

# *Razvoj i neka otvorena pitanja hrvatske službe vanjskih poslova*

*Zoran Pićuljan\**

UDK 354.11(497.5)(091)  
Prethodno (znanstveno) pripócenje  
Primljeno: 25. 10. 1999.  
Prihvaćeno: 3. 11. 1999.

Služba vanjskih poslova, djelujući kroz Ministarstvo vanjskih poslova kao središnji dio, i diplomatske misije i konzularne urede kao inozemni dio, osnovni je nositelj diplomatskih aktivnosti. Autor promatra razvojne procese i perspektivu službe vanjskih poslova analizirajući njezine organizacijske, funkcionalne, personalne i upravljačke dimenzije. Pri tome, zbog prirode ove djelatnosti koja je utemeljena na komunikaciji, težište stavlja na personalnu dimenziju

*Ključne riječi: služba vanjskih poslova, profesionalizacija službe, dimenzije službe*

## **Uvod**

Politički aspekti uloge diplomacije, njezini uspjesi i propusti dnevno se prate, no posvećuju im se i ozbiljne znanstvene i stručne analize. Razlozi su tome brojni, od zanimljivosti samih događaja i interesantnih prikaza o njima, do shvaćanja o međusobnoj isprepletenosti i uvjetovanosti zbivanja koja nadilazeći lokalne i nacionalne okvire dobivaju sve izraženiji zajednički nazivnik. Donekle u sjeni ove fascinacije diplomacijom kao visokom i elitnom politikom, ostaje značajno područje organizacijskog okvira i funkcionalnih pretpostavki diplomacije kao djelatnosti.

Analiza ove problematike zahtijeva razlučivanje sustavnih – organizacijskih, funkcionalnih, personalnih i upravljačkih dimenzija od političkog aspekta te djelatnosti i uvođenje u prikaz sintagme "služba vanjskih poslova". Njezino

\* Zoran Pićuljan, dipl. pravnik, veleposlanik u Republici Češkoj

postavljenije okosnicom cjelokupne djelatnosti utemeljeno je na trajnom bavljenju diplomatskom djelatnošću.

Iako se o ovoj strani diplomatske djelatnosti u nas posljednjih godina relativno malo pisalo, bogatstvo sadržaja ograničava nas da uz prikaz razvoja i stanja službe vanjskih poslova Republike Hrvatske ukažemo samo na važnija probleme i neke dileme ove službe. Pritom se i ovdje vrijednim truda čini potražiti barem dio odgovora na pitanja kakvu bi službu vanjskih poslova u demokratskom društvu valjalo izgrađivati.

### Služba vanjskih poslova – pojam i djelokrug

“Vanjski poslovi obavljaju se u Ministarstvu vanjskih poslova neposredno i u diplomatskim i drugim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu”. Na ovakav je način, određivanjem nositelja, članak 7. Zakona o vanjskim poslovima definirao službu vanjskih poslova.<sup>1</sup>

Preimenovanjem “diplomatskih i drugih predstavništava” u diplomatske misije i konzularne urede u hrvatsko je zakonodavstvo vraćen duh i jezik Bečkih konvencija o diplomatskim i konzularnim odnosima iz 1964. i 1967. U postupku pripreme tog propisa otvorila se rasprava o pravnim mogućnostima i preprekama ustrojavanja diplomatskih misija i konzularnih ureda kao dijelova Ministarstva. Dilema je riješena uvođenjem novog pojma “služba vanjskih poslova” te pozicioniranjem Ministarstva, diplomatskih misija (veleposlanstva i misija pri međunarodnim organizacijama) i konzularnih ureda kao njezinih sastavnica. Time pitanje iz pripreme faze nastanka propisa ostaje u okvirima teorije, a preuzeto rješenje u praksi ne ostavlja značajnije dvojbe.

Za oslikavanje pojma “služba vanjskih poslova” personalna je dimenzija posebno interesantna. Naime, izvorne poslove službe vanjskih poslova ne obavljaju isključivo diplomati, već i konzularno osoblje. Sve ostale poslove kojima se daje potpora izvornim funkcijama obavljaju državni službenici i namještenici na radu u obje sastavnice službe. Stoga nazivima “diplomatska služba” ili “diplomatsko - konzularna služba” ne bi bio u potpunosti obuhvaćen dio nositelja poslova. U praksi, ali i u literaturi koriste se i ostala dva naziva (češće “diplomatska služba”) no, izneseni razlozi opravdavaju utemeljenost zakonodavčeva odabira.

<sup>1</sup> Zakon o vanjskim poslovima – Narodne novine br. 48/96.

No za razumijevanje slojevitosti sadržaja ovog pojma valjalo bi, osim na personalnu, upozoriti i na njegovu organizacijsku, upravljačku, i funkcionalnu dimenziju. Svaka od njih razmatrana posebno otvara niz zanimljivih pitanja vitalnoga značenja za samu službu. Samo u njihovoj kompleksnosti i komplementarnosti moguće je objektivno sagledati stanje i ukazati na perspektive službe. Poznavanje ustrojstvenog modela bez analize načina komunikacije, dakle funkcionalnog aspekta službe pokazuje se nedostatnim. Zaključivanje dobiva na težini razradom upravljačkog mehanizma te personalnih odnosa službenika koji u tom procesu aktivno sudjeluju. Značaj dimenzija je takav da zahtijeva opsežnu teorijsku obradu, što prelazi okvire ovog prikaza koji se ograničava na traženje odgovora na neka od važnijih praktičnih pitanja uz njih vezana.

Djelokrug službe normativno je široko, ali precizno razrađen, u prvom redu Bečkim konvencijama o diplomatskim i konzularnim odnosima iz 1964. i 1967., a izvedeno iz njih, internim zakonodavstvom. Svaka od sastavnica službe ima svoju ulogu u predstavljanju Republike Hrvatske u drugim državama i međunarodnim organizacijama te na međunarodnim konferencijama, u zaštiti interesa državljana i pravnih osoba Republike Hrvatske, u komunikaciji s diplomatskim predstavništvima drugih država i međunarodnih organizacija u Republici Hrvatskoj te komunikaciji diplomatske mreže s državnim i drugim institucijama zemlje primateljice.

U djelokrugu službe osnovna je podjela na poslove bilaterale (odnosi Hrvatske s pojedinim zemljama) i multilaterale (odnosi i djelovanje Hrvatske s međunarodnim organizacijama i unutar njih). U sadržaju bilaterale i multilaterale isprepleću se diplomatsko-politička, konzularna, gospodarska, kulturna i razna druga područja. Zadaće iz djelokruga i način njihove realizacije razlikuju se i po tome da li ih obavlja Ministarstvo vanjskih poslova ili diplomatske misije i konzularni uredi.

Označavanje poslova iz djelokruga tehničkim terminima, npr. politička bilateralala, politička multilateralala i konzularno poslovanje, ne govori puno, no njihova raščlamba otkriva da je, u osnovi, riječ o vrlo konkretnim stručnim poslovima i zadaćama. Od "razvijanja prijateljskih odnosa i suradnje s državom primateljicom u političko-diplomatskom području" razumljivije i konkretnije je npr. "organiziranje službenog posjeta ministra vanjskih poslova Republike Hrvatske Češkoj Republici". "Obavljanje poslova iz područja unutarnjih po-

slova" moguće je konkretizirati npr. kroz "izdavanje viza osobi N.N., državljaninu Republike Indije, za ulazak u Republiku Hrvatsku".

Specifičan u odnosu prema drugim dijelovima sustava središnje državne uprave jest dvojni položaj službe vanjskih poslova. Služba vanjskih poslova dio je središnje državne uprave i njezino postupanje uređeno je sustavnim propisima o položaju tih istih državnih tijela, no ona u svojem postupanju primjenjuje i odredbe međunarodnih konvencija i običaja. Izvedena iz te domaće i međunarodne odrednice položaja jest i interna dvojnost u organizaciji same službe – podjela na središnji dio i diplomatsku mrežu. U iznalaženju prave mjere između općih sustavnih rješenja i specijalističkih, odgovarajućih službi vanjskih poslova, hrvatski je zakonodavac ustrojstveni model i upravljanje službom vanjskih poslova u najvećoj mjeri ostavio u domeni regulacije općih sustavnih propisa. Posebno je zakonodavstvu prepustio djelomično uređenje načina rada i komunikacije sastavnica službe te rješavanje određenih personalnih odnosa (posebno valja istaknuti uvođenje diplomatskih zvanja, mirovanje radnog odnosa ugovornih diplomata, supružnika diplomata te supružnika ostalog osoblja stalno zaposlenog u službi dok traje službovanje u diplomatskim misijama i konzularnim uredima).

Problemi u razvoju službe vanjskih poslova rezultat su niza okolnosti – nedostatka tradicije, početnog nedostatka dovoljnog broja školovanih diplomata, ratnog okruženja u nastanku službe, nedostatka vremena za sustavna komparativna istraživanja u ovom području. Nužnost prioritetnog reagiranja na stalne i složene zahtjeve uglavnom je u drugi plan potisnula punu sustavnost u bavljenju svim dimenzijama službe vanjskih poslova, što je dijelom rezultiralo i posljedicama koje će služba sada i u budućnosti morati uklanjati. Takva zadaća potencirana je i saznanjem da je dvojnost položaja službe kao njezina immanentna osobina ujedno i stalno otežavajući faktor njezina uravnotežena razvoja. Ostvariti ideal "jedinstva službe vanjskih poslova" praktički je nemoguće, jer odnos središnjice i njezinih dislociranih dijelova stalno otvara nova pitanja i latentne probleme. Utjecaj i sve veća složenost okoline još jače dodatno određuju zahtjeve prema službi vanjskih poslova. Stoga se problematika uredenosti i kvalitete službe vanjskih poslova ne smije podcjenjivati i zanemarivati. Važno je prepoznati da u bavljenju unapređivanjem državne uprave, pa tako i službe vanjskih poslova, ostajemo u domeni struke i njezinih zakonitosti<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Pusić (1999b, 32) upozorava da javna uprava koja se reformira nije mjesto za konflikte oko političke moći. "Odnosi političke moći moraju biti stabilno uređeni izvan upravnog sustava."

## Razvoj službe vanjskih poslova

Za što objektivniji prikaz dosadašnjeg razvoja hrvatske službe vanjskih poslova, u prvom redu njezine početne faze, neke odrednice i okolnosti imaju osobito značenje.

Prva odrednica koja je svakako utjecala na razvoj službe je ratna situacija. Služba se započinje ustrojavati u prilikama agresije na Republiku Hrvatsku, dakle u izvanrednim okolnostima.

Druga, također značajna okolnost u razvoju službe jest ta da se ona počela formirati bez oslonca na upravni sustav bivše države. To je istovremeno bio nedostatak, ali i prednost. Nedostatak se ogledao u nedovoljnom broju iskusnih diplomata (iako se na poziv veći dio hrvatskog kadra iz negdašnje savezne diplomatske službe, njih dvadesetak, stavilo na raspolaganje novonastaloj službi). Prednost je bila dvostruka – u diplomatski izvanredno zahtjevnom razdoblju novi hrvatski diplomati bili su prisiljeni ubrzano učiti i usporedno rješavati probleme koji bi bili izazov i za puno iskusnije diplomacije. Pored toga, naš novi sustav vanjskih poslova nije naslijedio opterećenosti koje tijekom vremena takve organizacije nužno nagrízaju. Od kolikog je to značenja, stručnjacima koji se bave reformom i modernizacijom upravnog sustava nije potrebno puno obrazlagati.

Treća odrednica, koja je bez obzira na početne teškoće u njezinu svladavanju bila prednost, proizlazi iz same dvojne prirode te službe. Međunarodna dimenzija postavlja pred službu standarde i način komunikacije koji su se od početka morali primjenjivati. Početnim utjecajem službe vanjskih poslova započela je primjena međunarodnih regula u cjelokupnom sustavu središnje državne uprave.

Razvoj hrvatske službe vanjskih poslova zahvaća relativno kratko razdoblje od početka 90-ih. No činjenica da se radi o iznimno dramatičnom i dinamičnom vremenu odredila je i nekoliko prepoznatljivih razvojnih faza. U razvojnim su se fazama mijenjali ciljevi, a s njima i ustrojstvo i metode djelovanja službe vanjskih poslova.

Vremenska dimenzija pojedinih faza ne mora se nužno poklapati kada se analiziraju ciljevi, metode i ustrojstvo. Ustrojstvene promjene poduzimaju se upravo da bi se olakšalo postizanje ciljeva, no dinamika njihove realizacije

sporija je i postupnija. Dakle, ustrojstveni je model u pravilu dijelom izvan životnih situacija zbog kojih se postavlja. Ova je činjenica poznata, i sve dok ustroj nije prepreka primjeni odgovarajućih metoda i realizaciji ciljeva, ona nije zabrinjavajuća. Stoga je razumljivo da razni autori, ovisno o gledištu s kojeg analiziraju službu, različito određuju njezine razvojne faze i njihovo trajanje<sup>3</sup>. Ipak, postoji suglasnost da se dosadašnji razvoj odvijao u tri faze koje se približno vremenski mogu locirati od 1990. do 1993. (prva faza), od 1993. do 1998. (druga faza) i današnja (treća faza).

Prvotni najvažniji državni interes, a time i zadani cilj diplomatskog djelovanja sadržan je u nastojanju međunarodnog priznanja te zaustavljanju agresije na Republiku Hrvatsku. U toj početnoj fazi razvoja službe, ona, kao po svim kriterijima organizirani sustav (u obje svoje sastavnice), gotovo da i ne postoji. Važan moment te faze je Ustavni zakon za provođenje amandmana na Ustav SRH iz srpnja 1990. gdje se prvi put pojavljuje Ministarstvo za odnose s inozemstvom. U rujnu 1992. godine mijenja mu se naziv u Ministarstvo vanjskih poslova, i ono ujedno dobiva i status državnog ministarstva. Time mu je ojačan položaj i uloga u sustavu središnje državne uprave. Za drugi dio službe važna je veljača 1991. godine kada je u Stuttgartu osnovan prvi inozemni ured Republike Hrvatske. Nepunu godinu dana nakon toga osnovana su hrvatska veleposlanstva u Saveznoj Republici Njemačkoj, Republici Austriji, Talijanskoj Republici, a u ožujku 1992. godine generalni konzulati u Frankfurtu, Hamburgu, Münchenu i Stuttgartu. Ubrzano širenje diplomatske mreže nastavljeno je do 1993. godine. Ovu fazu karakteriziraju političko-promidžbene metode djelovanja, a osnovna je aktivnost usmjerena širenju informacija o položaju Republike Hrvatske kao žrtve agresije.

U drugoj fazi mijenja se i temeljni cilj. Nakon proglašenja samostalnosti, međunarodnog priznanja te ulaska Republike Hrvatske u Ujedinjene narode, osnovnim ciljem postaje osiguranje državne cjelovitosti. Metode su primjerene postavljenom cilju. Aktivnostima unutar međunarodnih organizacija, ponajprije Ujedinjenih naroda, na političko-pravni način priprema se oslobađa-

<sup>3</sup> O razvojnim fazama hrvatske službe vanjskih poslova vidi članke dr. Ivana Šimonovića "Hrvatska diplomacija u uspostavi suverenosti i cjelovitosti Republike Hrvatske i nakon toga", dr. Zdenka Škrabala "O počecima razvoja diplomatske službe Republike Hrvatske", Nevena Madeja: "Vanjska politika kao sastavnica državne politike Republike Hrvatske" i Zorana Pičuljana "Institucional razvoj diplomatske službe Republike Hrvatske" (Zbornik Diplomatske akademije br. 1/99, sa simpozija "Iskustva moderne hrvatske diplomacije"). Prikaz razvojnih faza kroz elemente ciljeva, ustrojstva i metoda dijelom je preuzet iz navedenog članka dr. Šimonovića.

nje privremeno okupiranog državnog teritorija. Strateške se promjene događaju i u ustrojstvu i u pravnoj infrastrukturi službe vanjskih poslova. Ključni su momenti donošenje dvaju značajnih dokumenata. Prvi, *Struktura i funkcioniranje Ministarstva vanjskih poslova i diplomatsko - konzularnih predstavništava Republike Hrvatske*, programski dokument razvoja službe vanjskih poslova koji je na prijedlog ministra vanjskih poslova u kolovozu 1995. prihvatio Predsjednik Republike. Drugi je Zakon o vanjskim poslovima, koji je jednoglasno donesen u Hrvatskom državnom saboru u lipnju 1996.

Programskim je dokumentom prikazano stanje organizacije Ministarstva te diplomatske mreže, prvenstveno po pokazateljima personalne strukture, te je ujedno dana i kategorizacija diplomatskih misija i konzularnih ureda po njihovu značenju za našu zemlju. Dokumentom je utvrđena obveza djelomičnog prestrukturiranja službe vanjskih poslova (npr. misija s neopravdano velikim brojem zaposlenih ili neodgovarajućom strukturom diplomata i administrativnog osoblja) i utvrđena dinamika i način provedbe te obveze.

Daljnja razradba programskog dokumenta uslijedila je kroz rješenja Zakona iz 1996. Svrha koja se željela postići jest ostvarenje jedinstva službe, a težište je na uspostavljanju normativnih mehanizama za usklađeno djelovanje obiju sastavnica službe. Nakon Zakona uslijedilo je donošenje Uredbe o unutar-njem ustrojstvu službe vanjskih poslova, u listopadu 1996. godine te u travnju 1997. Uredbe o plaćama, dodacima i naknadama u službi vanjskih poslova, Pravilnika o unutar-njem redu službe vanjskih poslova i Pravilnika o Diplomatskoj akademiji i savjetničkom ispitu s programom stručnog usavršavanja, školovanja i priprema diplomata. Time je prvi put zaokruženo specijalističko zakonodavstvo službe vanjskih poslova.

U ovoj je fazi gotovo okončan projekt izgradnje infrastrukture za potrebe Ministarstva i diplomatske mreže. Diplomatska škola prerasta u Akademiju, kratki tečajevi zamjenjuju se jednogodišnjim studijem za diplomate, ali i za polaznike iz drugih državnih tijela i javnih ustanova.

Ova je faza obilježena uspostavljanjem stabilnog ustrojstvenog modela, definiranim ovlastima i međuodnosima u hijerarhijski organiziranom načinu upravljanja te u podzakonskim aktima određenim pravilima postupanja službe i u službi, svojevrsnog njezinog kodeksa. S pozicije službe vanjskih poslo-

va važnim se čini pratiti u kolikoj se mjeri ta rješenja potvrđuju u praksi, ali isto tako koliko se propisani standardi uistinu poštuju i primjenjuju.

U trećoj fazi razvoja službe nalazimo se danas. Opisani su ciljevi dostignuti i novim ciljem neupitno postaje uključivanje Republike Hrvatske u euro-atlantske integracije. Glavnom metodom (koja je dijelom prisutna u drugoj fazi) postaje ekspertno djelovanje stručnjaka Ministarstva vanjskih poslova, drugih državnih tijela i institucija. Ustrojstveni se model službe vanjskih poslova mora preustrojiti i prilagoditi za efikasnu suradnju s tijelima koja u ostvarivanju zacrtanog cilja treće faze imaju zadaće komplementarne zadaćama u samoj službi.

### Stanje službe vanjskih poslova

Programskom i normativnom reformom iz 1995. do 1997. godine uspostavljena je sadašnja organizacija Ministarstva, diplomatskih misija i konzularnih ureda. U međuvremenu je nekoliko puta intervenirano u donesene propise, no značajnija novelacija nije učinjena.

Sam ustrojstveni model Ministarstva, kao središnjeg dijela službe, usporediv je i sličan onima u većini europskih zemalja. Podjelu uprava (to je naše sistemsko rješenje, dok neke zemlje imaju sektore, direkcije ili sl.) na one koje, u skladu s teritorijalnim principom, prate politička događanja i kontakte s drugim državama (tzv. politička bilateralna), druge koje prate rad međunarodnih organizacija u političkoj sferi (tzv. politička multilateralna), treće koje u sebi objedinjuju zadaće gospodarske bilateralne i multilateralne, četvrte u čiji djelokrug spada konzularno poslovanje, na organizacijsku jedinicu koja je zadužena za logistiku, podršku i nadzor nad funkcioniranjem službe (tajništvo Ministarstva) te zavod kojem je edukacija službenika primarna zadaća (Diplomatska akademija), gotovo da se može označiti "klasičnom"<sup>4</sup>. Iako svaki ustroj proizlazi i iz definiranosti internim (nacionalnim) okruženjem, ipak, u osnovi našega modela ne nalazimo neki hrvatski specifikum. Niže ustrojstvene jedinice (odjeli) sadržajno su različite od države do države (teritorijalne kombinacije zemalja ne slijede uvijek zemljopisnu logiku), no u takvom načinu kreiranja svakako je sadržan i dio strateških opredjeljenja diplomacija u pozicio-

<sup>4</sup> D. Spence (1999, 20) piše o nužnosti prilagođavanja ministarstava vanjskih poslova Zapadne Europe koordinativnoj ulozi Europske unije i u područjima koja su do sada bila u isključivo nacionalnoj ingerenciji te o transformiranju tradicionalnih funkcija diplomacije u svim europskim zemljama.



niranju određenih država i regija. Pored organizacijskih jedinica sustav vanjskih poslova poznaje i posebne položaje – glasnogovornika, glavnog pravnog savjetnika, glavnog nadzornika i savjetnika ministra. Kako se radi o tradicionalnim funkcijama, vrlo razvijenim i nužnim u diplomatskim službama, bilo ih je potrebno normirati i u našem ustrojstvenom modelu. Zahtjev za elastičnošću modela, uz očuvanje njegove temeljne strukture, ustrojstveno je načelo koje se stalno životno potvrđuje i u našem primjeru. Dobar primjer je uvođenje posebnih položaja nacionalnih koordinatora Srednjoeuropske inicijative i Pakta stabilnosti, novih funkcija koje je diplomatska praksa unijela u sustav vanjskih poslova.

Razvoj diplomatske mreže Republike Hrvatske s 46 veleposlanstava, 6 misija pri međunarodnim organizacijama i 22 generalna konzulata, ukupno 74 diplomatske misije i konzularna ureda, uglavnom je okončan<sup>5</sup>. Diplomatskom je mrežom najviše pokrivena Europa (46 predstavništava), a najmanje Afrika i Južna Amerika (svaka sa 3 veleposlanstva). Tijekom razvoja mreže tri su veleposlanstva zatvorena, a dvije misije objedinjene. Širiti ili smanjivati mrežu stvar je strateškog opredjeljenja, ali i financijskih mogućnosti. Stoga je rasprava o tim pitanjima stalno otvorena.

U skladu s međunarodnim standardima u službi vanjskih poslova zaposleni su profesionalni i ugovorni diplomati, državni službenici bez diplomatskih zvanja, administrativno - tehničko i sigurnosno osoblje. Cijela služba ima oko 1.000 zaposlenika, a od toga (uključujući šefove diplomatskih misija i konzularnih ureda) u inozemstvu djeluje oko 300 diplomata<sup>6</sup>. Zadovoljavajući, 3:1, jest omjer profesionalnih i ugovornih diplomata. Služba je vrlo mlada, pa tako preko 50% službenika ima manje od 40 godina. No, prevelika zastupljenost diplomata u visokim zvanjima (savjetnika, ministra – savjetnika i opunoćenog ministra) u odnosu prema nižim zvanjima (atašea i tajnika) nije sasvim primjerena mladoj službi kao što je naša. S aspekta kvalitetnog razvoja službe kadrovska politika ostaje pod stalnom lupom. Prevelikim pojednostavljenjem, s obzirom na osjetljivost, bilo bi njezino reduciranje samo na brigu o broju zaposlenih u sustavu. Ključnim nam se čini, kroz održavanje visokih kriterija ulaska i napredovanja u sustavu, afirmirati kvalitetu i uklanjati arbitralnost u postupanju. Jer ljudi čine službu i sve ostale njezine odrednice, ma ko-

<sup>5</sup> Podaci Tajništva Ministarstva vanjskih poslova iz rujna 1999. godine.

<sup>6</sup> Podaci Tajništva Ministarstva vanjskih poslova iz rujna 1999. godine.

liko su na visokoj razini, ne mogu ukloniti dugotrajne posljedice negativne selekcije i neutemeljene promocije<sup>7</sup>. U ovom segmentu sustav treba periodično "pregledavati" i vrednovati te postupno s povećanjem složenosti zadaća postavljati i više standarde za ulazak i napredovanje u službi. I pred hrvatskom službom vanjskih poslova nalazi se ta važna obveza inventarizacije<sup>8</sup>.

Upravljanje je utemeljeno na hijerarhijskom načelu i slijedi logiku općih rješenja sustava državne uprave. Službom upravlja i predstavlja je ministar, koji ima svoga zamjenika. Uži upravljački tim još čine tajnik Ministarstva i pomoćnici ministra. Normativna rješenja, no prije svega praksa ustabilila je razdiobu ovlasti i odgovornosti užeg upravljačkog tima, i to ne samo u upravljanju Ministarstvom već cijelom službom. Dok su pozicije ministra i zamjenika od samoga početka jasno utvrdile njihovu hijerarhijsku nadređenost u odnosu na cijelu službu, dotle je, protekom vremena i slijedom prakse i protokolarnih rješenja drugih diplomacija, položaj pomoćnika ministra kao "funktionalnog šefa uprave" proširen i na inozemne sastavnice službe u dijelu zadaća za koje je uprava zadužena. Komparacijom s drugim službama vanjskih poslova uočavaju se veće razlike u upravljačkim no u ustrojstvenim modelima. Problemi su sadržani u različitom nazivlju, različitom broju hijerarhijskih stupnjeva u upravljačkom lancu te dijelom u drugačijim ovlastima i zadaćama. No, zbog sad već dugogodišnjeg iskustva obogaćenog poznavanjem protokolarnih regula, u praksi nema značajnijih problema. Puno bi važnije bilo riješiti pitanja nejednake opterećenosti pojedinih uprava i njihova upravljačkog i rukovodećeg tima. Rješenje treba tražiti ne samo u preustroju već prije svega u decentralizaciji donošenja odluka i rješavanja problema na razini načelnika odjela, odgovorne, no u nas nedovoljno priznate funkcije. Iskustva drugih diplomacija pokazuju da je takva praksa pravilo. Delegacijom odlučivanja u službi vanjskih poslova u nizu pitanja, koja uz dozu političkog imaju ponajprije stručno značenje, valjalo bi zahvatiti i nositelje posebnih položaja – glasnogovornika, glavnog pravnog savjetnika, glavnog nadzornika, savjetnike ministra, položaje nacionalnih koordinatora, ali i nositelje novih položaja

<sup>7</sup> V. Ibler (1992, 121, 122): "U tom se pitanju ne može drugo nego opetovano ukazivati na ogromnu važnost izbora osoba. Pogrešno izabrana osoba diplomata može upropastiti i najbolju i najpametniju politiku. ...štetu koje se državi nanose na polju vanjske politike, vrlo teško se ispravljaju. Nepovoljan dojam koji u inozemstvu ostavljaju osobe neprikladno odabrane za diplomatsku službu pripisuju se izravno državi i umanjuju njen ugled, a time i njen vanjskopolitički utjecaj i kredibilitet."

<sup>8</sup> E. Pusić (1999b, 3), pišući o potrebi inventarizacije, navodi utvrđivanje broja i kvalitete upravnog osoblja kao jedan od predujeta modernizacije javne uprave.

koje život unosi u službu. Složeni i osjetljivi upravljački mehanizmi uvijek iznova upozoravaju na potrebu odgovornosti u odabiru i imenovanjima visokih službenika<sup>9</sup>. S obzirom na sve veće stručne zahtjeve koji se pred njih postavljaju i u našem se modelu otvaraju pitanja preispitivanja granica između političkog i stručnog odabira.

Sintagma "služba vanjskih poslova" uvedena je s idejom da ne ostane prazno slovo, norma bez sadržaja, već da oživotvori nov način rada te iskaže duh službe. No, za realizaciju takvog opredjeljenja bilo je potrebno putem normi uspostaviti mehanizme funkcionalne i komunikacijske koordinacije obiju sastavnica službe. Kodeks međuodnosa sastavnica utemeljen je na premisama nadređenosti, ali i suradnje. Ministarstvo zadržava svoje hijerarhijske ovlasti (u odlučivanju, logistici, nadzoru, praćenju rada), no složenost problematike, međuodnos djelomično transformira u suradnički (diplomatska mreža daje prosudbe stanja, inicira susrete izaslanstva i proširenje odnosa s državama ili organizacijama u kojima djeluje i sl.). Niz mehanizama i instituta komunikacije zaživio je u službi vanjskih poslova. Bilješke sa sastanaka, periodična i godišnja izvješća diplomatske mreže, postupanje po uputama, obveza suglasnosti za napuštanje diplomatske misije ili konzularnog ureda, obveza suglasnosti za nastup u medijima i tisku, samo su neke od njih. Komunikacija u formalnom smislu funkcionira, no njezina stvarna vrijednost može se odrediti samo procjenom iskoristivosti i kvalitete informacija koju služba daje. I ovdje se ponovno pokazuje značenje personalne dimenzije službe vanjskih poslova. No, služba vanjskih poslova usprkos specifičnosti svoga djelokruga nije tijelo izdvojeno iz sustava državne uprave, već ovisi (u svom središnjem dijelu, ali i diplomatskoj mreži) o funkcioniranju ostalih tijela središnje državne uprave, ali i drugih institucija. Niz primjera to može potvrditi (izdavanje putovnice u diplomatskoj misiji ovisi o učinkovitosti Ministarstva unutarnjih poslova; izvješće o stanju ljudskih prava ovisi o aktivnosti niza državnih tijela i nevladinih udruga; organiziranje izložbe slika ovisi o Ministarstvu kulture, galerijama i sponzorima i sl.). Komunikacijski se lanac dakle ne prekida u službi vanjskih poslova, već naprotiv, što je on kvalitetnije uređen u širem sustavu, i sama služba postaje učinkovitija. Ova nas rasprava ponovno vraća na zaključec-

<sup>9</sup>V. Ibler (1992, 121): "Dakako, da je zadatak odabrati u svakom pogledu kvalificirane osobe vrlo težak i nezahvalan. No, usprkos tome, mora se, za svakog funkcionara u resoru znati tko je odgovoran za njegov izbor i postavljenje. *Culpa in eligendo* mora teretiti – ako se pitanje odgovornosti bude postavilo – točno određenu osobu, odnosno osobe koje se mogu imenovati."

no o trećoj fazi razvoja službe vanjskih poslova, gdje ona u realizaciji ciljeva nužno izlazi iz svojih internih okvira.

### Zaključak

Razvojne faze hrvatske službe vanjskih poslova ukazuju na nepovoljnost okolnosti koje su pratile njezin nastanak te u prvom, a dijelom i u drugom razdoblju zasigurno otežavale unapređivanje svih sustavnih dimenzija službe. Takvu su situaciju potencirali problemi internog okruženja i stalni složeni zahtjevi međunarodne zajednice. Na njihovu su rješavanju bili angažirani glavni potencijali službe tog vremena.

Prekratka vremenska distancija ne dopušta da se po svim parametrima procijeni vrijednost rezultata u tom razdoblju, no pogrešno bi bilo previdjeti ono što je i bez posebnih analiza uočljivo. Služba vanjskih poslova, organiziranjem Ministarstva vanjskih poslova, kao svoga središnjeg, logističkog, upravljačkog i nadzornog dijela, zaokruživanjem diplomatske mreže, angažiranjem i izobrazbom diplomata te definiranjem pravne infrastrukture i kodeksa svoga postupanja, izgradila je temeljnu strukturu i mehanizme potrebne za stvaranje pretpostavki ulaska u zahtjevnije razvojne faze.

Dostignuto je stanje službe obilježje vremena u kojem je izrazito naglašen prioritet političkog aspekta diplomacije u odnosu prema njezinoj sustavnoj dimenziji. Naglašenost političkog i u daljnjem će razvoju (no ne s takvim intezitetom) postojati, no bavljenje službom kao upravnim podsustavom pojavljuje se kao paralelna i neizostavna zadaća. Pogrešno bi bilo ne shvatiti da izlaskom iz izvanrednih okolnosti zapravo ulazimo u puno složenije razdoblje razvoja.

Druga polovica druge faze razvoja službe vanjskih poslova potkrepljuje iznesenu tvrdnju. Neki nedostaci posljedica su neprimjene standarda usvojenih u počecima ove faze ili su dijelom zakašnjela reakcija na usložnjavanje zadaća postavljenih pred službu.

Velika je opterećenost političke uprave Ministarstva zadužene za europske zamlje i Sjevernu Ameriku. Glavni dio njezine aktivnosti usmjeren je na problematiku susjednih zemalja. Ustrojstveni model ovdje jednostavno ne odgovara životnim potebama te ga već duže vrijeme treba mijenjati.

Efikasnost upravljačkog mehanizma bila bi veća prenošenjem dijela upravljačkih funkcija s vodećih položaja u službi na niže rukovodno osoblje. Praksa upućuje na potrebu, ali čini nam se i mogućnost decentralizacije odlučivanja u najvećem dijelu pitanja iz stručne domene.

Funkcionalna dimenzija otvara širog krug problema koje nije moguće riješiti isključivo unutar sustava vanjskih poslova. Prioritetnog je značenja komunikacija središnjeg dijela i diplomatske mreže, no funkcioniranje službe ovisi i o suradnji s drugim državnim tijelima i institucijama podrške. Vro aktualna ilustracija jest uzajamno vezujući odnos i suradnja uprave političke multilaterale Ministarstva i Ureda za europske integracije Vlade.

Dosegnuta razina suradnje među sudionicima unutarnjeg komunikacijskog lanca odražava se na kvalitetu djelovanja i vjerodostojnost službe vanjskih poslova. No, profesionalizam službe vanjskih poslova ogleda se i u prenošenju domaćoj javnosti objektivnih informacija o položaju i percepciji položaja naše zemlje u međunarodnoj zajednici. S takvim se zadaćama može uspješno nositi samo stručna, stabilna i odgovorna služba vanjskih poslova.

Dakle, personalna dimenzija i dalje ostaje najvažnija. Stoga je tu prijedlog praktičnih mjera za poboljšanje postojećeg stanja najkonkretniji. Izbor kandidata za prijam u službu svakako je objektivnije i demokratski opravdanije provoditi kroz institut javnog natječaja. Unutarnji kredibilitet službe i upravljačkog tima veže se i uz dosljednu primjenu internog natječaja diplomata za raspored u diplomatske misije i konzularne urede. Drugim i daljnjim rasporedima u inozemstvo valjalo bi pomiriti potrebe službe, interese karijere diplomata i princip pravedne dostupnosti službe na "atraktivnim" i "manje atraktivnim" destinacijama (npr. izmjenjivanjem službovanja u europskim s izvanoeuropskim zemljama). Na osnovi dosadašnjih iskustava trebalo bi postrožiti i specijalizirati program priprema. Napredovanje diplomata mora se vezati uz kumulativno ispunjavanje svih propisanih uvjeta, ali bez primjene načela automatizma u promociji u diplomatsko zvanje. Profesionalni diplomat koji rano stječe visoka diplomatska zvanja gubi profesionalnu motivaciju, a takva strategija ni službi vanjskih poslova ne donosi ugled. Ne treba zaboraviti da se legitimacija službe vanjskih poslova potvrđuje ne samo u diplomatskoj komunikaciji već i kroz njezino upravno poslovanje. Ni služba vanjskih poslova nije imuna ne sve "bolesti" (sporost, neljubaznost, birokratizira-

nje i sl.) javne uprave na svim razinama, no s obzirom na kvalificiranost morala bi ih brže uklanjati.

Uočljivo je da diskrepancije između propisanog i stvarnog, prisutne u većoj ili manjoj mjeri u svim područjima ljudskog djelovanja, ima i u službi vanjskih poslova. Kolika je ona u hrvatskim prilikama, stvar je posebnih analiza. No, učinkovit recept približavanja tih dviju stanja, osobito za personalnu i funkcionalnu dimenziju, i u našem je primjeru jednostavan – poštovanje i primjenjivanje usvojenih regula.

Razvoj službe vanjskih poslova nastavlja se i danas, u trećoj njegovoj fazi, opterećen pored svojih specifičnosti i nizom problema u razvoju cijelog sustava jedne uprave. No pravci daljnje modernizacije javne uprave kao prethodno pitanje gotovo neupitno nameću potrebu njezina sveobuhvatnog inventariziranja. Službu se vanjskih poslova iz tih procesa ne može i ne treba izdvajati. No čini nam se da ona sama može iskoristiti svoju prednost – najmanju opterećenost zatečenim stanjem u odnosu prema ostalim klasičnim resorima državne uprave, da ubrza dinamiku procjene svoga dosadašnjeg razvoja.

Pregled stanja obavljen po stručnim kriterijima pretpostavka je daljnje profesionalizacije i modernizacije hrvatske službe vanjskih poslova.

## Literatura

- Berković, Svetlan (1995.): *Diplomatsko i konzularno pravo* (NSB, Zagreb)
- Feltham, Ralph George (1996.): *Diplomatski priručnik* (Naklada Zadro, Zagreb)
- Hocking, B., Spence D. (1999.): *European foreign Ministries: between reform and adaption* (Mac Millan)
- Ibler, Vladimir (1992.): *Hrvatska vanjska politika* (HAZU, Zagreb)
- Madey, Neven; Pičuljan, Zoran; Šimonović, Ivan; Škrabalo, Zdenko (1999.): *Iskustva moderne hrvatske diplomacije – pojedinačna priopćenja sa simpozija* (Zbornik Diplomatske akademije Ministarstva vanjskih poslova, 4/99, Zagreb)
- Mikolić, Mario (1995.): *Diplomatski protokol* (Mate, Zagreb)
- Pusić, Eugen (1999. a): *Država i državna uprava* (Pravni fakultet, Zagreb)
- Pusić, Eugen (1999. b): *Modernizacija javne uprave* (Hrvatska javna uprava, 1/99: 1-42, Zagreb)
- Uthmann, Jorg (1998.): *Diplomaté* (Bonus Memorabilia, Brno)

Tečaj za diplomatsko-konzularne poslove Republike Hrvatske (Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 4-5/91.)

Bečka konvencija o diplomatskim odnosima (1964.)

Bečka konvencija o konzularnim odnosima (1961.)

Zbirka propisa o službi vanjskih poslova (1997.) – (Ministarstvo vanjskih poslova, Zagreb – interna publikacija)

## DEVELOPMENT OF THE CROATIAN FOREIGN SERVICE AND SOME OPEN QUESTIONS

### *Summary*

*The foreign service, working through the Ministry of Foreign Affairs as the central part and the diplomatic missions and consular offices as the parts abroad, is the basic bearer of diplomatic activities. The developmental processes and perspectives of the service could be best observed through an analysis of its organizational, functional, personal and administrative dimensions. By that, because of the nature of this activity which is founded on communications, the stress is being put on a personal dimension.*

*Croatian foreign service has during its rather short existence developed through the three stages, which might be approximately temporarily located from 1990 to 1993 (first stage); from 1993 to 1998 (second stage) and the present (third stage). Through the developmental stages the aims of the state policies and by that also the organization of the service and the methods in its use has changed. Hierarchical organizational model has been ever more supplemented by the necessary cooperation with the bodies of state administration and other institutions, by which the expert and professional methods gain the priority over the others.*

*The present state of the service is characterized by "a classic" organization of the central part through the administrations as the basic organizational units which perform the activities of political and economic bilateral and multilateral nature, consular activities, education and the supportive and control system activities. The diplomatic network has been ramified, and it is made of 74 diplomatic missions and consular offices. Over 1.000 diplomats, officials and employees work in the service.*

*The scope of the service, because of the war situation and the difficult circumstances of its creation, division on the central and the parts abroad, the nature of diplomatic business and the demands from the international environment, open various problems, of a greater or smaller intensity, in every single dimension of the service. In the organizational part the service should be adapted to the continuously voluminous tasks connected to the neighboring countries, and particularly important is an adaptation in the organizational and functional dimension to the complex and long lasting tasks arising from the approach to the European Union. Decentralization of decision making, especially in the expert questions, would contribute to the efficiency of the administrative mechanisms. Those problems, just as almost all others emphasize the importance of a personal dimension. Respect and sharpening of the adopted standards of proceedings and the requirements for development of a diplomatic career, and the accommodation of the personal structure of the diplomatic network are presuppositions for a realization of the key commitment - a professionalization of the foreign service.*

*Therefore, for further modernization it seems necessary, according to the expert criteria, to carry on a review of the Croatian Foreign Service.*

*Key words: foreign service, professionalization, dimensions of the service*