

ОБАВЕШТАЈНА КОМПОНЕНТА МИНИСТАРСТВА СПОЉНИХ ПОСЛОВА И СТРАТЕШКА КУЛТУРА СРБИЈЕ

Бранислав Милосављевић
Универзитет одбране у Београду,
Институт за стратегијска истраживања

У свакој држави обавештајне службе представљају окосницу система националне безбедности. Њихов примарни задатак је да највишим државним органима пруже благовремене, релевантне и прецизне информације, као и да својим активностима штите уставни поредак и националне интересе. Србија је од Првог српског устанка, изграђивала обавештајну компоненту у складу са потребама и могућностима. Историја бележи да је 1889. године тадашње Министарство иностраних дела у свом саставу добило и обавештајну компоненту. У каснијем периоду долазило је и до измена структуре обавештајне компоненте као одраз промена у окружењу и на унутрашњем плану. Оне су, уједно, представљале и одраз промене стратешке културе друштва. Иако су обавештајна служба и стратешка култура појмови различитог обима и садржаја, када се разматрају са државног нивоа не могу се посматрати одвојено. Наиме, обавештајна делатност је одраз стратешке културе одређене државе, а стратешко понашање државе представља основу обавештајног деловања.

У раду се тежишно разматра обавештајна компонента Министарства спољних послова са аспекта стратешке културе и потребе поновног успостављања, у оквиру тог министарства, организационе целине задужене за прикупљање обавештајних података од значаја за националну безбедност. Поред тога, у раду се анализира и актуелна структура обавештајно-безбедносних служби Републике Србије, која је неповољна и не одражава реалне потребе државе у променљивим међународним односима. Евентуално успостављање спољне цивилне обавештајне службе државни органи били би у могућности да знатно ефикасније процењују све важније изазове, ризике и претње које се тичу безбедности и остваривања националних интереса. На тај начин би се у значајној мери повећао капацитет укупног система безбедности Републике Србије.

Кључне речи: *обавештајна делатност, спољни послови, стратешка култура, национални интереси*

Увод

Савремена пракса функционисања политичких система указује да најужи круг носилаца политичке (извршне) власти има потребу перманентног обавештавања о свим значајним дешавањима или променама у међународном окружењу која остварују, или могу имати утицај на виталне интересе и безбедност њихове државе путем три „спољна обавештајна система” (*three foreign intelligence systems*). Први систем је дипломатија, други обавештајна заједница, а трећи чине спољни комуникациони потенцијали (везе) свих делова владе. Конкретно, за организацију прикупљања и анализу обавештајних информација задужени су дипломатија и обавештајна заједница.¹ С обзиром на интересе сваке државе, који се на међународном плану изражавају спољнополитичком активношћу, политички одлучиоци имају потребу за различитим експертским и аналитичким тимовима и телима, оспособљеним да уоче и разумеју дешавања и промене на спољном плану и дају процене (прогнозе) о њима на основу захтева и циљева дефинисаних од носилаца политичке власти. Сазнања о променама у спољном окружењу државе превасходно су предмет интересовања савремених обавештајних система и њихових чланица – обавештајних служби. У том смислу се носиоци политичке власти и обавештајне установе и доводе у непосредну везу, посебно у процесу доношења (спољно)политичких одлука и реализације утврђених спољнополитичких циљева. Да би се дао приближно пожељан одговор о природи односа између обавештајних служби и носилаца политичке власти, морају се прво претпоставити оквири њиховог идеалног (најсврхисходнијег) односа.

Упркос одређеним напорима, не постоји општеприхваћена дефиниција појма стратешке културе. Идејом о повезаности културе и понашања држава наглашава се посредничка улога културе у концепту који се назива „стратегија акције”, а који је намењен за управљање понашањем држава.² Према најопштијем значењу, појам стратешка култура је концепт који се односи на понашање држава, али постоји могућност да буде заступљен и у истраживању понашања других актера безбедности (појединачна, група, организација и других). Теоретичар који се сматра пиониром овог концепта употребио га је у вези са нуклеарним стратегијама великих сила и дефинисао као „укупан збир идеала, условних емотивних одговора и образаца уобичајеног понашања, које су припадници једне националне заједнице усвојили учењем или опонашањем и који су им заједнички када је реч о (нуклеарној) стратегији”.³

Улога и значај културе у стратегијском приступу безбедности могу се разматрати на три нивоа. Први ниво је индивидуални, који обухвата културну димензију лидерства, руковођења и интерперсоналних комуникација и односа, која посебно долази до изражаја у интервенцијама на терену, приликом успостављања комуникације са локалним становништвом ради постизања „културног разумевања и културне свести”.⁴ Други ниво разумевања културе је тактички ниво војних акција који обухвата компоненте које могу утицати на

¹ Herman M.: *Intelligence and Policy: Comment*. – In: *Intelligence and National Security*, Vol. 6, No. 1 1991, p. 229.

² Swedler A.: *Culture in Action: symbols and strategies*, *American Sociological Review*, Vol. 51, No.2, 1986, pp. 273-286.

³ Troje A.: *Strateška kultura kao analitički alat: istorija, mogućnosti, geopolitika i vrednosti – primer EU, Bezbednost Zapadnog Balkana*, CCVO, br. 14, Beograd, 2009, p. 3.

⁴ Kim J.: *Cultural Dimensions of Strategy and Policy*, US Army War College 2009, pp. 4-7.

успех или неуспех војних тактика. Ова димензија је, првенствено, намењена војним снагама на тактичком нивоу и у функцији је формулисања војне доктрине. Последњи ниво, који се односи на политичка и стратешка деловања, уједно је и предмет највећег спорења, јер се односи на утицај културних фактора у формулисању, имплементацији и примени политике и стратегије, односно на доношење одлука, понашања и деловање.

Извесно је да концепт стратешке културе има дугу традицију, али се само из савремене перспективе може говорити о његовом постојању у свим сферама живота. Конкретно, када је у питању област међународних односа и безбедности, посебно се наглашава да развој концепта културе у тим областима чине политичка, организациона, институционална и стратешка култура. Полазиште наведене анализе није схватање стратегије као дела неке одређене културе, већ као постојање стратешког својства смишљене и испланиране културе, с циљем да дугорочније обезбеди амбијент који ће допринети остварењу основних циљева. Поред наведеног, културне елементе треба уважити и у разматрању и стварању стратегија безбедности, не само у контексту разумевања културе, као носиоца изградње идентитета или оцене културних конфликата, већ и кроз схватање културне симболике безбедности и културних вредности, као и кроз анализе промене културе и постојање њених стратешких својстава, као важног елемента изградње друштва.⁵

Иако су појмови обавештајна делатност и стратешка култура различити по опшности, садржају и обиму, ипак постоји заједнички именоватељ. Наиме, обавештајну делатност и стратешку културу везује спољно политичко понашање. С тим у вези, обавештајна делатност представља један од сегмената спољнополитичког понашања државе. У историји је позната чињеница да су империјалистичке силе, ради адекватног наступа у међународним односима, имале развијену обавештајну делатност. Њен главни задатак био је да прикупља и анализира информације о претњама упереним против државе и њених становника, али и да доносиоцима одлуке омогући да разраде и примене своју безбедносну политику. Обавештајне службе не доносе политичке одлуке и не креирају политику, али њихова делатност увелико помаже онима који те одлуке доносе. Како би држава, односно њено вођство, могло креирати своје политичке потезе, нужно је да располаже подацима о политичким, војним, привредним, културним и другим приликама у ширем и непосредном окружењу. Управо из тога произлази потреба деловања обавештајног система. Као и код сваког доношења одлука, потпуна обавештеност је предуслов и темељ добре одлуке. У спољној политици се без целовите и тачне дефиниције ситуације не може одредити каква је одлука потребна и које околности утичу на њено извршење.

Кратка историја обавештајне делатности спољних послова Србије

Поучен искуствима из Првог српског устанка, Кнез Милош је настојао да буде добро информисан о општој ситуацији у Европи, посебно о односима међу великим силама и њиховим ставовима према српском питању. То је, уједно, био и најважни-

⁵ Штрбац К., Милосављевић Б.: Повезаност стратешке културе и стратешког понашања Израела, *Култура полиса*, бр. 38, Нови Сад, 2019, стр. 292.

ји разлог упућивања одређеног броја повереника у иностранство и започињања спровођења обавештајних активности. У одређеном тренутку најважнији задатак повереника био је да утврде однос великих сила према српском устанку. Они су јавним или тајним начином прикупљали податке, одржавали везу са руском дипломатијом и извршавали друге Милошеве налоге.⁶

Даљим развојем српске државности, а посебно након хатишерифа из 1830. и 1833. Године, створени су основи за изградњу државне управе у Србији. Међутим, и поред тога, кнез Милош је и даље руководио обавештајном делатношћу уз постепени прелазак у надлежност новоформираних државних органа. С тим у вези, значајан напредак учињен је 1834. године именовањем министара (попечитеља), међу којима је био и Димитрије Давидовић за министра иностраних дела. Од посебног значаја било је и доношење Сретењског устава 1835. године, којим је прокламована подела власти (законодавна, судска и извршна). У Закону о државном савету, донетом у фебруару 1835. године, дефинисане су дужности попечитеља, међу којима и Кнежевског дома, који је уједно био и попечитељ иностраних дела, са задатком чувања и одбране достојанства, права и користи кнеза, заштита интереса Србије и спровођење спољне политике (чување уговора са страним државама, вођење преписке са страним представницима, давање упутства српским агентима у иностранству и друго).⁷ Под турским и руским притиском, кнез Милош је после само 55 дана морао да суспендује Сретењски устав, а 1838. године у Цариграду сачињен је Турски устав, према којем је Кнежевска канцеларија обављала послове Попечитељства иностраних дела.

С друге стране, повереници кнеза Милоша у иностранству представљали су зачетак српске дипломатске службе, која је почела да се институционализовано изграђује 1835. године, када је кнез Милош, током посете Цариграду, од султана добио сагласност за оснивање српске дипломатске агенције у Влашкој и Молдавији. Султановим ферманом из 1835. године одобрено је да Србија отвори Књажеско српску агенцију у Букурешту, са основним циљем унапређења трговине, али и бриге о имању кнеза Милоша у Влашкој и Молдавији. Тако је агенција са седиштем у Букурешту, основана је 1836. године, била потпуно потчињена кнезу Милошу и обављала сву кореспонденцију, при чему су организација и спровођење обавештајних активности представљали једну од основних функција. С обзиром на то да је кнез Милош апсолутистички управљао свим пословима у Србији, то је био и случај и са обавештајним радом који су непосредно реализовали Милошеви повереници у иностранству.

У обавештајном наступу најчешће су коришћени плаћени агенти, који су називани поуздани пријатељи и потајни пријатељи из редова турске управе у Београдском пашалуку, Портиних чиновника у Цариграду, српске емиграције у иностранству, трговаца у Београду и других. Кнез Милош је врло добро знао каква је моћ новца, па је подмићивање било главно средство за врбовање агената. Многим виђенијим Турцима у Србији и ван ње, па чак и аустријским граничним официрима, Милош је давао повољне зајмове за које није наплаћивао камату у новцу већ у услугама и информацијама. Обавештајна активност према суседним турским обла-

⁶ Видети шире: Лопичић Ђ.: *Конзуларни односи Србије (1804-1918)*, Завод за уџбенике, Београд, 2007.

⁷ Лопандић Д.: *Време сјаја, време таме-дипломатија у вртлогу историје од XIII века до 1941. године*, Архипелаг, Београд, 2015, стр. 137-139.

стима нарочито је била интензивирана током Руско-турског рата 1828–1829. године. По руском савету, Србија је остала неутрална у овом сукобу, али је Милош све информације које су прикупљене о турској војсци тајно и хитно прослеђивао команди руске војске у Влашкој. Одмах по отпочињању рата српски агенти су упућивани у Софију, Једрене, Неготин, Видин, Ниш, Нови Пазар, Сарајево и Травник са задатком да прикупљају податке о турској војсци и њиховим плановима.⁸

Обавештајне активности у периоду 1839–1868. године

У периоду од 1839. до 1868. године Србија је била турска вазална кнежевина са унутрашњом аутономијом дефинисаном турским уставом из 1838. године. То је уједно и период у којем је српска држава доживела значајан напредак у готово свим областима, па и у остваривању обавештајне делатности. За разлику од претходног периода владари нису директно учествовали у њиховој организацији и спровођењу. Кнез и влада (*Централно правленије*, а од 1862. године Министарски савет) захтевали су и усмеравали обавештајно-безбедносну активност које је реализовало попечитељство унутрашњих и иностраних дела, а од 1862. године министарство унутрашњих и иностраних дела и Војно министарство. Првенствено због вазалног положаја Србије, обавештајна и безбедносна делатност нису биле посебно институционално организоване, већ су представљале само део послова које су наведена министарства реализовала. Као турска вазална кнежевина са унутрашњом аутономијом, чији је гарант Русија, Србија је у овом периоду била поприште сукоба великих европских сила, које су настојале да остваре доминантан утицај. С тим у вези, Турска, Русија, Аустрија, Француска и Велика Британија су, ради реализације својих интереса, континуирано спроводиле обавештајне активности према Србији.

С друге стране, обавештајна делатност Србије у овом периоду била је везана за стицање независности, ослобађање и уједињење са матицом српског народа који је још увек био под туђинском влашћу. То је, уједно, био и главни спољнополитички циљ српске државе, који је одредио правце и методе обавештајног рада. Самим тим, обавештајне активности су у највећој мери биле усмерене једним делом према Отоманској империји, а другим према Аустрији. Обавештајни рад Попечитељства (Министарства) иностраних дела био је усмерен на прикупљање потребних података за адекватно вођење спољне политике државе. Српски дипломатски представници користили су легални, али и агентурни метод, а обавештајне активности реализоване су у оквиру политичке пропаганде Србије у околним областима Турске ради припреме устанка српског народа под турском влашћу. У оквиру предметних активности формирана је и српска повереничка (агентурна) мрежа у околним областима, са основним задатком да припреми устанак против турске власти и да континуирано спроводи обавештајне активности на тим подручјима.⁹

⁸ Стојанчевић В.: *Обавештајна служба у Карађорђевој и Милошевој Србији* – историјска грађа, Београд, 2008, 84-85, 111-113.

⁹ Војводић В.: *У духу Гарашанинових идеја: Србија и неослобођено Српство*, Просвета, Београд, 1994, стр. 14-16.

Илија Гарашанин је био главни организатор и руководилац пропаганде, при чему је у периоду од 1845. до 1852. године био попечитељ унутрашњих дела, а од 1861. до 1867. године, као представник Министарског савета, и министар иностраних дела. У активности на формирању повереничке мреже у околним областима били су укључени најповерљивији чиновници Министарства унутрашњих, Министарства иностраних дела и Војног министарства, које је Гарашанин изабрао. Ова мрежа је тада називана повереничка мрежа, али је коришћен и назив агентурна мрежа, а њени припадници називани су агенти, тајни агенти, повереници, поузданици и поверљиви људи. Повереници су врбовани из редова српског становништва, првенствено на патриотској основи, али је било и Хрвата, присталица Илирског покрета. Припадници других народа који су били укључени у српску повереничку мрежу придобијани су на платформи борбе против турске власти, при чему су поједини повереници били и плаћани за свој рад. Посебно је карактеристично да су примењиване строге мере конспиративности ради спречавања да у случају хапшења неког од српских повереника турске власти не могу да га повежу са српском владом, као и да откривањем једног дела мреже други делови могу несметано наставити даљи рад. Наведене активности финансиране су из буџета Министарства иностраних дела, при чему је Министарство унутрашњих дела било надлежно за предузимање мера безбедносне заштите повереничке мреже.¹⁰

И поред унутрашњих сукоба који су утицали на слабљење српске аутономије и сталног турског мешања у њене унутрашње ствари, Србија је од 1845. године предузимала офанзивне обавештајне активности у оквиру послова који су називани политичка пропаганда. Основ политичке пропаганде чинило је Начертаније (тајни план спољне и националне политике Кнежевине Србије) који је 1844. године сачинио Илија Гарашанин и за који је, поред кнеза Александра Карађорђевића, знало свега неколико људи из врха српске власти. Аустријска обавештајна служба успела је да дође до овог документа тек 1883. године. Начертаније је први пут у целисти објављено 1906. године.¹¹ Циљ политичке пропаганде био је у функцији припреме општег устанка који би довео до ослобађања српског народа под турском влашћу и уједињења са Србијом. Обавештајним активностима требало је доћи до података о политичком стању у наведеним областима, расположењу народа, војном стању народа и државе, броју и моралу редовне војске, где се налазе ратни магацини и складишта, постројења за производњу оружја и муниције, ко су најугицајнији људи у областима, не искључујући и оне који су противници Србије, шта се у којој области мисли о Србији и шта се од Срба очекује. Добивши сагласност кнеза Александра Карађорђевића, Гарашанин је већ 1845. године отпочео са реализацијом овог плана.

Напредак у вођењу политичке пропаганде представљао је документ под називом *Устав политичне пропаганде имајући се водити у земљама Славено-Турским*, који је у марту 1849. године сачинио Матија Бан, а који су одобрили Гарашанин и кнез Александар, а чија је реализација започета 1. јуна 1849. године. Документ је садржао организациону шему повереничке мреже и основне принципе ње-

¹⁰ Исто.

¹¹ Војводић В.: *У духу Гарашанинових идеја: Србија и неослобођено Српство*, Просвета, Београд, 1994, стр. 357.

ног функционисања. Према њему је, до краја маја 1850. године, у свим предвиђеним областима била оформљена српска повереничка мрежа, која је отпочела са активностима на припреми устанка, али и са континуираним прикупљањем података о ситуацији у јужнословенским областима Отоманске империје.¹²

Политичка пропаганда вођена је за време Илије Гарашанина, а након његове смене, 1853. године, овај рад је готово потпуно замро, да би поново био обновљен 1861. за време владавине кнеза Михаила. У погледу спољне политике, Михаило је сматрао да је рат са Турском неизбежан и да је најважнији задатак припремити народ за овај сукоб. По његовој процени, требало је неколико година да се изврше неопходне припреме након којих је Србија требало да уђе у рат са Турском. Процењено је да је Турска знатно надмоћнија, али да се не би могла одупрети свим балканским хришћанима уколико би се они заједнички супротставили. Због тога је Србија за време Михаилове владавине склопила савез са Црном Гором (1866. године), бугарским револуционарним одбором (1867. године), Грчком (1867. године) и Румунијом (1868. године). У српским плановима Русија је имала важно место, јер је требало да својим дипломатски активностима спречи да се велике силе умешају у рат на страни Турске. С друге стране, услед противљења западних сила, Русија није могла отворено напасти Турску, па је решење нађено у општој хришћанској побуни на Балкану, која би Турску бацила на колена. Из тога се недвосмислено може уочити поклапање планова Русије и кнеза Михаила Обреновића. То је, уједно, условило и обнављање активности српске повереничке мреже која је требало да припреми и, по сигналу из Београда, покрене општи балкански устанак. Поред тога, значајно је поменути да је у овом периоду дошло до унапређења односа са Русијом, која је били упозната са овим планом и помагала у активностима на формирању и раду српске повереничке мреже у околним областима.

Поред наведеног, значајан је и документ под називом *Садашњост и будућност Балканског полуострва*, у којем су дате основе организације и повереничке мреже са циљем деловања на подручјима под турском влашћу како би се смишљеним деловањем ослободили сви неосманлијски народи Балканског полуострва.¹³ Предвиђено је да радом повереничке мреже руководи *Средоточни одбор* од три члана, који је за свој рад био одговоран Гарашанину. Цела организација је у много већој мери била подређена Илији Гарашанину, а преко њега кнезу Михаилу.¹⁴

Настојећи да искористи ослабљен положај Аустрије, која је била заузета сукобима у северној Италији и Немачкој, Грашанин је у пролеће 1866. године наложио повереничкој мрежи да убрза рад око припреме устанка у Босни и Херцеговини. Истовремено је и српска влада издвојила додатна средства за убрзање војних припрема. Пошто је у пролеће 1867. године Турска, по савету великих сила, пристала

¹² Подручје деловања подељено је на две велике целине. Подручје уз хрватско-славонску границу, Босна, Новопазарски Санџак, јужна Србија и југозападна Бугарска чинили су северни део. Јужни део чинили су: Далмација, Херцеговина, Црна Гора и северна Албанија. Пределу су били подељени на области, области на нахије, а нахије на места. Пределу су руководили коловође, а на челу организације био је шеф пропаганде Илија Гарашанин.

¹³ Видети шире у: Србија и ослободилачки покрет на Балкану (1856-1878), књига 1, Београд, 1983

¹⁴ Војводић В.: *У духу Гарашанинових идеја: Србија и неослобођено Српство*, Просвета, Београд, 1994, стр. 218.

да преда градове на управу кнезу Михаилу, сви планови о устанку померени су за наредну годину. После Гарашанинове смене са места председника Министарског савета и министра иностраних послова, у новембру 1867. године, и убиства кнеза Михаила, 1868. године, било је јасно да у скорије време неће бити покренута акција против Турске, али је српска повереничка мрежа наставила са радом.¹⁵

Период владавине Милана и Александра Обреновића

У периоду који је обележен доласком на српски престо кнеза Милана Обреновића и убиством краља Александра Обреновића (последњег владара из ове династије), Србија је, поред осталог, добила признање независности и постала краљевина, територијално се проширила, успоставила парламентарни систем, модернизовала се и развијала у сваком погледу. Међутим, уједно је била поприште сукоба великих сила, пре свега Аустроуграске и Русије, које су настојале да преко Србије остваре своје државне интересе на рачун Османског царства. После смрти кнез Михаила формирано је Намесништво, на чију иницијативу је Велика народна скупштина, 1869. године, донела нови Устав, који је предвидео право Скупштини решавања о законима. Тако је Скупштина, поред кнеза, постала носилац законодавне власти. Поред почетног ослоњања на Аустроугарску, Намесништво је, ипак, променило своју спољнополитичку оријентацију и ослоњило се на Русију.

Почетком јула 1875. године дошло је до устанка Срба против турске власти, прво у Херцеговини, а затим и у Босни. После извесног колебања, условљеног међународним околностима, под притиском јавности, Србија је 1876. године ушла у рат са Турском војно и материјално неспремна. Након војних неуспеха, Србија је била приморана да затражи примирје, до којег је и дошло уз међународно посредовање. С обзиром на то да се устанак у БиХ није смиривао, у априлу 1877. године Русија је објавила рат Турској. Након што је руска војска прешла Дунав, на захтев руског цара Србија је, крајем те године поново објавила рат Турској. Рат је завршен Санстефанским миром закљученим између Русије и Турске.

Приликом закључивања Санстефанског мира, Русија није водила рачуна о српским интересима. Њено држање према Србији постало је готово непријатељско. По мишљењу руског државног врха, територије које је српска војска ослободила биле су бугарске власти и требало је да уђу у састав Бугарске. Било је више него јасно да је Србија изгубила стратешки значај за Русију, јер јој је била потребна Бугарска, као полазна база њених будућих војних операција према Цариграду. Санстефански уговор, међутим, није био по вољи великих европских сила, на чије тражење је дошло до ревизије на конгресу 1878. године у Берлину. Захваљујући намери великих сила да осујете руске планове, одлукама конгреса Србија је добила независност, а у њен састав су ушли пиротски, нишки, топлички и врањски округ. Велика Бугарска, створена у Санстефану, распарчана је у Берлину. Берлински уговор дозволио је Аустроугарској да окупира БиХ и уведе трупе у Новопазарски санџак. И док се у пр-

¹⁵ Лопандић Д.: *Време сјаја, време таме: Дипломатија у вртлогу историје од XIII до 1941. године*, Архипелаг, Београд, 2015, стр. 136-139.

вом делу своје владавине потпуно ослањао на Русију, после Берлинског конгреса Милан се због овакве руске политике окренуо Аустроугарској, на коју се ослањао и коју је беспоговорно слушао.¹⁶

Процењујући значај спољних послова, намесници су, а касније и Милан и Александар Обреновић, настојали да вођење спољне политике Србије буде у њиховим рукама. Најважније одлуке по питањима спољне политике доносили су или сами или са најповерљивијим сарадницима, без учешћа и знања јавности. Министарство иностраних дела било је само инструмент за реализацију спољне политике коју су они креирали. До стицања независности Србија је имала своја представништва у Цариграду, Букурешту и Бечу, из којих су спровођене и обавештајне активности. После стицања независности, организација Министарства иностраних дела је у прво време била без промена у односу на претходни период, осим што су представништва у Цариграду и Бечу добила ранг посланства. Закон о српским дипломатским заступништвима и конзулатима у иностранству донет је јануара 1879. године. Овим законом предвиђено је да Србија има своја представништва у Бечу, Цариграду, Букурешту, Атини, Берлину, Лондону, Паризу, Петрограду, Риму, Цетињу и Софији. Такође, предвиђено је и оснивање конзуларне службе, односно отварање српских конзулата. Исте године отворена су, поред већ постојећих, и српска посланства у Петрограду и Паризу, као и заступништва у Софији. У Берлину је посланство отворено 1881. Године, а након што је Србија постала краљевина отворено је посланство на Цетињу 1897. године.¹⁷

Поред других послова, наведена представништва су, по упутствима из Министарства иностраних дела, спроводила и поверљиве или обавештајне послове. Организација Министарства иностраних дела измењена је законом из 1886. године. У седишту Министарства формирана су два одељења: политичко и административно. Политичко одељење било је подељено е на Политички одсек и Одсек за штампу (Пресбирио). У надлежности Политичког одсека били су и поверљиви послови, чување и превођење шифара, политичка питања која се тичу Срба ван Србије и поверљива архива. Обавештајна компонента у раду Министарства иностраних дела добила је на значају након што је Србија 1885. године интензивирала активности на подручју Старе Србије и Македоније, ради припреме за ослобођење ових подручја. По плану који је 1885. године сачинио Гарашанин, носиоци националне пропаганде и обавештајне активности на тим подручјима требало је да буду српски конзулати. Користећи се једним привременим споразумом са Турском, Србија је 1887. године отворила своје конзулате у Скопљу и Солуну, а након тога у Битољу и Приштини (1889. године). Конзулати су се показали као моћно средство за пропагандни рат, али и за спровођење обавештајне активности. Без обзира на изузетно тешке услове за рад, српски обавештајци у овим конзулатима успели су да формирају агентурне, повереничке мреже на целом подручју Старе Србије и Македоније. Настојећи да се овим активностима управља из једног центра, крајем 1889. године,

¹⁶ Перовић Л.: Милан Пироћанац о краљу Милану Обреновићу, *Токови историје*, бр. 3-4, Институт за новију историју Србије, Београд, 2002, стр. 98-101.

¹⁷ Поповић Б. Љ.: *Историја Министарства иностраних дела Србије*, Дипломатска академија, Београд, 2005, стр. 122.

у оквиру Министарства иностраних дела, без промене постојећег закона, формирано је Политичко-просветно одељење (у службеним актима обележавало се П.П. као поверљива пропаганда). Била је то прва институционално организована српска обавештајна служба, која је у оквиру пропагандно-просветних континуирано спроводила и обавештајне активности. Просветно одељење је координирало све, па и обавештајне активности српских конзулата на подручју Старе Србије и Македоније. Послове је водила далеко од очију јавности, брижљиво их кријући као највећу државну тајну. Први шеф просветног одељења био је Владимир Карић, који је касније постављен за конзула у Скопљу. Под његовим руководством створени су темељи квалитетног обавештајног наступа према Старој Србији и Македонији.¹⁸

За прикупљање обавештајних информација кроз праћење стране штампе био је задужен Пресбиро у оквиру Министарства иностраних дела. Српска влада је још 1862. године при овом министарству основала посебан уред за штампу, назван Прески биро. Законом из 1886. године регулисано је да Пресбиро буде посебан одсек у оквиру Политичког одељења Министарства иностраних дела, који је, у оквиру својих послова на прикупљању информација и реаговања на натписе у иностраној штампи, предлагао Министарству унутрашњих дела и забрану растурања у Србији страних листова који су доносили негативне вести о стању у Србији или вређали краља и српску владу.¹⁹

Ради ослобађања Старе Србије и Македоније од турске власти, Србија је, од 1845. до 1873. године, у оквиру политичке пропаганде, спроводила обавештајне активности према овим областима. У доба Намесништва, српски обавештајни наступ према Старој Србији и Македонији ипак је био у другом плану, осим у периоду грчко-турског сукоба 1868–1869. године, када је Намесништво помишљало на диверзију како би помогло Грчкој. У периоду Намесништва, у Београду је образован Саветодавни одбор који је имао задатак да проучи стање у Старој Србији и Македонији и изради свеобухватан план деловања Србије према овим областима. На основу прикупљених информација, закључено је да главна активност треба да буде усмерена на то да се код тамошњег становништва пробуди свест о припадности српском народу. Наиме, Срби у Старој Србији и Македонији су тада у турским пописним књигама завођени као Грци или Бугари, што је, поред осталог, довело до однарођавања једног дела српског становништва. Упоредо са тим формирана је повереничка мрежа која је имала задатак да континуирано обавештава српску власт о тамошњим приликама. После Берлинског конгреса сличне активности према Старој Србији и Македонији организовали су Грци и Бугари. Слаба државна организација, финансијско расуло, самовоља и корумпираност власти, уз сталне побуне и нереде, онемогућавали су Турску да стане на пут националном раду балканских хришћана на њеној територији.

Све снажнија бугарска активност утицала је на краља Милана и српску владу да посебну пажњу посвете дешавањима у Старој Србији и Македонији. Подстицај српском краљу стигао је из Беча. Наиме, почетком фебруара 1885. године Бењамин Калај је сугерисао да се српска влада ангажује у Македонији, јер одређени део Македо-

¹⁸ Поповић Б. Љ.: *Историја Министарства иностраних дела Србије*, Дипломатска академија, Београд, 2005, стр. 135.

¹⁹ Војводић М.: *Путеви српске дипломатије. Огледи о спољној политици Србије у XIX и XX веку*, Клио, Београд, 1999, стр. 181.

није треба да припадне Србији, у чему би Аустроугарска помагала. У марту 1885. године тадашњи председник српске владе краљу Милану је поднео план српског национално-пропагандног и обавештајног рада у европским провинцијама Османског царства, односно на простору Старе Србије и Македоније. Гарашанинов план из марта 1885. године био је основа за даље деловање српске државе на подручју Старе Србије и Македоније.²⁰ Тежиште је, као и у претходном периоду, требало да буде на развијању националне свести код тамошњег становништва преко Цркве и српских школа. У мрежи српских учитеља и свештеника требало је да буде прикривена српска повереничка мрежа. Гарашанин је предвидео да се рад у овим областима финансира из буџета издвајањем суме од 100.000 до 150.000 динара годишње.

Предуслов за систематско спровођење национално-пропагандних и других активности било је отварање српских конзулата на подручју Старе Србије и Македоније. Иако је Србија успела да закључи конзуларну конвенцију са Турском, до практичног остварења није се лако долазило због турског одуговлачења. Дотадашњи обавештајни рад преко појединих агената који су достављали информације о стању на терену био је недовољан. Влади Србије били су неопходни студиозни извештаји и оцене проблема и појава на основу којих би могла да води дипломатску активност код Порте и других великих сила, али и да парира потезима бугарске и грчке националне пропаганде. Управо због тога Влада Србије је, 1889. године, одлучила да формира Просветно одељење Министарства иностраних дела ради систематског вођења обавештајних активности, ефикасније координације рада посланства у Цариграду, српских конзулата и других државних органа. Један од приоритетних задатака овог одељења био је да самостално и са српским конзулатима у Старој Србији и Македонији систематски ради на формирању повереничке (агентурне) мреже у тим областима. Агентурну мрежу на овим просторима чинили су најпоузданији српски свештеници, учитељи и трговци. Преко повереничке мреже заснивао се целокупан рад на терену: прикупљање информација о злочинима над Србима, окупљање народних првака и преношење упутстава из Србије, праћење људи који су служили турским властима, Бугарској и Арнаутима, прикупљање података о људима који су тражили оружје, праћење рада учитеља и свештеника, придобијање појединих представника турске власти и арнаутских првака за сарадњу са Србијом и друго.

Најкориснији српски повереници били су из редова учитеља. Они су, поред свог основног посла, били и агенти и курири, борили се легалним путем, а ако је било потребно и са пушком у руци. Један од таквих повереника, у кумановском крају, био је Антоније Тодоровић, који је деловао под псеудонимом Шарпланинац.²¹ Информације добијене од српске повереничке мреже о насиљима турских власти и Арнаута над српским становништвом у Старој Србији и Македонији српска влада је користила да скрене пажњу светске јавности на тамошња дешавања. Преко Пресбироа вести о томе пласиране су у домаћој и иностраној штампи. Ради подстицања великих сила на предузимање мера према Турској, припремљена је Плава књига у ко-

²⁰ Самарџић М.: Делатност Милутина Гарашанина на организовању српске пропаганде у старој Србији и Македонији 1885. године, *Историјски часопис бр. 51*, Историјски институт Београд, 2004, стр. 114-115.

²¹ Вучетић Б.: Прилог за биографију Антонија Тодоровића (1880-1971), *Историјски часопис*, бр. LV, Историјски институт, Београд, 2007, стр. 266.

јој се на документован начин говорило о тешком положају Срба у Отоманској империји. Поред тога, српска влада је 1899. године одлучила да начини и одлучније кораке ради заштите српског становништва у Турској. Преко повереничке мреже почела је да дотура оружје тамошњим Србима како би се одбранили од насиља турских власти и Арнаута. Оружје се тајним каналима преносило преко границе и издавало искључиво под строгим надзором српских повереника. То се продужило и наредне године. Имајући информације о допремању оружја, почетком 1901. године турске власти су извршиле претресе српских кућа у Ибарском Колашину. Међутим, уочи претреса, српски конзул је дошао до информације о овим намерама турских власти и поручио о тамошњим Србима да закопају пушке далеко од кућа, тако да оружје током претреса није пронађено.

Главни супарник српској обавештајној служби у Македонији и Старој Србији била је бугарска обавештајна служба која је деловала преко Унутрашње македонске револуционарне организације (ВМРО), формиране 1893. године у Солуну, и Врховног македонског комитета (ВМК), формираног 1895. године у Софији, са циљем припајања Македоније Бугарској. Врховни македонски комитет је, уз подршку и помоћ бугарске војске, формирао наоружане чете на територији Бугарске, које су затим пребациване у Македонију ради извођења терористичких акција и дестабилизације прилика.²²

Бугарска страна у Македонији је временом све више прибегавала оружаним акцијама, а на мети су били и носиоци српске националне пропаганде. Српска повереничка мрежа имала је посебан задатак да прати активности бугарске националне пропаганде, нарочито бугарске агентуре из редова ВМРО и ВМК, да штити носиоце српске пропаганде, али и да врши одмазде у случају убиства неког од српских активиста, свештеника и учитеља, чему је бугарска агентура врло често прибегавала. Аустроугарска дипломатија је, 1899. године, успела да на чело Врховног македонског комитета у Софији доведе људе који су били под њеним утицајем. Већином се радило о бугарским официрима рођеним у Македонији које је предводио Борис Сарафов. Бугарски кнез Фердинанд је, у знак своје благонаклоности, тада поклатио комитету 1.000 франака. Сарафов је био заговорник терористичких акција како би се извојевала аутономија Македоније, као први корак ка њеном припајању Бугарској. Светислав Симић, тадашњи шеф Просветног одељења, покушао је да са Сарафовом договори сарадњу, односно поделу интересних сфера у Старој Србији и Македонији. Сарафов је, током 1901. и 1902. године, кришом и под лажним именом, долазио у Србију, где се састајао са Симићем, од кога је тражио помоћ за формирање наоружаних чета у Македонији, што је овај одбио. Као сарадник аустроугарске обавештајне службе Сарафов је, почетком 1902. године, боравио у Бечу, где се састао са Милером, једним од руководиоца аустроугарске обавештајне службе. Том приликом договорено је подизање устанка у Македонији. Сарафову су обећана средства потребна за успех устанка. Милер је затражио од Сарафова да настоји да се за подизање македонског устанка, пред Русинјом, осумњичи Србија. За узврат му је обећао посебну накнаду од 300.000 франака.²³

²² Вишњаков Ј. В.: Македонски покрет и преврат у Србији 29. маја 1903, *Токови историје*, бр. 3, Институт за новију историју Србије, Београд, 2010, стр. 9-10.

²³ Вишњаков Ј. В.: Македонски покрет и преврат у Србији 29. маја 1903, *Токови историје*, бр. 3, Институт за савремену историју Србије, Београд, 2010, стр. 11-12.

Обавештајна делатност у XX веку

Преврат извршен 1903. године значио је прекретницу у унутрашњој и спољној политици Србије. Режим Обреновића замењен је парламентарном демократијом. Народна скупштина изабрала је за новог краља Петра Карађорђевића, а непосредно пре његовог доласка на власт, Народна скупштина је донела нови Устав. Био је то Устав из 1888. године, са малим изменама, који је обезбедио замах политичким слободама. Бирачким правом је, због симболичног пореског цензуса, био обухваћен највећи део мушке популације старије од 21 године. По тадашњим европским нормама избори су били слободни, иако је још увек било случајева, нарочито у унутрашњости, да је полиција покушавала да утиче на избор посланика. Краљ Петар се држао својих уставних овлашћења и, углавном, није се мешао у политички живот.

Супротности међу европским силама, које су се све више испољавале почетком XX века, у великој мери су се одразиле на положај и политику Србије. Јачање Немачке и њени планови о продору на исток условили су да Велика Британија напусти традиционалну антируску оријентацију и почне да ради на стварању савеза држава усмереног против Немачке, као главног противника на европском континенту. Већ 1907. године довршено је стварање Антанте – савеза Русије, Француске и Велике Британије. Са друге стране, Аустроугарска и Италија су се сврстале уз Немачку. Подела на блокове осетила се и на Балкану. Турска са застарелим феудалним институцијама проживљавала је тешку кризу, а велике силе су се надметале око тога која ће остварити контролу над европским поседима Турске. Потпомогнута Немачком, Аустроугарска је тежила да успостави доминацију над Балканом све до Солуна, а Британија, Француска и Русија су настојале да зауставе њихов продор на исток.

На почетку XX века Србија је на спољнополитичком плану нашла ослонац у Русији и започела реализацију националне политике ради ослобођења Срба у Старој Србији, Македонији и Босни и Херцеговини. Предуслов за то било је остваривање потпуне економске и политичке самосталности од Хабзбуршке монархије. Са друге стране, Аустроугарској је одговарала само мала и слаба Србија, па је на све начине покушавала да задржи свој утицај у Србији и да је доведе у стање потпуне зависности. Моћно оружје Аустроугарске био је економски притисак. Кадгод није била задовољна неким српским политичким ставом затварала је границе за српски извоз стоке, што је тешко погађало српску привреду. Као резултат српског отпора овим економским притисцима, између Србије и Аустроугарске је, од 1906. до 1910. године, вођен тзв. царински рат. Пронашавши нова тржишта за извоз своје пољопривреде, Србија је из овог сукоба изашла као победник и успела да се економски, али и политички осамостали од Аустроугарске. Почетком XX века налазила се између Аустроугарске и Турске, две велике непријатељске силе, које су свим средствима спречавале намере бројних поданика српске националности да се уједине са матицом.

Одбрана од агресивних насртаја Аустроугарске и ослобађање српског народа у Старој Србији, Македонији и Босни и Херцеговини били су најважнији спољнополитички циљеви српских власти у овом периоду. Никола Пашић био је главни креатор тадашње српске спољне политике – залагао се за постепено јачање моралних и материјалних снага Србије. Уз континуирани обавештајни рад то је требало да, у коначном исходу, доведе до ослобађања Срба и њиховог уједињења у једну сна-

жну државу.²⁴ С тим у вези, српске обавештајне активности биле су првенствено усмерене према територијама Старе Србије и Македоније, које су биле под турском влашћу, и јужнословенским територијама под Аустроугарском, пре свега према Босни и Херцеговини. Обавештајни рад према Старој Србији и Македонији био је у функцији припреме предстојећег ратног обрачуна са Турском, који је уследио 1912. године. Значајан допринос бриљантним победама српске војске у балканским ратовима дале су српске обавештајне службе.

Српска влада је, супротстављајући се агресивној аустроугарској политици, после 1903. године предузела систематске обавештајне активности према Аустроугарској. Након анексије Босне и Херцеговине ове активности су интензивирани. Планиран је дуготрајни обавештајно-пропагандни рад са циљем да се, поред прикупљања информација политичког и војног карактера, српски народ у јужнословенским областима хомогенизује, организује и припреми за обрачун са хабзбуршком државом. Главни носилац обавештајног рада било је Министарство иностраних дела, уз значајан допринос војне обавештајне службе. У наступу према Аустроугарској, после 1909. године битну улогу имала је и патриотска организација Народна одбрана. С обзиром на савезнички однос Србије и Русије, дошло је и до успостављања блиске сарадње њихових обавештајних служби. У оквиру ове сарадње размењиване су обавештајне информације и предузимане заједничке обавештајне активности. Већ почетком 1911. године у Министарству иностраних дела постојала су четири одељења (политичко, просветно, административно и Пресбиро), као и самостални благајнички одсек. Нова унутрашња организација заживела је 1912. године, када је ово министарство подељено на пет одељења: политичко, просветно, административно, благајничко и Пресбиро.²⁵

И поред наведених промена, организација обавештајног рада није се битније мењала. Тако је у надлежности Пресбирео било прикупљање информација из стране штампе које су биле од значаја за вођење спољне политике. У страниј штампи, па и аустроугарској, било је интересантних података, па чак и оних војне природе.²⁶ У надлежности Политичког и просветног одељења били су организација и усмеравање конкретних обавештајних активности. Тако је Политичко одељење усмеравало обавештајну активност из српских посланстава, а Просветно одељење је остваривало обавештајни рад у Старој Србији и Македонији и имало класичан агентурни наступ према Аустроугарској. Обавештајне активности су реализоване из Београда, али и из српских посланстава и конзулата у иностранству. У овом периоду Србија је имала посланства у Аустроугарској, Белгији, Грчкој, Великој Британији, Италији, Немачкој, Румунији, Русији, Турској, Француској, Холандији, Црној Гори и заступништво у Бугарској, које је након бугарског проглашења независности подигнуто на ранг посланства, и заступништво у Каиру. У прикупљању обавештајних података службеници српских посланстава већином су користили легалне методе. Најинтензивнију обавештајну делатност Министарство иностраних дела предузимало

²⁴ Лопандић Д.: *Време сјаја, време таме: Дипломатија у вртлогу историје од XIII до 1941. године*, Архипелаг, Београд, 2015, стр. 157-160.

²⁵ Мићић С.: *Од бирократије до дипломатије: историја југословенске дипломатске службе 1918-1939*, Институт за новију историју, Београд, 2018, стр. 54.

²⁶ У време анексионе кризе, бечки лист Цајт (Zeit) објавио оперативне планове аустроугарске војске. Видети у: Ронге М.: *Разведка и контрразведка*, Москва, 1939, стр. 15.

је према Аустроугарској и Турској, као територијама где су Срби и други југословенски народи били већинско становништво (Босни и Херцеговини, Војводини, Далмацији и Хрватској, Старој Србији и Македонији). Српски дипломатско-конзуларни представници и повереници из Србије остваривали су бројне контакте са политичким и другим представницима Срба, Хрвата и муслимана у Аустроугарској и на тај начин долазили до информација политичког карактера. У овом периоду финансиране су и активности појединих политичких странака и листова у Хабзбуршкој монархији, што је умногоме олакшало рад Министарства иностраних дела да, у складу са српским интересима, усмерава њихов рад. Због тога је често било немогуће повући јасну границу између политичких и обавештајних активности.²⁷

С тим у вези, финансијска средства за плаћање агената, финансирање рада појединих листова, политичких и културних организација и удружења у иностранству вршено је из буџета са рачуна Министарства иностраних дела. У државном буџету за 1904. годину предвиђено је да у овом диспозиционом фонду буде 1.375.000 динара. У буџету за 1908. годину за диспозициони фонд Министарства иностраних дела био је одређен износ од 1.475.000 динара,²⁸ а за 1912. годину за ове намене је издвојена сума од 1.850.000 динара (за ванредне трошкове, достојно заступање државних интереса и на поверљиве циљеве била је предвиђена сума од 1.550.000 динара, а за ванредне поверљиве трошкове још 300.000 динара). У буџету за 1914. годину за исте намене било је издвојено 1.200.000 динара.²⁹ Сума је умањена у односу на претходне године, јер је престала потреба обавештајног рада на простору ослобођених области Старе Србије и Македоније. Поред тога, у случају ванредних издатака, средства за ове потребе издвајана су и посебним решењима владе (Министарског савета), које је накнадно, доношењем посебног закона, потврђивала Народна скупштина. Тако је Народна скупштина, 14. новембра 1910. године, донела Закон о узимању на знање и накнадном одобрењу решења Министарског савета, донетих у 1910. години, за које је потребно одобрење Народне скупштине, којим је одобрено решење Владе од 19. јуна 1910. године, којим је овлашћен министар финансија да може издати министру иностраних дела из државне готовине 60.000 динара за покриће неодложних издатака за извесне поверљиве потребе.³⁰

²⁷ Међу српским агентима у Старој Србији и Македонији било је, међутим, и појединих представника турске власти, али и албанских вођа, који су били плаћени. Један од таквих агената преко кога је српска обавештајна служба водила двојну комбинацију према аустроугарској обавештајној служби био је Бајрам Цури, један од истакнутијих арнаутских првака у борби против турске власти на територији Косовског вилаета, а касније и предводник качака на територији Косова и Метохије. По њему је назван град Бајрам Цури у северној Албанији. Ронге М.: *Разведка и контрразведка*, Москва 1939, стр. 97.

²⁸ Српске новине, *Службени дневник Краљевине Србије*, бр. 172, од 01. 08. 1908. године, доступно на: <http://digitalizovanaizdanja.sluzbenenovine.rs/Digitalizovanalzdanja/pages/home.xhtml?jsessionid=6F93481F0E53B6DA33ACE38B4BF3C38F>

²⁹ Српске новине, *Службени дневник Краљевине Србије*, бр. 172, од 02. 04. 1914. године, доступно на: <http://digitalizovanaizdanja.sluzbenenovine.rs/Digitalizovanalzdanja/pages/home.xhtml?jsessionid=6F93481F0E53B6DA33ACE38B4BF3C38F>

³⁰ Српске новине, *Службени дневник Краљевине Србије*, бр. 252, од 16. 11. 1910. године, доступно на: <http://digitalizovanaizdanja.sluzbenenovine.rs/Digitalizovanalzdanja/pages/home.xhtml?jsessionid=6F93481F0E53B6DA33ACE38B4BF3C38F>

Без обзира на честе промене влада у Србији, од Мајског преврата до краја Првог светског рата, Министарство иностраних дела је, изузев у једном краћем периоду, било под контролом Народне радикалне странке. Никола Пашић и Милован Миловановић били су главни креатори тадашње српске спољне политике. Српске обавештајне активности усмеравао је Никола Пашић, чак и у периоду када није био министар иностраних дела, јер готово ниједна обавештајна активност није реализована без консултација са њим. Поред тога, он је врло често и сам остваривао контакте са лицима преко којих су реализовани обавештајни задаци, а најчешће са српским и јужнословенским политичарима из тадашње Аустроугарске. Овако вођене обавештајне активности су у потпуности биле у функцији српске спољне политике.

У оквиру одбране од агресивних настрјаја Аустроугарске на њену самосталност, Краљевина Србија је после 1903. године интензивирала обавештајне активности према Босни и Херцеговини и јужнословенским областима Хабзбуршке монархије, које су биле олакшане укупном ситуацијом у Аустроугарској. Дуалистички режим успостављен аустро-угарском нагодбом 1867. године изазвао је незадовољство Словена у Хабзбуршкој монархији. Према попису становништва из 1869. године, Словени су били бројнији него Немци и Мађари заједно (45,52 % према 41,28 %, од укупног становништва).³¹ Међутим, словенски народи су, и поред тога, били грађани другог реда. Као резултат таквог стања, почетком XX века ојачали су национални покрети словенских народа који су захтевали унутрашње реформе монархије. Нарочито су били јаки национални покрети Чеха и Јужних Словена. Аустроугарски владајући кругови нису хтели да признају да узрок незадовољства Словена лежи у унутрашњем уређењу монархије. Истовремено, Аустроугарска власт је Босну и Херцеговину третирао као колонију и према њој се односила на сличан начин као што су се остале колонијалне силе тога доба односиле према својим колонијама у Азији и Африци. У Бечу је ова област сматрана варварским и полуоријенталним подручјем које треба цивилизовати. Систематско гушење националних, верских и политичких права изазивало је незадовољство код Срба у Хабзбуршкој монархији, нарочито у Босни и Херцеговини, где су били најбројнији народ.³² Тамошњи Срби имали су веома јаку националну свест и што је притисак аустроугарских власти на њих био јачи и бруталнији, то је и њихова решеност за ослобођење и уједињење са Србијом све више јачала.

У току двадесет три године постојања Краљевине СХС (Краљевине Југославије) формирано је тридесет осам влада, при чему су највише влада (двадесет осам), формирали радикали. Влади је била поверена управа над земљом, унутрашња и спољна политика, да води бригу о склапању мира и утврђивању државних граница и друго. Послови су вођени на основу Закона о устројству централне државне управе Краљевине Србије из 1862. године. Организација, надлежности и послови појединих министарстава били су регулисани засебним указима. Први задаци Владе на међународном плану били су добијање међународног признања југословенске државе и регулисање државних граница.³³

³¹ Дедијер В.: *Сарајево*, 1914, Београд, 1966, стр. 118.

³² Ковић М.: *Цивилизаторска мисија Аустроугарске на Балкану – поглед из Београда (1901-1914)*, часопис за историју, *Истраживања*, бр. 22, Филозофски факултет, Нови Сад, 2011, стр. 365-371.

³³ Димић Љ.: *Министарски савети Краљевине Југославије 1918-1941. године*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005, стр. 250, 272.

Последња реорганизација српског Министарства иностраних дела (МИД) извршена је у току Првог светског рата, у суженој форми на Крфу, а обухватила је формирање новог југословенског одеска који је био организован по угледу на некадашње ПП одељење МИД-а. Након Првог светског рата, прва организација југословенског МИД-а обухваћена је Уредбом од 5. маја 1919. године, а на основу идеја садржаних у три пројекта нових закона и закона о изменама и допунама закона, који су настали у периоду 1903–1910. године, али никада нису изнети пред Народну скупштину на разматрање и усвајање.³⁴

Министарство иностраних дела Краљевине СХС наследило је Министарство иностраних дела Краљевине Србије. Прва реорганизација МИД-а спроведена је доношењем Уредбе од 5. маја 1919. године, а према доступним информацијама овај правни акт је израђен у изузетно кратком року, јер је био заснован на три ранија пројекта измене из 1886. године.³⁵ Након доношења ове уредбе, у оквиру Политичког одељења почело је формирање тела задуженог за Албанију, а на предлог Николе Пашића. Наиме, тада је делегација Краљевине СХС на Мировној конференцији у Паризу припремила меморандум у којем је тражила припајање северног дела Албаније у случају да се не обнови албанска држава у границама из 1913. године.³⁶ Формирање овог тела трајало је до августа 1919. године, првенствено због природе и поверљивости посла. Формално је извршено у оквирима МИД-а, под званичним називом IV одсек Политичког одељења. Важно је поменути да је ово одељење формирано у периоду када се још није могло знати какву ће одлуку донети велике силе о судбини Албаније. Тадашња владајућа политичка елита имала је једну идеју у погледу албанске државе. Наиме, примарни циљ била је обнова њене независности у границама из 1913. године, а секундарни да Краљевина СХС тражи да јој се додели северни део њене територије, уколико Мировна конференција буде одлучила да одобри некој другој држави право окупације или протектората над Албанијом. Зато је почетни задатак IV одсека био да у северној Албанији припреми терен за све евентуалности. Значајан део активности овог одсека био је посвећен четничким акцијама на албанској територији током 1920. и 1921. године. Додатне мере безбедности везане за рад IV одсека ПО МИД, познатог и као „Арбански одсек” предузете су у јесен 1924. године, када је почела припрема терена за повратак Ахмеда бега Зогуа на власт у Албанији.³⁷

У формалном смислу конзуларна служба није била задужена за обавештајни рад, иако су конзулати имали задатке и за ове врсте послова, посебно у суседним државама. Разлог треба тражити у чињеници да је нова држава СХС била окружена државама са којима је имала нерешене пограничне или мањинске проблеме, изузев Грчке. Тако је Италија спроводила план подршке унутрашњим или спољним непријатељима Краљевине СХС. С друге стране, из Албаније и Бугарске често су упадале комите са циљем да изазову оружане немире у Македонији

³⁴ Љушић Р.: Од Правитељствујушег совјета до Министарског савета– Владе у Кнежевини и Краљевини Србији (1805–1918), у: *Србија 19. века. Изабрани радови*, књ. 3, Београд, 2005, стр. 147

³⁵ Стевановић Д. Л. *Реорганизација наше дипломатске струке*, Хрватски штампарски завод, Загреб, 1920, стр. 4, 6.

³⁶ Митровић А.: *Југославија на Конференцији мира 1919-1920*, Београд, 1969, стр. 120, 171.

³⁷ Мишић С.: *Албанија: пријатељ и противник. Југословенска политика према Албанији 1924-1927*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 63.

и Косову.³⁸ Тако је конзулат на Крфу, поред осталих послова, био задужен за обавештајни рад према јужној Албанији и сарадњу са албанском политичком емиграцијом. Конзулат у Барију је, поред редовних конзуларно-административних послова, био задужен и за обавештајни рад са албанском емиграцијом у Италији. Конзулат у Грацу је, поред бриге о Штајерским Словенцима, имао улогу и обавештајног центра према Италији, Штајерској и Аустрији. Поред наведених, и друга конзуларна представништва у непосредном окружењу имала су обавештајну улогу. С друге стране, и конзуларна представништва у државама које нису биле југословенски суседи имала су политичко-обавештајне улоге. Тако је Генерални конзулат у Минхену пратио рад свих реакционарних организација и појединача који су желели ревизију исхода Првог светског рата, њихове контакте са Хрватима и сепаратистима у Краљевини СХС. Током 1926. и 1927. године, преко Генералног конзулата покушано је јачање политичких веза са Баварском на основу заједничке антииталијанске политике. Ипак, централизација која је спроведена у Вајмарској републици знатно је умањила значај Минхена за спољну политику, а Генерални конзулат је крајем двадесетих година престао са обављањем политичких дужности. Поред наведеног, конзулатима су додељивани и политичко-обавештајни послови привременог карактера. Тако је генерални конзулат био, према потреби, задужен за обавештајну делатност према СССР-у. Међутим, нису сва конзуларна представништва добијала неопходна финансијска и друга средства за стварање и одржавање поверљиве службе. Тако нису могли да шаљу ни примају шифроване телеграме, па су поверљиве информације и извештаје слали преко курира или надлежном посланству на шифровање.³⁹

У овом периоду конзуларни и обавештајни рад одвијао се под отежаним околностима, првенствено због сталне опасности од напада у многим државама које су биле непријатељски настројене према Југославији. Тако, на пример, конзулат у Валони био је под сталном присмотром албанске полиције, што је отежавало рад, а посланство у Тирани је током 1927. и 1928. године добијало претећа писма од ВМРО због обавештајног рада према појединцима и групама које су организовале велики број упада на југословенску територију преко Албаније. И у Италији је била слична ситуација, само што су носиоци активности били италијански фашисти.⁴⁰

У развоју обавештајне делатности Министарства иностраних дела посебно значајан покушај био је успостављање сарадње са Министарством Војске и Морнарице (МВиМ), ради размене информација које би прикупљали обавештајни органи обе службе. Ова иницијатива потекла је од МВиМ, при чему су дефинисане и врсте информација које су од посебног значаја и које треба прикупљати на терену. С тим у вези, МИД и МВиМ су очекивали од посланстава и војних аташеа знатно већу већу сарадњу на пољу политичког, економског, географског и културно-просветног обавештајног рада. Међутим, сарадња војне и цивилне дипломатије није постојала на пољу политичке обавештајне службе. Посланици и војни аташеи користили су

³⁸ Лопандић Д.: *Време сјаја, време таме, Дипломате у вртлогу историје од XIII века до 1941. године*, Архипелаг Београд, 2015, стр. 236-238.

³⁹ Мићић С.: *Од бирократије до дипломатије: историја југословенске дипломатске службе 1918-1939*, Институт за новију историју, Београд, 2018, стр. 262-264.

⁴⁰ Мићић С.: *Од бирократије до дипломатије: историја југословенске дипломатске службе 1918-1939*, Институт за новију историју, Београд, 2018, стр. 303-304.

засебне обавештајне мреже и нису међусобно размењивали прикупљене податке ради њихове провере, а размена информација вршена је преко централа.⁴¹

У дипломатским и конзуларним представништвима били су и припадници Министарства унутрашњих дела. Наиме, пракса министарства била је и прикривање идентитета својих обавештајних органа који су радили у иностранству. У односу на официре који су у земљи домаћина пријављивани као војни аташеи, полицијски чиновници су званично постављани за дипломатске или конзуларне чиновнике, иако је било примера да су пријављивани и као новинари (дописници) Одељења за штампу МИД-а. Увођењем у дипломатску листу државе домаћина, омогућене су им дипломатске повластице а, с друге стране, прикривен њихов обавештајни рад. Њихово постављање у структуре дипломатско-конзуларних представништава започето је 1920. године, а посебно су значајна била места у Софији, Будимпешти, Бечу и Риму. Њихова најважнија функција била је контрола сумњивих лица која су намеравала да пређу на југословенску територију, као и праћење активности емигрантских организација које су имале негативан однос према југословенској држави. Посебно је значајно напоменути да тадашња Југославија, до убиства краља Александра у Марсеју, није имала успостављену обавештајну службу у Француској, Белгији, Холандији, Луксембургу и Швајцарској. Дипломатска служба није била погодна за вођење обавештајних послова због званичног положаја код државе домаћина, али и због нерасполагања стручним особљем и недостатка средстава за рад. С друге стране, у круговима дијаспоре биле су развијене јаке организације сепаратистичког, терористичког и комунистичког карактера.⁴²

Уставним конституисањем ФНРЈ 1946. године обавештајна компонента је ушла у нову фазу развоја. У оквиру безбедносно-обавештајног сектора од 1949. године налазила се и Служба за истраживање и документацију (СИД) у саставу Министарства иностраних послова.⁴³ Ова служба била је надлежна за прикупљање политичких и економских информација о страним државама, о југословенској емиграцији и односима у тадашњем блоковској подели света. Предметни задаци остваривани су преко дипломатских представништава у другим државама. У оквиру ове службе деловала су одељења која су била задужена за поједине регионе и државе. Њихов задатак био је прикупљање, анализа, обрада и достављање обавештајних података Савезном секретаријату за спољне послове, Председништву СФРЈ и ЦК СКЈ.⁴⁴ Та служба била је у саставу Министарства иностраних послова све до 2007. године, када је дошло до системских промена у организацији и функционисању органа државне безбедности, па је укинута. На тај начин дошло је до дисконтинуитета у функционисању једног дела обавештајне компоненте значајне за безбедност државе.

⁴¹ Мићић С.: *Од бирократије до дипломатије: историја југословенске дипломатске службе 1918-1939*, Институт за новију историју, Београд, 2018, стр. 362-363.

⁴² Мићић С.: *Од бирократије до дипломатије: историја југословенске дипломатске службе 1918-1939*, Институт за новију историју, Београд, 2018, стр. 375-376.

⁴³ Милошевић М., Богдановић Б.: *Безбедност обновљене Србије*, Службени гласник, Београд, 2004, стр. 164-165.

⁴⁴ Žunec O., Domišljenović D.: *Obavještajno-sigurnosne službe Republike Hrvatske, Jesenski i Turk*, Zagreb, 2000, str. 35, 36.

Закључак

Данас у Србији, у оквиру (под)система безбедносно-обавештајних служби, постоје само три службе, иако су у ранијем периоду постојале најмање четири. Садашња структура служби је неадекватна из више разлога, при чему су два најважнија. Најважнији се огледа у чињеници да је значајан део изазова, ризика и претњи по безбедност и међународни положај Србије изван сфере интересовања постојеће обавештајне службе која је војног карактера. То се, пре свега, односи на процесе који се одигравају на глобалном и регионалном нивоу, на економска кретања, финансијске процесе, технолошке иновације, али и повремене нове изазове (светска финансијска криза, неконтролисана миграције и слично). Поред наведених догађаја, у свету се дешавају и сталне промене и другим сферама, које могу да утичу и на безбедност Републике Србије. Други разлог, али ништа мање значајан, јесте постојање две војне и једне цивилне службе. Наведена структура служби безбедности упућује на погрешан закључак да је српска држава у одређеној мери милитаризована.

Поред тога, структура служби безбедности указује на постојање једне обавештајне и две безбедносне службе. И у овом случају може се погрешно закључити да Србија има више унутрашњих него спољних облика угрожавања. Према додељеним надлежностима садашње службе су знатно уже професионално усмерене и ниједна нема у приоритету наведену проблематику. Међутим, то не искључује могућност да се постојеће службе не могу бавити и тим проблемима, али је суштинско питање да ли за то имају капацитета и довољно стручних кадрова. Формирањем посебне спољне цивилне обавештајне службе државни органи били би у могућности да знатно ефикасније процењују све важније изазове, ризике и претње које се тичу безбедности, интереса и међународног положаја државе. То би, поред осталог, у знатној мери допринело повећању капацитета укупног система безбедности. За то постоје различите организационе могућности, као што је успостављање нове обавештајне службе, или да се постојеће ојачају и оспособе ради ефикасног одговора на постављене захтеве.

Неопходно је навести и да се дисконтинуитет стратешке културе у области безбедности и организовања система безбедности читава и у прекидању дуге традиције постојања и деловања цивилне обавештајне службе Србије, која је у прошлости чинила ослонац позиционирању државе у међународној политици. Укидањем Службе за истраживање и документацију, у глобализованој ери међународних односа, не представља само пуки дисконтинуитет на националном нивоу већ и својеврсну иронију.

Литература

[1] Вишњаков Ј. В.: Македонски покрет и преврат у Србији 29. маја 1903, *Токови историје*, бр. 3, Институт за новију историју Србије, Београд, 2010.

[2] Војводић М.: *Путеви српске дипломатије. Огледи о спољној политици Србије у XIX и XX веку*, Клио, Београд, 1999.

[3] Војводић В.: *У духу Гарашанинових идеја: Србија и неослобођено Српство*, Просвета, Београд, 1994.

[4] Вучетић Б.: Прилог за биографију Антонија Тодоровића (1880-1971), *Историјски часопис*, бр. LV, Историјски институт, Београд, 2007.

- [5] Дедијер В.: *Сарајево, 1914*, Београд, 1966.
- [6] Димић Љ.: *Министарски савети Краљевине Југославије 1918-1941. године*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005.
- [7] Žunec O., Domišljenović D.: *Obavještajno-sigurnosne službe Republike Hrvatske*, Jesenski i Turk, Zagreb, 2000.
- [8] Kim J.: *Cultural Dimensions of Strategy and Policy*, US Army War College 2009.
- [9] Ковић М.: Цивилизаторска мисија Аустроугарске на Балкану – поглед из Београда (1901-1914), *Истраживања*, бр. 22, Филозофски факултет, Нови Сад, 2011.
- [10] Лопандић Д.: *Време сјаја, време таме – дипломатија у вртлогу историје од XIII века до 1941. године*, Архипелаг, Београд, 2015.
- [11] Лопичић Ђ.: *Конзуларни односи Србије (1804-1918)*, Завод за уџбенике, Београд, 2007.
- [12] Љушић Р.: Од Правитељствујушег совјета до Министарског савета– Владе у Кнежевини и Краљевини Србији (1805–1918), у: *Србија 19. века. Изабрани радови*, књ. 3, Београд, 2005.
- [13] Милошевић М., Богдановић Б.: *Безбедност обновљене Србије*, Службени гласник, Београд, 2004.
- [14] Мићић С.: *Од бирократије до дипломатије: историја југословенске дипломатске службе 1918-1939*, Институт за новију историју, Београд, 2018.
- [15] Митровић А.: *Југославија на Конференцији мира 1919-1920*, Београд, 1969.
- [16] Мишић С.: *Албанија: пријатељ и противник. Југословенска политика према Албанији 1924-1927*, Службени гласник, Београд, 2009.
- [17] Перовић Л.: Милан Пироћанац о краљу Милану Обреновићу, *Токови историје*, бр. 3-4, Институт за новију историју Србије, Београд, 2002.
- [18] Поповић Б. Љ.: *Историја Министарства иностраних дела Србије*, Дипломатска академија, Београд, 2005.
- [19] Ронге М.: *Разведка и контрразведка*, Москва, 1939.
- [20] Самарџић М.: Делатност Милутина Гарашанина на организовању српске пропаганде у старој Србији и Македонији 1885. године, *Историјски часопис* бр. 51, Историјски институт Београд, 2004.
- [21] Србија и ослободилачки покрет на Балкану (1856-1878), књига 1, Београд, 1983.
- [22] Српске новине, *Службени дневник Краљевине Србије*, бр. 172, од 01. 08. 1908.
- [23] Српске новине, *Службени дневник Краљевине Србије*, бр. 252, од 16. 11. 1910.
- [24] Стевановић Д. Л. *Реорганизација наше дипломатске струке*, Хрватски штампарски завод, Загреб, 1920.
- [25] Стојанчевић В.: *Обавештајна служба у Карађорђевој и Милошевој Србији – историјска грађа*, ВИЗ, Београд, 2008.
- [26] Swedler A.: Culture in Action: symbols and strategies, *American Sociological Review*, Vol. 51, No.2, 1986.
- [27] Troje A.: Strateška kultura kao analitički alat: istorija, mogućnosti, geopolitika i vrednosti – primer EU, *Bezbednost Zapadnog Balkana*, CCVO, br. 14, Beograd, 2009
- [28] Уредба са законском снагом о уређењу МИП и дипломатских и конзуларних заступништва Краљевине Југославије у иностранству од 18. августа 1939, *Службене новине* бр. 187-LXV.
- [29] Herman M.: Intelligence and Policy: Comment. – In: *Intelligence and National Security*, Vol. 6, No. 1 1991.
- [30] Штрбац К., Милосављевић Б.: Повезаност стратешке културе и стратешког понашања Израела, *Култура полиса*, бр. 38, Нови Сад, 2019.