, умеће сигурно и у дипломатији одговарати својим дужностима. Овде само напомињемо да у већини држава постоји директна или индиректна забрана ступања жена у дипломатију.

Али, ако данас још и нису извојевана права жене за ступање у дипломатску службу, а и тамо где су извојевана на њу се гледа као на изузетак: жена ипак игра у дипломатији већ врло важну улогу. Много важнију но што се чини површно гледајући. Жена судије, радника, инжињера, лекара итд., ако је добра жена, створиће себи и своме мужу срећу и бити благослов за њихов дом. У противном случају, трпеће њих двоје све последице. Међутим, за његову професију индиферентно је каква му је жена и какав живот они воде. Ако је он добар судија, радник, инжињер или лекар, он ће успешно радити своје послове, без обзира на своју жену и на свој домаћи живот, који врло често немају никакве везе са његовим пословима. Зато је њима слободно узимати жену по избору срца и разлозима разума.

Код дипломате, ситуација је мало друкчија. Жена дипломате, поред општих дужности и права сваке жене, има низ дужности и права који њу стављају у зависан, скоро службен положај. Жену дипломате, при доласку на дужност у страној земљи, прима владарка у аудијенцију,

у републикама жена претседника републике. Она присуствује са својим мужем на свима званичним пријемима, гозбама и свечаностима: она је домаћица при социјалним манифестацијама у самој мисији, ако је жена шефа надлежства. Њу замењује у њеном отсуству жена најстаријег чиновника по рангу. Она чак приређује извесне пријеме у своје име. Она одржава везе са осталим женама дипломатског кора и потчињена је, у извесним приликама, упутствима и правилима жене доајена дипломатског кора. Њено име штампа се у листи дипломатског кора. Њена је дужност да одржава везе и са женама земљака који живе у земљи у којој је њен муж акредитован. Учествује у социјалним, нарочито добротворним организацијама колоније. Поред својих брачних, родитељских и домаћих дужности, она несумњиво мора половину свог времена, пажње и бриге да посвети интересима своје државе, коју тамо претставља њен муж. Овим је, у крупним цртама, назначена њена улога.

Није онда ни чудо да се обраћа нарочита пажња са којом ће женом дипломата ступити у брак. Разне државе на свој су начин решавале ово питање, али су скоро све тежиле да ограниче слободу ступања у брак својим дипломатским претставницима. Неке су условљавале женидбу одобрењем једне комисије министарства, друге одобрењем самог министра. У неким државама, ово се односи само на случај ступања у брак са странкињом, у неким је уопште забрањено да дипломата узме за жену странкињу.

Раније је понегде потајан циљ био да дипломата не узме сироту девојку, у нади да ће богата бити боља но сирота, и својим новцем потпомоћи му да што лепше претставља своју земљу на страни. То је врло деликатно питање и мишљења су врло различита. Забрана брака дипломате са странкињом критикована је из разлога што се на тај начин губе врло корисне везе, као што је опште критиковано ма какво условљавање ступања у брак, као ограничење личне слободе, а још више да се ретко постижава оно што се желело.

За жену дипломате може се рећи, најважније је да има добро домаће васпитање, чист и чврст морал, и да се интересује за службу свога мужа. Споредно је, чак није ни од неке велике користи, да ли је она учила више школе или да ли је натучена великим знањем. Жена са горе поменутих услова, са нешто интелигенције, прилично љупкости (шарма) и много срца биће од огромне користи себи, мужу, мисији и самој држави. Прошла су времена салона. То се спомиње у романима и мемоарима, то је био израз беса, богатства, размажености и прохтева у једном бројно ограниченом и богатом друштву. Данас, салон, пријем, свечаност итд. значе службу држави, са тачно одређеним циљем и интересом. То ни у ком случају није провод и задовољство ни за оног који прима, а ретко и за оне који долазе. Циљ је свих тих прилика: стварање и одржавање веза, могућност за разговоре, информације, за претстављање својих земљака и, напослетку,

разонода. Наравно да је сва вештина умети што боље и достојније организовати ове церемоније, које треба да служе угледу земље. За све то не треба много знања, већ се ту показује домаће васпитање и природне способности за један виши социјални живот (*savoir faire et savoir vivre.*)

Понегде, где жени недостају те важне одлике, муж их допуњује, а где и њему недостају, тешко земљи коју они претстављају.

МИНИСТАР ИНОСТРАНИХ ПОСЛОВА

Са стварањем једног израђеног политичког система у Европи, важније државе осећале су потребу за васпостављањем сталних веза међу њима. Почеле су слати своје агенте за одржавање веза и праћење политике у страним земљама.

Нарочито од Вестфалског мира почео је необично јак развитак међународних односа. Они се не остављају пуком случају, већ је све већа тежња да се они регулишу једном сталном организацијом, која ће вршити политичку преписку са страним земљама и управљати спољним пословима. Та се организација у току времена стално развијала и њена служба, пролазећи кроз разне фазе, добила је у садашње време пуну важност и има данас свог претставника у влади сваке државе.

Спољну политику стварају у појединим државама разни фактори: владар, парламенат, јавно мњење итд. То зависи од државног облика, културе и свести дотичног народа. Само извођење спољне политике поверено је једном члану владе. У већини европских земаља то је министар иностраних послова (у Енглеској: државни секретар за спољне послове, у Русији: народни комесар за спољне послове), коме служе

као инструменти подређено му министарство и претставништва на страни, преко којих он врши своју мисију.

Министарство иностраних послова обично је главни орган за спровођење спољне политике, а као филијале служе му претставништва на страни. То отприлике претставља слику војске са својим командантом, ђенералштабом и трупама. Уз ту организацију, министар иностраних послова служи се и другим средствима за извођење своје политике. Ту је на првом месту дипломатски кор, састављен од свих страних претставника у његовој земљи, потом парламентар и одбори за спољну политику, ако постоје у парламенту, штампа, предавања, делегати, и експерти.

У свима државама, министар иностраних послова је важан члан владе, ако не и најважнији. У Енглеској, он је постојао, као ембрион, већ у XIII веку као краљевски секретар; у Француској у XV веку. Временом му се мењала титула и компетенција у разним државама.

Министар, кад ступа на дужност, извештава нотом дипломатско тело и то нотом сваком дипломатском претставнику. Истовремено, он извештава своје шефове мисија на страни. Он ће усмено, лично и преко својих претставника на страни, дати обично кратке изјаве у коме ће правцу водити спољну политику. Промена министра иностраних послова увек је значајан политички догађај, који може имати последица чак и кад не постоји намера за мењање спољне политике. Често се у таквим приликама

издају нарочити званични или полузванични комунике-и, али, поред тога, сматра се да карактер, начела и личне особине новог министра иностраних послова морају имати утицаја на вођење спољне политике земље, и стога је потребно да он брзо говори, било преко штампе било пред Скупштином, или да у разговору са страним претставницима да главне линије и начела будућег вођења спољне политике.

Министар иностраних послова стара се о што бољем извршењу спољне политике своје земље. Он носи одговорност за њу, управља централом — министарством, и целокупном дипломатском службом. Он има да концентрише рад својих агената, да им савјештаје, да из тих извештаја ствара за своју владу и државу слику спољне ситуације и међународних односа, да своје претставнике упућује тако да добија међу њима хармонију и јединство у раду. Својим инструкцијама, он ће тежити да преко њих постигне успехе за своју земљу, чувајући јој углед и достојанство, бранећи интересе државе и њених грађана. Он се стара да створи уопште што боље односе са суседима и да омогући што корисније везе, али ће исто тако обраћати пажњу на евентуалне промене и тежње у другим државама, које би могле довести његову државу у тешку, чак и опасну ситуацију, из које се више не може изићи мирним, дипломатским путем. Његова је дужност у таквим приликама да учини све да не дође до насилног решавања. Истовремено, он мора све да уреди, и да спреми своју земљу и на ту

евентуалност, тако да, ако мора доћи до рата, његова земља има спремљену акцију и план за време рата, кад дипломатија игра ипак врло важну улогу, и за свршетак рата, кад се међународни односи опет потпуно враћају у руке дипломата.

Много је олакшана мисија министра иностраних послова у државама у којима је јасно израђена спољна политика, и у којој је министру дато широко и независно поље рада, а у исто време обезбеђена дуготрајност на положају. Често је ситуација и акција министра отежана и спутана, када је министар и политички човек који се бави унутрашњом политиком; кад од ње зависи његова егзистенција као министра. Он тада нема потпуну слободу рада. Ограничен је у свом деловању и мора често своју акцију да мења и удешава према вољи и пресији партије, котерије или појединаца, чији се интереси сукобљавају са радом министра иностраних послова. Најгора је ситуација министра када унутрашња политика тражи себи разлоге у акцији и држању страних земаља.

У начелу, министри иностраних послова не одржавају директно међу собом односе нити директно врше међународне послове. Они то врше преко својих опуномоћених органа; амбасадора, посланика, отправника послова, или нарочитих делегата. У послератном времену учестала је пракса личних састанака министара иностраних послова. За послове хитне природе, можда су ови лични састанци били и од неке користи, али је увек постојала опасност

да се на њима донесу брзе, па зато и штетне одлуке, које су се после тешко или се никако нису извршивале. Стога се треба бојати ове праксе, или се бар ограничити на то да се претходно дипломатским путем спреми терен, тако да се на састанцима донесу скоро готове одлуке или решења за припремање нових одлука и акција или пак потврђивање раније донесених.

Уопште, ту праксу треба избегавати. Може да се учини изузетак за директне односе између министара иностраних послова савезничких и пријатељских земаља, јер су међу тим земљама односи у основи већ регулисани, те министрима остаје само да разраде њихову примену. Другојаче стоји ствар са разговорима министара иностраних послова земаља чији односи нису регулисани, или су противности или затегнути. Кад се састану таква два министра иностраних послова, који се дотле може бити никада нису срели, може преовладати лична, морална или техничка супериорност једног од њих на штету друге стране. Реч и обећање министра иностраних послова обавезује владу. Из такве ситуације врло се тешко излази без тежих последица. Међутим, да је министар иностраних послова поверио ту ствар свом дипломатском претставнику, њему се то сигурно не би десило. Дипломатски претставник познаје психологију људи у земљи у којој је акредитован, има дугогодишње техничко искуство и најзад, њему увек остају отворена врата да избегне супериорност противника или аргу-

мента тиме што неће ништа дефинитивно закључити, већ завршити своју мисију изјавом да ће о томе реферисати свом министру и влади. У случају да је дипломатски претставник погрешно схватио или водио ствар, министру иностраних послова увек стоји на расположењу могућност да то поправи, он може да позове свог претставника на реферисање, да га врати са новим упутствима, да разговара са дипломатским претставником противне стране који је код њега акредитован, да ангажује дипломатске претставнике савезника или пријатељских држава, да и они испитају терен и да му дају своја гледишта. Овакав дипломатски рад олакшава доношење једног зрелог решења и сигурно ће уклонити последице једног можда интересантног и брзог састанка, који ће вероватно једна од двеју страна дуго памтити по лако датој речи и по неизмењеним обећањима учињеним на једном личном састанку два министра иностраних дела.

Страни претставници упућују сва саопштења министру иностраних послова. Све одговоре које он њима упућује, потписује он лично или лица која он нарочито овласти. Сматра се да страни претставници не треба да опште са другим министрима, изузев по питањима стручним. Па и тада, коректно је да о томе извести министра иностраних послова. Исто тако, сва саопштења других министара страним претставницима и њиховим владама треба да иду преко министра иностраних послова. У овоме чине изузетак војна, поморска и авијатичка саопштења, која

се врше преко војних изасланика, економска, преко трговачких аташе-а, просветна преко делегата, ако такви постоје при мисијама. Наравно да то треба да буду саопштења чисто техничке природе, па и с њима треба да буде упознато министарство иностраних послова и претставник у тој држави. Ни у ком случају не треба чинити саопштења или водити преговоре политичке природе мимо министра иностраних послова или мимо дипломатског претставника у иностранству. Такав рад даје слику неорганизоване државе и омогућава страном преговарачу да користи слабији фронт, а у исти мах ставља дипломатског претставника у незгодан положај и ствара утисак као да он није довољно способан или да не ужива потпуно поверење.

Функција министра иностраних послова несумњиво је деликатна и захтева човека виших способности, јаког карактера, дубоког осећања одговорности и љубави према служби и држави. Он мора нарочито пазити и тежити да дипломатију, ту врло осетљиву службу, држи стално на достојној висини и у духу времена и догађаја. За јавност не приметним инструкцијама и наредбама, он мора да поправља ситне недостатке, да координише рад, да својим личним инспирацијама утиче на савест и акцију својих сарадника, да критике које му долазе са стране употреби у корист дипломатске службе. Исто тако, он мора с времена на време крупнијим, па чак и коренитим реформама, било уредбама или законом, да доведе ниво дипломатске службе на онај степен који интереси земље захтевају.

Обратно, министар иностраних послова је по природи свога положаја бранилац дипломатије од често незаслужених напада.

Положај и улога министра иностраних послова у савременим државама наравно није иста. Нијансе иду од министра европских држава па до оног у Авганистану, који није ништа друго но обичан тумач.

Важно је да министар иностраних послова не везује сам себи руке или да су му уопште везане. Тако исто важно је да не дође у положај оног капетана лађе који једини уме да чита бусолу, па кад се разболи, лађа одмах промени правац или стане. Министар који мора да потписује и најбезначајнија акта, да прима свакога који му се натури, без чијег присуства или пристанка не може да се изврши ни најситнија акција, не може да да добар рад, већ може да наноси велике штете.

Али, зато, с друге стране, министар иностраних послова мора давати прву и последњу реч; без његовог се знања не може вршити никаква крупнија акција. Он даје директна упутства и наредбе. Он мора да је добар капетан, али капетан који има израђену, извежбану и упућену посаду. Такав капетан заиста ће добро послужити својој земљи.

МИНИСТАРСТВО ИНОСТРАНИХ ПОСЛОВА

Функција министарства иностраних послова није иста у свима државама, али је ипак слична у њиховим мисијама. Ни име му није свуда исто: У Белгији је министарство иностраних послова и спољне трговине; у Бугарској министарство иностраних послова и вера; у Енглеској спољње министарство; код Совјета комесаријат за иностране послове. Поред ове разлике у званичном имену, постоје разлике у мисијама: једнима је циљ да се поред спољних односа нарочито баве неким другим питањима, која су од велике државне важности, а која се лакше преко и са министарством иностраних послова могу регулисати.

Исто тако, и унутрашња организација министарства иностраних дела у свима државама није иста, па чак није иста са организацијама других министарстава у једној земљи. Све то зависи од општег уређења врховне управе у земљи. Може се извршити организација министарства по једном шаблону једнообразном за сва министарства, или да се за министарство иностраних послова створи нарочити закон. Искуство је доказало да је ово друго не

само боље, но апсолутна потреба и корист. Развита међународних односа и деликатност послова захтевају већу еластичност и слободу у акцији, а то се може добити само једним специјалним законом којим се може спремити подобна организација послова према потребама струке.

Извесни писци одвајају министарство иностраних послова од дипломатије. Они сматрају да у дипломатију спадају само дипломате и дипломатска претставништва на страни, и да третирајући дипломатију не треба дискутовати министарство иностраних дела, јер оно спада у унутрашњу организацију државне управе. Такво схватање нашло је извесну примену у пракси. Тако, у неким државама постоји разлика и подвојеност у организацији тих институција. Уствари, изгледа немогуће одвојити једно од другог. Они нису исто, али произилазе и апсолутно зависе једно од другог. Дипломатија је производ и извршилац рада и идеја министарства иностраних послова, и, обратно, дипломатија даје министарству све што ради и ствара. Однос је сличан као између удова људског тела. Они се разликују по форми и функцијама, али су тако тесно везани да једно без другог не може опстати. Схватање да је Министарство по свом уређењу и циљу део државне управе тачно је утолико што се налази у земљи и што му је организација у основи слична другим министарствима. Уствари, већи део послова и рада тога министарства извршује се у ино-

странству и са иностранством преко дипломатских претставништава.

Стога је и потребно и корисно да људи који управљају том службом буду они исти који су раније били у њој, или ће се опет доцније у њу вратити. Одвојити те две службе, значи спречавати да чиновници, којима су поверене обе службе, упознају рад и функционисање било управног апарата било извршних органа једне исте службе. Може се усвојити да чиновници министарства, ради једнообразности целог државног чиновничког кадра, треба да потпадну у начелу под општи чиновнички закон, али не видимо зашто ти чиновници, поред испуњавања дужности и обавеза тог општег чиновничког закона и државне организације, не би могли у исти мах припадати и својој специјалној служби. Из тих разлога изнеће се подједнако рад и организација министарства иностраних послова, као и рад и организација дипломатских претставништава.

По броју чиновника, ресор министарства иностраних послова долази у оне ресоре који имају релативно мали број чиновника, а кад се од тога броја одбије помоћно, техничко особље, број правих дипломата од каријере остаје врло мали. За време рата, када се више мислило на победу но на финансиске разлоге штедње, и две три године после рата, број дипломата је знатно порастао. У то доба, у најважнијим центрима (Париз, Лондон), амбасаде великих сила имале су на дипломатској листи по двадесет до двадесет и пет указних чиновника. Сада је

свугде, па и у дипломатији, извршена редукција на минимум и просечно целокупан персонал иде до неколико стотина код мањих држава, а код већих на једну до две хиљаде, урачунавши и чиновнике министарства, што према другим ресорима државне администрације претставља врло мали број.

Врло је важно да се законом регулише аванзовање чиновника у дипломатској служби. Оно треба да је слично као у војсци. Чиновник који је стекао право на већи положај мора га добити онога дана када га је стекао законом. Исто тако, треба регулисати бављење чиновника у иностранству. У једној малој екипи, као што је дипломатска, неправде се осећају много теже и проузрокују много зла. У Енглеској постоји за то нарочити одбор у министарству који се о томе стара, appointment committee, и сваки чиновник, коме је у том погледу учињена неправда, може да му се обрати за исправку. Тај одбор исто тако предлаже министру кога ће где поставити и на тај начин искључује протекцију и интриге. За свако место које се има попунити, од најмањег до највишег, одбор испитује услове свију кандидата који су стекли право на тај положај. Ако их има много, он ће одабрати тројицу који су у сваком погледу најбољи и предложити их министру, који од те тројице бира једног који му се чини најпогоднији. Свако спољашње мешање у питање постављања и авансовања искључује се на овај начин. Та корисна пракса још није свуда уведена

У министарствима иностраних дела свију држава унутрашња организација је слична. Око министра налази се мањи број чиновника, његових главних сарадника, који управљају најважнијим пословима и одљењима. То су помоћници министра, државни потсекретари, генерални секретари, начелници одељења и други. Док њихови називи варирају у разним државама, посао им је скоро исти.

П о м о ћ н и к

У Енглеској, најближи и стални сарадници министра иностраних послова су: стални државни потсекретар (у рангу амбасадора), два заступника државног потсекретара и два помоћника државног потсекретара (у рангу посланика) и парламентарни државни потсекретар. Сви су они стални чиновници министарства иностраних послова, без обзира ко је министар, и ма које партије била влада (осим последњег, који у својству члана парламента врши своју функцију као претставник своје партије). Пракса је доказала да је од два зла мање кад се често мења министар него његов помоћник. Стога је и природно да је у Енглеској, која је стекла вековно искуство у питањима државне и дипломатске службе, помоћник министра не само сталан чиновник, који годинама седи на том положају, већ да му и званична титула гласи: стални државни потсекретар.

Функције које министар иностраних послова има да врши јесу многобројне и разноврсне, тако да он у своме министарству може да

даје само главну директиву у пословима. Као члан владе, често и члан парламента, референт државном поглавару за спољне односе ит.д., он не може да улази у све детаље свог ресора, па чак и да може, не би требало то све да ради, јер би на тај начин изгубио из вида целокупност интереса чија му је одбрана поверена. Он има да даје потстрек и да врши контролу над извршавањем његових наредаба и упутстава датих првим сарадницима и потчињеним органима.

У том погледу, први му је сарадник помоћник министра или генерални секретар, или државни потсекретар. Овај треба да буде, после министра, најважнија личност у министарству и у целој дипломатској организацији, у техничком погледу, чак и важнији од самог министра. Министар се мења, помоћник треба да остане да би упутио новог министра у дотадањи рад и правац спољне политике. Може се променити спољна политика, али техничка извршавања остају иста. Помоћнику је дужност да саобрази међусобно све послове и акцију министарства, и да им да једнодушност у смислу државне политике. Он ће, у случајевима спречености министра, примати стране претставнике, давати упутства дипломатским агентима на страни; он ће, у смислу министрових наредаба и упутстава, давати директиве начелницима одељења, вршити контролу над целим министарством.

Важност улоге помоћника (првог помоћника, како се још понегде назива) састоји се у томе што он није и не треба да буде политичка

личност, тако да је потпуно слободан од утицаја унутрашње политичке ситуације, партије и парламента. Ако је министар политичка личност, помоћник ће несвесно и сам по себи бити у извесној мери брана и бремза да се у извршавање спољне политике не увлаче елементи (људи и акција), који би тежили да задовоље друге интересе а не државне. Он мора да буде таква личност која ће умети преко министра да створи услове за добро функционисање дипломатије, и у моралном и у материјалном погледу. Истовремено, да од ње захтева у раду и понашању све оно што се од ње очекује. Он је вођа екипе, и ако он не ваља ни екипа не може бити добра. Он је професионалац који је са екипом провео век. Дипломате су њему много ближе, јер је велики број њему био старешина, колега или потчињени. Министар иностраних послова — политички човек — за дипломатску службу је аматер који долази и одлази. Дипломатска екипа остаје стална, а њен стални вођа треба да буде помоћник министра. Радити са једном рђаво организованом, незадовољном, недисциплинованом дипломатском екипом биће и најгенијалнијем државнику врло тешко. Министру иностраних послова је дужност старање о дипломатији. Ако он то не ради или не стигне да уради, спречаван другим пословима, то мора да ради помоћник. Ако пак и овај то не уради, не треба много очекивати од такве службе. Кад стигну последице, неки пут фаталне, највећу осуду има да прими помоћник, па онда министар.

Исто тако, треба избегавати праксу постављања два, чак и три помоћника. Таква пракса смета доброј организацији посла. Могу бити два помоћника, али један старији, а други млађи по рангу. Али никако двојица истог ранга и са истим правима и компетенцијама.

После помоћника, првог и главног сарадника министра, има још извештан мањи број важнијих сарадника. Њима су поверени послови по њиховој природи или територијама. Одељења се обично деле по природи послова на: политичко, економско, консуларно, финансиско, правно, административно, верско. Одељења се деле на секције и потсекције за штампу, пропаганду, архиву, персонал. У овима се спремају реферати за министра и израђују упутства и наредбе за претставништва на страни. О њима напољу треба што мање да се зна ко су и шта раде. Јер све што они израде чине по непосредном и посредном наређењу или упутству министра, и за сав њихов рад сноси одговорност министар, који, ослањајући се на њихове техничке реферате и радове, доноси одлуке. Однос између министра и његових сарадника није исти као у другим министарствима. Чиновник у другим министарствима, кад погреша, његова је грешка уочљива и лако се поправи. Он се огрешио о закон или наредбу. У министарству иностраних послова има мало законских прописа или уредаба у израђивању спољне политике. То је низ идеја и погледа које сачињавају спољну политику једне владе, коју извршује министар иностраних послова. На чиновницима је да схвате, да изра-

ђују, да се придржавају инструкција које им даје министар, а његово је да, познавајући персонал, нађе најбоље сараднике којима ће поклонити поверење, како би користили и држави и њему.

К а б и н е т

Као и остали министри, министар иностраних послова има свог шефа кабинета и свој кабинет, у коме се налазе његови сарадници, како за личне и партиске послове тако и за званичне послове мање важности или нередовног карактера. Макијавели је рекао да се владар цени по лицима којима се окружује. У демократским друштвима, министар врши делом владарску улогу, и по људима којима је поверио најинтимније послове може се оценити и сам министар. У Француској, један министар иностраних послова одредио је себи 35 лица на рад у свој кабинет; идућа влада донела је решење да министар не сме имати више од 6 лица у кабинету.

Шеф кабинета је лице које, после шефа протокола, долази у најчешћи додир са дипломатским кором; он одређује дан и сат пријема дипломатског кора и појединих дипломатских претставника; он врши личну преписку министрову са њима; прима и отправља исту, удешава технички распоред министрових путовања, прати га на путовањима. Поред тога, врши низ ситних, на изглед безначајних послова, али који каткад могу имати крупних последица.

Поред шефа кабинета, обично се поставља потшеф кабинета, секретари и писари кабинета. Последице рада кабинета сноси лично министар, јер он те људе није нашао у кабинету, већ их је сам постављао. Лепо организован кабинет са сталним персоналом важан је чинилац. Било је шефова кабинета који су играли врло важну и корисну улогу. С друге стране, постоји опасност да кабинет, заклањајући се иза министра, улази у редовне послове надлештва, игноришући стручни рад неког одељења, и да покушава да спроведе решење извесног питања у противности са намерама самог министра или интересима државе.

О одељења и секције

Политичко одељење је најважније одељење у целом министарству. Његов обим рада зависи од спољне политике и од интереса државе. Има држава у којима је спољна политика тако регулисана да су политички проблеми и питања ретка (на пр. Норвешка). У таквој земљи, рад политичког одељења састојаће се само у праћењу спољне политике у страним земљама, која би могла произвести поремећај у једној за извесно време утврђеној ситуацији. Напротив, рад политичког одељења у министарству иностраних послова у већини европских земаља од великог је обима и важности. То је права радионица спољне политике у којој се скупљају сви подаци, елементи и обавештења о међународној ситуацији. Ту се спремају инструкције, наредбе за сва претставништва на страни, ту се израђују реферати

за министра, владу и шефа државе. Рад политичког одељења је многостран и деликатан. Да се не би отишло сувише далеко у детаљном описивању, довољно је рећи да од његове организације, духа, квалитета људи, зависи сигурна и тачна примена спољне политике једне земље.

Управљање целокупном акцијом консулата врши се преко једног одељења министарства иностраних послова. То се одељење обично зове консуларно; у неким земљама привредно или економско. Његова дужност је да сконцентрише све извештаје и обавештења консулата, да их доставља привредним институцијама и надлештвима, као и јавности за употребу, тражећи од истих информације за консулате. Оно мора бити у извесној мери спроводник и регулатор економских односа између своје земље и иностранства. Консуларно одељење не сме дозволити да буде обична поштанска станица, кроз коју аутоматски пролазе писма и акта, већ има да ради на припреми и израђивању економске политике своје земље, искоришћујући сазнања о стању и променама у спољним односима и економским приликама у страним земљама.

Персонално одељење

Као и сва друга министарства, министарство иностраних послова има своје персонално одељење, које скупља све личне податке о чиновницима, даје отсуства, одобрава искоришћавање законског одмора, утврђује статус чиновника, предлаже унапређења, казне и опомене,

одликовања и размештај чиновника. Размештај чиновника једна је од његових најважнијих функција.

Под изразом *mouvement diplomatique* подразумева се размештај дипломатских претставника. Тај је размештај са једног места на друго у иностранству, из иностранства у министарство и, најзад, из министарства у иностранство. Тај размештај може бити мањег или већег обима, обухватајући ситније или крупније чиновнике. Разлози размештаја могу бити различити, нормални и изванредни. Нормални су када се врши размештај због једног или више упражњених места, унапређивањем, оставком, пензијом, или смрћу, једног или више дипломатских претставника; изванредни, када обично нов министар намерава да на извесне положаје доведе нове људе. Већи и изванредни *mouvement diplomatique* увек је коментарисан, јер се сматра да то није само промена у људима већ и промена у дипломатској акцији, па исто и у спољној политици, специјално када се врши са угледним претставницима на важним местима. Бављење дипломатског претставника у једном месту није утврђено једним временским роком. Неке су државе установиле рокове од извесног броја година за бављење на једном положају, а неке су утврдиле рок за бављење у иностранству уопште. Искуство није доказало практичност тих рокова. Оно што је несумњиво важно и потребно јесте да чиновник после извесног броја година у иностранству треба да проведе годину или две у министарству.

То ће му користити да обнови везе, да се упозна са приликама у земљи и развитком спољне политике. Размештање дипломатских чиновника не врши се само из горњих разлога, већ као потреба, а нарочито код млађих чиновника, да виде што више земаља и упознају њихов државни и политички живот и рад, и да им се омогући стицање свестраног искуства и познавања, које ће им користити као шефовима или у раду министарства.

Размештај дипломатских чиновника зависи у многоме од финансиских могућности, што је у време смањивања државних расхода од значаја, пошто селидбени и путни трошкови дипломатских претставника падају на терет државе и велики размештај може претстављати замашну суму коју министар финансија нерадо даје.

Размештаји се врше под директивом једног одбора, помоћника министра или још боље самог министра. Размештаји често дају и слику моралног стандарта министарства.

А р х и в а

Сва документа, акта и кореспонденција министарства иностраних послова и дипломатских претставништава имају много већу важност него других државних надлештава. То су документа која се не односе само на своју земљу већ и на друге државе, и у тим документима се често налази низ већих државних тајни за које би било врло незгодно да се са-

знају било у земљи било у иностранству. Из тих разлога, акта по употреби остављају се у архиву министарства иностраних послова, с тим да је приступ у архиву и употреба и публикација аката из ње забрањена законом или уредбом, изузев са одобрењем одговорног министра. Скоро у свим државама одређен је извештан рок од 20, 30 па чак и 50 година уназад, за које се време са архивом овако поступа, и архива за тај период времена остаје потпуна тајна за ширу јавност, а у циљу да се спрече дискусије о људима и догађајима који су живи.

Ш и ф р а

Да би се сачувала тајна преписка између министарства иностраних послова и претставништава на страни, за исту се употребљава и шифра. То је систем претварања речи и реченица у уговорене и утврђене знаке, изражене било у цифрама, било у нарочитим слоговима. Свако министарство иностраних послова има свој отсек за шифре, и свако претставништво одређене чиновнике који се тим пословима баве. То су увек чиновници од поверења и опробане дискреције који рукују шифром, и њихова је одговорност слична оној код војника коме је поверена лозинка.

Шифра не само да чува тајну преписке, она унеколико претставља уштеду, јер смањује издатке на телеграфским трошковима.

Манипулација шифарним инструментима подлеже нарочитом правилнику и наредбама, у којима су одређени начини рада, услови сигурности, мере и контрола за добро функционисање. У случају прекида односа, морају се предузети нарочите мере предострожности, али поред свих мера предострожности не треба никад сметнути с ума да су врло ретке ствари које је ум једног човека створио, а да се не нађе други човек који ће исту ствар да разуме и да у тобожњу тајну уђе и да је искористи. Тајна, поверена ма и најгенијалнијој шифри, увек је у опасности да буде од туђе, непријатељске вештине откривена. Данас се тачно зна да су у прошлом рату скоро све шифре, ма колико биле чуване (и војне и цивилне), биле откриване и разрешаване. Сва је мудрост у њиховом честом мењању, тако да се ограничи материјална и временска могућност искоришћавања откривене шифре и да се рад на шифри повери добро награђеним чиновницима, јер је тај врло важан посао необично досадан, а изискује велику савесност, истрајност и често много прековременог рада, јер телеграми не стижу, као акта, поштом, за канцелариско време, већ у свако доба дана и ноћи. Зато се стварају нарочите екипе чиновника за које је добро да се уопште не зна да се баве тим послом.

Н а р о ч и т и о р г а н и

Од велике су користи разне специјалне комисије, одбори и савети. Министарство ино-

страних послова и дипломатска претставништва морају често да се баве пословима који нису чисто политичке природе али су ипак у вези са њима.

Дешава се да се поједини чиновници заинтересују за поједина питања и да временом постају стручњаци, те их министарство у том својству и употребљава. Међутим, има питања која се не могу остављати на срећу само једном чиновнику, који може бити премештен у иностранство, и стога је много боље имати сталне комисије или савете стручњака из министарства или изван овога. За правна, економска, финансиска, узимају се угледни правници, економисти, финансијери, који под претседништвом једног вишег чиновника министарства или бившег дипломатског претставника, који ће у тај посао унети све стечено искуство, доносе стручна мишљења, која се подносе министарству или се шаљу дипломатском претставништву за употребу. Боље је да су те комисије сталне а не створене *ad hoc*, јер ће лакше и редовније свршавати послове, стећи традицију и искуство у давању мишљења за употребу у дипломатској акцији.

Те комисије и одбори служиће у извесној мери као школа за млађе чиновнике, а доприће и ауторитету самог министарства својим корисним саветом.

Од неоцењиве су добити за министарство и струку комисије за материјалне потребе и издатке. Ма колико били исправни и искрени чиновници који се старају о намештају, згра-

дама, набавкама, ипак они не могу имати вештину и знање као независни пословни људи који својим саветима и мишљењима могу много да уштеде Министарству.

О одељењу за штампу и одељењу за протокол говори се у другим главама.

ДИПЛОМАЦИЈА И ВОЈСКА

Министарство иностраних послова и дипломација морају обраћати нарочиту пажњу односима са војском и обратно.

Дипломација и војска имају међу собом сличности; оне се допуњују; оне спадају међу главне извршиоце државне политике.

Ако се циљ војске дефинише као одбрана земље од спољних непријатеља оружаном силом, циљ дипломације је сличан, јер се она исто тако стара за њену одбрану, само мирним средствима. Војска се спрема и оружја да би у сваком даном моменту могла да одбрани земљу. Дипломација такође мора бити сваког момента спремна и оружана да одбрани земљу не само од напада, већ да јој својом умешношћу ствара пријатеље и савезнике. Дипломација која за собом има јаку и добро организовану војску имаће много више дејства и утицаја. Војска коју за време мира помаже свесна и способна дипломација, а за време рата још више, имаће од њене акције несумњиво велике користи. Таква дипломација крунисаће успехе војске повољним уговором о миру. У случају пак несреће — неуспеха војске, дипломација може то готово у потпуности да заглади својом акцијом.

Односи дипломатије и војске морају бити што тешњи. Ако је рат крајње средство за решење односа између држава, када се сви други покушаји покажу као недовољни и примена војне силе остане једини начин за регулисање тих односа, свршетком рата односи између држава опет долазе потпуно у руке дипломата. Нормални ток међународних односа ствар је дипломатије. Али било да је она неспособна да те односе регулише, било да и сама сматра да се само ратом могу у извесном моменту и питању да регулишу, дипломатија мора одржавати што тешњу везу са војском. Дипломатија је мирнодопски бранилац интереса; државе њена организација мора у главним идејним линијама да буде слична војној организацији. Она мора да има свој генералштаб, своје борбене јединице, своје команданте и командире, своје ратне планове за време мира, своје офанзивне и дефанзивне маневре. Често је дипломатија помогла да војска добије рат, а било је случајева да је дипломатија изгубила плодове ратних успеха војске. Створити и имати добру дипломатију исто је толико важно колико створити и имати добру војску. Земља са добром војском омогућиће доброј дипломатији да однесе у миру многу победу, материјалну и моралну, за коју би се иначе пролила крв и трошило народно благо.

Свака војска мора да има свој ратни план, који се спрема у миру. Ратни план једне земље није стално исти. Он се мења према унутрашњим и спољашњим приликама земље. Према

унутрашњим с обзиром на политичке, финансиске, саобраћајне прилике и могућности, а према спољним с обзиром на промене међународних односа. Ратни план који је спремљен мора претрпети измене ако се створи нов савез са неком суседном земљом, или наступе затегнути односи или дубоки неспоразуми са неком трећом државом. Дужност је дипломатије да о тим променама у спољним односима стално извештава Ђенералштаб, тако да му омогући да на време спреми нов ратни план с обзиром на промењени међународни положај земље. Исто тако је дужност војске да у главним цртама обавештава дипломатију о стању и напретку војске. Још нису прошла времена, а изгледа да је и прилично удаљено време, када ће аргуменат снаге и војне моћи изгубити свој велики утицај и значај у решавању међународних односа.

Не треба сметнути с ума да се данас не воде више ратови због црвене или беле руке, или што је нека царска принцеза одбила да пође за неког краљевића. Исто тако, данас не воде ратове професионалне најамничке војске. У садашње време воде рат народи, и народи хоће да знају зашто се троше државни новци и због чега излажу своје животе. Из тога разлога, дипломатија мора стално да обавештава војску о развитку међународних односа, и то не само да би се спремио одговарајући ратни план, већ из разлога да војска, знајући зашто се бори и увиђајући оправданост рата, постане морално много јача, што је најважнији фактор

за сваку војску. Дипломација стога мора стално обавештавати војску о развоју међународних односа. Та обавештавања вршиће министарство иностраних послова преко генералштаба и војни изасланици у споразуму са дипломатским претставништвима.

Ово тако важно и често судбоносно допуњавање у заједничком раду између дипломације и војске олакшано је установом војних изасланика (аташе-а) при дипломатским заступништвима.

Историја је пуна примера да су многи ратови изгубљени што нису били добро спремљени помоћу дипломације. Фрапантан је пример Ханибала после битке код Кане, где је изгубио не само плодове војне победе већ и многа стечена преимућства вештином римских преговарача. То се нарочито истиче за период пре ступања у акцију, када ће дипломација имати за дужност да прибавља пријатеље, савезнике или бар пријатељско држање и симпатије не само суседа већ целог света. На тај начин, држава са вештом дипломацијом ући ће у рат са извесном општом моралном симпатијом и одобравањем. За време рата, дипломација ће дејствовати да се одрже те симпатије и да се по могућству придобију нови пријатељи и савезници; најзад да се све припреми и учини да држава, кад дође крај рата, не само не изгуби плодове и успехе задобијене победоносном војском, већ да у несрећном случају пораза смањи или избегне губитке. Паралелан рад дипломације и војске је према томе од огромне важности, само

што се тај рад мора спремати и израђивати из раније, слично домаћину који још зими спрема летње радове а лети мисли на зимницу. Управљачима дипломатије и војске дужност је да и у том погледу буду добри домаћини.

Овде се могу цитирати речи из тестаментa маршала Пилсудског, творца модерне Пољске: »Највиша способност војника није у ратовању већ у борби за мир«. Идејна и организована сарадња дипломатије и војске најбоље ће послужити идеалима народа и државе, као и целом човечанству, а највиша способност дипломата и војника тежиће да својим заједничким радом на стварању добре војске и свесне дипломатије послужи у борби за достојанствен и плодоносан мир.

Дипломатија и војска имају, поред многих других, још једну сличност: обе су у извесној мери конзервативне институције. Та се конзервативност показује у начину њиховог развића, у чувању њихових традиција, у нерадом примању новотарења и брзих реформи. Све што се у дипломатији и у војсци ради мора бити добро и дуго смишљано, основни потези и правци простудирани, све могуће евентуалности предвиђене. Кад се све то сврши, онда се тек ствара план мира и рата. Ту су дипломатија и војска сличне, јер ће обе бити конзервативне, користећи се многобројним и дубоким искуствима из историје народа, дипломатије и војске. Пошто се утврде главне црте рада, и дипломатија и војска морају се спремити да буду готове за сваку евентуалност, еластичне,

борбене и свесне: тада престаје конзервативност, традиција, дуго размишљање и сазревање идеја. Сваки појединац, пошто му је познат циљ и мисија, има да дејствује личној иницијативом и пожртвовањем, које се тражи од њега као и од целине, за успех и срећу свог народа.

БЕЛГИСКА ДИПЛОМАЦИЈА

Организација белгиске дипломатске службе

Као што је напред речено, сва су питања третирана начелно, без икакве алузије на ма коју постојећу дипломатску службу; али, да би се ипак дала слика једне стварне организације, изнеће се у кратким цртама основна слика организације белгиске дипломатске службе.

Она се дели на два дела: на централну администрацију (*administration centrale*), то је министарство иностраних послова са свима споредним службама, и на спољну службу (*les services extérieurs*).

1. Централна администрација

Белгиско министарство иностраних послова организовано је на следећи начин:

1. Кабинет министра, са шефом кабинета, личним секретаром, шефом и секретаром канцеларије.

Под кабинет спада отсек за штампу, са директором и шефом преводаца, као и правни отсек са правним саветником, помоћником правног саветника и шефом канцеларије.

2. Генерални секретаријат, са генералним секретаром, директором и шефом канцеларије. Под генерални секретаријат потпадају следеће секције :

а) Персонални отсек за спољну службу, са директором, поддиректором, шефом канцеларије;

б) Отсек протокола и декорација, са шефом протокола, шефом канцеларије и шефом за декорације ;

в) Отсек за преписивање и експедицију, са поддиректором и шефом канцеларије ;

г) Архива, са директором и поддиректором;

д) Племство ;

ђ) Библиотека ;

е) Отсек за преводе, са генералним инспектором, шефом преводаца и главним превођиоцем ;

ж) Рачунски отсек, са генералним директором, директором, поддиректором, три шефа канцеларије и шефом материјала.

3 Општа политичка дирекција, са генералним директором, три директора и шефом канцеларије. Секције :

а) Секција за колоније;

б) Секција за Друштво народа.

4. Општа дирекција за трговину, са генералним директором и помоћником директора. Секције :

а) Секција за трговинске уговоре, са шефом секције, директором, поддиректором и шефом канцеларије ;

б) Секција за белгиске интересе у иностранству и саобраћај ;

в) Секција за трговачку пропаганду, са шефом секције, директором, поддиректором и шефом канцеларије;

г) Привремена секција за белгиске интересе у Русији;

д) Државни трговачки отсек, са шефом секције, помоћником, три шефа канцеларије;

ђ) Секција за унутрашњу трговину.

5. Општа дирекција за канцеларије и спорна питања, са генералним директором, директором, два поддиректора и четири шефа канцеларије.

Секција за пасоше и легализације;

Саветници за правна питања (пет).

Саветник за историска питања;

Саветник за колонијална питања;

Саветник за трговачка питања.

6. Дипломатска комисија, са претседником (амбасадором), генералним секретаром министарства иностраних послова, директором опште политичке дирекције, директором опште дирекције за трговину, шефом кабинета и једним секретаром.

Званични биро за трговачка обавештења;

Биро за међународне царинске тарифе;

Хералдични савет;

Испитна комисија за чиновнике министарства и дипломатске канцелариске чиновнике;

Фонд за удовице и сирочад министарства;

Две испитне комисије (за звање писара и за секретара I класе);

Стална комисија за питања међународног приватног права:

Одбор за спољну трговину;
Комисија за контролу емиграције.

II Спољна служба

У спољној служби налазимо три врсте чиновника: дипломате (*Les cadres des diplomates*), консуле (*Les agents consulaires*) и канцелариске чиновнике (*fonctionnaires de chancelleries*).

У начелу, дипломате се поглавито баве политичким питањима; консули економским и трговачким; канцелариски чиновници чисто административним. Та подела, наравно, није апсолутна. Ту се види разлика између белгиске дипломатије и дипломатије других земаља, а која потиче из потреба и нарочитих интереса Белгије. У Белгији се данас сматра да су политичка питања од првокласне важности, а да се та питања за Белгију решавају у Паризу, Лондону, Берлину, Риму и Вашингтону, али да су поред ових политичких питања од исто такве важности и економска питања, која се не решавају само у тим великим центрима, већ свуда у свету. Према томе, белгиским дипломатама свуда су од исте важности економска питања као и политичка, а понекад су економска чак и много важнија од политичких. Белгиска дипломатија све више се бави и обраћа пажњу на напредовање економских интереса Белгије у иностранству.

При рекрутовању дипломатских чиновника пре белгиске уредбе од 1924 године, министар је могао да постави свако лице без икаквих услова за аташе-а посланства. Ова широкогру-

дост објашњава се фактом да су у белгиску дипломатију били примани само синови племићких и богатих породица, који су улазили у дипломатију да кроз њу, као кроз неку елитну практичну школу, уђу у друштвени живот. Њихови приватни приходи омогућавали су им удобан живот и везе, које су њима и посланству биле од користи. Велика већина остајала је кратко време у каријери; они пак који су сматрани да имају способност за струку морали су да полажу испите за секретара посланства, и, ако га положе, да остану у каријери. На тај је начин белгиска дипломатија у току прошлога века рекрутовала елиту своје омладине за дипломатску службу.

Ново доба изменило је разним уредбама услове за пријем у службу. Аташе се може постати испитом само ако је број слободних места раван броју кандидата, а конкурсом ако је већи број кандидата од броја места. Примају се само белгиски грађани, и то између 21 и 30 године, који морају испуњавати извесне физичке и интелектуалне услове. Физички услови доказују се лекарским уверењем, а интелектуални школском дипломом. Испит се полаже пред комисијом од седам чланова, писмено и усмено по сваком предмету. Полажу се испити из: 1) политичке и дипломатске историје модерне Европе; 2) политичке економије; 3) фламанског језика; 4) немачког, енглеског и шпанског језика — два језика по избору; 5) међународног права; 6) упоредног уставног права — европског и сев. америчког; 7) делова грађанског права; 8) дипломатског

и протоколарног стила (састав једног политичког или историског предмета).

Авансовање се врши на основу испита за секретара прве класе закључно и по одређеном времену проведеном у свакој класи. Даље се иде по избору. Секретар II класе мора пробавити три године у том звању, па да добије за секретара I класе; секретар I класе 5 година па да добије за саветника. За саветника није одређен рок у коме мора добити за посланика.

Хијерархија белгиских дипломата овако је одређена: 1) изванредни посланик и опуномоћени министар I класе; 2) посланик II класе; 3) саветник посланства; 4) секретар посланства. У теорији, Белгија нема амбасадора; уствари, она има неколико амбасадора, али су они само номинални, без икаквих других права сем титуле. Амбасадора има 4, посланика 28, саветника 7, секретара I и II класе 20, генералних консула и помоћника консула 14, и отпразника послова 3.

Белгиска консуларна служба дели се на две категорије: каријерна и трговачка (почасна).

Каријерним консулима регулисана је служба уредбом, скоро по истом начелу као и дипломатским. Последњим указима омогућен је прелаз из консуларне у дипломатску службу и обратно, у одговарајуће класе.

У консуларну службу улази се као аташе (писар) консулата после горе поменутог положеног испита. Матуранти трговачких наука и трговачки инжењери могу полагати тај испит ако им то претходно одобри министар. При том одобрењу, министар мора по својој души и са-

вести (то у Белгији има вредности) учинити избор између кандидата који имају најбоље васпитање, образовање, карактер и друге одлике, нарочито отстрањујући при избору свако политичко утицање. У Белгији је тешко да један чист протекционаш може да се увуче у спољну службу, пошто је контрола јавности тако јака да би овакав случај изазвао буру критике и незадовољства не само код других кандидата већ и у влади, парламенту, штампи, па и у двору, јер би такав кандидат могао да постане једног дана његов претставник, а у сваком случају њему би имао да се повери део заштите и развитка општих интереса белгиске државе.

Хијерархија белгиских консула одређена је овако: генерални консул I класе, генерални консул, консул, вице-консул и аташе (писар) консулата.

Аташе после 4 године може постати вице-консул. Од вице-консула може бити постављен за консула после 4 године, а од консула после 6 година за генералног консула. Генерални консул има ранг изванредног посланика и пуномоћног министра, али се, у интересу послова, оставља и даље у консуларној служби. Међу генералним консулима I класе врши се избор за звања пуномоћног министра у местима где економска питања имају предоминантну важност.

Трговачки (почасни) консули имају слична права и дужности као почасни консули у свима другим земљама.

Канцелариска служба регулисана је уредбом од 1923 год. и она се састоји од следећих канцелариских чиновника: *chancelier, chancelier adjoint, commis-rédacteur et commis aux écritures.*

Ти чиновници се придодају на рад посланствима и консулатима и они се баве чисто административним пословима.

Чиновник може бити у стању активе, на расположењу, на неограниченом отсуству и у пензији. Само се прва два стања узимају у обзир при унапређењу.

Са 65 година иде се у пензију.

Употреба отсуства регулисана је законом.

Сваки дипломатски чиновник мора да служи неко време у прекоморским земљама.

Плате почињу са 27.000 б. фр. годишње, па иду са положајним додатком, према месту и годишњем буџету, и до 100.000 б. фр. за посланике I класе. Посланици уз то имају разне повишице и додатке. Признаје им се велики број изванредних трошкова, све на основу правдајућих рачуна. Белгиски дипломатски чиновници нису релативно добро плаћени, а то се објашњава тиме што је велика већина лично богата и покрива својим приходима многе издатке.

Дисциплинске казне су: писмена опомена, уназађење у рангу, стављање на расположење, отпуштање. Пошто су последње три казне тешке, њих изриче краљ, на основу мишљења једног одбора у чији састав улазе: генерални секретар, начелник одељења, шеф кабинета министарства спољних послова и један чиновник другог неког министарства или чиновник на страни.

ДИПЛОМАТСКА МИСИЈА

Врсте дипломата и њихов ранг

Питања, каквих има дипломатских претставника и какав је њихов ранг, давала су у прошлости много прилике за ситне инциденте, а неки пут и за крупне размирице између самих државних поглавара. Да би се томе стало на пут, Бечки конгрес, 1815 године, дискутовао је то питање и донео је Уредбу, која је још и данас у важности, а чији текст гласи:

«Да би се избегле незгоде, које су се често појављивале и које се могу догодити услед захтева на предност између разних дипломатских агената, пуномоћници сила потписница Париског уговора (1814) усвојили су следеће чланове и сматрају за дужност да позову и пуномоћнике других крунисаних глава да усвоје ту Уредбу.

Члан 1. Дипломатски службеници деле се на три класе:

- на амбасадоре, легате или нунције;
- на посланике, министре и друге, акредитоване код владара;
- на отправнике послова, акредитоване код министра иностраних послова.

Члан 2. Амбасадори, легати или нунцији једини имају репрезентативни карактер.

Члан 3. Дипломатски службеници у изванредној мисији немају већи ранг због своје мисије.

Члан 4. Дипломатски службеници добијаће ранг у својој класи према датуму званичног саопштења о њиховом доласку.

Ова Уредба не доноси никакву новину односно папских претставника. (Нунције је већ имао предност над амбасадорима.)

Члан 5. У свакој држави установиће се једнообразан начин за пријем дипломатских службеника појединих класа.

Члан 6. Рођачке или брачне везе између појединих дворова не дају никакав ранг дипломатским службеницима. То исто важи и за политичке савезе.

Члан 7. На актима и уговорима између више сила, код којих постоји *alternat*,¹ коцком ће се решити којим ће редом министри потписивати».

Ова Уредба унета је у протокол пуномоћника осам сила потписница Париског уговора у седници 19 маја 1815.

Та Уредба допуњена је и протоколима конгреса у Ахену 1818.

Према Уредби Бечког конгреса и протоколима у Ахену, врста и ранг дипломатских прет-

¹ *alternat* — наизменичност, значи радњу и право на мењање, тј. да се нешто чини наизменце.

ставника утврђени су и признати у свима државама без изузетка. Дипломатски претставници су:

1. амбасадор, легат или нунције;
2. интернунције, изванредни посланик и пуномоћни министар, изванредни посланик, пуномоћни министар и министар резидент;
3. отправник послова, генерални консул, генерални консул-отправник послова.

У састав сваке мисије одређују се саветници, секретари и аташе-и (писари, пристави).

Протоколом у Ахену створена је четврта врста дипломатских претставника: *Ministre résident*, који долази између 2 и 3 врсте; нижи је од пуномоћног министра а виши од отправника послова, и ствара *classe intermédiaire*.

Употреба ове врсте дипломатског претставника је ређа. У правном погледу, не постоји никаква разлика између врста дипломатских претставника, једино у погледу церемонијала настаје диференцијација, и то на основу чл. 5 Уредбе Бечког конгреса, а и по обичајима поједине државе.

У време стварања сталних дипломатских претставништава, од титула дипломатских претставника (који су се онда још звали, па се и данас зову: дипломатски агенти) било је две врсте: амбасадор и резидент (значио је сталног претставника који станује у месту за разлику од ранијих који су долазили и одлазили по свршеном послу). Разлози томе разликовању били су: веће почасте првом, јефтиније издржавање другог и, најзад, отклањање размирица међу њима због ранга. У XVII веку појављује се титула

посланик (од латинске речи *ablegatus*). Тада су се претставници делили на амбасадоре или легате и на резиденте, посланике (*ablegati*). Постепено се извршавала замена титула. Место агента дошао је резидент, а титулу резидента потиснула је титула посланика са додатком квалификације »изванредни« (*extraordinaire*).

Ватикан за своје дипломатске претставнике има нарочите титуле које одговарају титулама световних дипломатских претставника, и које су унете у Уредбу Бечког конгреса, где је и назначено да се у погледу папских претставника не уноси никаква новина. Легати, нунцији, интернунцији разврстани су према тој Уредби.

Легати и нунцији су претставници Његове Светости папе, шефа Римске државе, са мисијом верског карактера католичке цркве. Ти претставници деле се на три врсте: 1. легати *a latere*, то су кардинали који су постављени да стално врше мисију претставника и пуномоћника у извесној провинцији; 2. легати *missi*, или апостолски нунцији, са истом мисијом као и први, само што нису кардинали; и 3. легати *pati*, које не поставља папа, већ су титулари једнога независног црквеног седишта.

Поред горњих, постоје апостолски делегати Свете столице. То су папски изасланици који не врше дипломатску мисију, и који су акредитовани само код црквених власти земље у којој дејствују. Нема сметње да, где је потребно и корисно, апостолски делегати одржавају везе и са цивилним властима. Прави претставници Ватикана су нунцији и интернунцији. Ватикан рет-

ко употребљава кардинале за дипломатске претставнике.

Порекло речи амбасадор изгледа да је бретонско, са значењем: пратња племића.

Амбасадор, у данашњем значењу, јесте дипломатски претставник, и то превасходно једне велике силе. При влади једне велике силе, у пракси, после светског рата нарочито, неке државе, које се не сматрају великим силама, постављале су амбасадоре. Како постављање амбасадора не зависи само од земље која га поставља већ и од земље у коју се шаље, то може изгледати као да им је учињена нека нарочита привилегија и предност према другим земљама истог ранга и значаја. Уствари, то је једна прилично скупа част, а политички скоро без одговарајуће вредности.

Поред амбасадора који припадају дипломатској струци, постоје амбасадори за специјалне мисије, који могу и не припадати дипломатској струци. Они се постављају само за једну специјалну претставничку мисију, на пр. да претстављају владара при венчању, смрти другог владара и другим случајевима.

Титула изванредни посланик и опуномоћени министар (*envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire*) први пут се појавила 1618. Отада се та титула све више употребљава, и данас највећи број дипломатских шефова носи ту титулу. То је титула коју носи шеф посланства за разлику од шефа амбасаде.

Класификација дипломатских претставника према Уредби Бечког конгреса није јасна и у извесном погледу не одговара више стварном стању. Стога је Одбор стручњака за међународно право, под окриљем Друштва народа, упутио свима владама питања за разврставање дипломатских претставника. Добијени одговори нису били задовољавајући, те је донета одлука, јуна 1928, да Одбор сматра да се засада не може створити међународна Уредба за класификацију дипломатских претставника, и тако је даље остала у важности Уредба Бечког конгреса.

Дипломатска мисија

Под изразом дипломатска мисија (*la mission diplomatique*) разуме се дипломатско претставништво једне земље у другој (амбасада, посланство). Најстарији члан тог претставништва зове се шеф мисије, без обзира да ли је он титуларни или привремени шеф: довољно је да је он као такав пријављен министарству иностраних послова. Сви квалификовани чиновници тог претставништва су чланови мисије и зову се персонал мисије (*le personnel de la mission*). У ширем смислу сви државни чиновници послати на рад у земљу треба да спадају у дипломатску мисију иако нису директно упућени под то претставништво. Шеф и персонал претстављају дипломатију једне земље и подлежу уредбама, правилима и начину живота дипломата, и зато се у обичном животу за њих каже да су из дипломатске каријере.

У дипломатску мисију спадају: шеф надлештва, амбасадор или посланик, или отправник послова, саветник, секретари и писари. То је званичан, каријерски, указни персонал, који се назива члановима мисије или право и редовно дипломатско претставништво (*de la carrière*).

Поред каријерних чиновника постоји и незванични, изванкаријерни или помоћни персонал (без квалификације дипломатског персонала). То су чиновници за техничке, канцелариске или специјалне послове, као званичници, дијурнисти, благајници, протоколисти, дактилографи.

Осим ових претставника постоји извештан број претставника који се сматрају да припадају мисији.

То су, у првом реду, лица придодата мисији за извесне специјалне послове, као што су стручњаци за економско-финансиска и аграрна питања, за штампу, просвету итд., и они се придодају мисији са титулом саветника или аташеа за одређене послове.

Њихов је карактер двогуб; они су на пр. и дипломате и војна лица. Они спадају у мисију, али наредбе, упутства и припадности примају од свог министарства.

У већини случајева, њихова је делатност ограничена на њихову струку и скоро увек за извесно време; они могу бити из дипломатске струке, или деташовани из другог надлештва за извршење неког рада. Осим ових, постоје војни, поморски и ваздухопловни изасланици.

То су понајчешће истакнути официри, обично вишег ранга, са знањем неког страног језика.

Они имају задатак да, студијом војске земље у којој дејствују, допуне своју војничку спрему, да својим извештајима информишу свој генералштаб о стању и вредности те војске. Они се придодају дипломатском (а никада консуларном) претставништву, а одржавају свој званичан контакт преко министарства војска дотичне земље. Они не смеју, у тежњи за што бољим информисањем, да пређу границе дозвољеног, јер би се на тај начин спустили на ниво обичних ухода и шпијуна, што би им онемогућило опстанак, а своју би земљу довели у незгодан положај. Да би се то спречило, потребан је што интимнији однос и рад између дипломатског претставништва и војног изасланика. У многим земљама, рад и функције војних изасланика регулисани су од стране министарства војске једном уредбом којом је по могућству што прецизније одређена активност војних аташеа, особито односи са дипломатским претставништвом. Личне и начелне несугласице и рад без везе између њих могу бити од велике штете по државу.

Горе речено односи се и на поморске и ваздухопловне изасланике. Њихов ранг у односу са претставништвом има се одредити у договору између министарства иностраних послова и министарства војске. Изгледа да је најбоље дати им ранг иза најстаријег чиновника после шефа мисије. То је евентуални отправник послова.

Сва горе поменута лица пријављују се по доласку преко дипломатске мисије министар-

ству иностраних послова, које их ставља у дипломатску листу страних претставника у тој земљи.

На тај начин стичу скоро сва права и дужности каријерних дипломатских претставника све док им се не заврши мисија.

Број персонала у једном претставништву зависи од важности саме мисије, делокруга рада и наравно од државног буџета. Избор тог персонала, нарочито каријерног, треба, уколико је то могуће, оставити шефу мисије да га он учини, па ако то није могуће, онда бар учинити га у споразуму између шефа мисије и министарства иностраних послова. То је врло важно, јер се веома ометају послови тамо где нема поверења или хармоније између шефа и чланова мисије, а то ће бити случај ако су они послати без његовог питања или чак против његове жеље.

Саветник је најстарији члан мисије после шефа. Обично се саветник поставља у важнијим претставништвима са већим обимом рада. Какве ће његове функције бити, зависи од шефа, али се могу разликовати два начина његовог дејствовања.

Саветник даје савете шефу кад му их овај тражи, помаже му у важнијим питањима, свршава му мање послове у министарству, и кад шеф оде на отсуство или одмор, он постаје управник послова. Сав административни посао поверава се првом секретару, а саветник се посвећује више политичким питањима, а по упутствима шефа.

Други је начин дејствовања када се саветнику поред горњих послова стави у дужност

да руководи целокупном администрацијом претставништва. Први је начин бољи, јер омогућава саветнику да одиста буде саветник шефу мисије, да га одмењује у пословима, и кад буде вршио дужност отправника послова, имаће слободније руке и више искуства, а најзад то ће му бити добра школа кад једном постане и сам шеф. Може се слободно рећи да нема два претставништва у којима је улога саветника иста: све то зависи у првом реду од шефа, па потом и од самог саветника.

Отправник послова (*chargé d'affaires ad interim* = а. и.) постаје најстарији чиновник после шефа, обично саветник или први секретар, који при привременом отсуству, болести и отстрањивању шефа претставља владу своје земље и отправља послове претставништва. Он је за то време прави шеф надлештва и, треба одмах истаћи, он не заступа шефа већ врши све послове по свом знању и нахођењу. Офицер који заступа команданта пука, или чиновник који заступа директора банке, не сме ништа чинити без одобрења правог шефа. Он само попуњава празнину да послови не би стали. Он иако заступа свога шефа не добија његов ранг. Отправник послова има исти ранг као прави шеф мисије и није одговоран своме шефу већ својој влади. Разлог давања ранга и независности отправнику послова лежи у чињеници да се сутрадан по одласку шефа претставништва могу појавити хитна и важна питања, и стога му је потребно дати независан положај и углед, како према влади земље у којој дејствује, тако

и према персоналу претставништва. Иако је правно независан, отправник послова у пракси ипак има извесних ограничења. За време отсуствовања правог шефа не смеју престати везе међу њима, и то у интересу послова и самих односа међу њима. Отправник послова не треба да врши никакве реформе у организацији или администрацији претставништва; оне му неће вредети за дуго, јер ће их номинални шеф игнорисати по свом повратку. Исто тако све важније послове, али не хитне, треба отправник послова да резервише за шефа, или да га писменим путем упозна и да их отпочне у договору са њим. Добро ће урадити да га и о осталим текућим пословима упознаје и о начину како их је свршавао. Овим путем добија целокупна служба континуитет у раду и ствара се хармонија у односима.

При промени шефа претставништва, шеф предаје дужност отправнику послова, а овај опет предаје исту новом шефу, и у том међувремену он ће имати још независнији положај и функционисаће као прави шеф дипломатског претставништва.

Први секретар претставништва је најстарији чиновник у рангу после саветника, а где нема саветника, после шефа мисије. У другом случају, све оно што је речено за саветника односи се на првог секретара. У свима дипломацијама не постоји титула првог секретара, а у онима где постоји њој је циљ да се покаже да тај секретар може вршити саветничку и от-

правничку дужност, и да му се да већи ауторитет и плата.

Секретарима и писарима поверава се израђивање кореспонденције са својом владом и са владом земље у којој врше функцију; шифровање и дешифровање телеграма; вођење административне кореспонденције, пријем лица која долазе по пословима и питањима мањег значаја; држање и уређивање архиве, која мора бити у савршеном реду, јер без такве не може уопште бити неког доброг рада; једном речи: сав бирократски посао који је заморан и неизбежан.

Поред ових непривлачних послова сваки шеф претставништва стараће се, према способностима чиновника, да код њих развије интересовање за крупнија питања и стављаће им у задатак да свремена на време спреме неки реферат о питању које интересује владу или јавност његове земље; на пр. о парламенту, штампи, династији. Те ће реферате достављати министарству пропраћене својим мишљењем о чиновнику и са оценом реферата. Такви радови, под надзором и упутством искусног шефа, даће младом чиновнику могућности да се развије и оспособи за доцније дужности шефа, а у исто време створиће извесно одушевљење код њега за службу.

Поред тога, дужност је секретара и писара да одржавају везе са колегама из министарства иностраних послова и осталих дипломатских претставништава. Ту почиње пријатност и привлачност службе, јер им се даје могућност да дођу у додир са низом младих људи који ће

више мање играти значајну улогу у својим земљама. Те везе су корисне за чиновнике и за службу, јер им омогућују, у једној лепој друштвеној форми, да дођу на лак и пријатан начин до корисних сазнања. Такође, а то је још важније, морају одржавати везе са политичким, монденским, финансиским друштвом престонице. Сам положај даје им прилике да уђу у најбоља друштва, а од њих самих зависи какав ће положај и улогу играти у њима. Млади дипломата умеће да се снађе ако буде имао у виду углед и достојанство своје земље и своје, избегавајући да упада у крајности понашања, језика, издатака. Ту је тешко дати неки општи суд или упутство, али се и ту може применити начело: све с мером!

Као у мирнодопској војсци подофицирски кадар, тако у дипломатији незванични персонал врло је важан фактор у дејствовању претставништва. Имати доброг архивара, протоколиста, дактилографа, значи обезбедити успех у техничком погледу. То су махом чиновници који годинама остају на једном месту, преносећи искуство и у неку руку традицију рада у једном надлештву, а на корист дипломатских претставника који долазе и одлазе. Међу њима ваља истаћи улогу *chancelier*-а: то је у неку руку »девојка за све послове«, обично човек који врло добро познаје језик и прилике земље, који је можда почео каријеру као најнижи службеник, па је истрајношћу, радом и поверењем постао нижи шеф надлештва за ситне послове. *Chancelier* не постоји као званична титула у

свима дипломацијама; уствари, и тамо где га нема он постоји и дејствује стицајем прилика и потреба. Његови послови су разнолики и неки пут чак и од важности, нарочито где други персонал не одговара или показује слабије интересовање за рад у претставништву. Има претставништава где он игра скоро најглавнију улогу. По правилу он би имао да се стара о техничкој страни канцеларије, о послузи, згради, инвентару покућанства. Тачно одмерити и лепо искористити практична знања, умешност и везе *chancelier*-а, а да се притом не крњи ни његово достојанство и не пређе у компетенцију других чиновника — спада у важан део организације дипломатског претставништва.

Chargé des affaires је лице које врши извесне послове, а које се некад зове и *chargé des archives*, али није дипломатски чиновник у правом смислу. Он не заузима извешан дипломатски положај нити мора имати какав чин. Ни у ком случају он не претставља своју владу нити заступа званично у тој држави интересе своје земље. Њему се оставља на чување зграда претставништва, чување архиве, свршавање одређених материјалних послова, за време отсућности, смрти званичног претставника, рата, и то у случају кад због извесних разлога није поверено заступање интереса те државе претставништву неке друге државе у тој земљи.

Chargé des affaires не дејствује јавно, њему нема места на дипломатској листи, он дејствује привремено, док се не регулише ситуација тога претставништва.

Кад влада једне земље намерава да постави претставника (шефа мисије) у некој другој држави, обичај је да се она претходно директно распита да ли ће њен кандидат наићи на пријем и пристанак за то постављење (*demande d'agrément*). Ово се чини из разлога пажње и куртоазије да се не би страном двору и влади натурало лице које из било каквих разлога не би било погодно, али исто тако из разлога да се избегне незгодна ситуација која би произишла кад постављање кандидата не би могло да се изврши због његовог одбијања од стране дотичне државе. Често би се дешавале и неповољне последице за кандидата за кога се не би унапред тражио пристанак.

Званичан пристанак владе на постављање шефа дипломатске мисије зове се агреман. Агреман се не тражи за остали персонал претставништва. Одбијање агремана ређа је појава, али кад се деси, мора за то бити јачег разлога: политичког, социјалног или неког другог. Сматра се да ниједна држава неће послати за свог претставника лице за које се претходно није добро оценило да ли може да буде шеф мисије у дотичној земљи; и када кандидат буде одбијен, то је у извесној мери увреда за владу која није умела да нађе погодног претставника. Такав инцидент може да доведе до поремећаја односа између тих држава, нарочито ако односи иначе нису најбољи. Влада која одбија кандидата може сматрати чак да се не жели уопште нормална веза, јер јој се нуди кандидат с којим она не би могла успешно да ради.

Да ли влада која одбија кандидата мора да даје разлоге за одбијање? То је питање било дискутовано исто тако као и случај кад влада кандидата сматра да разлози за одбијање, ако их добије, нису основани. У таквој ситуацији често држава одбијеног кандидата не попуњава место посланика већ поставља отправника полова, сматрајући да влади, која било из ког разлога одбија њеног кандидата, није стало до редовних односа између тих држава.

Ватикан је имао систем *terna*, тј. предлаже се листа са три лица. Обично влада којој се предлаже бира прво лице.

Односи у мисији

Уколико је важно да дипломатија у иностранству одговара жељама и наређењима своје земље да у своме раду буде успешна, утолико је важније, чак од тога зависи њено делање, ако су унутрашњи односи добро уређени и рад међу дипломатским претставницима сложан. Разједињено и завађено претставништво, шеф који се жали на своје сараднике а притом није успео да их сложи, чиновници који оговарају где стигну свога шефа, неслога међу њима, рђави односи међу женама, завист, пакост итд., све су то елементи који чине да људи од којих се очекују користи за земљу постају не само штетни већ и опасни по државне интересе. Не помажу параграфи из чиновничког закона онде где недостаје свест о дужностима и достојанству, где се не осећа готовост да се у

интересу опште ствари међусобно жртвују извесна ситна преимућства, па да се добије она слога која чини силу не само личности већ и заједнице. Људске страсти су исте у свима земљама, пастир и министар, радник и кардинал, јесу и остају људи са свима својим одликама и манама. Код дипломатије, која чини део елите цивилизованог друштва, страсти исто тако играју своју улогу, али се баш од ње очекује да ће својим васпитањем, искуством и положајем који има умети да их обуздава и успети да и поред њих, и преко њих, створи односе који ће омогућити користан рад у њеном и општем интересу. Дипломатско претставништво које не успе у томе већ живи у сталним интригама, размирицама и свађама, наносиће угледу своје државе понижење и срамоту, као и материјалну штету за утрошен новац.

Варају се они који мисле да су те неслоге и размирице унутрашња ствар претставништва и да се то не зна и не види споља. Претставништво није једна кућа већ низ кућа, свака са својим везама и послугом (често страном), и као што је у обичном животу да суседи знају много штошта што укућани мисле да се споља не види и не чује, тако је и још више са претставништвом на које су често уперене непријатељске очи и уши, и које много лакше даје прилику да се виде варнице страсти и чује одјек међусобних размирица. Код таквог претставништва лако је сазнати што није за сазнавање, а још лакше убацити интригу и оне-

способити претставништво за акцију. Није довољно да претставништво шаље сигурне извештаје и да буде добро обавештено; оно мора, од најстаријег до најмлађег, имати извесну једнообразност и једнодушност код свих својих чланова у усменим изјавама, разговорима и објашњењима политичких и дипломатских питања. Дужност је шефа, ако то само по себи не постоји, да се стара да у томе створи хармонију која ће му бити исто тако корисна као и хармонија у извештајима његовој влади. У том погледу он мора на првом месту да отклони све утицаје партизанства и котеријаштва, који могу највише да разрију делање једне екипе деобом на чиновнике »наше« и »ваше«, без обзира на факт да дипломатски чиновник у иностранству не претставља скоро никакво преимућство за политичку партију, и погрешка је дозволити да се међу чиновницима шири утицај партија или котерија, јер тај утицај не може бити од користи за партију, а биће свакако на штету државе.

С друге стране, невероватно је како мало људи под вођством једног карактерног, свесног и способног шефа могу да учине много у корист земље и претставништва, када су сложни у односима међу собом, добро спрегнути и одушевљени својом мисијом и радом, вољни да све жртвују за интересе своје земље. Ту ће бити и тачности и савесности у свршавању канцелариског посла, ситног и крупног, у вршењу социјалних обавеза, у достојном претстављању владара и државе, у стицању ауторитета

и веза код владе и у друштву код којег се дејствује. Младим чиновницима такво претставништво биће најбоља школа; старијим терен за плодан рад. Тада не игра улогу број. Он може бити минималан као и сама материјална средства (на чију се оскудицу често многи жале). У извесној мери дипломатско претставништво личи на задругу. Са мудрим и поштеним старешином и сложним задругарима задруга ће бити благослов не само за задругу већ и за цело село. Чести су случајеви да дипломатска претставништва средње или мале државе играју много већу и угледнију улогу но претставништво неке велике силе у којој недостају дух и услови правог задругарства. Сваки дан проведен у једном хармоничном и агилном претставништву биће добит за земљу и најлепша успомена за сваког члана. Ту ће се искористити све одлике и способности појединаца, од најситнијих до најкрупнијих, на политичком, дипломатском, социјалном и привредном терену. Све то највише зависи од шефа, па и од осталих чиновника. За ово пак не постоје уредбе које могу ствар регулисати. То треба да је у њима, да су се родили са потребним одликама и да им је домаће васпитање и остало допринело да у својим односима и раду буду оно што очекује од њих држава, која их често са много жртава шаље и издржава. Благотворни утицај таквог претставништва осетиће и само министарство, које са своје стране мора чинити све да олакша, охрабри и награди рад такве мисије. У таквој мисији владаће начело: »Сви

за једног, један за све и свагда за опште интересе и углед своје државе». На тај начин створиће се јединство духа и свести у заједничком раду и међусобном помагању, које ће користити струци (*esprit de corps*).

Министар иностраних дела, који очекује успех од свог претставника на страни, у првом реду мора имати поверења у њега. Он му мора давати што јасније и тачније инструкције, и ако му их понекад не да, претставник може то и често мора сматрати као да му министар оставља слободне руке да решава неко питање по свом нахођењу. У том случају отворено је поље за претставника да покаже колико има иницијативе, проицљивости и енергије. Ако пак претставник у таквој прилици не успе, министар треба да прими на себе сву одговорност.

У својим писаним па и усменим инструкцијама и саопштењима министар мора увек назначивати да ли их он даје претставнику за личну информацију или се она имају саопштити тамошњој влади. Дешава се да сам министар није начисто да ли се неко саопштење има доставити влади код које је претставник акредитован. У таквој прилици министар ће јасно и искрено рећи свом претставнику да оставља увиђавности и оцени овога да према приликама и ситуацији у дотичној земљи учини или не учини то саопштење у форми коју сам нађе за најцелисходнију (писмено, усмено, директно и индиректно).

Поставља се питање до које мере претставник на страни треба да буде обавештаван

о свакидашњем и општем току међународних односа своје земље тиме што ће му се достављати копије извештаја и телеграма осталих мисија и инструкција министарства. У земљама које имају израђену дипломатију, на високом моралном ступњу, материјално осигурану, са регулисаном каријером, министар треба и може да доставља све извештаје свима својим претставницима. Тамо где тога нема министар мора оценити за свако претставништво понаособ о чему се и како има да обавештава. То отежава рад и смањује могућност успеха и личи на команданта који не сме да изда наредбу командиру батерије из страха да не утроши улудо муницију или да не гађа своју рођену војску. Напротив, кад је дипломатија на висини свог позива, погрешно би било да министар ограничава обавештавања својих органа, а да за сваку ситну грешку опомиње или омаловажава свог претставника. Човеково је да греши, па макар био и амбасадор, а нарочито кад то потиче из разлике у гледишту на извесно питање. Главно је да се претставник држи добијених наређења и да улаже сву вољу и труд. На сваки начин изгледа да је боље да претставници буду што обавештенији, па макар се при томе вршила извесна селекција, него да све дипломате остану необавештени о важним потезима дипломатске акције своје рођене земље. Дешава се да необавештени дипломата сазна за дејствовање своје владе од неког страног дипломате или од министарства иностраних послова земље у којој је акредитован. Такав

дипломата и његово министарство даваће жалосну слику рђаве организације.

У прошлости, дипломате су пре одласка на неки положај добијали писана упутства у којима им је била тачно назначена мисија. Ма како она била опширна, никада та упутства нису могла садржавати све могуће ситуације у којима би се дипломата могао наћи. Пре проналаска и употребе телеграфа, у удаљеним земљама дипломата није имао могућности брзог споразумевања са својом владом. У таквим приликама остављало се решавање питања иницијативи дипломате. За добре, такви случајеви давали су прилику да покажу своју интелигенцију и спремну; за рђаве, то је било огледало њихове неспособности. У модерно доба нема више таквих прилика и неприлика. Због телеграфа отпале су инструкције, нарочито оне опширне, и дипломатија се свакодневно служи телеграфом па чак и телефоном. Депеше су у многоне одузеле техничку лепоту дипломатске службе. Скраћени телеграфски стил заменио је уметничку страну епистоларно изложене идеје од стране људи који треба да су донели у службу више образовање и културу. Телефонски разговори врло често не остављају трага (осим изузетних и скраћених забележака).

Контрола и оцена у погледу службеног рада над дипломатским претставницима врши се наравно по писменим извештајима самих претставништава и по усменим рефератима. Оцена о ситуацији самог претставника, о улози коју игра, како је цењен од владе код које је акре-

дитован, колико се придаје вере његовој речи и колико се извршује од његових захтева, како је приман у друштву и у каквом, какве везе има изван званичних кругова и др. — све су то ствари које се мање могу оценити из службених извештаја. У данашње доба телефона и радија, раширене штампе, лаког путовања, честих премештаја дипломата, ствара се општи суд о дипломати из разних извора, и министар, коме је стало да тачно утврди ситуацију и способност свог претставника, може то да учини на разне начине. Само један мора бити искључен, а то је достављање од стране млађих и потчињених, који често из било каквих побуда могу претеривати па чак и клеветати на један мучки начин, који је недостојан дипломате, а фатална грешка је за министра који их буде примао и по њима дејствовао.

Када се увидела потреба и корист постављања сталних дипломатских мисија, државе су их постављале само у суседним земљама и у земљама са којима су имале везе и односа. Тек у модерно доба пробила се идеја да све државе имају међусобне односе и интересе, па макар и не биле суседне или у директном односу. Идеја једног заједничког међународног живота, везаног засада можебити само ограниченим потребама, које се сваким даном повећавају — услед развијања појава као што су трговина, поштански, телефонски, железнички, бродарски саобраћај — дејствовала је да у садашње време влада уверење да свака држава у начелу треба да има и дипломатске односе

са свима државама. У пракси је то немогуће извести многим државама из финансиских разлога, али су оне зато ипак у дипломатским односима без сталних дипломатских претставништава. У том случају односи дипломатски васпостављају се преко њихових сталних дипломатских претставништава у некој другој држави, па се помоћу ових утврђују и споразуми и уговори општег карактера, тако да се на тај начин успостављају везе и односи између дотичних земаља и омогућује однос са свима државама на свету.

Свака призната независна држава може да шаље дипломатске агенте у друге државе и да исте прима. Међутим, по међународном праву, не постоји обавеза да се они морају слати. (Пруска је имала посланика при Ватикану, али Ватикан није имао нунција у Берлину.) Отскора почела је пракса да се у међународне уговоре уноси клаузула о установљавању дипломатских мисија. Клаузула у уговору о пријатељству између Пољске и Турске од 1923 гласи: »Високе уговарајуће стране споразумеле су се о васпостављању дипломатских односа између обеју држава према начелима међународног права. Посланици и дипломатски агенти уживаће, по начелу реципроцитета, на односним територијама, привилегије, почасти, имунитет и ослобођења која се чине највише повлашћеним државама«.

Сличне клаузуле појављују се и у многим другим уговорима, али се у њима изјављује да ће дипломатски агенти уживати поступање

освештано према општим начелима међународног јавног права.

Усвојен је принцип да се у једној држави поставља само један пуномоћни дипломатски агент а не два или више, као што је то био понекад случај у прошлости. Међутим, тај исти дипломатски агент може бити постављен у две или више држава. То се обично чини када су те државе суседне, од мање важности, и с обзиром на финансиске расходе и на штедњу. Категорија дипломатских агената (тј. амбасадор, посланик или отправник послова) зависи од споразума обеју влада; пракса је да се шаљу дипломатски агенти исте категорије. Постоје међутим изузеци: на пр. Француска има амбасадора у Берну, Швајцарска само посланика у Паризу.

Констатовано је да су у току XIX века скоро све државе подизале своје претставнике за по један, па чак и за по два степена више, што је дошло као последица развитка међународних политичких и економских односа.

Одвојено од дипломатских агената који су акредитовани код поглавара страних држава, постоје нарочити делегати и претставници, одређени да учествују на међународним конгресима и конференцијама или да склапају уговоре. Тим делегатима и претставницима дају се нарочита пуномоћства од стране поглавара или владе њихове земље. Обично се дају тим делегатима извесне дипломатске привилегије за време трајања конгреса.

Дипломатска мисија свршава се:

1. Кад истекну пуномоћија претставника ако му је мисија била привремена (*ad interim*).
2. По свршеној изванредној мисији која му је била поверена (присуствовање на венчању, сахрани итд).
3. У случају смрти, абдикације, збацивања с престола владара који га је наименовао или код кога је био акредитован дипломатски претставник. У оба ова случаја он не може остати у функцији без нових пуномоћија.
4. У случају рата дипломатски претставници зараћених страна напуштају односне земље и њихова је мисија тиме завршена.
5. Кад дипломатски претставник прекине везе са владом код које је акредитован (због причињене увреде или кад му нису задовољена тражења).
6. Кад влада тражи повлачење једног дипломатског претставника.
7. Кад дипломатски претставник престане да функционише из приватних и личних разлога (на пр. скандал у породици).
8. Одлуком његове владе (премештај, пензија).
9. Смрћу претставника.

Дипломатски претставник, који је у нормалним односима са владом, сматра се као *persona grata*. Обратно, претставник који је својим личним држањем или дипломатском акцијом дошао у ненормалне односе са владом код које је акредитован, тако да га она сматра смет-

њом и узроком поремећених односа и пре-преком редовног развијања дипломатских веза између те две земље, сматраће се као *persona non grata*. Ако је та ситуација произишла чисто личним делањем претставника, ствар је лакша, јер ће влада то на дискретан начин саопштити влади дипломатског претставника, директним или индиректним путем, и ствар ће се решити без великих тешкоћа. Напротив, ако је акција дипломатског претставника вршена по инструкцијама његове владе, па је дипломатски претставник био прост извршилац директних наређења, случај постаје компликованији, јер тада долазе у питање односи између владе а не само односи између владе и једног дипломатског претставника.

У пракси све владе теже да избегну таква крајња средства и незгодне ситуације и решавају их посредним путем.

Обичај је, кад се дипломатска мисија претставника завршава у нормалним приликама, да претставник извести владу код које је акредитован, да је његова влада одлучила да га повуче, премести, или да он сам даје оставку или тражи пензију. По његовом тражењу утврдиће се дан за опроштајну аудијенцију, којом ће приликом он предати владару опроштајно писмо, *lettre de rappel*, од кога ће тад примити *lettre de récréance*, тј. одговор на опроштајно писмо. Министарство иностраних послова издаје му пасош за слободан одлазак из земље. До преласка границе дипломатски претставник ужива сва права и привилегије.

Скуп акредитованих дипломатских претставника код једне владе зове се дипломатски кор (*le corps diplomatique*).

Дипломатски кор није ни правно тело нити организовано друштво (*corporation*) које поседује извесна утврђена и призната права. Његови су чланови уједињени једино моралном везом а не међусобним обавезама. Они чине једно тело једино професионалном солидарношћу, која произилази из чињенице да сви претстављају једну страну владу, а та им солидарност ниуколико не смањује слободу акције у њиховим појединачним мисијама. Дипломатски кор као јединица врши своју акцију само онда кад општи интереси претставника међународне заједнице дођу у опасност, на пр. кад једна влада повреди права или привилегије једног дипломатског претставника. У таквом случају дипломатски кор узима у одбрану своја загрожена права и то чини у виду протеста. Тај протест има само моралну снагу. Политичке или војне снаге он нема. Ретко ће која влада цивилизоване земље игнорисати протест дипломатског кора. У случају да нађе, после проучавања протеста, да она ипак мора остати при свом становишту, цело питање постаје питање једног мишљења не само у тој земљи већ и у иностранству. Влада има да одмери своје држање према евентуалном суду јавности, који ће донети санкцију чисто моралне природе, која је често јача и осетљивија него решење неког међународног суда, јер дипломатски кор у једној земљи претставља део једног политичког си-

стема међународне заједнице организованих и признатих држава. Иако дипломатска тела у разним државама немају неку директну међусобну организацију, ипак она претстављају један део елите политичког света, чије мишљење и суд не може остати без утицаја по углед једне владе која у једном питању, које се тиче на пр. права дипломатског претставника, узме такво гледиште да доводи у питање права свију дипломатских претставника ма где они били.

Дипломатски кор у погледу свог састава претставља једно међународно космополитско друштво, пошто сваки дипломатски претставник припада другој држави и народу. Уствари они су претставници егоистичних националних интереса, чија је мисија у првом реду да раде за своју земљу, али таква констатација била би варљива, јер они нису заточници само своје земље већ и нешто друго и нешто више.

Прошла су времена када су дипломатија и спољна политика имале само један циљ — само себичне интересе поједине земље. У данашње време све више преовлађује идеја да су све државе спојене извесним везама и да догађаји у једној земљи морају имати последице у другој земљи; да се увиђају интереси и благодети заједничке сарадње, добрих односа и општег мира. Дипломатија, ма где била, дејствује и све више тежи да споји националне интересе са општим интересима међународне заједнице. У таквим идејама дипломатски кор сам по себи претставља једно (додуше неорганизовано) тело, које скоро несвесно ствара

основу за међународну администрацију и уноси дух мере и помирљивости у кругове и атмосфере често пуне опасних националних амбиција. Обратно, кроз дипломатски кор могу се лепо и лако објаснити акције спољне политике. Тако се дипломатски кор мора сматрати као један користан фактор за примену не само спољне политике једне земље, већ свију земаља. По нашем мишљењу, дипломатска тела имаће у будућности све већу улогу и нисмо далеко од дана када ће се морати приступити модернијем организовању дипломатског кора и када ће му се и формално придодати увеличана улога и дејство, које оно већ и данас има несвесно и у извесним случајевима.

Најстарији шеф једне дипломатске мисије јесте доајен (од латинске речи *decanus*) дипломатског кора у тој земљи. Тамо где постоје амбасадори, онда је то најстарији амбасадор. Старешинство се не рачуна по годинама рођења ни, службе, већ од дана када се пријавио министарству иностраних послова. У тзв. католичким земљама доајен дипломатског кора је без дискусије ватикански претставник. Његове су функције почасне и ретке, јер дипломатски кор није успео да себи створи једну организацију, већ и он и доајен играју неку улогу само у изванредним приликама, у случају протеста (без утврђених санкција), или при свечаним приликама када доајен заузима прво место, које му и иначе припада по старешинству.

Постепено свет се навикао да сматра све дипломатске претставнике разних држава у

једној земљи као једно организовано тело (*corps constitué*) које је добило име дипломатски кор. То је био доказ да државе Западне Европе почињу да схватају да су они део једног политичког система међународне заједнице. У тим идејама створено је и развило се дипломатско право.

ПРЕИМУЋСТВА ДИПЛОМАТСКИХ ПРЕТСТАВНИКА

Кроз читаву историју, прво обичаји а потом међународно право утврђивали су извесна преимућства дипломатским претставницима. Та је идеја, кроз векове развића цивилизованог света, постала тако јака да она данас има снагу закона. Додуше, не постоји нека општа међународна законска одредба о преимућствима дипломатских претставника на коју су се потписима обавезале све државе, али постоји опште правило обичајног права које се у међународним односима, без изузетка, примењује и признаје на сопствени начин сваке државе изван и изнад закона земље. Преимућства која уживају дипломате оснивају се на обичајима и усменом пристанку, она су од битне важности за међународне односе независних суверених држава. Она се дају под условом да се обострано примењују.

П р и в и л е г и ј е

Правни положај дипломатског претставника

Као државном чиновнику у иностранству, међународно право створило је дипломатском претставнику специјалан положај, како би он

могао да врши своју дужност несметано од стране власти у земљи у којој је акредитован.

Њему се даје један низ преимућстава, која претстављају привилегије не само према осталим странцима већ и према рођеним грађанима.

Овим привилегијама створена особена ситуација призната је од међународног права и тиме искључује потребу да се у појединим случајевима праве уговори између држава, којима би се утврђивао положај и привилегије дипломатских претставника. Озакоњавање горњих привилегија врши се само унутрашњим законодавством ако би то било потребно.

Обим и значај преимућстава дипломатских претставника мењао се у току времена. Данас им се придају следећа преимућства:

1. Неприкосновеност (*inviolabilité*) по историском реду јавља се као прва.

Гласници, преговарачи и други државни органи у иностранству већ код старих народа имали су извесна преимућства, нарочито код Персијанаца, Грка, Римљана (*sancti habentur legati*) и старих Германа. Идеја да је странац под заштитом богова била је разумљива. Странац је у првим развојима друштва скоро свуда био готово без заштите и без права. Извршити насиље или чак убиство над странцем није било кажњиво.

Међутим амбасадор, посланик и дипломатски претставници уопште нису били обични странци, они су претстављали владара и државе. Њима се морала давати нарочита заштита. Па како се и правни положај странаца мењао и

постајао раван положају сваког грађанина у земљи, то и ма који странац на територији неке државе ужива неприкосновеност у погледу сигурности свог живота, части и здравља. Са још више разлога мора се односити то начело и на дипломатског претставника. То се начело примењивало већ у прошлости, а у модерно доба налазимо законе (на пр. кривични законик Руске Царевине) који оштро кажњавају преступе противу страних претставника. Личност дипломатског претставника је неприкосновена, и повреда учињена, на ма који начин и у ма ком смислу, претставља дело противу достојанства не само његовог већ и поглавара и земље коју претставља. Неприкосновеност дипломатских претставника нема важности само за њих саме, већ и за све државе чији су они претставници: стога се ове старају за примену и одржавање неприкосновености дипломата.

Француски писац Бател лепо је описао неприкосновеност и независност дипломатског претставника: »...Поштовање које се одаје поглавару земље припада и његовом претставнику. Онај који га увреди учинио је кривицу за коју се мора строго казнити, јер може да повуче незгодне последице за владара и државу. Једном установљена потреба и право дипломатског претставништва мора да добије потпуну сигурност и неприкосновеност. Без гаранција, које ће спречавати свако насиље, право дипломатских претставника постаје несигурно и њихов успех неодређен. Дипломатска претставништва су од такве важности за све др-

жаве да личност којој је поверена дужност претставника мора бити света и неприкосновена код свих народа».

Та је идеја допуњена: »Дипломатски претставник не познаје законе земље у којој дејствује, нити се њима повињава. Он тамо не долази из личних побуда, да свршава своје послове, да се забавља. Он је тамо да претставља другог и привилегије, власти и права тог другог. Тако, са међусобним пристанком и преимућствима, дипломатски претставник персонифицира све те привилегије у другој средини, а у циљу што бољег уређивања односа међу државама...» Овакво посматрање ствари јесте разлог за неприкосновеност личности дипломатског претставника, а у исти мах обавеза и дужност влада да осигурају неприкосновеност дипломатских претставника. Неприкосновеност почиње од ступања дипломатског претставника на земљиште државе у којој је акредитован, па до његовог напуштања исте.

У модерној држави изједначавање правног положаја странца са правним положајем грађанина домороца допринело је да је и теорија о неприкосновениости дипломатских претставника изгубила много од своје важности. Модерни писци сматрају да неприкосновеност дипломатских претставника не спада више у међународно право, већ је питање унутрашњег законодавства држава које ће својим законима осигурати дипломатским претставницима заштиту; али како све цивилизоване државе дају странцима сву заштиту, то су и преимућства

дипломатских претставника постала незнатна и по употреби ретка.

2. Екстериторијалност. По неким писцима, а у томе се многи не слажу, скуп преимућстава која уживају дипломатски претставници зове се екстериторијалност.

Не потпадајући под законе територије, овом правном фикцијом, дипломата, иако је на територији туђе државе, сматра се да је изван територије те земље, да није потчињен законима њеним који се односе било на његову личност било на његово имање. Противу његове личности не може се употребити сила власти и закона. Његова добра не могу се узаптити за дугове учињене пре његовог доласка у ту земљу, или за време бављења у њој. Његова породица и персонал мисије уживају исте привилегије. У његов дом не смеју улазити претставници власти без његовог одобрења, јер се сматра да је он изван територије односне државе. Та изузећа закона, судова и власти земље у којој дејствује створена су и оснивају се на опортуности да дипломатски претставници треба да су потпуно слободни у своме раду и независни од локалних власти у вршењу својих дужности. Одиста, тешко би било отклонити сумњу да се иза неке можда оправдане интервенције и на закону основане судске или полициске мере противу личности претставника, његове породице, персонала мисије и њихових добара, не крије и намера владе да спречава независан и слободан рад дипломатске мисије или, још горе, покушај да се сазнају тај-

не владе дипломатског претставника. Чињеница да је дипломатски претставник послат у неку земљу и да га је та земља примила, мора се сматрати као усмен споразум да он не потпада под законе те земље.

Идеја преимућстава дипломата критикована је од извесног броја писаца, али је поред свих тих критика дефиниција Гроцијуса најтачнија, а она је данас основа свију привилегија које се дају дипломатским претставницима. Она гласи: »Потпуно сам уверен да су се народи уверили да је добро чинити према лицу амбасадора изузетак од опште примљеног обичаја: да је странац, који се налази на територији једне земље, потчињен и законима те земље. Према томе, по међународном праву, амбасадор (према једној фикцији) претставља саму личност свога поглавара. Он се сматра (према сличној фикцији) као да је изван територије државе у којој дејствује. Из тога излази да се он не мора придржавати грађанских закона стране земље у коју је послат као дипломатски претставник.« Од модерних писаца de Martens сматра: »као да (дипломата) није напустио државу која га је послала и да продужује да живи изван територије државе у којој станује«.

Колико је јака и дубока фикција преимућстава види се по томе што се она примењује и онда када су прекинути дипломатски односи, још и више и кад је објављен рат између држава. Екстериторијалност важи све до оног момента док дипломатски претставник не напусти земљу у којој је дејствовао. Ово се може сма-

трати као једна од карактеристика цивилизованих народа.

Правна конструкција појма о екстериторијалности, која се доскора оснивала на Гроцијусовој теорији, почела је да губи присталице, и данас све више добија маха идеја да дипломатски претставник није екстериторијалан, већ да је и он поданик територијалне власти и да за њега исто тако важе територијални закони као за све остале, само што га те власти у широком обиму изузимају од примене својих закона и силе.

Изузеци (привилегије) који се дају дипломатским претставницима углавном су следећи:

У личном погледу дипломатски претставник не потпада под судску власт (целокупну: грађанску, кривичну и полициску). Не треба сматрати да закони за њега не важе, већ да је он само ослобођен њихове примене (*lex imperfecta*).

Против страног посланика не може се повести ни грађански ни кривични спор, нити се он може натерати да буде сведок. Дипломатски претставник не може се сам одрећи тих привилегија, али у нарочитом случају то може учинити његова држава.

Факт да је дипломатски претставник изузет од закона не значи да за њега нема закона. То би значило претерати у преимућствима, и због тога дипломатски претставник увек потпада под законе своје рођене земље.

Из тога разлога не може се ни повести кривични поступак противу дипломате, већ се у том случају захтева његово опозивање.

Тражи се да га његова влада казни, и отказује му се гостопримство са губитком свих привилегија.

Исто тако у питању грађанских закона влада начело да дипломата не може доћи под суд земље у којој је акредитован. Независност његове активности не може се ограничити само на његову личност, већ на све што му је потребно за одржање његових дужности. Све ствари које припадају дипломатском претставнику, све што му служи за његове личне потребе, за одржавање његовог дома, све то ужива његову екстериторијалност.

Дипломата који одбије плаћање својих дугова може бити тужен суду земље у којој је акредитован, само што му тај суд не може судити ако не хтедне да претстане суду, или ако га суд осуди без његовог присуства. Пресуда се уопште не може извршити због неприкосновености дипломатских претставника. Повериоци страног претставника морају се обратити министарству иностраних послова, па ако не успеју, онда судовима његове земље. Уствари ретко ће који дипломата дозволити да због личних ствари буде под претњом суда, а још мање да ствара кривична дела која ће осрамотити не само њега већ и државу коју претставља. Још мање може његова влада дозволити да јој претставник буде осуђен од страних власти, већ ће га натерати да регулише своје спорове, или, ако то не може, да сама узме у своје руке та лична питања да их регулише, а потом да узме на одговорност, или чак да преда сво-

јим судовима, окривљеног дипломатског претставника.

Међутим, дипломатски претставник који пристаје да се појави на страном суду самим тим се одрекао својих дипломатских преимућстава и не може се више на њих позивати, јер га више не штите.

За дипломате у иностранству постоје преимућства која дипломате уживају, а која се не оснивају на неком битном услову за вршење њихове функције, већ су од мале важности и различите примене.

На првом месту долази ослобођење од плаћања царине. Нема потребе, а још мање права, да се ствари које дипломатски претставник увози у земљу ослобађају плаћања царине. Он може врло лепо да врши своје функције и кад плати царину. Међутим, у пракси, они се ослобођавају, и то прво из куртоазије, јер кад се дају дипломатским претставницима толика преимућства, треба им дати и ово, које је у прошлости често било извор вређања угледа и неугодних последица; а друго из практичних разлога, јер ако дипломатски претставник у једној земљи плати царину, тада ће и његова земља наплатити царину од страног дипломатског претставника. Према томе, ни једна ни друга страна не добијају ништа, јер су разлике у међусобном наплаћивању незнатне и не вреди да због њих настају протести и конфликти. Дипломатски претставник ослобођен је царине на све ствари које њему служе, покућанство, одело, адиђари итд. У неким државама та се привилегија

протеже и на породицу претставника и на персонал мисије. За сваки, па и најмањи, предмет који дипломатски претставник увезе он мора тражити под својим потписом ослобођење од плаћања царине од министарства иностраних дела. По себи се разуме да ће дипломата увозити само оно што му је потребно и допуштено.

Дипломатски претставници ослобођени су плаћања непосредних пореза. То је начело примењено и примљено у целом свету. Нема примера да је игде дипломатским претставницима наплаћивана непосредна пореза. Чак да некоме и падне на памет да тражи наплату, нема могућности да се дипломатски претставници натерају на плаћање без повреде најосновнијих начела међународног права.

Наравно да морају плаћати посредне порезе, јер би ослобођавање њиховог плаћања изазвало велике компликације.

У материјалном погледу екстериторијалност се показује под видом *franchise des quartiers (de l' hôtel)*, што значи да у зграду дипломатског претставништва не може ући никаква власт (судска, полициска, пореска и друга) земље у којој је претставништво акредитовано, изузев са допуштењем самог дипломатског претставника.

Зграда дипломатске мисије је екстериторијална. Она се сматра као део територије земље дипломатског претставника. У ту зграду не смеју улазити претставници локалних власти без одобрења дипломатске мисије. То преимућство

не сме се злоупотребљавати за склањање и прикривање лица која су се огрешила о законе земље у којој је претставник акредитован. Исто тако у згради претставништва не смеју се држати предмети за које постоје нарочити услови и прописи, на пр. муниција, оружје, експлозиви, медицински препарати и хемикалије.

То преимућство односи се даље на архиве и кореспонденцију дипломатског претставништва.

У прошлости имало је извесну важност преимућство познато под именом *droit de chapelle* (de culte), тј. право вршења верске службе у згради претставништва. Данас то преимућство нема скоро никаквог значаја.

Сва преимућства ма како била света, законита или уобичајена, имају својих граница. Преимућства дипломатских претставника признају се и примењују под условом да они ништа не учине противу достојанства поглавара земље која га је примила, противу сигурности дотичне државе, и да не прекрше правила и законе мира и јавног поретка. Учинити ма што у том правцу значи својеволјно одрећи се датих привилегија.

По питањима преимућстава дипломатских претставника постоји читава правна литература, која их расправља до незнатних детаља, са гледиштима која се негде дубоко разликују, а у која се овде не улази, пошто је циљ дела давање само општег прегледа.

Дипломатском претставнику мора се осигурати потпуна неприкосновеност писама и де-

пеша. Цензура, забрана листова и књига, не може се односити на оне примерке које прима дипломатски претставник.

Исто се то односи на пртљаг курира.

У ранија времена дипломатски претставници у иностранству имали су чак у извесној мери судску власт над својим грађанима. Данас то више не постоји — они једино могу да визирају акта својих власти и донекле да врше ситне административне функције и акта неспорног судског поступка.

При путовањима дипломатски претставник добија нарочити пасош који се разликује од обичног пасоша. Он добија дипломатску визу која је бесплатна и *laisser passer*—препоруку за царинске и друге власти да му буду на услузи и помоћи у границама закона.

ЦЕРЕМОНИЈАЛ (ПРОТОКОЛ)

По дефиницији G. dela Vega, церемонијал је скуп примењеног искуства у свечаним приликама јавног живота. De Martens иде даље и дефинише га као закон или формулар пристојности. Важност церемонијала и дипломатске етикеције у свима земљама призната је од оних који су се бавили дипломатским пословима, и многа се питања могу решити и, још више, многе тешкоће се могу избећи ако се употребе методе церемонијала. *)

Сваки церемонијал, етикеција или протоколарно правило имају неког свог разлога, а на сваки начин разлог учтивости. Г. Камбон сматра да је учтивост основа свију церемонијала, а да сама учтивост потиче из осећања страха.

То је вероватно тако и било у прошлости међу појединцима и сигурно између народа. У Библији (Књига о краљевима) описана је освета Давида над Моабићанима због увреде нанете његовим делегатима. А када су поједини азијатски краљеви примали делегате римског сената са необичним церемонијалом и са пуно снисходљивости, несумњиво је да је у њима било више израза страха но поштовања. Те идеје

*) Vaughan Williams, *Les méthodes de la Diplomatie*.

страха, учтивости и гостопримства дејствовале су постепено, те се установио обичај да се страни претставници заокружују читавим низом куртоазије. Када су се страна претставништва претворила у сталне мисије, оно што је дотада био обичај постало је правило. На тај начин се стварао, церемонијал — протокол.

Церемонијал је украс и одело дипломатије, он је формалност, а права дипломатска акција јесте суштина. Као такав церемонијал је од користи. Те су формалности често предмет оговарања, па се на њих гледа чак и са извесним презирањем. Међутим, чудновато је да такви погледи долазе од културних и образованих људи, који би баш требало да буду браниоци церемонијала, који је доказао своју корисност и потребу истрајношћу једне дуге традиције. Стално старање да се створе правила основана на идејама реда, умерености и надлежности у односима између владара, народа и њихових претставника, чак и за најситније ствари — то је садржина церемонијала. Он није створен због неког празног сјаја и упадљивог блеска у деликатним међународним односима. То је само спољна страна церемонијала или протокола; међутим његова права важност лежи у неизбежној потреби да се избегну осетљивости и вређања у односима баш оних који често рукују судбином држава.

То су разлози постојања етикеције и протокола, а то не могу да схвате они који код церемонијала виде само његове спољне последице, а не и разлоге који га оправдавају, заборављајући

при томе да се церемонијал сачувао од вајкада и да се његова правила све више усавршавају где је потребно, а према времену и приликама и упрошћују. Он ће увек постојати, јер припада одликама људске природе, које се мењају али се никад не губе.

Људи су од памтивека придавали важност формалностима, почастима, спољним знацима и одликовањима. Чак и код примитивних и дивљачких племена постоје извесни облици церемонијала, нека преимућства, почасти, које уживају поглавари, доглавници, свештеници. Природно је да и у цивилизованом друштву, у коме има још веће неједнакости утврђене обичајима или спољним знацима, постоји церемонијал. Људско друштво само је по себи компликовано тело и важно је да у њему буде увек хармоније и да се што више избегну трвења. Из тих разлога и постоје хијерархије рангова и различитости односа у друштву, као и облици поштовања, потчињености и учтивости. Церемонијал служи одржавању друштвеног реда, изражава друштвену дисциплину, спречава злоупотребу фамилијарности, задовољава и утиче на осетљивости и на разум код чланова цивилизованог друштва.

Церемонијалом се регулише ред свечаних прилика, и то за сваки случај засебно. Међутим церемонијал, као опште правило, утврђује ранг учесника у свим тим свечаним приликама. Обичаји су створили преимућства извесних места, тако да лица вишег ранга имају право да заузимају места која се сматрају почаснијим. Та почасна места разликују се према томе да ли

се седи, или стоји, или иде у маршу свечане поворке. Исто тако ранг при потписивању уговора често је у прошлости био повод инцидентима. Церемонијал регулише ранг по азбучном реду држава или пуномоћника (понекад изјавом да усвојени ред не значи ни супериорност ни инфериорност). Такође је опште усвојено правило у питањима церемонијала да се гостопримство према странцима врши са највећом куртоазијом и учтивошћу. Онај који прима увек уступа ранг — место — ономе кога прима.

Питање почасних места решава се на следећи начин. Десна страна старија је од леве. Од три места једно до другог, прво почасно место је у средини, друго с десне стране, а треће с леве од првог почасног места. Удаљујући се и мењајући стране, десно је увек старије од левог па наниже. За столом почасна су места према првом. При потписивању документа од стране више лица почасно је место са десне стране горе испод текста.

По створеним правилима, по стеченим прерогативима, као и по установљеним обичајима, разликују се следећи церемонијали:

- а) дворски
- б) дипломатски
- в) канцелариски
- г) поморски*)

*) Поморским церемонијалом одређују се почести које се имају чинити владарима, дипломатским претставницима итд. на ратним бродовима, у лукама и при сусрету на мору. За детаље о овом церемонијалу видети стручне књиге.

а) Дворски церемонијал односи се на владара и његову породицу, на односе међу владарима, на уређење двора у погледу пријема, свечаности, ранга. Тај церемонијал утврђује двор по нахођењу владара, по државним разлозима, утврђеној традицији и обичајима.

При свима дворовима постоји нарочити чиновник који се бави дворским церемонијалом (маршал двора, *Maître des cérémonies*, *master of ceremonies*). Он регулише сва акта која су у вези са дипломацијом, и то било са шефом протокола при министарству иностраних послова, било директно са доајеном дипломатског кора.

Сваки двор има свој церемонијал. Најчувенији је био церемонијал шпанског двора, у коме су били предвиђени и најмањи детаљи, и који је био примљен или делимично усвојен од многих дворова.

Дворски церемонијал се примењује у међусобним личним односима владара при свечаностима у двору, или при свечаностима где двор учествује. За пријеме у двору, у монархијама где је двор центар друштвеног живота (аудијенције, балови, свечано отварање парламента, изложбе, сахране итд.), церемонијал се утврђује по споразуму између надлежног министра и маршала двора.

Врло је тешко питање одређивања ранга међу владарима. У прошлости, када су састанци владара били чести, ово је питање давало повода дугим претходним препискама и дискусијама. Сада пак постоје извесни принципи го-

тово свуда примљени. Између царева и краљева успостављена је потпуна једнакост. У пракси краљ може уступити место цару.

Титуле владара су следеће:

Царевима и краљевима: величанство; правим члановима царске и краљевске породице: царско или краљевско височанство; споредним члановима царске и краљевске породице: височанство. Законита жена владара ужива исти ранг и титуле као владар. После смрти владара она их задржава у потпуности изузев према новој владарки.

У земљама где је жена владар њеном мужу одређује се законом титула и ранг.

Чланови владарева породице имају увек бар за један степен мањи ранг но владар.

Монархистички теоретичари створили су идеју да сви владари претстављају једну породицу владара, и стога се владари међу собом титулишу као браћа и сестре, изузев папе, који се титулише чак и од иновераца са: Ваша светости, или од стране владара католика са: Врло свети оче. Ако су владари у сродству, онда се уз ознаку сродства додаје и титула брат, на пр.: Господине брате, и врло драги зете.

Сваки владар утврђује на свом двору ранг лица која прима.

Да би странац могао бити примљен на двору, мора претходно да буде примљен на двору своје земље, па и онда треба да буде препоручен од дипломатског претставника своје земље, који тиме прима одговорност да је тај странац достојан пријема.

Готово у свима земљама постоје уредбе и правила за ранг чиновника и веледостојника приликом државних свечаних прилика.

Министри увек имају привилегисана места.

Дипломатско тело сматра се као једна целина.

При дворским свечаностима, у званичним пријемима, дипломатско тело прима се засебно у одвојеним просторијама и пре осталих претставника државне власти, изузев министара и дворског особља. Свако дипломатско претставништво формира засебну групу. На неким дворовима владар са целом породицом и дворским особама обилази све те групе и том приликом врши се претстављање нових дипломата и странаца, или све групе дипломатских претставника врше дефиле пред владаром.

Скоро свуда, са ретким изузецима, дипломатско тело при политичким, верским и другим свечаностима заузима прво место после владара и владајућег дома. Објашњење је просто, јер све дипломате претстављају своје владаре или стране државе.

б) Дипломатски церемонијал регулише почести и привилегије које се дају дипломатама при вршењу њихових мисија; он се утврђује према међународним обичајима, традицијама и прописима.

Од времена када је Макијавели сам без пратње о свом трошку, делом пешке делом на коњу, ишао у Немачку као дипломатски изасланик Флорентинске Републике, од времена када су дипломатски претставници на двору

турског султана бацани у затвор у случају конфликта или рата, па до времена кад је француски амбасадор одлазио у Холандију у позлаћеним каруцама, праћен краљевском пратњом, дочекиван паљбом топова, као да је прави суверен, од тих времена па до данас дипломатија је пролазила кроз многе фазе у којима су се њен значај и улога стално мењали.*) Може се рећи да је у садашње време дипломатија умела да се ослободи великог, непотребног и скупог сјаја и лажног бљеска, а у исто време да одржи ранг и достојанство које одговара поштовању које се мора указивати претставницима поглавара и влада страних земаља, без обзира на стање односа између тих држава.

Прва дужност новопостављеног дипломатског претставника, шефа мисије, по доласку у престоницу јесте да о томе извести министра иностраних дела, и то преко чиновника претставништва писмено или усмено, тражећи да се одреди дан и сат кад може учинити посету и предати копију акредитивног писма. Министар иностраних послова треба да га прими што пре, како би страни претставник могао одмах да моли за аудијенцију за предају акредитива владару. Аудијенција и церемонијал пријема страног претставника разликује се готово у свима земљама. Некада су те церемоније биле

*) Француски краљ Луј XI није могао у једном моменту да нађе себи другог дипломатског претставника за Холандију до свог личног берберина. Нико други није хтео да се прими тог звања због рђаве репутације коју је тада уживала дипломатија.

прилике врло свечаних манифестација. У нарочитим парадним колима, праћен ескадронима коњаника, дочекиван од целокупног дворског особља, уз звуке своје химне, претставник је био приман од владара и министра иностраних послова као персонификација свога владара кога претставља, а по једном компликованом и заморном церемонијалу. Готово свуда у данашње време тај је поступак упрошћен. Смисао пријема остао је исти, само су отпали многи детаљи лепи и сликовити, али и скупи у временима кризе и штедње. По свршеној аудијенцији, негде министар иностраних послова а негде маршал двора враћају посету страном претставнику. Од тога дана он добија дипломатски карактер са свима привилегијама и дужностима. После свечаног пријема у двору, он има да учини посете министрима и дипломатском телу. Између церемонијала амбасадора и посланика није велика разлика, једино што амбасадор не чини посете посланицима, већ они њему. За остали персонал (саветници, секретари и аташеи) нема аудијенције у двору ради претстављања при доласку на ново звање, већ се то чини на дворском пријему или у ма каквој другој прилици.

Израз »церемонијал« замењен је у многим државама изразом »протокол«. Ипак израз церемонијал даје одређенији смисао, ближи је формалностима и правилима која га сачињавају.

При сваком министарству иностраних послова постоји отсек за протокол, који регу-

лише питање церемонијала не само за страни дипломатски кор, већ и унеколико и за своја претставништва на страни. Претпостављени чиновник тога отсека у многим државама носи титулу шефа протокола. У пракси, меродавни фактори су за церемонијал у првом реду шеф протокола при министарству иностраних послова. Он је лице с којим стране дипломате највише долазе у додир. Потом доајен дипломатског кора, и најзад маршал двора или, у републикама, лице нарочито одређено за питања церемонијала при кући претседника републике.

в) Канцелариским церемонијалом регулише се титулисање, форма и начин дипломатске преписке и односа уопште. Сматра се да је најбоље поделити на четири врсте писмена саопштења између дипломатског претставништва и владе (министарства иностраних послова) земље у којој оно дејствује. У обичном говору сва се та саопштења зову ноте, што није тачно.

1. Нота је писмен акт, који претставља најзваничније саопштење које се може учинити између шефа дипломатског претставништва и владе. То саопштење мора увек носити потпис онога који га шаље и зато се често таква нота зове и *note signée* (потписана нота). Она се упућује лично шефу надлештва, а састављена је у чисто пословном духу, и завршава се уобичајеном куртоазијом: »Изволите примити итд. ...« Изузетно од горњег, у извесним државама, ноте се пишу у трећем лицу: »Амбасадор Н. има част итд. ...« а завршавају се: »Доле потписани

амбасадор итд.». Ова ситна разлика, употребљујући треће лице место првог, може се употребити да се покаже умањена срдачност, па и нешто ограничено поверење.

2. Вербална нота (усмена) је нота која потиче из канцеларије дипломатског претставништва или надлештва министарства иностраних дела. Састављена је у трећем лицу и никад се не потписује. Мишљења су подељена, да ли те ноте треба да се завршавају куртоазијом (израз поштовања) или не. Вербална нота према свом имену треба да замењује усмено саопштење, мада је она у извесној мери писмено утврђивање једног усменог саопштења. У пракси се дешава да уопште није било усменог саопштења и да дефиниција вербалне ноте данас више не одговара имену. Сматра се да је вербална нота најзгоднија форма саопштења, да је мање званична од обичне ноте, јер није лична, не захтева потписивање, што у извесној мери може смањити одговорност шефа (не много) и што се у њој понекад може много више рећи но у потписаној ноти.

3 *Mémoire, aide—mémoire, mémorandum, notice*, то су све писмена саопштења, којима је првобитни циљ да утврде у памћењу саговорника извесне тачке и питања, на које се полаже нарочита пажња. Такав акт предаје се у току конверзације између дипломатског претставника и министра иностраних дела или његовог заменика. Форма оваквог акта није тачно утврђена дипломатским обичајима као што је утврђена форма нота, и зависи од циља и од

укуса писца. Мемоари, уопште, састављају се сувим и збијеним стилем у безличном облику, помињући само факта и никада се не потписују. Отскора је почела пракса да се та акта шаљу и поштом или достављају надлештвима без обзира да ли је било разговора о неком питању. Све у интересу што бржег отправљања послова.

4. Лична писма између дипломатских претставника и званичних лица министарства и владе разликују се у форми према предмету, према циљу коме се тежи, према степену интимности кореспондената. Према томе, та писма могу бити врло присна а и до крајности хладна па чак и непријатна.

Да би се појачала важност једног писменог саопштења назначује се да се оно чини по наредби своје владе. Ово нема много практичне вредности, јер се зна да готово цела акција дипломатског претставника потиче од његове владе.

Ноте се шаљу као писма (поштом или по куриру), или се лично предају.

Свака влада је слободна да за своја саопштења употреби врсту ноте која јој се чини најпогоднија у једном конкретном случају, али је исто тако влада којој се упућује таква нота слободна да је одбије.

Ноте морају увек бити јасне, прецизне и учтиве. *Fortiter in re suaviter in modo* важи можда још више за писмена но за усмена саопштења, и стога треба избегавати сваку неучтивост или

грубост. И најоштрија и најфаталнија саопштења могу се учинити учтивим и углађеним речима и стилем. Грешка је у кореспонденцији не назначавати титуле које припадају лицу коме се пише; ситне сујете имале су понекад крупне последице.

Молбе упућене претпостављеном или вишој власти узеће се у обзир са више пажње ако су састављене у учтивој и куртоазној форми; наредба потчињеном или нижој власти боље ће се извршавати ако је састављена у виду савета, без вређања и бруталности.

Није лако одредити која ће се форма писменог саопштења употребити за известан предмет. Према познатим ауторима, сва важна питања, а нарочито чисто политичка, треба да се достављају нотама (потписаним), а вербалне ноте да се употребљавају за питања мање важности; мемоари да служе само као потсетници. У пракси, међутим, дешава се да се врло важна питања, чак и политичка, саопштавају вербалним нотама, или да се питање саопштено привобитно нотом (потписаном) доцније продужује или допуњује вербалним нотама.

Постоји још једна врста ноте која се ређе употребљава: то је тзв. колективна или идентична нота за корак који чине више дипломатских претставника по истом предмету. Та нота може бити у једном примерку, који потписују неколико шефова мисија, или у више примерака са идентичним текстом.

Техничка форма нота у доба писаће машине такође је претрпела извесне промене. У

прошлости, наравно, ноте су писане руком, по нарочитим прописима вештачког писања; од писца ноте захтевана је нарочита умешност и вештина писања, преламања речи, адресовања, ударања печата. Данас се уопште више не виђа нота писана руком. »Шакописаније« дипломата замењено је машином, чији је рукопис увек читак, иако и ту постоји умешност и лепота технике, наравно друге врсте.

Односи између држава могу бити савезнички, пријатељски, срдачни, нормални, коректни, затегнути, хладни, рђави и прекинути. Ова »скала« наравно утиче и на дипломатске односе претставништава и министарства, и они се према њој и понашају и дејствују, што им није увек лако, нарочито у данашњој атмосфери, изложеној врло наглим променама, које иду понекад из једне крајности у другу. Од личне вештине и умешности дипломатских претставника зависи да се, ма какви били односи између њихових земаља — одржи углед и достојанство самих претставника и њихових земаља и да се сачува могућност да се баш преко њих врше обрти у односима, а да не доведу себе у положај да буду препрека, уместо да буду мост за одржавање веза између држава. Односи између дипломатских претставника јесу званични (*relations officielles*), полузванични, службени (*officieuses*) и приватни.

Званични су односи све оно што се саопштава у име владе, што обавезује, и када свака реч било писмена или усмена има вредност и обавезност. За свако званично саопштење, како

ће га и на који начин и у којој форми учинити, одговоран је у првом реду сам дипломатски претставник. Он треба да буде сигуран да је схваћен у смислу жељеног, наравно; исто се односи и на добијени одговор.

Дипломатски претставник мора исто тако да ради при полузваничним, службеним односима и саопштењима која не потичу директно и по наредби владе, већ која су резултат било лично његове иницијативе или се врше у току развоја послова. То су тзв. поверљиви разговори, у којима се допуњује, мења, утврђује званична акција или чине саопштења која се односе на треће силе, а који могу имати последице на односе између њихових земаља. Код тих односа главну улогу игра поверење које ужива дипломатски претставник, јер се према томе даје и вредност тим саопштењима.

Приватни или лични односи министра иностраних послова, његових заступника и сарадника са дипломатским претставницима немају никакве везе са званичним пословима: то су односи културних људи, где се испољавају степен друштвеног нивоа, васпитање и обичаји.

Најтежи посао дипломате је дипломатска конверзација: разговори са министром иностраних дела и његовим заступницима, као и разговори са дипломатским колегама. Изгледа, на први поглед, чудно да разговор може за некога бити тежак, чак и најтежи посао, и ако је то тежак посао, онда је тежак за свакога. Уствари дипломатски разговори имају нарочиту важност и њихове последице су много

веће но у ма којој другој професији. Адвокат, трговац, инжењер, при свршавању неког посла, чим дођу, па чак пре но што дођу, до дефинитивног споразума, они све стављају на хартију, *scripta manent*, и што се посао више развија и свршава, све се појединости претварају у писмена документа. Дипломата избегава што је могуће више писмена код чисто политичких питања. Постоје споразуми и аранжмани од велике важности без иједног писмена и оснивају се на речи и вери. Низ разговора који им је претходио имао је исту вредност као и потписана документа.

Дипломатске разговоре не треба бркати са разговорима *causeur*-а, који је способан да привуче велики број људи, па чак и читав салон, да слуша његова сјајна причања, често површна, о ма каквом предмету, нити професионалног говорника (нарочито политичког), који са беседама претендује да на читаву скупштину дејствује својим фразама. Дипломатски разговори су пословни разговори између људи којима су поверени интереси читавих држава, и у тим разговорима нема места за личне, уметничке и сентименталне елементе. То такорећи и није разговор, то је акција и борба, дуел у речима и аргументима, у коме се тежи ка победи поверене мисије, па и личном успеху, придржавајући се при томе свију правила васпитаног човека на високом положају са деликатним задатком, а у туђој земљи.

Предмет дипломатских разговора може бити: саопштавање специјалних наредаба владе,

дискусија текућих послова, политичка, економска, административна питања: тражење информација и обавештења. Ово последње мора се тражити само усмено, јер се не може захтевати на пр. да министар даје написмено свој суд о неком државном удару или о револуцији у својој рођеној земљи, али ће зато министар усмено дати сва потребна званична обавештења, тако да дипломатски претставник не добије погрешне импресије. Сва остала питања могу се расправљати писменим и усменим путем или и једним и другим.

Пракса је доказала да се често политичка питања више расправљају усмено но писмено, а то се најбоље види кад човек погледа архиву дипломатског претставништва. Архива политичких питања износи можда неколико десетина досијеа, док архива административних, економских, конзуларних и других сличних питања може напунити неколико десетина сандука. Политичка питања расправљају се с погледом на општу међународну ситуацију, на унутрашње стање и др. Правна, административна и економска питања зависе од закона, статистике и правних уређења, док се чисто политичка питања расправљају пре разменом мисли и аргумената идеолошких него консултацијом текстова и проверавањем докумената. Кад се дипломатским разговорима дође до обостраног уверења да се иде закључењу једног корисног посла и до уверења да је исти од интереса за обе стране, тек се онда ти разговори претварају у документа. Колика је често важност таквих разговора види

се по томе што се јавности дају о њима саопштења у виду комуникеа да је одржан разговор између министра иностраних послова и дипломатског претставника, па се по некад у томе каже и о чему се разговарало не дајући ипак све детаље. Ко прати односе између извесних земаља, умеће само по таквим комуникеима да оцени како се углавном развијају њихови односи.

Да дипломата успева у својим разговорима, потребно му је пре свега и свачега да стекне поверење свог саговорника. То поверење саговорника стиче се на исти начин као и у свим осталим пословима и односима друштвеног живота, и не би било потребе нарочито то истицати у дипломатским односима. Ипак је потребно напоменути, да су чести случајеви код дипломата који у превеликој ревности и тежњи за успесима понекад падају у грешку да у својим извештајима сувише истичу своју улогу и акцију у неком питању: да министру иностраних послова претстављају ствари и прилике у сувише ружичастој или претерано тамној боји; да каткад цитирају имена и мишљења људи који не би желели да буду умешани у неко питање. Укратко речено, саговорник дипломате не сме да добије одмах или после проверавања утисак да дипломатски претставник сувише »навија воду на своју воденицу«. Такав дипломатски претставник доћи ће у опасност да изгуби поверење не само министра већ целог друштва престонице, у којој је акредитован. Ситуација његова постаће немогућа, и што дуже траје све ће бити

од веће опасности за односе између тих двеју држава. У такав положај никада неће доћи дипломатски претставник који ће се држати начела да се истина увек може рећи у лепој форми и да је неистина у ма каквој форми лаж, која ће се раније или доцније открити, и то на првом месту на његову личну штету, а потом на штету његове државе.

Дипломатски разговори могу остати тајна између саговорника. Све зависи од природе и развоја разговора. Разговори се морају саопштавати одмах владама ако претстављају неки значај, а ако добију широку и дефинитивну вредност, могу се, а некад и морају, објављивати јавности. Ту не постоје правила, већ све зависи од прилика, традиција, интереса једне или обеју земаља.

У начелу званични дипломатски разговори воде се само у министарству иностраних послова.

Школовање и стручна спрема несумњиво су врло важни и потребни за све професије, па и за дипломатију, али је васпитање можда још важније. Васпитањем се стварају куртоазија и учтивост код људи у речи и делу, и то претставља социјални елеменат првостепеног реда. Куртоазија ствара друштвени живот пријатним и корисним за сваког човека; за дипломату то је услов успешног делања. Судбина човека је да живи у друштву, приватан човек можда у ограничењем, а дипломата увек у друштву широком и разноврсном. Можда би учтивост требало поучавати и по школама, као што постоје часови из веронауке, зоологије и гимна-

стике. Није довољна проста учтивост. Куртоазија је учтивост вишег степена. Она се састоји од елемената добре воље, осећања за ближњег, основаног на алтруизму и идеализму, лепшег и срећнијег живота човека. Васпитањем може се постићи да се ојачају та осећања. Родитељи и васпитачи показују интерес и вредност куртоазије у друштвеним односима, и створиће навике које ће упростити и отклонити многе неприлике и незгоде човеку и целокупном друштву стварањем једне дисциплине која потиче од самог човека, а не наметнуте законом или наредбама.

Доказано је да се најлакше стиче ауторитет и поштовање ако се води рачуна о достојанству човека код својих сарадника и уопште ближњих. Наређивати, претити, чак и кажњавати грубом речи и оштрим тоном, изазива увек протест и отпор. На тај начин стварају се питања, сукоби и афере, које су у основи безначајне и штетне, а које су се са мало куртоазије могле избећи. Оне су незгодне за појединца и за цело друштво. Може се рећи да, уколико има више учтивости и куртоазије у једном друштву и држави, утолико ће се лакше регулисати односи у њима, и може да се сматра као мера уређености њихове у савремењу са другим државама. Било би идеално да су сви људи учтиви; дипломата пак мора по сваку цену да буде учтив и куртоазан.

То су доказали искуство и традиција. Довољно је узети и бацити поглед на ма коју дипломатску кореспонденцију. У њој се увек »мо-

ли«, »скреће пажња«, »указује« на добре стране извесног корака и решења, »истиче« оправданост, »апелује« на добру вољу и низ сличних стереотипних израза учтивости. Најтеже и најсудбоносније одлуке изјављиване су у учтивој форми. Таквој учтивој форми циљ је искаживање поштовања једног народа према другом, и то дипломата мора да показује у сваком кораку, речи и делу. Дипломати се могу опростити многе грешке, и прећи ће се олако преко многих недостатака, али се тешко праштају греси према куртоазији, јер се у њему гледа претставник државног поглавара и народа.

За дуги низ столећа већи део хришћанства имао је латински језик као заједнички језик за своје културне послове, па и у међународним односима: у кореспонденцији, у личним разговорима и на конференцијама. Реформација и стварање великих држава, у којима се подизао национални дух, срушили су међународну вредност латинског језика, који је хришћански Рим наследио од римског царства.

Захваљујући интелектуалној превласти коју је Француска вршила у току XVII и XVIII века, француски је постао дипломатски језик. У предговору речника француске Академије изнето је због чега је француском језику пала у част привилегија да постане дипломатски језик.*)

*) Un caractère essentiel de la langue française, celui qui la rend si propre aux affaires, aux sciences et à la vie, celui qu'elle ne peut pas perdre sans changer tout à fait, la clarté, instinct de notre esprit, devenait de plus en plus une loi de notre littérature. Elle se marquait, par l'ordre di-

Француски језик сматрао се као најбоље средство за споразумевање у међународним односима. Енглези су својим дипломатским нотама на енглеском језику додавали и текст на француском језику. Владе сјеверних земаља, а нарочито руска влада, употребљавале су дуго француски језик не само за међународне односе, већ и за кореспонденцију са својим представницима у иностранству.

На Бечком конгресу, који је одржан после победе над Француском, водила се реч на француском језику; исто је тако било и на Париском конгресу 1856 год. Међутим на конференцији мира 1919 енглески језик постао је равноправан са француским. Мора се нажалост констатовати да француски језик, поред тако дуге традиције и употребе у дипломатији и својих сјајних природних одлика, све више губи земљиште. Енглески језик проширио је своју употребу на штету француског. Узроци су разни, политички, националистички, практични. Данас све више уводе у праксу споразуме по којима свака земља пише својим језиком. На пр. немачки амбасадор у Риму пише ноте на немачком, а италијанско министарство му одговара на италијанском. На седницама Друштва народа призната су четири главна језика европска као званични језици: француски, енглески,

rect du language, la lumière des expressions et cette netteté précise ou l'on reconnaît, à quelques dgarés, l'influence de la géometrie de cette science judicieuse, qui avait formé Descartes et dont Pascal et ses amis révélèrent l'inflexible justesse et l'ardeur même de l'éloquence.

италијански и немачки. Последица таквог начина опхођења јесте повећање улоге преводиоца. Колико је то незгодно, па чак често и штетно, непотребно је доказивати. Уместо упрошћавања међународних односа, они се компликују.

За пријем у дипломатску службу раније се у питању језика постављао услов знање француског језика. Данас је то измењено. У неким државама тражи се поред знања француског језика и знање енглеског, у неким знање једног од важнијих језика, на пр. немачког, шпанског, италијанског, руског. То зависи од географског положаја, трговачких веза, па и политичких разлога. Поред тога неке су државе сматрале да није довољно у моменту пријема кандидата у дипломатску службу, само знање неког језика важног у смислу његове раширене употребе, већ да је потребно и корисно да дипломате, нарочито они на нижим положајима а са службом у државама мање важности, науче и језик те земље. Тако се у Енглеској даје извесна награда у новцу ономе дипломати који положи испит из неког мање раширеног језика, па му се тај испит уписује у квалификациону листу и тиме добија предност. Не значи да човек који зна неколико језика важних или неважних мора постати првокласни дипломата, али је сигурно да дипломата који зна само један страни језик, у данашње време, не може много штошта да чује а још мање да каже. Та ограниченост биће штетна за њега и за државу коју претставља. Знање само једног стра-

ног језика (француског) у Енглеској, у њеним колонијама, у Сједињеним Државама, скоро је без вредности. Данас се дипломате не баве само дипломатским питањима, и дипломата који не може да прати штампу, књижевност, да разуме дискусију у парламенту и разне конференције, остаје бирократа који би био можда више користан да је остао у својој земљи.

КОНЗУЛАТИ

Порекло конзулата потиче из доба крсташких ратова. Та се институција први пут појављује и развија на истоку и на блиском истоку. Приморски градови Италије, јужне Француске и Шпаније, из којих су одлазили крсташи у ратове за ослобођење Христовог гроба од неверника, користили су се крсташким експедицијама и за своје трговачке послове. Они су давали крсташима лађе за транспорт трупа. Лиферовали су ратни материјал и намирнице за крсташке походе. У заузетим варошима и пристаништима стварана су надлештва, слагалишта и читава насеља на ограђеном земљишту. То су биле аутономне колоније, које су биле скоро независне од локалних власти града или земље. Таква привилегисана ситуација трајала је колико је трајала власт крсташких похода. Поразом или враћањем крсташа у Европу престајала би сва ова преимућства, која се могу узети као први облици конзулата.

Успех крсташа довео је до стварања држава на блиском истоку под хришћанским владарима, и тако су конзулати стекли сталност и осигурање привилегија, које нису више зависиле од истека једног крсташког похода. То је био други период конзулата који се завршава крајем XIII века.

Повлачењем крсташа и нестанком хришћанских држава на блиском истоку престају и функције конзулата, али само за релативно кратко време, јер су конзулати доказали своју корисност. Француска је васпоставила конзулате, и то уговором о трговини и пријатељству закљученим 1235 год. са Турском, којим јој се допушта отварање конзулата у турској царевини. Ускоро за њом добиле су и друге државе сличне привилегије. Са тим уговором настаје трећи период конзулата и његове појаве у јавном праву.

Најзад, по угледу на левантинске државе стварају се конзулати и у другим државама и постају општа појава у међународним односима. Енглеска је у XV веку установила конзуле, и то у Холандији, Шведској и Норвешкој. Немачка Ханза установила је *aldermen*-е који су имали скоро исте дужности и права као и остали савремени конзули, и као такви су и сматрани. То је четврти период.

За време прва два периода, конзули су постављани од стране трговаца и бродовласника. Конзули су били више мање приватни чиновници, врста управитеља једног предузећа, који су делили правду по своме нахођењу без признатих званичних односа са државом свог порекла или са властима земље у којој су дејствовали.

Тек у трећем периоду конзули постају посредници између својих земљака и локалних власти, и претставници своје владе према својим сународницима на територији конзулата. Конзулат постаје важна чињеница са много-

бројним функцијама. Додуше, још су и даље конзули постављани на лицу места, и то избором. Тек 1681 године француски краљ Луј XIV. указом је регулисао, да ће убудуће конзули бити државни чиновници које поставља краљ.

Функције конзула могу се отприлике свести на следеће: вођење надзора о примени закључених трговинских уговора, заштита и помагање трговаца и помораца, упућивање своје владе у вођење спољне трговине. У многим земљама они су вршили извесне првостепене судске послове (саслушавања, саопштења, доставе, пријем и исплате новца, легализовање докумената, оверавање потписа локалних власти, издавање и визирање пасоша). Конзли уживају и старају о вршењу привилегија и права која су им уступљена разним међународним уговорима, и ако су та повређена, дужни су да протестују преко својих политичких мисија. Све државе које имају морску обалу и поморницу, дале су конзулима нарочита права и дужности у погледу својих бродова и њихових посада кад се налазе у иностранству, а тај је задатак често врло далекосежан.

Да би конзул могао да врши своју функцију потребно је да добије ехекуатуру. *Echequatur* је латинска реч, која значи »да врши«. У пракси то је акт, којим државни поглавар овлашћује стране конзуле да на његовој територији врше функције конзула које су им поверене.

Право постављања конзула и право пријема истих припада само сувереним државама.

Влада може одбити издавање егзекватуре с обзиром на личност конзула или с обзиром на територију. У последњем случају не може се то право постављања дати неком конзулу друге државе.

Кад се изда егзекватура, значи да влада пристаје на избор кандидата за конзула, као и на његов територијални делокруг. Егзекватура се тражи од министарства иностраних послова.

Промена поглавара државе, конзула или земље у којој он дејствује, повлачи издавање нове егзекватуре.

Конзуларних претставништава у једној страни земљи може бити више. То зависи од земље која их шаље и од интереса које она има у страни земљи. Ако их је више, одређују им се тачне територије делокруга.

Ако се појаве сметње у вршењу функција, они се имају жалити и протестовати код локалних власти. Ако су жалбе и протести неуспешни, онда се обраћају својој дипломатској мисији и министарству иностраних послова.

Конзули имају право истицања државне заставе и натписа (на ком било језику) са државним грбом.

Конзули не могу ангажовати своју владу без нарочитог одобрења.

У случају прекида дипломатских односа између две државе, не морају се прекидати и трговачки односи (изузев ако се на то реши једна или обе државе). Према томе, могу конзулати дејствовати чак и после одласка дипломатске мисије. Ако би сматрали да су у опасности личној или материјалној, тражиће протекцију кон-

зулата једне пријатељске земље. Конзули се не смеју бавити трговином нити учествовати било у каквој трговачкој или финансиској организацији.

Одлазећи на дужност конзул носи са собом и провизиско писмо (*lettre de provision*). То је акт поглавара државе, премапотписан од министра иностраних послова, који служи да конзул буде признат од владе земље у којој он има да дејствује. То је врста акредитивног писма специјално за конзуле. Провизиско писмо не упућује се поглавару државе, већ се доставља министарству иностраних послова. На основу провизиског писма издаје му влада земље у којој има да дејствује егзекватуру.

Конзуларни чиновници су углавном: генерални конзул, конзул, вице-конзул и писар (аташе) конзулата. За дуго времена у многим државама сматрала се конзуларна служба, па и данас се понегде сматра, као служба одвојена од дипломатске. Конзуларни чиновници нису могли прелазити у дипломатску службу. Услови за пријем у конзуларну службу били су лакши и различити од оних за дипломатску. Укратко, то се сматрало као служба ниже врсте — трговачка и пословна — док је дипломатска била отменија и политичка.

Демократизацијом многих установа и прекретима у социјалном погледу, нарочито порастом значаја економско-финансиских питања, важност конзулата стално је расла и истицала се каткад испред дипломатских и политичких питања. Доказивања историчара да су многи

ратови потекли из економских разлога, факт да се неким трговачким уговором постигало благостање читавих друштвених класа па чак и целе државе, одлучили су да се обрати што већа пажња на конзуларну службу. Дипломатски претставник, живећи у престоници, бавећи се поглавито политичким и дипломатским питањима, није увек довољно у могућности да добије јасну слику економских прилика у земљи у којој је акредитован. Исто тако није му могуће да у тој мери помаже своје сународнике и да им пружи потребна упутства као што то може да учини конзул. Још више конзул може користити при склапању трговачких уговора са далекосежним привредним последицама.

Из тих разлога скоро све државе ујединиле су или изједначиле конзуларну и дипломатску службу, омогућиле су прелазак чиновника из једне службе у другу и поставиле су исте услове за улазак у обе. Та се реформа показала као корисна, јер се тако добија кадар чиновника верзираних у политичким као и привредним питањима, која добијају све већу важност.

У начелу, конзулати имају само привредну мисију. Док се дипломатским претставницима пре свега ставља у дужност да штите и раде за политичке интересе државе и олакшавају и регулишу међународне односе, конзулима, напротив, ставља се поглавито у дужност рад и заштита материјалних интереса грађана и државе у страним земљама, а то су нарочито трговачки, финансиски, поморски интереси, на чијим успесима и развићу они треба да дејствују, а

потом социјални, културни, правни и други. Међутим у извесним државама конзулати могу имати и политичку функцију, а нарочито на истоку. У извесним јужно-америчким државама генерални конзули могу се постављати и за отправнике послова. Обично на једно дипломатско претставништво долази неколико конзулата.

Не сме се дозволити да поједини конзулати раде независно и на своју руку, али исто тако претставништво не треба да спречава иницијативу и акцију конзулата. Да би се регулисала ситуација тамо где нема уредбе па чак и тамо где постоји, потребно је, с времена на време, да шефови конзулата долазе на реферисање, да са дипломатским претставнишвом одржавају свакодневне писмене везе, да се копије извештаја конзулата о питањима мање важности достављају дипломатском претставништву, а за крупнија питања да се састављају у договору и по одобрењу шефа дипломатског претставништва. Ретки су случајеви где конзул треба и мора да пошаље извештај у коме износи гледиште противно своме шефу и да министарство мора одмах да регулише ту ситуацију, јер из тога се обично стварају конфликти који ремете правилан рад целокупног претставништва. У начелу конзули треба да избегавају политичка питања. Тамо где се стицајем прилика они морају њима бавити, треба тежити да о њима створе са дипломатским претставнишвом саобразна гледишта.

Поред конзуларних чиновника од каријере, држављана који су испунили све услове за при-

јем у службу и који су постављени и плаћани од своје државе, постоји још једна врста конзула. То су почасни конзули.

Често се дешава да због удаљености места или из економских разлога једна држава не може да пошаље чиновника и да отвара и издржава конзуларну установу. Тада се прибегава помоћној мери — почасном конзулату. Или држава преко своје дипломатске мисије тражи неко угледно лице уваженог социјалног положаја и средстава, или се такво лице само јавља влади земље којој је потребан почасни конзулат и моли за титулу конзуларног претставника, са извесним ограниченим правима и привилегијама (истицање заставе, грба, учествовање и претстављање при извесним свечаностима, право ношења униформе, одликовања), уз обавезу да са своје стране, опет у ограниченој мери, врши функције конзула без плате и награде, да подноси трошкове канцелариске и репрезентативне, да се стара о интересима државе и поданика.

Установу почасних конзула, иако често критиковану, усвојиле су све земље.

Ако је стандард дипломатије и организације јавног живота одржан на довољној висини, то ће држава корисно употребити почасне конзуле за добро земље и потребе грађана, и на задовољство самих почасних конзула. Напротив, почасни конзули искористиће ту функцију за личне амбиције, а некад и у своју личну корист. Међутим, жалбе на почасне конзуле обично су неоправдане. Ако и има места жалбама, кри-

вица је до оних који су их примили и држе их у тим функцијама. Према томе, њихов избор треба да подлежи врло строгом испитивању и оцени. Боље је немати почасног конзула но имати почасног конзула који је получастан. Не постоји неко опште правило или услов за пријем почасних конзула. Сваки случај мора се посебице решавати. За акцију, делокруг рада, права и дужности почасних конзула мора постојати уредба у којој је све то тачно одређено. Над почасним конзулима треба водити контролу, али не административну, већ препустити дипломатским претставницима да личним контактом, својим обавештењима, мишљењем угледних чланова колоније, воде надзор о правилном и корисном дејствовању почасних конзула.

Почасних конзула, слично каријерним, има четири врсте: генерални конзул, конзул, вице, конзул и конзуларни агент. Сваки од њих може имати секретара, писара и друго особље.

Где постоје каријерни конзули не би требало постављати почасне. Један од њих био би сувишан, а било би незгоде због односа међу њима. Уредба треба такође да регулише односе између каријерних и почасних конзуларних претставника. Где нема уредбе, то има да изврши шеф дипломатског претставништва у споразуму са министарством иностраних послова.

У многим земљама почасни конзули су створили и једну организацију почасних конзула. Та је организација врло корисна како за државу у којој дејствују, тако и за државе чији су претставници чланови организације. Кроз ту незва-

ничну организацију почасни конзули стварају могућност за добијање практичних обавештења о стању привреде и трговине као и о питањима и споровима који их интересују. Добијају прилику да обавештавају јавност о пословима, који могу имати важности за обе земље. Што је главно, све изјаве почасних конзула су необавезне али у исто време од практичне користи, јер су ту скупљени угледни људи привредног света и слободних професија, чији је суд и мишљење често отвореније него мишљења званичних претставника.

ШТАМПА

Развитак штампе и њен огроман утицај у међународним односима приморао је државе да обрате нарочиту пажњу на њено деловање. У оцењивању утицаја штампе претеривало се у оба правца, и у потцењивању и у прецењивању.

У правцу потцењивања утолико што се штампа уопште није узимала у обзир у међународним односима, јер се сматрало да је штампа ствар приватних лица и организација, које не могу и не смеју имати удела ни утицаја при решавању односа међу државама, пошто су то питања званичних тела која решавају дотичне владе. С друге стране прецењивао се значај штампе (коју су називали седмом силом) кад се сматрало да штампа има таквог утицаја да она својом акцијом на јавност може дириговати односе међу државама. Уствари, оваква крајња гледишта погрешна су и штетна, и пракса је доказала корисност и тачност једног средњег гледишта, које ниуколико не смањује њену важност у међународним односима.

Штампа и дипломатија су у врло блиским односима, тако да се може рећи да једна другој служе и да се у извесној мери допуњују. Дипломатија даје штампи званична саопштења, штампа дипломатији приватна; и једна и друга

врше службу обавештавања и информисања. Штампa информише јавност, дипломатија владу своје земље. Оне се баве односима између своје земље и других земаља.

Нема сумње да је дипломатска информација боља од информације штампе. Изузетак може чинити понеки уводни чланак, у коме се расправља питање спољне политике и који би својом јасноћом, вештином итд. чинио част најбољем амбасадору.—Исто тако, изузетно, понеки дипломатски извештај може бити потпуно нетачан и погрешан. Али, уопште узевши, дипломатски извештај даје много сигурније податке, закључци су у њему концизнији, а резонавање хладније, што није обично случај код новинарских чланака. То је и разумљиво, јер дипломатске извештаје пишу људи који су провели дуго година на раду само на тим пословима, док новинар пише још о многим другим стварима. Новинари су обично у центру животне друштвене борбе, док дипломата треба да је удаљен сведок и тумач тих борби. Даље, новинар нема оних веза у званичним круговима које треба и које може лако да има дипломата. Наравно, дешава се, да поједини новинар, и то специјално за спољну политику има и боље везе и сигурније информације од дипломата, само што су такви врло ретки. Што новинару нарочито смета у данашње доба јесте специјалан укус и трка публике за сензацијама.

Модеран новинар мора да јавља оно што интересује публику, и што су вести узбудљивије, он ће имати више успеха. Новине које не

доносе сензације мање се продају. У тој трци за сензацијама и за продајом често новинар доставља и претеране вести, па некипут и лажне, а све утолико пре што нема времена да провери њихову тачност, јер га на брз рад гони и страх да га други не претекну са вестима о истој ствари.

Код дипломата ствар је друкчија. Новине имају огроман број читалаца, на које новинар својим дописима може да утиче. Дипломатски извештај чита само један врло ограничен број лица. Новине теже да за своје идеје придобију целокупну јавност, дипломата тежи да убеди само свог кореспондента. Штампa је у свом писању релативно много слободнија и независнија, она може много штошта да каже а да то новинара и лист не обавезује нити компромитује. Међутим, свака реч, свака идеја дипломате мери се и придаје јој се важност.

Међутим, поред свих тих разлика, прошла су времена када је дипломата могао да игнорише новинара. Напротив, свестан дипломата одржаваће сталне везе како са новинарима своје земље, тако и са онима у иностранству. Он ће их обавештавати о својој земљи, о односима са земљом у којој дејствује, о међународној ситуацији, како он на њу гледа, или како то његова влада жели.

Такве везе и рад даваће одличне резултате како за земљу коју претставља тако и лично за њега. Он ће успевати, када му то затреба, да претстави неку своју тезу јавности онако како он то жели и како то диктују интереси његове

земље. Али ни у одржавању веза ни у придобијању веза са новинарима не треба претеривати, јер би се сувише блиске везе између дипломата и новинара могле сазнати па би и сопствена влада и земља у којој дејствује могле да му замере а у штампи би могао изазвати полемику која би се кретала око његове личности.

Уопште полемику између дипломата и неког листа или новинара треба избегавати с погледом на неједнакост положаја и на одговорности последњих. Док дипломата у полемици може да иде само дотле докле му службена дискреција и тајна допушта, за новинара скоро не постоје препреке. Дипломата који на неоправдане и претеране нападе уме да ћути и да пређе преко њих, имаће више дејства но да полемише са ограниченом слободом одговора. Новинарски напади, ако су чак инспирисани, морају престати ако им дипломата не би давао много потстрека. Наравно да се то не може генералисати, понегде се не може прећи преко сувише оштрих и неоправданих напада на владара, на земљу или на дипломатско претставништво. У том случају треба се жалити влади дотичне земље, па кад ни то не би помогло, онда узети у разматрање друге мере. На случај новинарских напада не треба узимати толико у обзир напад на личност дипломатског претставника, колико нападе, претње, увреде за земљу и њене интересе, на које ваља одмерено и достојанствено реагирати.

Дипломатски претставник мора свакодневно да прати писање штампе нарочито оне која је у блиским везама са владом и министарством иностраних послова и која се обично зове полузванична. У њој ће он наћи чланке који понекад садрже читав програм рада или скоро дефинитивно гледиште на неко питање, исто тако и неки одговор, који му министар није могао или није хтео дати другим путем. Кроз полузванични лист или часопис пустиће се понека вест или коментар који треба да послужи као *ballon d'essai*, да се види како ће бити примљено неко евентуално решење које се спрема. Ако се то решење прими или не прими у тој форми, дипломатски претставник известиће о том чланку своју владу, која ће на исти начин пустити у свој полузванични лист коментар на тај чланак. Таквом полемиком могу се врло лепо користити обе стране извлачећи аргументе за и против предложеног решења у штампи, а да владе остану потпуно слободне у својој акцији. Ова интересантна игра спада међу најлепше активности дипломатије и штампе, а у истима се показује степен развића политичке организације и свести јавног мишљења у појединим земљама. Такав рад је немогућан у земљама где се дипломатска питања још решавају само фронталном акцијом, која се састоји у елементарним покретима који често немају ничег дипломатског.

При сваком министарству иностраних послова установљен је један отсек за штампу — пресбиро. Томе отсеку ставља се у дужност да

скупља свакодневне извештаје о писању стране штампе, да из тих извештаја прави извод и реферате за министра и владу, да по одобрењу и инструкцијама министра или његовог одређеног заступника даје штампи своје земље објашњења о гледишту и држању своје владе у питањима спољне политике, да у случају напада стране штампе упућује домаћу штампу на одбрану, контранапад, ћутање. Укратко, то треба да буде орган за везу у првом реду са домаћом штампом, па онда са претставницима стране штампе у земљи и иностранству. У погледу иностране штампе тежиће да јој омогући да добије што тачнија обавештења, а да паралише да се иностранство извештава из извора који би могли дати непоуздане, непроверене и тенденциозне извештаје.

Руковање односима између министарства иностраних послова и штампе, домаће и стране, захтева нарочити смисао — чак таленат, који не мора и не може имати сваки чиновник и дипломата. Поред тога, тај посао захтева нарочиту вољу и љубав, познавање људи и разумевање новинарског и публицистичког рада и света. Колика се важност придаје томе послу, види се по томе што се ниједна међународна конференција, састанак државника и министара иностраних послова или ма какав акт веће важности, не врши без учешћа, без скоро директног присуства новинара и шефова отсека за штампу. Овакво поступање поврх свега одговара и демократским појмовима: да грађанин, који плаћа порезу и који као војник има да се

бори за своју земљу, хоће, и то с правом, да зна шта се ради и како се воде спољни односи његове земље. Кад већ сам не може да присуствује и учествује у тим пословима, он има право да о њима буде што боље обавештаван. То је један велики разлог присуствовању новинара и њиховом обавештавању о званичним пословима, о којима ће они извештавати читаоце преко својих листова.

Ствар је министра и његове оцне колико ће се о његовој званичној акцији обавештавати јавност, а ствар је шефа пресбириа да за то изабере најбољи начин и форму. Стога министар иностраних послова који уме да организује отсек за штампу и да нађе лице погодно за ову врло деликатну мисију, може да каже да је себи осигурао приличан проценат успеха своме раду. За те послове не постоји ни школа, ни закон, ни правила. Шта и колико треба рећи новинарима, а да се не открију планови и намере спољне политике; кад и коме новинару или листу треба дати погледе на неко важно питање; која средства треба употребити да се у извесној земљи изазове дискусија, напад или одбрана неке тезе итд. — све су то танчине које се не могу бирократским путем регулисати. Новинарство спада у ред оних занимања која се не могу учити ни научити. Слабо ће која школа створити правог новинара коме природа није дала потребне елементе, а то су: добро перо, оштро око, опште образовање, брзо схватање, дар познавања људи, лако улажење у односе и прилике разноврсног друштва. Свему

томе треба придодати услове за доброг дипломату, па ће се добити прави шеф пресбириа, који има част да диригује једним често нескладним хором, а у исти мах да и сам буде чинилац у дипломатској акцији. Шеф пресбириа мора бити исто толико дипломата колико и новинар. Обично се чиновнику-шефу отсека за штампу додају један или више искусних новинара, који му олакшавају везу са штампом директним и свакодневним додиром. Често шефови пресбириа су вешти да сувише оштру реч или гест своје владе или министра ублаже или спрече да дође у јавност. С друге стране успевају да сазнају за неку акцију пре но што званични органи у земљи и претставништва на страни дођу у могућност да о томе прибаве обавештења. У таквом случају они могу да разбију једну тенденциозну акцију кратком и озбиљном изјавом.

У доба телефона, радиа и радиотелеграфа, на сваку реч или гест, који се тренутно преносе на велике даљине, пријатељу и непријатељу, шеф пресбириа мора бити готов, као војник на стражи, да моментано даде одговор, деманти, сугестију, да прими или да не прими напад, или да утиче да се питање или случај индиферентно или прећутно третира.

Шеф пресбириа мора уживати потпуно поверење министра и за њега не сме постојати готово никаква тајна. Ако се од њега крије акција, онда он мора постати штетан, јер ће несвесно доћи у положај да брани противну тезу или да напада акцију свог министра, пошто

није упућен у његове намере. Један чувени политичар упоредио је шефа пресбириа са ловачким хртом који ће, ако није добро трениран и упућен, или заплашити дивљач или пустити да му плен побегне. Можда је то и сувише драстично упоређење, али несумњиво има извесне сличности.

Отсеку за штампу припада још и низ других послова. Важно је на пр. издавање званичних комуникаа. Ти комуникеи морају бити кратки, јасни и увек од почетка до краја скроз истинити. Допуштено је нешто непријатно не казати, ублажити свој успех, да се не би изазвао сувише јак удар противника, прећутати пораз пријатеља, акцентирати неки успех итд., али оно што се каже то мора бити сушта истина. Комунике, званична изјава владе и државе, није изјава појединаца, већ владе која претставља краља и народ, а овима се не смеју стављати у уста лажи и неистине.

Надаље, отсеку за штампу, нарочито мање државе, ставља се у дужност и вршење пропаганде. Реч пропаганда потиче из Рима где је под тим именом била сконцентрисана акција за ширење католичке вере. Ту су реч и идеје присвојиле световне власти, и врло је мало држава, које се не служе с њом. Данас постоји пропаганда политичка, економска, туристичка, културна, уметничка итд. Оно што је код трговаца реклама робе и придобијање муштерија, то је код државе и народа пропаганда: радити, да извесна идеја или теза корисна за једну државу добије што већи број присталица и приврже-

ника. Пропаганда се врши на све могуће начине: штампом, књигом, говорима, предавањима, радиом, а и новцем. У тој вери у моћ пропаганде отишло се тако далеко да по многима нема питања на свету које не би могло да уђе у делокруг пропаганде, употребљујући можда сва допуштена средства, а вероватно и недопуштена средства, копирајући чак и идеју оног циника који верује да ће и сталним клеветањем моћи постићи неки резултат. Насупрот таквом мишљењу јавила се озбиљна критика на те пропагандске акције и пропагаторе. Поставило се питање да ли је на крају крајева пропаганда од користи, да ли се може, па макар се употребила и најгенијалнија средства, успети да се наметне једно гледиште већини иностране јавности или чак народа и држава. Трговац рекламом може придобити муштерије, али ако роба не ваља, он ће изгубити и оне које је имао. Једна лоша теза, подупрta једном јаком пропагандом, може довести до истих резултата, а доброј идеји није потребна пропаганда. Овако би то све изгледало по здравом разуму. Међутим, у пракси изгледа да се све не ради по здравом разуму, већ да често лични интереси и сујета преовлађују.

Овде није место за расправљање корисности пропаганде, већ се поставља само констатација да се не ретко министарству иностраних послова и дипломатији дају понекад крупни задаци из пропаганде.

КРИТИКА ДИПЛОМАЦИЈЕ

Критике на дипломатију (игноришући безразложна и неоснована клеветања) било је пуно и данас је има скоро свакодневно. Права и конструктивна критика може бити само од користи, па ма како била оштра. Окривити дипломату или дипломатију једне земље или целу дипломатију није тешко. Теже је увидети и признати неспособност и неумешност оних којима је била дужност да створе добар дипломатски кадар и да њиме успешно рукују, а још је теже да само политичко друштво једне земље схвати и увиди своју неспособност и кривицу у одабирању и у одржавању једног елитног дипломатског претставништва.

За време рата објављене су статистике о броју афера у војним лиферицијама у свима земљама које су учествовале у рату. Зачудо, те су статистике одговарале стандарду друштвеног развитака и морала у дотичним земљама. Где је државни стандард био нижи, злоупотребе су биле веће, и обратно. Скоро слична статистика могла би се установити за разне дипломатије. Дипломатски занат и техника свуда су исти, они се међу собом разликују само у људима који их врше и у свести државе која их одабира и њима се служи. Модерна обућа и

одећа скоро су исте у свим цивилизованим друштвима. Енглеz, Персијанац, Швеђанин и Чилеанац носе данас исто одело, али се то одело разликује по томе како је одабран штоф по квалитету, по томе како је скројено одело, како се носи, како се одржава итд.

Није довољно имати одело и зањ трошити паре — има људи са новим оделом па изгледају рђаво одевени. Исто је то са дипломацијом; боље је немати је, но имати је рђаву. Рђаву дипломацију имаће она држава која неуме себи да изабере добар материјал, да га лепо скроји и удеси, да јој служи не само као украс већ да је и чува од непогода. Кривити дипломатску материју значи бацати кривицу са себе на другог. Нема државе која има монопол на добре дипломате, али има држава које су успеле да у ту дипломацију улази само најбољи друштвени материјал, да из дипломације искључи протекционаштво, партизанство и корупцију, и да дипломатску службу повери људима који ће је вршити у корист државе и на задовољство самих дипломата.

Као део најбољег друштва дипломатски претставници имају свуда приступа: на двору, у отменим кућама, на предавањима, у салонима, на скупштинама политичким, научним, уметничким и књижевним итд. — Дипломате су свугде звани и радо примљени. На тај начин сједињује се служба са задовољством једног разноврсног и интересантног друштвеног живота. Дипломатама се указује прилика да лично тумаче и објашњавају уметност, науку,

књижевност, карактер и лепоте своје земље. У последњим деценијама развиле су се међународне везе на уметничким, научним и другим пољима. Дипломатско претставништво стараће се да нађе могућности, било у свом дому било на другом згодном месту, да претставницима своје земље укаже прилику и могућност да се виде и чују у иностранству и да се тиме допринесе угледу земље. Њима ће то бити много лакше да ураде користећи свој ауторитет и углед као и познавање прилика у дотичној земљи. Тај културни рад појачаће престиж самом претставништву.

Иако многим изгледа, нарочито онима који споља гледају на дипломатију, да је она, од уласка у службу, само низ свечаности, гозби и провода, ова служба има уствари оне исте незгоде као и све друге, а у извесном погледу можда и више.

Ако се узме да је 30 година просечно бављење чиновника у служби, може се узети да ће дипломата сигурно две трећине провести у иностранству. Бављење у иностранству може нарочито за млађе имати привлачности, али после извесног времена — кад се стекну везе у једном месту — премештај на друго место, мењање навика и климе, селидба, нови услови живота, друга средина, све то дејствује да дипломатски чиновник добије осећање несталности, несигурности за сутрашњицу, страх да не буде послат тамо где не би волео да живи и где по своме мишљењу не би имао успеха у раду.

Међу критикама упућиваним дипломатији било је и таквих које су јој замерале да ствара засебну класу у друштву (врсту аристократије) и да се тако одваја од народа и постаје туђа своме народу, а то утолико више што дипломате по правилу дуго живе у иностранству.

Таква критика имала је вредности у извесно доба прошлости када су у дипломатију примани само свештеници, племићи или дворјани. До пре недавног времена, у неким државама био је постављен услов за пријем у дипломатију да кандидат мора да докаже да има извесну суму годишњег личног прихода. Све то данас више нигде не постоји. Дипломатија није више монопол једне класе (на пр. теократије, аристократије или плутократије). У њу може да уђе свако ко одговара одређеним условима, из ма кога друштвенога реда долазио. Још се мање може тврдити да се дипломати издвајају и сами стварају неку друштвену класу. Напротив, они баш теже да дођу у додир са свима друштвеним класама, јер ће на тај начин много лакше успети да себи створе слику о ситуацији у некој страниј земљи, а у својој да што боље схвате интересе и потребе свога народа, кога имају да штите у иностранству.

Сама пак институција дипломатије доказала је своју потребу у многим државама последњих година, па чак и у таквим где је из основа измењен политички и друштвени режим, као што је то било у Русији, али је дипломатија ипак васпостављена и поново уведена у живот по истим принципима и методама као и пре револуције.

Може се друштвена основа мењати, али ће у сваком друштву бити људи који ће се морати бавити разним пословима: неки ће планирати куће, а неки тесати камен. Први морају бити елита без обзира како су плаћени. Главно је да се онима који су способни да тешу камен не даје да планирају куће и обратно, јер у том случају неће бити ни камена ни куће. Дипломатски посао захтева најбоље људе, а ти ће људи доказати да су најбољи не тиме што ће тежити да се издвоје у неку класу или аристократију, већ тиме што ће се одликовати пожртвованошћу и умешношћу у служби државе и народа.

Најчешће критике, па чак и напади противу дипломатије, појавиле су се за време и после светског рата. Тада је тајна дипломатија оптуживана као прави кривац за рат. Под тајном дипломатијом подразумева се и метод и предмет међународних односа у многим, а нарочито у великим земљама. Критиковани метод тајне дипломатије састојао се у томе што су сви важнији или, боље рећи, само најважнији односи између појединих држава одржавани и вођени тајно, тако тајно да се понекипут на прсте могу избројати људи у једној држави који су знали да се уопште воде преговори, о чему, у каквом су стању, о њиховом успешном закључењу или, обратно, о прекиду разговора, преговора, па чак и о отказивању неког уговора или о пријатељству. По том методу само су нека врло привилегисана лица водила дипломатску акцију (канцелар, шеф генералштаба, дворјани,

министар иностраних послова). Предмет акције тајне дипломатије био је увек од највеће важности: утврђивање пријатељства, војне помоћи, заједничке дипломатске акције, увлачење или искључивање треће силе у извесне комбинације, закључивање споразума, антанте, савеза. Све је то било или је могло бити предмет тајне организације. Услов за повољан рад био је на првом месту да све то буде највећа тајна за највећи број људи. Што је мање људи упознато, то се сматрало да има више могућности за успешно дејство.

Критичари оваквог метода рада сматрају да је он неморалан, недемократски и опасан, пошто личи на припремне планове којима је циљ да се неко упропасти тајанственим смицалицама, интригама и заверама, дакле поступцима недостојним идеала цивилизованих народа; опасан пак да је јер се судбине држава стављају у руке малог броја често неодговорних а можда и неспособних људи. Исти критичари тврде да су такви људи довели човечанство до светског рата, и њихове критике нашле су најјачи израз у оних чувених 14 тачака председника Сједињених Држава Вудро Вилсона. »Diplomacy shall proceed always frankly and in the public view«. (Дипломатија поступаће увек отворено и на очиглед јавности.) По њима сва дипломатска акција треба да се води јавно и да о њој буде упознат парламенат, штампа, целокупна јавност и сав народ. По њима, нема народа који жели и тежи за ратом, и према томе јавна дипломатија мора служити општим интересима човечан-

ства водећи народе миру и добрим међусобним односима. По њима, јавна дипломатија спречила би светски рат и у будућности спречавала би његово понављање.

Узимајући у оцену нападе на тајну дипломатију и хвале јавној дипломатији, изгледа нам да се претеривало у оба правца. Тајна дипломатија није тако ружна, нити јавна тако лепа као што се то често претстављало.

На првом месту тајна дипломатија није неки нарочито израђени метод или принцип створен само за зло народа и човечанства. Дипломатија својим вековним искуством дошла је до закључка да се извесна деликатна питања много лакше и брже решавају када се повере мањем броју људи. То није искуство само дипломатије већ сваког разумног човека, породице, друштва, организације, па и народа. Нема сумње да су на тај начин свршавани и врло добри и корисни послови. Тек кад је настао светски рат, пронашло се да је и тајна дипломатија крива што је дошло до општег крвопролића. Критичари који су се обарали на тајну дипломатију тражили су да дипломатија буде само јавна. Изгледа нам да је и то претерано и да дипломатија не може бити јавна ако се ту подразумева да се све намере и акције једне државе у питањима спољне политике излажу јавности. Ни приватан човек неће саопштавати свакоме све што му је на уму, а још мање може то да учини дипломата, коме су поверени интереси државе и народа, за које он треба и мора да тражи најбољи успех несметано од личних или

партиских критика у својој земљи или од контраакције других земаља у иностранству. Критика и јавне и тајне дипломације отпадне као безразложна у земљама где буде израђен јасан програм државне спољне политике. Тада ће дипломатија лако радити за ту политику служећи се и тајном и јавном дипломацијом, према приликама и потребама, а њу ће контролисати слободна и свесна јавност.

Дипломатија спада међу најинтересантнија занимања, и разумљиво је да су Французи, пишући о њој као струци, стављали велико почитно слово (*Carrière*). Дипломата види велики број земаља; упознаје у њима најбоље људе; са знаје ствари које су обичном човеку теже или чак искључене; сам увек претставља државног поглавара и владу своје земље; често у међународним односима игра извесну улогу; у појединим моментима чак и важну улогу. Његове речи и извештаји могу утицати на крупне одлуке било код једне или код друге владе. Све то чини да дипломата мора да стекне нарочиту префињеност и да постане одличан психолог, савњајући живот и рад разних људи и друштава у земљама у којима дејствује.

Дипломатија је превасходно један национални инструменат који служи за одбрану државних интереса у иностранству. Развитак дипломације једне земље повлачио је исте феномене и у дипломатијама других земаља. И тако је постепено она постала једна међународна институција бар у својој техници и форми.

Тежња која се све више показује и која изгледа да придобија све више присталица јесте баш тај покрет зближењу и заједничком међународном раду и организацији за добро човечанства. У том погледу дипломатија претставља основу за једну међународну администрацију. Она то већ и јесте уистину и то за многе ствари, некад свесно и вољно, некад несвесно и противу воље. Дипломатија несумњиво иде путем оног идеала коме су од памтивека тежили највећи умови човечанства.

Старати се да интереси земље коју претставља буду задовољени, то је дужност дипломате; а увидети да ће задовољење интереса свију народа донети срећу и његовом народу и целом човечанству, то треба да буде идеал сваког дипломате. Да ли ће се тај идеал остварити само кроз дипломатију или кроз Друштво народа, или заједничким радом дипломатије и Друштва народа, или ће се пак створити неки нов организам, споредно је. Главно је да се дипломата подигне на те висине, са којих ће се оспособити не само да оцени неку моментану и ситну корист за своју државу, него и да тежи да поред користи за своју земљу делује и за добро човечанства. Тако ће показати колико је умео да се користи својим бављењем и радом у иностранству да би стекао онај интернационални дух који ће му користити за што лакше извршавање његове мисије. Има дипломата који, нажалост, сматрају да им је сва улога у етикецији и церемонијалу. Прави је дипломата онај који, поред етикеције и церемонијала, уме да увиди своју

високу улогу и да тежи и успе, као онај добар задругар, да ствара користи и добра за целу задругу народа, отклањајући размирице и ратове који ни његовом народу ни другим народима неће донети добити, већ ће свима бити од штете. Може се слободно рећи да су дипломате све више опојени овим идеалом и духом и да свет увиђа безразложност многих критика које су им често упућиване.

БИБЛИОГРАФИЈА

Annuaire du Corps diplomatique et consulaire, 1931. Genève. Avec de nombreux portraits.

Barclay, Th. Problems of international practice and diplomacy, with special reference to The Hague conferences and conventions and other general international agreements. London, 1907.

Bonfils, H. / Fauchille, P. Droit International Public, 1926. Paris.

Cambon, Jules. Le diplomate, 1927, Paris.

Collection A of the diplomatic and consular laws and regulations of various countries. Ed. by A. H. Feller and M. O. Hudson. Washington, 1933. 2 vols.

Cours diplomatique ou tableau des relations extérieures des puissances de l'Europe. Berlin, 1801. 3 vol.

Cussy F. de. Recueil manuel et pratique de traités, conventions et autres actes diplomatiques. Lpz. 1846-57. 7 vol.

Le dictionnaire diplomatique. Paris 1933 (L'Académie diplomatique).

Driault, E., et M. Lhéritier. Histoire diplomatique de la Grèce de 1821 à nos jours. Paris, 1925-26. 5 vol.

Dumont et Rousset. Corps universel diplomatique du droit des gens, contenant un recueil de traités d'alliance, de paix, etc. depuis Charlemagne jusqu'à présent. Amst. 1726-31. 8 vol. — Supplément au corps diplomatique contenant l'histoire des anciens traités, jusqu'à l'empire de Charlemagne, p. Barbeyrac, un recueil des traités échappés aux

premières recherches de Dumont et Rousset. Amst. 1739. 5 vol. — Négociations secrètes touchant la paix de Munster et d'Osnabrug. La Haye, 1725-26. 4 vol. — Histoire des traités de paix depuis Vervins jusqu'à Nimègue. Amst. 1725. 2 vol.

Dupuis, Ch. Les relations internationales (Cours de la Haye, 1924).

Encyclopedia Britannica.

Ferguson, J. H. Manual of international law for the use of navies, colonies and consulates. Honkong, 1884. 2 vol.

Flassan, de. Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française jusqu'à 1792. Paris, 1809. 6 vol.

Garcia de la Vega D. Guide pratique des agents politiques du Ministère des Affaires Etrangères. Bruxelles, 1852.

Garcia de la Vega D. Guide pratique des agents politiques. Paris, 1899.

Genet, Raoul. Traité de diplomatie et de droit diplomatique. Paris, 1931. O. Pedone.

Ghillany, F. W. Diplom. Handbuch. Sammlung der wichtigsten europ. Frieden bis auf die neuste Zeit. Nordlingen, 1855. 2 vol.

Le guide diplomatique. Précis des droits et des fonctions des agents diplomat. et consulaires. 5 éd. (dernière). Lpz. 1866, 2 tom. 3 vol.

Hill, D. J. History of diplomacy in the international development of Europe. London, 1905-06. 2 vol.

Institut américain de droit international. Sa déclaration des droits et devoirs des nations. Procès-verbaux de la 1-ère session tenue à Washington 1915/16. Acte final de la session de la Havane (deuxième session de l'Institut) 1917. Alvarez, A. Rapport-questionnaire et projets présents à la 3-ème session. 4 vol. Washington.

Le Grand Larousse.

Leibnitz, G. G. Codex juris gentium diplomaticus, in due tabulae authenticae actorum publicorum, tractatum, aliarumque rerum majoris momenti per Europam gestarum, pleraeque ineditae, etc. a fine seculi XI ad nostra tempora (C. Mantissa) Hann. 1693-1700. 3 tom.

Martens de, Le guide diplomatique, Leipzig, 1866.

Murray E. G. Gr. Droits et devoirs des envoyés diplomatiques. Londres, 1853.

Oppenheim, L. International law. London, 1905-06. 2 vol.

Pradier-Fodère. Cours de droit diplomatique. Paris.

Redlich M. D. International law as a substitute for diplomacy. Chicago, 1929.

Research in international law. Harvard Law School. I. Diplomatic privileges and immunities. II. Legal position and functions of consuls. III. Competence of courts in regard to foreign states. IV. Piracy Laws. Cambridge, 1932.

Revue générale internationale du droit public, droit des gens, histoire diplomat., droit pénal, droit fiscal, droit administratif. Publ. p. A. Pillet et P. Fauchille. Paris, 1894-1928. Année I-XXXV. 35 vol.

Rivier, Alphonse. Principes du droit des gens. Paris 1896.

Satow, Sir Ernest. A guide to diplomatic practice (2 vol. 1922). London.

Szillassy, Baron J. de. Manuel pratique de diplomate moderne. 1925. Paris.

Vattel, de. Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains. Leide, 1758. 2 tomes.

Wicquefort, A. de. L'Ambassadeur et ses fonctions. Dernière éd. augm. des reflexions sur les mémoires pour les ambassadeurs. Cologne, 1690. 3 tom.

Wörterbuch des Völkerrechtes und der Diplomatie.
Berlin, 1924.

Wörterbuch des Völkerrechtes und der Diplomatie, begonnen von J. Hatsschek. Fortgesetzt von K. Stupp. Berlin 1922-29. 3 vol.

Wriston, H. M. Executive agents in American foreign relations. Baltimore, 1929.

САДРЖАЈ

	Стр.
<i>Предговор.</i>	3
<i>Историја дипломатије</i>	7
Први период: Стари народи 7 — Папски Рим 11	
Млеци 14 — Други период 17	
<i>Дефиниција дипломатије</i>	25
<i>Услови за сшупање у дипломатију</i>	31
<i>Жена и дипломатија</i>	44
<i>Министар иностраних послова</i>	49
<i>Министарство иностраних послова</i>	57
Помоћник 61 — Кабинет 65 — Одељења и секције 66	
Персонално одељење 67 — Архива 69 — Шифра 70	
Нарочити органи 71	
<i>Дипломатија и војска</i>	74
<i>Белгиска дипломатија</i>	80
Организација белгиске дипломатске службе 80 — Централна администрација 80 — Спољна служба 83	
<i>Дипломатска мисија.</i>	88
Врсте дипломата и њихов ранг 88 — Дипломатска мисија 93 — Односи у мисији 103	
<i>Преимућства дипломатских представника</i> . . .	119
Правни положај дипломатског представника 119	
<i>Церемонијал</i>	131
<i>Конзулати</i>	155
<i>Штампа</i>	165
<i>Критика дипломатије</i>	175
<i>Библиографија</i>	185