

Радојица С. Лазих

Академија за националну безбедност, Београд

ОБАВЕШТАЈНИ РАД И ДИПЛОМАТИЈА

Сажетак

Савремене обавештајне и дипломатске активности везују се за настанак модерних држава. Ипак, од када историја памти и записује односе између друштвених група, постоји у извесној мери и облику и обавештајна активност и дипломатија.

Скоро сви стари народи су имали неку врсту гласника за преговоре о миру, али исто тако и за објаву рата. Ваљани обавештајни подаци о противнику, веома често, били су одлучујући у постизању победе у ратовању. Познати кинески војсковођа и стратег Сун Цу, у делу *Умеће ратовања*, посебан значај придавао је обавештајном раду у сагледавању противника.

С друге стране, већ у античком периоду се појављује свест о неопходној неповредивости изасланика – преговарача, а много година касније успостављају се и правила о томе. Већ са првим појавама организоване дипломатске активности поставља се врло јасна граница шта је дозвољено, а шта није. Оно што није дозвољено, односно што прелази ту границу, свакако, спада у обавештајну активност.

У овом раду главни акценат истраживања фокусиран је на однос између обавештавања, као једне од основних функција дипломатских представника и обавештајног рада, као делатности служби безбедности. У покушају да се направи разлика између ових активности, на основу доступних извора, анализираће се и одређени примери из политичке праксе у различитим деловима света, као и политизација обавештајних података.

Кључне речи: дипломатија, безбедност, обавештавање, обавештајни рад, службе безбедности, политичке одлуке

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Када је у питању почетак развоја данашње, савремене дипломатије може се сасвим поуздано рећи да је то петнаести век.¹⁾ Исто то могло би се рећи и за почетак стварања савремених служби безбедности и обавештајног рада.

У том периоду, међу италијанским државицама, у склопу трговачких послова, почиње веома озбиљно да се развија ова врста делатности. Богате италијанске градске републике имале су због својих разгранатих трговачких интереса потребу да путем својих представника одржавају везе са другим државама, а исто тако и да прикупљају преко поверљивих људи и добро чуване информације о противничкој страни.²⁾

Чувени извештаји млетачких посланика, које су подносили након завршетка својих мисија, говоре у прилог чињеници да се и у то време озбиљно прилазило том занату. У тим извештајима говори се, углавном, о политичком, а пре свега, привредном стању те државе и о њеном односу са државом за коју је припремљен извештај. Већ ту налазимо зачетке и данашње економске дипломатије.

На основу тога, с пуним правом се може рећи да су италијанске средњовековне државице у својим трговачким пословима прикупљале преко својих јавних и тајних канала и обавештајне податке, који су, углавном, били политичко-економског карактера и који су имали изузетну важност за даљи развој трговачких послова.³⁾

Упоредо са тим активностима, „почев од 15. века, развијала се и обавештајна и контраобавештајна делатност, што је касније изазивало и противакције других земаља. Насупрот спољној обавештајној функцији дипломата, унутрашња обавештајна служба осавремењује се тек у другој половини 18. века, са уобличавањем органа полиције јавне безбедности у Француској, Аустрији и другим европским земљама“.⁴⁾ У каснијем периоду, дипломатија је

1) Опширније о томе види у: Давид Ђ. Дашић, *Дипломатија, Савремена и Економска*, КИЗ „Алтера“, Београд, 2013, стр. 58–60; Игор Јанев, *Увод у дипломатију*, АГМ књига, Београд, 2015.

2) Види: Милан В. Делић, *Обавештајна делатност*, МУП РС, Београд, 1996, стр. 13–16; Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада*, КПА, Београд, 2010, стр. 18–20.

3) Познато је да су и знаменити италијански песници попут Дантеа и Петрарке имали значајне дипломатске мисије за потребе Фиорентинске републике.

4) Види: Милан Милошевић, *(Контра)штијунажа*, Медијски центар „Одбрана“, Београд, 2010, стр. 31; Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада*, нав. дело, стр. 21.

представљала обавештајни фактор у толикој мери да се у 16. и 17. веку за дипломату усталио термин „часни шпијун“ (*espion honorable*). У то време се у Европи јављају и први квалификовани стручњаци за шпијунажу и контрашпијунажу, од којих су неки имали ранг државних саветника и министара.⁵⁾

Даљи развој дипломатије, као јавне делатности, умногоме је отежавала чињеница да је постојало неповерење према тој професији, јер се за њих говорило да су „привилеговани шпијуни, који су опасни за мир и поредак државе“.

Такво неповерење није било само према страним представницима, већ и према властитим, па је, рецимо, „према млетачким дипломатским правилима, која су била усвојена и у другим државама, ни један посланик у иностранству није смео примити ма какве поклоне и није могао остати на положају у једној земљи више од две, односно до три године“,⁶⁾ а од 1749. године до четири године.⁷⁾ У историји дипломатије било је подоста примера да се са овом професијом поступало на суров начин (рецимо у једном периоду Отоманске империје). Овакво схватање о посебном положају дипломатских представника није се ни касније изменило у својој основи. Отуда постоји обавеза државе пријема да дипломатском представнику државе одашиљања пружи посебну врсту заштите.

Родоначелником дипломатије сматра се француски кардинал Ришеље (*Armand Jean du Plessis de Richelieu*, 1585-1642), који је 1626. године основао прво министарство спољних послова. Њему се, такође, приписују и заслуге да је, истовремено, организовао и веома ефикасну обавештајну службу.

2. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ ОБАВЕШТАЈНИХ И ДИПЛОМАТСКИХ АКТИВНОСТИ

Обавештајни рад се најчешће дефинише као планирање, сакупљање, анализа и достављање (дисеминација) корисницима поверљивих информација у сврху конкурентног доношења политичких, безбедносних, економских и других одлука од стране

5) Милан Милошевић, (*Контрашпијунажа*, нав. дело, стр. 32.

6) Види: Павле Каровић, „Дефиниција дипломатије“, у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопичић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 77.

7) Види: Богдан Кризман, „Хисторијски развитак дипломатије“, у зборнику: *Дипломатија* (приредио: Ђорђе И. Лопичић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 56.

руководства државе.⁸⁾ Са правовременим и ваљаним информацијама о догађајима или активностима који предстоје или су у току,⁹⁾ они који доносе одлуке могу стећи одлучујућу предност над противницима и у мирнодопско и у ратно време. Зато се „подаци морају добити од људи који познају околности у којима се налази непријатељ“.¹⁰⁾ Тако обавештајни рад утиче на расподелу моћи у међународном систему. Џон Брус Локхарт (*John Bruce Lockhart*), бивши заменик директора Британске тајне обавештајне службе (СИС), каже да „есенцијална вештина тајне службе је да обави посао тајно и да може да порекне да га је обавила“.¹¹⁾

Обавештајна служба, по правилу, увек је у центру спољно-политичких збивања. Она прати и анализира догађаје од интереса за државу, али и припрема и спроводи одређене активности за нарушавање система безбедности других држава. Добри обавештајци пружају кључну подршку дипломатији, укључујући ту и различите стратегије присиле, изградње поверења и застрашивања, чији успех зависи од темељног разумевања реакција, рањивости и намера циљане земље. Обавештајни рад, такође, омогућава спровођење тајних политика и тајних акција и тиме утиче на збивања у међународној заједници.¹²⁾

С друге стране, дипломатија је дефинисана као „процес дијалога и преговора, у коме земље остварују своје односе и раде на постизању циљева другим средствима“.¹³⁾ За обављање дипло-

8) Андреја Савић, *Увод у државну безбедност*, ВШУП, Београд, 2000, стр. 42; Роман Ронин, *Обавештајни рад*, ЈР „Службени гласник“, Факултет безбедности, Београд, 2009, стр. 29; Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада*, нав. дело, стр.24–33; Радојица Лазић, *Контрола служби безбедности у Србији*, Академија за националну безбедност, ЈП „Службени гласник“, стр. 43; Len Scott, Peter Jackson, „The Study of Intelligence in Theory and Practice“, *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2, Taylor & Francis Ltd, 2004, стр. 139-167; Richard Betts, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*, Columbia University, New York, 2007, стр. 14–15; Љубомир Стајић, *Основи система безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Београд, 2015, стр. 226–229.

9) Роман Ронин, *Обавештајни рад*, нав. дело, стр. 29–31.

10) Сун Цу, *Умеће ратовања*, Бабун, Београд, 2014, стр. 175.

11) Види: Len Scott, „Secret Intelligence, Covert Action and Clandestine Diplomacy“, *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2, Taylor & Francis Ltd, 2004, стр. 322.

12) Види: Милан Петковић, *Тајни Ратници*, Тетра ГМ, Београд, 1996, стр. 8; Андреја Савић, Младен Бајагић, „Улога обавештајне активности у спољној политици“, *Наука, безбедност, полиција*, Полицијска академија, вол. 8, број 1, Београд, 2003, стр 17–42; Марко Парезановић, „Специјалне службе и енергетска безбедност“, *Национална безбедност*, бр. 1, Београд, 2014, стр. 37; Љубомир Стајић, Радојица Лазић, *Увод у националну безбедност*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2015, стр. 385.

13) Види: Adam Watson, *Diplomacy: The Dialogue Between States*, Routledge, London, 1991, стр. 11; Душан Васић, *Превентивна дипломатија - Теоријски концепт, нормативни*

матских активности тајне службе су коришћене и у ранијем периоду, када су послове дипломатије, тајних акција и прикупљање обавештајних података обављали исти људи. Са стварањем модерних обавештајних служби дошло је до раздвајања ових функција.

Тајна дипломатија је моћно оружје сваке државе у преговорима са другом страном. Истина, о тој вештини веома мало се зна, а још мање се говори. То је и разумљиво, зато што су то тајновите активности, које се ретко износе у јавност. Било је случајева да су и обавештајне службе биле ангажоване у таквим преговорима са противничком страном или са противничким странама. Тиме није искључена могућност да у одређеним ситуацијама може доћи до преклапања између обављања тајне дипломатије и прикупљања обавештајних података.

С обзиром да успешна дипломатија укључује коришћење „меке“ и „тврде моћи“, у одговарајућој сразмери и у право време, а да тај успех понекад захтева тајност, обману и кршење закона у другим земљама, то понекад, нарочито у демократским државама, може довести и до постављања етичких питања, о правим циљевима обавештајног рада.

Примере лошег обавештајног рада налазимо у случају напада САД на Ирак. Влада САД је 2003. године захтевала да ирачки лидер Садам Хусеин преда оружје за масовно уништење или ће га напасти. Садам је одбио да то учини, па су га напали. Обавештајне службе су применом тајних мера, метода и поступака, одиграле кључну улогу, док су владе обе земље процењивале претње и кројиле стратегије. Ипак, обе службе су доживеле неуспех: Садам је потценио одлучност САД, док су САД погрешно или намерно процениле оружје за масовно уништење Ирака.¹⁴⁾

Супротан пример, о делотворности обавештајног рада, представља ситуација када је Израел планирао и извршио изненадни напад на нуклеарни реактор у Сирији 2007. године. Избеглица из Ирана је, наводно, обавештајној служби Израела дао поверљиве податке о реактору. Израелски обавештајци, оператив-

оквир и политичке контроверзе, ЈП „Службени гласник“, Правни факултет у Београду, Београд, 2010, стр. 14–16; више о томе видети: Миодраг Митић, *Дипломатија – делатност, организација, вештина, професија*, ЈП „Службени гласник“, 2001, Београд; Миленко Крећа, *Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право)*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.

14) Види: Извештај Чилкотове комисије о седмогодишњем рату у Ираку, који је објављен 6. јула 2016. године (John Chilcot, *The Report of the Iraq Inquiry*); „Британски извештај о Ираку: Ушли у рат због Блерових лажи“, *Вечерње новости*, 6. јул 2016. године.

ном активношћу и уз помоћ моћних техничких средстава су га прецизно лоцирали, па су га израелски бомбардери уништили. После краће конфузије, овај инцидент се завршио без избијања рата.¹⁵⁾

Познати примери из историје обавештајне делатности показују да су, чак, и пријатељске земље користиле такве технике, једна према другој, да би штитиле своју безбедност и своје националне интересе.¹⁶⁾

Развој интернета направио је праву револуцију у размени података и довео је до тога, да се обавештајне способности данас проширују и омогућавају и приватним организацијама да размењују информације у реалном времену. Тако су данас многе алатке „меке моћи“ доступне и терористичким групама и међународним криминалним организацијама, као и обичним људима. Оне се могу користити и у сајбер простору.¹⁷⁾

Обавештајни теоретичари су у праву када тврде да се обавештајне службе баве најстроже чуваним тајнама, њиховом крађом, чувањем и стварањем, те да се по томе разликују од већине других делатности државних институција, који се баве прикупљањем информација. Претерани фокус на конспиративности, међутим, може обавештајни рад да сузи и тако да га доведе до неуспеха. Ако би обавештајци тражили само информације

15) Израелска војска бомбардовала је у септембру 2007. године једну зграду, у изградњи, у рејону Ал-Кибара, за коју су обавештајне службе претпостављале да представља постројење за производњу нуклеарног материјала; видети: мемоаре бившег америчког председника Џорџа Буша Млађег „Тренуци одлуке“, издате у новембру 2010. године. Буш каже да је, на захтев Израела, разматрао могућност војног напада на један сиријски, како се сумњало, нуклеарни објекат. Бивши председник је, на крају, ипак, одлучио да не нареди тај напад. Израел је, касније, сам уништио поменути објекат, за који је Сирија демантовала да му је сврха развој нуклеарног наоружања.

16) Пре уласка САД у Први светски рат, сер Вилијам Вајзмен је давао неформалне савете америчком председнику. Иако га је Вудро Вилсон, наводно, гледао као сина, Вајзмен је заправо био британски шпијун и утицајни агент који је имао задатак да намами САД да уђу у рат, на страни Велике Британије. Насупрот Немачке, која се користила подморницама и саботажама, а које су биле увреда за дотадашњу неутралност САД, Британија је мудро преко Вајзмена стекла симпатије САД, уз помоћ правовремених информација. Нешто више од две деценије касније други британски агент, Вилијам Стивенсон, преносио је обавештајне податке, од којих су неки били лажни, америчком председнику Френклину Рузвелту, да би увукао САД у Други светски рат. Тако је Британија оснажила „меку моћ“, насупрот „тврдој моћи“ присиле. Алатке које је Британија користила могле би се назвати „паметним елементима државне моћи“, јер нуде рафиниране опције за оне који доносе одлуке у циљу остваривања потреба и интереса своје земље.

17) Рецимо, познат је податак да је Иран 2010. године претрпео напад компјутерског вируса *Stuxnet* (Стакснет) који је, наводно, оштетио његове компјутерске системе у кључним индустријским и војним секторима, укључујући ту и нуклеарну електрану Бушер.

које конкуренти држе у тајности, могле би им промаћи прилике да експлоатишу незнање друге стране, да буду изманипулисани од противничких безбедносних служби. Примера ради, терористи који су напали САД 11. септембра 2001. године нису морали да краду америчке тајне податке. Они су информације, на врло једноставан начин, могли прикупити са ваздухопловних линија летења, као и програма за обуку пилота – што представљају податке који су на располагању широком кругу корисника (такозвани „јавно доступни извори“).

Обавештајна заједница мора бити у потпуности на страни оних који доносе одлуке да би се њеним производима (прикупљеним информацијама) веровало. Ако дипломате сматрају да обавештајци раде против њих, или да ови други не верују да ће дипломате заштитити њих и њихове изворе информација, оне те две групе пропада и сигурно ће утицати да се изгуби веома битна предност када је у питању супериорност информација. Због свега тога надзор обавештајног рада је од изузетног значаја.¹⁸⁾

3. ПОЛИТИЗАЦИЈА ОБАВЕШТАЈНОГ РАДА

Да би се схватио значај обавештајне делатности и коришћење тих података у јавној дипломатији, важно је разумети на који начин се обавештајни подаци могу користити у дипломатским активностима и како на такав начин прикупљена сазнања могу бити исполитизована. У том смислу, „јавна дипломатија се комбинује са обавештајним радом када извршна власт неке државе жели да у политичке сврхе искористи одређене обавештајне процене, да оправда неку своју политику или акцију пред широм јавношћу“.¹⁹⁾ Тако се коришћење обавештајних података у јавној дипломатији може концептуализовати као да долази после фазе „дисеминације“ у свеукупном обавештајном циклусу. Главни задатак ове стратегије је да утиче и промени јавно мњење.²⁰⁾

У прошлости су владе, можда, веровале да је у њиховом интересу да изнесу само обавештајне информације које подржавају њихове политичке циљеве, а да мање пажње придају упозорењи-

18) Види: Радојица Лазих, *Контрола служби безбедности у Србији*, нав. дело, стр. 25–35.

19) Jonathan Pinkus, „Intelligence and Public Diplomacy: The Changing Tide“, *Journal of Strategic Security*, Vol. 7, No. 1, Spring 2014, стр. 34.

20) Abiodun Williams, „Public Diplomacy in an Age of Faith“, in: *Toward a New Public Diplomacy* (ed. Philip Seib), Palgrave Macmillan, New York, 2009, стр. 233.

ма садржаним у обавештајним проценама. Међутим, на примеру Велике Британије и спроведених истрага о политизацији, односно злоупотреби обавештајних података и сазнања о Ираку указују нам на то да су носиоци извршне власти спремни за промену. Да би повратиле поверење јавности и САД и Велика Британија ће морати да износе неке обавештајне информације на транспарентнији начин, ако сматрају и ако планирају да податке прикупљене на тај начин користе за потребе јавне дипломатије. Релевантни показатељи у овом случају говоре да је стратегија коришћења обавештајног рада у јавној дипломатији злоупотребљена. Сасвим је јасно да ће подаци до којих долазе обавештајне службе послужити владајућом номенклатури као подршка у остваривању одређених политичких циљева. То не значи да до те мере и на такав начин треба исполитизовати обавештајни рад.

4. ОБАВЕШТАВАЊЕ И ОБАВЕШТАЈНА ДЕЛАТНОСТ

Одредбама Бечке конвенције о дипломатским односима изричито је забрањено мешање дипломатских представника у унутрашње ствари земље домаћина, као и активности неовлашћеног прикупљања података, што је у потпуној супротности са функцијом „обавештавања дозвољеним средствима“, као и принципом поштовања територијалног права. У том смислу недопустиве су било какве тајне активности у корист државе одашиљања.²¹⁾

Када се говори о основним функцијама дипломатских мисија, свакако, једна од најважнијих је „право на обавештавање“. У том смислу веома је битно разграничити докле досеже и где престаје функција дипломатског обавештавања, а када она прелази у функцију обавештајне делатности. Ово је од нарочите важности, јер је обавештавање једна од најважнијих функција сваке дипломатије. Информације које дипломате шаљу својим каналима су од пресудне важности за заузимање политичких, војних, економских и других ставова државе коју дипломата представља. До које ће мере дипломатски представници развити своју активност на плану обавештавања, обично зависи од „налога“ које добијају од државе одашиљања, као и од одређених војних, економских политичких и других аспирација те државе у том делу света,

21) Више о томе види: Љубомир Стајић, Радојица Лазичић, *Увод у националну безбедност*, нав. дело, стр. 385.

као и од карактера њихових билатералних односа.²²⁾ Извори обавештавања су бројни и широко схваћени. Ипак, они се могу, на основу важности, карактера и начина коришћења, сврстати у неколико основних група: 1) државни органи и институције; 2) средства масовних комуникација; 3) непосредно опажање; 4) лични контакти (непосредни контакти са грађанима); 5) шпијунажа и 6) псеудодипломатија.

Државни органи и институције. Правно је регулисано да дипломатски представници своје службене послове обављају преко министарстава спољних послова. Преко тог министарства у држави пријема могу тражити и добити обавештења и информације о свим питањима који су предмет њиховог интересовања, односно интересовања њихове државе, док војни представници (аташеи) такве информације добијају преко министарстава одбране. Дипломатски представници могу различита обавештења тражити и од других државних органа и институција, али ти захтеви морају, на основу норми међународног права, ићи преко министарства спољних послова. Искуства говоре да се оваква процедура не поштује до краја, па самим тим има изузетака, тако да у појединим сегментима постоје директни контакти, пре свега, са одређеним институцијама. То им омогућава да тражене податке прибављају директно од извора, без посредника. Таква пракса је и у Србији.

Средства масовних комуникација. Под средствима масовних комуникација се подразумевају сви „јавно доступни извори обавештавања“: средства јавног информисања (штампа, телевизија, радио), све врсте часописа, научне и стручне литературе, привредне, статистичке и све врсте других публикација и друштвене мреже. У времену у коме живимо ова средства представљају неисцрпан извор обавештавања, па самим тим и дозвољавају дипломатским представницима да их користе без икаквих ограничења.

Имајући у виду широку могућност коришћења масовних комуникација дипломатске мисије се, ипак, опредељују за праћење и изучавање оних јавно доступних материјала из одређених области, који представљају предмет њиховог интересовања. Једна од баријера у том послу је познавање језика. Да би се у већем

22) О овој теми види: Петар Вајовић, „Обавештавање као дипломатска функција“, у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопчић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 226–243; Мило Бошковић, „Права и дужности дипломатских представника и забрањени облици дипломатске активности“, у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопчић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 369–381.

обиму све пратило, потребни су преводилачки тимови. Зато се, углавном, практикује, да се пре одласка на дипломатску дужност учи језик државе у коју се иде на службовање.

Непосредно опажање. Представља, такође, значајан извор прикупљања одређених сазнања. Опажање је вид легалног посматрања војних, привредних и других објеката. Ова активност није у супротности са нормама међународног кодификованог права, јер дипломате имају право слободног кретања и путовања. Такво право може се ограничити забраном кретања у одређеним подручјима, што се може образложити интересима националне безбедности.

Овај вид прикупљања података је још значајнији, јер дипломатски представник непосредни доживљај и лични утисак не може поредити са било којим сазнањем прибављеним на неки други начин. Из тих разлога треба увек имати у виду да одређена путовања дипломатских представника по унутрашњости, поред туристичког, имају и неке друге циљеве, конкретно стицање сазнања за инвестициона улагања у том региону, упознавање са структуром локалног становништва, географски положај подручја, развијеност инфраструктуре и сл.

Лични контакти (непосредни контакти са грађанима). Право на слободу кретања дипломатских представника укључује и право на комуникацију са домаћим, односно са локалним становништвом. Колика се пажња у слању дипломатских представника у савременим условима (нарочито када је у питању шеф мисије, а исто тако и друге дипломате) поклања одабиру лица, говоре показатељи да су они пре доласка и ту државу у обавези да изучавају политичке, економске прилике, као и историју, традицију, културу и језик, како би што успешније обавили своју функцију. Све то чини се са циљем да дипломата што успешније обави постављене задатке.

Шпијунажа. Нормама међународног права регулисано је да дипломатски представници у држави у којој су акредитовани могу прибављати обавештења служећи се свим дозвољеним средствима. Међутим, нигде није дефинисано докле сежу и где су границе дозвољених средстава.²³⁾

У кривичном законодавству већине држава, па и Републике Србије, шпијунажа се третира као теже кривично дело.²⁴⁾ Са

23) Управо, из тих разлога задатак контраобавештајне службе државе домаћина састојао би се у проучавању могућих извора обавештавања, који би могли бити „под ударом“ дипломатских представника.

24) У члану 315. Кривичног законика, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14, као кривично дело шпијунаже,

аспекта међународног права и међународних односа не постоји дилема да оваква активност, односно тајно прикупљање података, на недозвољен начин, представља грубо кршење дипломатске функције и да такви поступци могу нарушити односе између две државе, односно између две државе и међународне организације.

Сузбијање такве делатности свака држава регулише својим законима, а дипломатски представници, на основу Бечке конвенције о дипломатским односима, у обавези су да поштују законе и друге позитивно-правне прописе државе – домаћина.

Откривање и кажњавање лица, за кривична дела шпијунаже у корист стране државе може имати за последицу и проглашавање за „персону нон грата“, дипломатског представника који је на такав начин организовао прикупљање података. Отказивање гостопримства дипломатском представнику је најригорознија и најстрожа мера, јер на основу имунитета лице са дипломатским статусом не може бити позвано на кривичну одговорност. За почињена кривична дела дипломата може одговорати пред органима своје државе.

Дакле, шпијунажа у дипломатији и дипломатским односима међу државама представља ризикантан подухват, али без обзира на то, она се, ипак, упражњава. Најчешћи разлог је што не постоји други начин за прибављање посебно чуваних и важних података и информација.

И поред свега наведеног многобројни примери, нарочито током Хладног рата, који је био обележен и великим шпијунским аферама сучељених страна (нарочито између СССР и САД), говоре нам да је таквих активности било, заиста, много. Нарочито је била изражена у економско-технолошкој и војној сфери, кроз крађу техничких проналазака. Епилози таквих потреса завршавали су се протеривањем одређеног броја дипломатских пред-

подразумева следеће инкриминисане активности: „1) Ко тајне војне, економске или службене податке или документе саопшти, преда или учини доступним иностраној држави, иностраној организацији или лицу које им служи, казниће се затвором од три до петнаест година; 2) Ко за страну државу или организацију ствара обавештајну службу у Србији или њом руководи, казниће се затвором од пет до петнаест година; 3) Ко ступи у страну обавештајну службу, прикупља за њу податке или на други начин помаже њен рад, казниће се затвором од једне до десет година; 4) Ко прибавља тајне податке или документе у намери да их саопшти или преда иностраној држави, иностраној организацији или лицу које им служи, казниће се затвором од једне до осам година; 5) Ако су услед дела из ст. 1. и 2. овог члана наступиле тешке последице за безбедност, економску или војну моћ земље, учинилац ће се казнити затвором најмање десет година; 6) Тајним се сматрају они војни, економски или службени подаци или документи који су законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донесеним на основу закона проглашени тајним, а чије би одавање проузроковало или би могло да проузрокује штетне последице за безбедност, одбрану или за политичке, војне или економске интересе земље.“

ставника једне стране, након чега је друга страна узвраћала, по принципу реципроцитета.²⁵⁾

Важно је напоменути да и поред забране ове делатности и високо запрећених казни, обавештајне службе посежу за недозвољеним начином прикупљања података о земљи домаћину или о некој трећој држави, зависно од тога шта се жели на тај начин сазнати.

Псеудодипломатија. Други назив за ову врсту делатности могао би бити „прикривене активности“, односно „лажна или фингирана дипломатија“. Она обухвата веома широку лепезу најразличитијих иностраних представништава која не уживају у потпуности дипломатски заштиту, као што су: информативне агенције и културни центри одређених држава, дописништва страних медија, трговачка представништва, туристичке агенције, а у последње време и невладине организације. Делатност псеудодипломатских мисија довољан су разлог за интересовање служби безбедности. Без обзира на њихову слободу у извршавању одређених послова којима се баве, евидентно је да су, ове установе, ипак, везане, директно или индиректно, за дипломатске мисије и да од њих посредно или непосредно добијају одређена упутства и усмеравање у свом раду. За разлику од дипломатских представника овај вид псеудодипломатских активности нема ограничења нити у контактирању, нити у слободи кретања и може несметано изучавати и истраживати одређене појаве у тој држави.

Најефикаснији начин за уграђивања „псеудодипломата“, до недавно су била трговинска представништва и дописништва новинских агенција. Таква лица, када би била откривена, ако имају дипломатски статус, од државе домаћина, проглашавана би неподобним, односно *персоном нон грата* и морала би у најкраћем року да напусте територију те државе. Поред напуштања територије, министарство спољних послова државе пријема упутило би оштру протестну ноту држави одашиљања. Поменутом дипломати био би трајно забрањен улазак у ту државу. Слично правило важи и за дипломатске мисије при међународним орга-

25) Дobar пример је мајор Пјер-Анри Бинел (*Pierre-Henri Bunel*), француски официр у седишту НАТО у Бриселу, који је, наводно, нашем „легираном представнику“, генералу Јовану Милановићу, дао поверљиве податке о плану напада НАТО на СРЈ. Због одавања тих података мајор Бинел осуђен је у Француској на десет месеци затвора, а генерал Милановић је, након скандала, повучен у Београд; више о томе види у Милановићевом интервјуу: „Српски шпијун провалио НАТО“, *Вечерње новости*, 1. април 2008. године.

низацијама, с том разликом што држава на чијој територији је смештена међународна организација ту особу не може прогласити непожељном.²⁶⁾

5. ОДНОС ДИПЛОМАТИЈЕ И СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

И поред веома јасних норми међународног права честа је пракса да неке државе у оквиру дипломатских мисија, нарочито при међународним организацијама, „инсталирају“ своје обавештајне пунктове. Такве државе, без обзира на своје националне интересе, излажу своје дипломатско особље великом ризику да буде откривено од контраобавештајне службе државе домаћина и да због тога дође до захлађења односа. Без обзира на јасне норме Бечке конвенције о дипломатским односима, чести су случајеви да одређене државе због ове, али и неких других, недозвољених активности протерају одређени број дипломата друге државе.

С друге стране, без обзира што наведене међународне конвенције на јасан и недвосмислен начин дефинишу дипломатске односе међу државама и државама и међународним организацијама, честа је појава да се под окриљем таквих мисија спроводе и одређени облици обавештајних активности. Из тих разлога националне службе безбедности оперативним мерама и поступцима настоје да пресецају такве делатности.

Упоредо са тим, обавештајне службе, примењујући најразличитије методе, настоје да деловањем, користећи и дипломатски апарат (било уграђивањем својих представника или на неки други начин), допру до најстроже чуваних података у држави интересовања.

Управо из тих разлога, веома танка је демаркациона линија између послова обавештавања и обавештајног рада. Нарочито је то изражено у садашњој, модерно схваћеној дипломатији, када је слобода кретања дипломатских представника и њихових контаката са грађанима државе домаћина, заиста, широко изражена. То значи да постоји велика могућност за успостављање најразличитијих односа, са широким структурама становништва. На тај начин стварају се могућности за прикупљање различитих података.

26) Види: члан 28. 29. и 30. Бечке конвенције о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног карактера (усвојена у Бечу 14. маја 1975. године), *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, број 3/77.

Међутим, када је у питању класични обавештајни наступ, „мета напада“, односно предмет интересовања је унапред исплањан, са јасним циљем. То су најзначајније државне институције и лица која имају приступ подацима и информацијама, које би могле бити од нарочитог значаја за заузимање одређених политичких, војних, економских и других ставова државног врха у чијем интересу обавештајац делује. У ту сврху, све савремене обавештајне и друге службе безбедности стално усавршавају методологију у прикупљању таквих података и сазнања.

Ако упитате обавештајца да ли је сваки прикупљени податак од нарочите важности, сигурно ће вам рећи да постоје врло сложени механизми за анализу и процену прикупљених материјала. Исто тако, ако се анализира активност служби безбедности на пресецању обавештајне делатности, доћи ћете до закључка да је то, такође, мукотрпан посао, који захтева дугорочну и плански организовану активност. У овом послу треба јасно разграничити линију између дозвољених и недозвољених активности лица са дипломатским или неким другим статусом.

Уколико је то добро обучен обавештајац, он се унапред припремио за задатке које треба да извршава. Као што је већ речено, пракса је показала да су трговинска представништва, туристичке агенције, невладине организације и дописништва различитих медија најподеснији за уграђивање обавештајца. Новинарска професија се показала као једна од најприхватљивијих за ову врсту делатности. Под плаштом те професије стварају се могућности за остваривање разноврсних контаката и на тај начин да допрете и до најзначајнијих података.

Службе безбедности и дипломатија једне државе не могу бити и нису у ривалском односу. У својим делатностима, али и тамо где се, понекад, и преплићу у партнерском су односу и нормално је да сарађују. Служе, свако на свој начин, интересима друштва и државе за коју делују. Надлежности и једне и друге професије дефинисани су законима. Између њих постоји и одређена доза неповерења, односно конкуренције. То може, понекад, да има и штетне последице по државу и њене интересе. И једна и друга страна, свака на свој начин, на основу надлежности, прибављају одређене податке. С том разликом што дипломате имају јасно одређену границу, али и могућност за коришћење и тајних дипломатских канала, док службе безбедности, опет, имајући у виду начин деловања, обично то чине тајним поступцима и мето-

дама. У том смислу могло би се рећи да „добра дипломатија иде руку под руку са добрим обавештајним радом“.²⁷⁾

Добро припремљени и обучени припадници обавештајног апарата једне службе безбедности могу да досегну и много, много даље од онога што то могу дипломате. Исто тако, добро устројена и професионална дипломатија једној држави може донети и пружити сјајне податке, који ће у одређеном тренутку послужити за заузимање веома значајних позиција, како на стратешком, тако и на политичком, војном или економском плану.

Зато, са пуним правом, могло би се констатовати да је веома важна и за сваку државу значајна нит између послова обавештавања, који је у надлежности дипломатије и обавештајног рада, који прелази дозвољене активности дипломатског апарата, а у коме примат припада службама безбедности.

Из свега реченог, као нека врста закључка, може се истаћи да тамо где престају надлежности једне државне институције, настављају се, истина, на мало другачији начин, активности друге, у овом случају служби безбедности.

ЛИТЕРАТУРА

- Бајагић Младен, *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.
- Бошкових Мило, „Права и дужности дипломатских представника и забрањени облици дипломатске активности“, у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопичић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 369–381.
- Вајовић Петар, „Обавештавање као дипломатска функција“, у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопичић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 226–243.
- Васић Душан, *Превентивна дипломатија – Теоријски концепт, нормативни оквир и политичке контроверзе*, ЈП „Службени гласник“, Правни факултет у Београду, Београд, 2010.
- Даших С. Давид, *Дипломатија, Савремена и Економска*, КИЗ „Алтера“, Београд, 2013.
- Делић Милан, *Обавештајна делатност*, МУП РС, Београд, 1996.
- Јанев Игор, *Увод у дипломатију*, АГМ књига, Београд, 2015.
- Каровић Павле, „Дефиниција дипломатије“, у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопичић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 77–90.
- Крећа Миленко, *Међународно право представљања (дипломатско и*

27) Michael Rubin, „The Temptation of Intelligence Politicization to Support Diplomacy“, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 29, No. 1, Taylor & Francis Group, 2016, стр. 5.

- конзуларно право), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.
- Кризман Богдан, „Хисторијски развитак дипломатије“, у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопчић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 51–75.
- Лазих Радојица, *Контрола служби безбедности у Србији*, Академија за националну безбедност и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2014.
- Милошевић Милан, *(Контра)шпијунажа*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2011.
- Митић Миодраг, *Дипломатија – делатност, организација, вештина, професија*, ЈП „Службени гласник“, 2001, Београд.
- Парезановић Марко, „Специјалне службе и енергетска безбедност“, *Национална безбедност*, бр. 1, Београд, 2014, стр. 21–45.
- Петковић Милан, *Тајни Ратници*, Тетра ГМ, Београд, 1996.
- Ронин Роман, *Обавештајни рад*, ЈП „Службени гласник“ и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2009.
- Савић Андреја, *Увод у државну безбедност*, ВШУП, Београд, 2000.
- Савић Андреја, Бајагић Младен; „Улога обавештајне активности у спољној политици“, *Наука, безбедност, полиција*, Полицијска академија, вол. 8, број 1, Београд, 2003, стр. 17–50.
- Сатоу Ернест, *Дипломатска пракса* (приредио: Сер Ајвор Робертс), Holiwell Neorpen, Београд, 2013.
- Симовић Слободан, *Индустријска шпијунажа и заштита пословне тајне*, Графостил, Крагујевац, 2012.
- Стајић Љубомир, *Основи система безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Београд, 2015.
- Стајић Љубомир, Лазих Радојица, *Увод у националну безбедност*, Академија за националну безбедност и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2015.
- Цу Сун, *Умеће ратовања*, Бабун, Београд, 2014.
- Betts Richard, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*, Columbia University, New York, 2007.
- Denza Eileen, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Pinkus Jonathan, „Intelligence and Public Diplomacy: The Changing Tide“, *Journal of Strategic Security*, Vol. 7, No. 1, Spring 2014, стр. 33–46.
- Rubin Michael, „The Temptation of Intelligence Politization to Support Diplomacy“, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 29, No. 1, Taylor & Francis Group, 2016, стр. 1–25.
- Scott Len, „Secret Intelligence, Covert, Action and Clandestine Covert Acton and Clandestine Dipomacy“, *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2, Taylor & Francis Ltd, 2004, стр. 322–341.
- Watson Adam, *Diplomacy: The Dialogue Between States*, Routledge, London, 1991.
- Williams Abiodyn, „Public Diplomacy in an Age of Faith“, in: *Toward a New Public Diplomacy* (ed. Philip Seib), Palgrave Macmillan, New York, 2009, стр. 217–238.

Radojica S. Lazic

INTELLIGENCE AND DIPLOMACY

Resume

Intelligence activities and diplomacy are, of course, in function of realization of certain national interests. No democratic country can even imagine these two important functions to act without certain orders from the top authorities. Therefore it is quite understandable that they are interconnected, that certain activities of theirs are permeated and intertwined.

That is why it is understandable that these two professions, very important for a state, have always been „shoulder to shoulder“. For these reasons it is quite clear that both intelligence work and diplomatic activities have greatly contributed to transferring of the pendulum of their competencies, sometimes consciously, sometimes unconsciously, to others' area.

This paper unequivocally shows that what is common for both professions (each in its own way) is collection of certain data and informing political decision-makers on topics of interest in the domicile state. Diplomacy does it in a legal way, based on set norms of the international law. The rules of diplomacy, therefore, are subject to strict procedures within the framework of international relations. Informing on events in the domicile state by all allowed means is the basic principle of work of modern diplomacy.

Intelligence activity and espionage, as the method of secret collection of data, is strictly sanctioned by national criminal-legislative norms. Hence the principal difference between informing - as the principal activity of diplomatic representatives – and intelligence work – as the method of secret activities for collection of most significant and well kept secrets of an opponent, i.e., a country against which it is acted and whose interests and most significant data are to be found – is in the manner of getting them.

Diplomacy, using its apparatus, attempts to do it in that manner, respecting the binding norms of the international law, while intelligence officers do it with the help of special techniques and methods of operative activity, very often using illegal means and methods. Their „targets“ are most frequently institutions and individuals in the country of interest who are in possession of such information, which could be

of extreme importance for gaining economic, military, political and other positions for the country for whose interests they act.

The research has unequivocally shown that in circumstances of present international relations it is ever more difficult to draw the line between diplomacy and intelligence work. That is why we can say with certainty that these two activities are mutually permeated and intertwined. Very often some diplomatic activities, especially activities of secret diplomacy, when burning problems solving is in question, the issues of war and peace, resemble secret operations of security services. Examples given in this paper confirm this.

Also, there are many examples showing the degree in which intelligence data were misused for the purpose of achieving certain political goals (politization of intelligence work). We should not forget or neglect the fact that intelligence data present a very significant factor in making political decisions. For these reasons it is quite understandable and normal that political decision-makers shall in some circumstances transfer intelligence data into a political action in order to realize a goal. The degree in which ethical principles of the said professions shall be violated depends on the interests to be achieved.

Therefore it is quite understandable that the imperative of each state, especially for decision-makers of the most important issues, in a foreign policy domain, is to have accurate and precise data provided to them in due time, based on which they will be able to make the best possible decisions in the interest of their country, without neglecting in that the interests of the other side, and respecting the principal norms of the international law.

Keywords: diplomacy, security, intelligence providing, intelligence work, security services, political decisions

* Овај рад је примљен 01.11.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.