

УДК 323.28(4-672EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6532020.1>

Прегледни рад

Борис Бурсаћ

ЈКП Градске пијаце, Београд

МОГУЋНОСТИ ОДГОВОРА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА САВРЕМЕНЕ ТЕРОРИСТИЧКЕ ПРЕТЊЕ

Сажетак

Улазак у 21. век обележен је серијом терористичких напада на Сједињене Америчке Државе, које је извела озлоглашена терористичка организација Ал Каида. Посрнуће Сједињених Америчких Држава, пред налетом терористичке бескрупулозности претрашило је све чланице међународне заједнице, стога је почетак новог миленијума обележен глобално раширеним страхом од међународног тероризма. Од тог момента међународни тероризам постаје безбедносна претња првог реда за сваку државу, без обзира на степен њене војне или економске развијености. Иако тероризам није нова појава, непозната у историјској прошлости, његови савремени облици су подстакли све релевантне субјекте међународних односа да бављење њиме поставе као свој приоритет. Тако је и Европска унија, основана због потребе економске повезаности европских држава, постала свесна неопходности јачег повезивања држава чланица и на пољу заједничке спољне и безбедносне политике. Циљ овог рада биће да прикаже обим безбедносног ризика оличеног у савременом међународном

тероризму, као и могућности Европске уније да пружи адекватан одговор. Анализираћемо садржај две најважније европске стратегије на овом пољу – Европску безбедносну стратегију и Европску противтерористичку стратегију, како би идентификовали постојеће слабости и потенцијалне могућности за унапређење будућег одговора на нивоу ЕУ на овакве претње.

Кључне речи: тероризам, безбедносна претња, ЕУ, Европска безбедносна стратегија, Европска противтерористичка стратегија

ТЕРОРИЗАМ

Настанак тероризма

У јеку овдашњих, пре свега трагичних догађаја (11. септембар 2001. године САД; терористички напад на Дубровку, Русија; 11. март 2004. године, Шпанија; напади у Мумбају - Индија, 2008. године; напади у Турској, 2015. године; напади у Паризу - Француска, 2015. године; бомбашки напади у Багдаду - Ирак, 2016. године; напади у Ас Суваиди - Сирија, 2018. године, итд.), са сигурношћу можемо рећи да не постоји ниједна земља, ниједна насељена територија на кугли земаљској која је имуна на тероризам. Иако корени тероризма сежу далеко у прошлост, тероризам је производ модерног доба, а његови узроци и мотиви су различити. Етимологија појма тероризам упућује на латински термин терор (*terror, terroris*), чије је изворно значење велики страх или ужас, и који у својој основи има индоевропску реч *ter*. Такође, етимолошко сагледавање појма тероризам говори у прилог налазу да појам тероризам има исти корен као речи *terrible*, са значењем ужасан или, на пример, *deterrent*, са значењем застрашујући, или као израз у српском језику *трести се* (Гађиновић, 2011). Дакле, на основу етимолошке анализе појма може се основано заузети став да је тероризам застрашујућа и ужасна појава, са изразито негативним карактеристикама. Уколико се покуша са прецизнијим и научно поузданим одређивањем историјског

тренутка у којем настаје тероризам, може се наићи на бројне дилеме и неусаглашене ставове готово свих истраживача који су желели да дају допринос у историјској анализи тероризма. Сагледавањем бројних стручних текстова на ову тему могу се лако уочити различите и на различитим претпоставкама засноване тврдње у вези са временом настанка тероризма који се, у савременом облику, везује тек за 19. век. Немогуће је говорити о тероризму а не дотаћи се историјског контекста који је јако битан за ову тематику, терор као израз, односно „режим терора“ јавља се у периоду Француске револуције (1789-1795), и неоспорива чињеница је да је тероризам рођен као дете екстремне левнице, то јест неспорна је његова идејна веза са левим крилом те револуције (Симеуновић, 2009). Свакако знамо да је следећа велика револуција која се одиграла 1848. године, носила обележје левичарских идеја али, оно што је суштински битно јесте да је неуспех ове револуције произвео прве бомбашке нападе и атентате (Бурсаћ и Глумац, 2017).

Засигурно, када се користе стручни огледи о историји тероризма потребан је висок степен обазривости да би се избегло некритичко прихватање различитих и, често и искључивих ставова на ову тему. Најгори су, свакако, они покушаји писања на тему тероризма који механички полазе од чињенице да треба „реда ради“ дати некакав историјски увод, у којем се онда некритички наведе неколико случајева политичког насиља који су се десили у давним временима, при томе, обично без обзира на убедљиво објашњење зашто су баш ти случајеви политичког насиља, а не неки други, по својствима исти – означени као тероризам (Симеуновић, 2010).

Стога, када се размишља о каквој историјској анализи феномена какав је тероризам, свакако је одговорније и научно поузданије говорити о појавама које су на основу неких својих особености сличне данашњем савременом тероризму, него ли говорити о тероризму у историјски удаљеним временским периодима и са значењем које му се данас придаје. Оправдање и разлози због којих многи аутори, са аспекта различитих научних дисциплина, и даље покушавају да уложе велике напоре на пољу историјског проучавања тероризма, могу се наићи у чињеници да историјска анализа било које појаве, па тако и тероризма, може значајно допринети појашњењу, тумачењу

и дефинисању феномена о којем је реч, што последично резултира спремнијем и ефикаснијем одговору на исти. У случају тероризма, као најопасније савремене безбедносне претње која је скопчана са бројним непознаницама, ова предност би била нарочито пожељна. Но, са друге стране, уколико се историјске анализе заснивају на непотпуним или погрешним инпутима, долази се у реалну опасност да корисник једне такве анализе буде наведен на погрешан пут у својим даљим истраживачким корацима на пољу тероризма. Стручна литература нуди различите временске одреднице за које се везује историјски почетак тероризма, као што су, примера ради, политичко убиство Јулија Цезара код једне групе аутора, затим код других деловање зилота, побуњеничке групе у Јудеји, или деловање хиндуистичке секте таги, а код неких и деловање верске секте асасина. Засигурно се може потврдити да код свих напред наведених појава постоје поједини елементи који су иманентни и савременом тероризму, као што су насиље и политичко убиство, али је ипак крајње неопрезно тероризам апсолутно поистовећивати са овим појавама. Тероризам као релативно скоро оформљена појава има своје основне елементе.

Неки од тих елемената, свакако су постојали и у најстаријим политичким временима. Политичко убиство, атентат, напад на владара и поредак ради остварења екстремних политичких циљева, изазивање страха насиљем, спектакуларност напада којим се оспорава апсолутна моћ поретка, добро су знане појаве у историји. Но, ниједна од њих, па ни збир њих неколико, није довољан садржајни скуп за одређење неког од тих догађања као тероризма (Симеуновић, 2010). У складу са напред изведеним ставовима најоправданије је закључити да поједини елементи, за које се данас сматра да су конститутивни елементи савременог тероризма, имају своје појавне облике који сежу дубоко у историји, али савремени облици тероризма морају бити сагледавани много шире и специфичније, и у вези са актуелном међународном безбедносном ситуацијом.

Данашњи облици испољавања тероризма су бројни и веома разноврсни, али се не могу наћи у ранијим епохама, иако је савремени тероризам несумњиво преузео многе елементе који су се испољавали дуги низ година, а за које се данас сматра

да су конституенци тероризма (на пример, такав елемент је насиље).

Плуралитет дефиниција тероризма

Сличну судбину питања које се тиче времена настанка тероризма дели и питање шта је тероризам, шта се прецизно под овим појмом подразумева, највише из разлога што се значење ове речи мења током времена, како би се уклопило у политички дискурс сваког актуелног периода и користило у складу са тим. Неспорно је да тероризам спада у савремене безбедносне претње и да се као такав по много чему разликује од традиционалних безбедносних претњи код којих су најтипичнији међудржавни ратни сукоби. За разлику од традиционалних међудржавних ратова код којих су противници познати и код којих важе широко прихваћена правила ратовања, тероризам је претња која на међународну сцену уводи противнике, који не поштују нити једно цивилизацијско правило, те је борба против таквог противника знатно неизвеснија и тежа. Савремено друштво је суочено са изузетно високим степеном претњи које, готово на дневном нивоу, упућују све бројније терористичке организације широм света, и то је разлог зашто стручна и академска јавност, данас поклања све већу пажњу тероризму. Широко интересовање за ову савремену безбедносну претњу резултирало је бројним покушајима дефинисања појма тероризам од стране међународних организација и различитих државних институција (административне дефиниције тероризма), али и од стране стручњака из различитих научних грана (академске дефиниције тероризма). Када говоримо о дефиницијама тероризма, као прва дефиниција тероризма издваја се она која је настала као продукт Треће међународне конференције за унификацију кривичног права, одржане 1930. године у Бриселу. Учесници Конференције су том приликом тероризам одредили као својеврстан злочин против међународног права, који се испољава умишљеном употребом средстава која имају потенцијал да проузрокују општу опасност (Бајагић, 2000). Одређење појма тероризам може се наћи и у најпознатијим речницима, али без консензуса о томе шта јесте тероризам.

Тако се у речнику француског језика тероризам одређује као збир аката насиља које нека политичка организација врши са циљем утицања на становништво и стварања атмосфере несигурности (Гудељ и Крстић, 2016) Социолошки речник тероризам види као метод борбе за политичке циљеве употребом насиља, застрашивања и уцена. (Гудељ и Крстић, 2016) У немачком речнику тероризам је одређен као уверење, представа и понашање усмерено ка постизању политичких циљева путем терористичких аката (Крстић, 2016). *Oxford English Dictionary* тероризам тумачи на историјски начин и везује га за јакобинску владавину током Француске револуције 1789-1794, називајући га владавином терора, док појам терориста, поред историјског тумачења одређује и на један општији и данас употребљивији начин, тако што додаје да је терориста свако лице које настоји да наметне своје ставове користећи методу застрашивања (Хофман, 2000).

Слична неусаглашеност у вези са дефинисањем тероризма, каква се може видети у најпознатијим речницима, среће се и у групацији административних дефиниција, па чак и онда када дефиницију дају различите институције једне државе. Тако, Министарство одбране Сједињених Америчких Држава тероризам дефинише као „прорачунату употребу противправног насиља или противправна претња насиљем са циљем да се улије страх; намере да се принуде или застраше владе или друштва са намером постизања циљева, који су углавном политички, верски или идеолошки (International Terrorism and Security Research). Дакле, Министарство одбране САД за тероризам везује карактеристике какве су насиље, страх и застрашивање, док су главни покретачи терористичког деловања политички, верски или идеолошки циљеви. Затим, амерички ФБИ дефинише тероризам као „незакониту употребу силе и насиља против лица или њихове имовине у циљу застрашивања или принуде влада, цивилног становништва или било ког њиховог сегмента, а све са сврхом постизања политичких или друштвених циљева (International Terrorism and Security Research). Напослетку, Стејт Департмент Сједињених Америчких Држава на тероризам гледа као на „осмишљено, политички мотивисано насиље почињено против неборбених циљева од стране субнационалних група или тајних агената,

обично са циљем да се утиче на циљне групе против којих је усмерено насиље (International Terrorism and Security Research).

Америчка Федерална агенција за управљање у кризним ситуацијама дефинише тероризам као употребу силе или насиља над особама или имовином у супротности са кривичним законима Сједињених Америчких Држава ради застрашивања, присиле или откупнине. Тактике којима прибегавају су: стварање страха у јавности, убеђивање јавности да њихова влада није способна да спречи терористичке акте и стварање што већег публицитета. Поред ових наведених тактика Америчка Федерална агенција за управљање у кризним ситуацијама под тероризмом подразумева и : претње тероризмом, убиства, отмице, застрашивања бомбама и бомбашки напади, сајбер-напади (базирани на рачунару) као и употребу хемијског, биолошког, нуклеарног и радиолошког оружја (Federal Emergency Management Agency, 2013). На пољу академског дефинисања тероризма, такође, влада плуралитет и доминантно неусаглашени ставови у вези са одговором на питање шта тероризам јесте. Тако, на пример, Милан Мијалковски у свом раду из 2004. године, *Анализа и процена терористичке претње*, тероризам дефинише као облик рата у којем преовлађују неоружани садржаји, док се оружани садржаји изводе над пажљиво бираним жртвама са намером убиства, привременог или трајног физичког повређивања или киднаповања, и то све на такав начин који ће за последицу имати застрашивање посредне жртве, и на крају постизање постављеног терористичког циља (Мијалковски, 2004). Коади тероризам дефинише као организовану употребу насиља против не-бораца или њихове имовине у политичке сврхе. При анализи великог броја дефиниција Коади наглашава да се оне разликују углавном у наглашавању следећих аспеката (Coady, 2004)

- Дефиниције са фокусом на ефекат екстремног страха.
- Дефиниције које тероризам везују за насилне унутрашње, политички мотивисане нападе на државу
- Дефиниције које у фокус стављају употребу политичког насиља и утицаја јавности као стратешког циља

- Дефиниције које акценат стављају на неселективну природу терористичког насиља
- Дефиниције које нагласак стављају на мете политичког насиља
- Дефиниције које акцентују тајност као кључни фактор политичког насиља

Нешто шире одређење појма тероризам дао је професор Драган Симеуновић 2009. године, у књизи *Тероризам*, тако што је насловни појам дефинисао на следећи начин: “Савремени тероризам је сложени облик организованог групног, ређе индивидуалног или институционалног политичког насиља обележен не само застрашујућим брахијално физичким и психолошким, већ и софистицирано-технолошким методама политичке борбе којима се обично у време политичких и временских криза, а ретко и у условима остварене економске и политичке стабилности једног друштва, систематски покушавају остварити “велики циљеви” на морбидно спектакуларни начин, а непримерено датим условима, пре свега друштвеној ситуацији и историјским могућностима оних који га као политичку стратегију упражњавају” (Симеуновић, 2009). Затим, Брус Хофман је приликом свог покушаја да дође до прецизније дефиниције тероризма пре свега направио неопходну дистинкцију између тероризма и других облика злочина, а потом за тероризам навео да представља “намерно стварање и експлоатацију страха путем насиља или претње насиљем у тежњи за изазивањем политичке промене” (Хофман, 2000). По њему, да би се за неку појаву тврдило да је терористичка она мора имати политичке циљеве, да буде насилна или да прети насиљем, да буде усмерена на психолошке последице пре свега на посредне жртве терористичких аката, да буде вођена од стране организације која се одликује специфичном командном линијом или структуром ћелија и мора бити извршена од стране групе, која је недржавна целина. Сви покушаји дефинисања појма тероризам, како академске заједнице, тако и појединих институција, држава и међународних организација, иако нису резултирали једном општеприхваћеном и свевременом дефиницијом, довели су до сагласности по питању најприсутнијих елемената тероризма –

насиље као основни метод, грађани и владе као мете, изазивање и утемељење страха и изнуђивање политичких или друштвених промена као најчешћи циљеви, док велики број жртава чему терористи иначе стреме разоткрива спектакуларност као један од сегмената за дефинисање тероризма (Гаћиновић, 2011). На основу кратког приказа одабраних дефиниција поуздано се може заузети став да је тероризам противправни акт насиља, који имплицира намеравану употребу силе. Терористичке активности су начин борбе који терористичке организације бирају за постизање сопствених идеолошких, политичких или друштвених циљева, при чему је уобичајено непоштовање општеусвојених правила ратовања, због чега се штета наноси недужним људима, што укључује и посебно заштићене категорије као што су деца, жене, дипломате.

Поред тога, за тероризам се везује и просторна дисперзија насиља, будући да у случају терористичких напада не постоји сигурност у смислу јасно ограниченог простора на коме се изводе оружане акције, односно у овом случају ратиште потенцијално може бити цео свет, и нити једна држава, без обзира на ниво њене развијености, није апсолутно заштићена од терористичке пошасте.

Тероризам као глобална безбедносна претња

Постхладноратовски период није донео већи степен отпорности држава и укупне међународне заједнице на различите безбедносне ризике и претње. Савремени безбедносни тренутак је, након периода светских ратова и блоковске поделе света, значајно осетљивији из разлога што је ризик са којим се свакодневно суочавају све државе сада оличен у сталним терористичким претњама које долазе од све бројнијих и организованијих радикалних група. Стога се све више јавља потреба за организованим и снажним супротстављањем тероризму, што није лак задатак, већ напротив, може се рећи да је и тежи, и неизвеснији него када је реч о традиционалним безбедносним ризицима и претњама. Борба против тероризма је изузетно тешка а мере превенције се до сада нису показале као ефикасне, иако се континуирано и на партикуларним националним, али и на међународном нивоу ради на њима. На

основу свих релевантних показатеља оправдано је тероризам окарактерисати као глобалну безбедносну претњу, која има потенцијал да погоди све субјекте међународне заједнице. Константна изложеност терористичкој опасности последично изазива осећај небезбедности и неповерења у званичне органе власти. То је и циљ терориста: да акцијама насиља према недужнима привуку пажњу домаће и светске јавности и застраше је или придобију за остварење интереса и циљева које прокламују, како би та иста јавност извршила притисак на државу да удовољи захтевима терориста (Милашиновић, 2011). Иако није могуће прецизирати историјски развој тероризма, ова безбедносна претња свакако да има своје развојне етапе због чега савремени облици тероризма имају значајно измењене карактеристике у односу на старије облике и модалитете испољавања. Савремени тероризам несумњиво има глобалну димензију, све је учесталији, акције су бруталније, веома често са смртним исходом, изводе их веома опремљене и добро повезане терористичке организације, жртве су масовније и материјална разарања су већих размера, државне границе нису довољан бедем за продор тероризма у свим његовим појавним облицима.

Најважније карактеристике које савремене облике тероризма разликују од раније познатих облика, и које су заслужне за оцену данашњег тероризма као глобално најопасније претње су (Марић, 2012):

- већа доступност информација, боља увезаност људи кроз комуникацију преко разних медија,
- пребрз технолошки напредак,
- раст индустрије наоружања .

Неки аутори данашње терористе оцењују као неотерористичке скупине које, иако се међусобно разликују у вези са циљевима или мотивима који их држе на окупу, имају и битне заједничке карактеристике, пре свега (Raufer, 2003):

- „нису везане за одређену територију или се крећу у тешко доступним подручјима;

- хибридног су карактера, који је делимично „политички”, а делимично криминални;
- поседују велику моћ за убијање у поређењу са хладноратовским тероризмом који је обично био симболичан.

Сходно наведеном, није тешко увидети пораст разорности узроковане терористичким акцијама у савременом глобализованом свету. Истовремено са растом опасности од терористичких напада постају све учесталији и организованији напори у противтерористичкој борби који, ипак, још увек нису досегли задовољавајући ниво.

ОДГОВОР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ТЕРОРИЗАМ

Први кораци ЕУ у противтерористичкој борби

Европска унија је, још у периоду када је функционисала на нивоу заједница, показивала одлучност за својеврсно супротстављање тероризму. Данас је Европска унија, уз Уједињене нације најчешћи и најзначајнији аутор конвенција и протокола који се односе на антитерористичко деловање. Стога се без сумње може рећи да је Европска унија поставила правни антитерористички оквир унутар својих граница. Када говоримо о пракси, до терористичких напада на Сједињене Америчке Државе 11. септембра 2001. практична примена горе поменутих конвенција и протокола је више него дискутабилна.

Европска унија је тек 2005. године донела свеобухватну стратегију за борбу против тероризма, иако су темељи за доношење таквог документа постојали и раније, из разлога процедуралне природе и релативне спорости система одлучивања, који је оптерећен потребом за постизањем консензуса од стране држава чланица. Конкретно, када се на дневном реду нађу питања која се односе на борбу против тероризма у процес одлучивања укључени су Европска комисија, која предлаже законодавна решења, затим Савет Европске уније и Европски парламент, који је значајнију улогу добио са ступањем на снагу Лисабонског уговора, док важну улогу у борби против тероризма има и координатор Европске

уније за борбу против тероризма (Гудељ и Крстић, 2016). Усмеравање пажње институција и држава чланица Европске уније на растућу терористичку опасност догодило се, дакле, неколико година после постављања темеља за такво деловање, односно неколико година после увођења “Другог стуба Европске уније”, односно Заједничке спољне и безбедносне политике. Наиме, Уговор из Мастрихта, којим је успостављена структура Уније која почива на три стуба¹, садржи посебно поглавље посвећено Заједничкој спољној и безбедносној политици, у коме су одређени и основни циљеви ове политике, међу којима је и јачање безбедности Уније и њених држава чланица, као и инструменти за реализовање заједничке спољне и безбедносне политике који су издвојени као заједнички ставови, заједничке акције и заједничке изјаве. Стога се са правом може потврдити да је основ за антитерористичко деловање ЕУ на веома добрим основама постављен још Мастрихтским уговором и издвајањем другог стуба, али у пракси тада није дошло до праве антитерористичке активности, јер су државе чланице и даље настојале сачувати у овој области свој суверенитет. Међутим, европска реалност је све до серије терористичких напада на САД била оличена на примарно ослањање на појединачне капацитете држава чланица у вези са питањима безбедности. Но, све учесталији терористички напади којих нису биле поштеђене ни државе чланице ЕУ, указали су на неопходност озбиљнијег одговора и колективног приступа антитерористичкој борби унутар Европске уније. Почетак одговорнијег деловања Уније терористичкој пошасту везује се за 2001. годину, одмах након глобално раширеног страха ефектованог нападима Ал Каиде на циљеве у САД.

Први корак у том правцу учинио је Савет ЕУ, који је на ванредном заседању 21. септембра 2001. године, борбу против тероризма ставио у ред првог приоритета, што је поткрепљено и промптним доношењем акционог плана, састављеног од шест појединачних тачака сад(Бановић, 2009):

1. Јачање полицијске и судске сарадње на начин који је подразумевао увођење европског налога за хапшење,

¹ Први стуб чине три Европске заједнице – Европска заједница за угљ и челик, Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију, други стуб чини Заједничка спољна и безбедносна политика, и трећи стуб чини сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова.

усаглашавање заједничке дефиниције тероризма и заједничке листе терористичких организација, размена безбедносних и обавештајних информација између служби држава чланица, увођење заједничких истражних тимова, снажнија интеграција Europolа у антитерористичкој борби, и потписивање споразума о сарадњи између Europolа и Сједињених Америчких Држава;

2. Развијање међународних правних инструмената неопходних у противтерористичкој борби тако што ће се практично спроводити важне конвенције и разрађивати конвенције општег типа против међународног тероризма;

3. Борба против финансирања тероризма на начин који подразумева проширење прописа Уније који се односе на прање новца и обезбеђивањем могућности за замрзавање актива терориста на нивоу целе Уније, и потписивањем и ратификацијом Конвенције Уједињених нација о сузбијању финансирања тероризма;

4. Одговорније обезбеђивање ваздушног простора;

5. Интегрисање антитерористичке борбе унутар Заједничке спољне и безбедносне политике;

6. Спречавање и смиривање регионалних сукоба помоћу развијеније Заједничке спољне и безбедносне политике, као и неодложном операционализацијом Европске безбедносне и одбрамбене политике.

Сходно наведеним смерницама за обухватнију антитерористичку акцију ЕУ, наредне године дошло је до усаглашавања заједничке дефиниције тероризма, дакле, 2002. године Оквирном одлуком Савета ЕУ усвојена је дефиниција тероризма, која је описала на детаљан начин последице тероризма, али се није дотакла узрока који доводе до истог.

Према Оквирној одлуци Савета ЕУ тероризам је намерни акт који може нанети озбиљну штету земљи или међународној организацији, почињен са циљем да се озбиљно застраши становништво, неоправдано приморавајући владу или међународну организацију да нешто учини или да се уздржи

од сваког чињења, озбиљно дестабилишући или уништавајући основне политичке, економске или друштвене структуре помоћу напада на живот или физички интегритет неке особе, киднаповања, узимања талаца, заузимања летилица или бродова или производњом, поседовањем или транспортом оружја или експлозива (Council Framework Decision on Combating Terrorism, 2002). У вези са усвојеном дефиницијом тероризма од стране Европске уније, која је свакако допринела у укупној антитерористичкој борби Уније, могла би се отворити дилема по питању облика терористичких напада који су у дефиницији таксативно наведени, и ситуације да се напади терористичких организација изведу на неки другачији начин, који овде није наведен.

Заправо, остављена дилема је да ли би се такав акт по стандардима ЕУ могао подвести под тероризам или не, и ово је једна од слабости европске дефиниције тероризма. Но, и поред остављених отворених питања ова дефиниција је представљала основ за доношење Европске безбедносне стратегије (*European Security Strategy*), (European Council, 2003) и Противтерористичке стратегије Европске уније (*The European Union Counter-Terrorism Strategy*), (European Council, 2005).

Европска безбедносна стратегија

Основна идеја чланица Уније, „Сигурна Европа у бољем свету“, преточена је 2003. године у Европску безбедносну стратегију, која симболизује и одлучније устајање Европске уније у борби против тероризма. Доношење безбедносне стратегије на нивоу ЕУ тада се појавило као неопходност, не само због рапидног ширења тероризма, већ и због дешавања на међународном плану, која су уследила након напада Ал Каиде на САД. Наиме, америчка инвазија на Ирак у марту месецу 2003. године, која је била директна последица терористичких напада на САД и која је започета без сагласности Савета безбедности УН, поделила је и чланице ЕУ на изричите противнике и изричите присталице ове војне интервенције. У оквиру ЕУ на Велику Британију се гледа као на историјског савезника САД, а инвазију на Ирак подржале су и неке друге чланице,

док су Немачка и Француска исказале своје противљење, тако да је овај догађај довео да највеће распоућености унутар ЕУ, чиме је последично дошло да опадања потенцијала Уније за реализовање Заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике. Европска безбедносна стратегија је препознала главне претње, на европском тлу првенствено, међу којима се тероризам издваја као највећа. Како је Европа и база и мета терористичког деловања, Европска безбедносна стратегија је указала на неопходност усклађивања акција држава чланица у противтерористичкој борби. Међу издвојене стратешке циљеве, Европска безбедносна стратегија предвиђа циљ који се односи на интензивирање политичких и безбедносних мера, које су се примењивале након терористичких напада на САД 2001. године, као и јачање превентивних активности који воде спречавању терориста да дођу до фазе извођења убилачких акција. Европска безбедносна стратегија напушта раније поштован концепт пасивне самоодбране и инсистира на активнијој одбрани Европске уније.

Европска противтерористичка стратегија

До усвајања Европске противтерористичке стратегије дошло је 2005. године у Бриселу, након напада извршених у Мадриду и Лондону. Посматрајући овај документ може се закључити да је Европска унија за одговор на глобалну терористичку претњу припремила стратегију коју чине четири стуба, тачније превенција, заштита, прогон и одговор (European Council, 2005). Такође је наглашено да не постоје услови или околности у којима би тероризам могао бити оправдан и, будући да је у савременим условима надјачао баријере у виду унутрашњих граница, за његово сузбијање потребно је одлучно улагање великих напора и на националним, и на међународној равни. Европска унија своје место у овој широкој антитерористичкој борби види у делу пружања континуиране помоћи и подршке државама чланицама, нарочито у виду размене информација, успостављања добре праксе и у развијању ефикасних и савремених мера. Такође, своју улогу у супротстављању тероризму Унија види и кроз сарадњу са трећим земљама, организацијама регионалног карактера,

међународним организацијама на челу са Уједињеним нацијама, а кључног партнера у противтерористичкој борби налази у Сједињеним Америчким Државама. (European Council, 2005) Први стуб Европске противтерористичке стратегије, превенција, поставља се заправо као борба против радикализације и регрутовања нових припадника терористичких организација, и у том сегменту највећа одговорност лежи на државама чланицама, док се улога ЕУ види у координацији националних безбедносних и полицијских служби (European Council, 2005). Заштита, као други стуб противтерористичке стратегије односи се и на заштиту становништва, и на заштиту инфраструктуре од потенцијалних терористичких напада.

У сегменту заштите посебна улога се даје Европској граничној агенцији, Фронтексу (*The European Borders Agency, Frontex*), пре свега у делу процене безбедносног ризика спољашњих граница, што је постављено као један од приоритета, заједно са биометријском заштитом европских пасоша, и слично.

Трећи стуб противтерористичке стратегије је означен као прогон и, као што и сама реч каже, наглашава неопходност прогона терориста и процесуирања њихових злочина и последњи стуб представља одговор на извршене терористичке нападе, који се увек могу очекивати имајући на уму немогућност апсолутног искорењивања тероризма. Одговор који предвиђа Европска унија подстиче јачање институционалних капацитета са циљем умањивања ефекта терористичких напада, и то тако што ће се оснажити спасилачки тимови, службе хитне помоћи, као и сви механизми цивилне заштите. Европска унија је за надзор над имплементацијом Стратегије задужила Савет ЕУ, који на сваких шест месеци процењује напредак имплементације.

СЛАБОСТИ ЕВРОПСКЕ ПРОТИВТЕРОРИСТИЧКЕ БОРБЕ

И поред активнијег учешћа Европске уније у глобалној противтерористичкој борби, није дошло до спречавања нарочито већих терористичких напада, о чему сведоче многе

мрачне слике терористичких акција на улицама градова Европске уније. У периоду 2015. и 2016. године, статистички подаци указују на тренд раста броја жртава. Тако у 2015. години, на просторима ЕУ имамо 211 терористичких аката и 151 жртву (Europol, 2016) а 2016. године у 13 терористичких акција имамо 135 погинулих (Europol, 2017). Дакле, имајући у виду не тако светлу статистику у вези са терористичком претњом државама ЕУ, може се закључити да досадашњи напори у борби против тероризма нису дали жељени резултат, и да су слабости система у овом сегменту функционисања Уније препознати. Наиме, значајан успоравајући фактор реаговања ЕУ на терористичку претњу тиче се доношења спољнополитичких и безбедносних одлука, где је процес сложен и дуго траје, и примена истих у крајњој инстанци зависи од воље влада држава чланица. Европска унија је тек 2002. године, о чему је било речи, усвојила своју безбедносну стратегију, док је 2005. године донела и прву противтерористичку стратегију, што се може сматрати и са закашњењем с обзиром на историјски развој и напредак терористичке претње.

Поменуте стратегије говоре у прилог чињеници да се Унија определила за тзв. меку моћ у борби против тероризма, односно за превентивне и цивилне мере, политичке, дипломатске и економске мере, не за војне интервенције, што је избор Сједињених Америчких Држава. Упитно је колико се може бити ефикасан у одговору на претњу у виду савременог и све софистициранијег тероризма рачунајући у највећој мери на коришћење „меке моћи“. Дакле, ЕУ војне интервенције види као последње средство које може користити у супротстављању тероризму. Стратегије ЕУ на пољу борбе против терористичке опасности су значајне у смислу обезбеђивања нормативног оквира противтерористичке политике ЕУ, али се највећа мањкавост, без обзира на напоменуте дилеме у вези са приступом и избором мера за супротстављање тероризму, односи на практичну примену решења из стратегија у државама чланицама ЕУ. На оперативном нивоу делују Europol, Eurojust, SitCen (Заједнички кризни-ситуациони центар Европске уније) и Frontex (Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама). Поред постојања институционалних решења у делу супротстављања

тероризму на нивоу ЕУ, пракса је показала и даље недостајућу координацију између држава чланица као и недовољну тенспарентност у раду као проблем који спутава упошљавање уведених институција у максималном капацитету.

ЗАКЉУЧАК

Борба против непријатеља какав је тероризам, није једноставна чак ни за субјекте попут традиционалних држава. Када је реч о Европској унији, која је творевина наднационалног карактера у којој свака чланица тежи да љубоморно сачува за себе већи део суверенитета по сваком важном питању, одбрана од тероризма се јавља у виду још тежег задатка. Активније противтерористичко деловање Уније подстакнуто је поменутиим нападима Ал Каиде на првог савезника Уније у борби против тероризма, САД, што се може ценити и као донекле закаснела реакција, будући на историјат терористичких напада. Начин реаговања на ову савремену безбедносну претњу од стране ЕУ, који је тада успостављен, се такође може ценити као избор мера претежно меке моћи, превенције и дипломатије, што је такође несразмерна мера у односу на ону којом се тероризам користи у својим нападима. Ефекат те несразмере и, може се рећи недовољне адекватности одговора на постојећи безбедносни ризик се најбоље читава кроз тамну статистику броја жртава терористичких напада на тлу ЕУ, који је 2015. и 2016. године имао недозвољено велики раст. Статистика и чести терористички напади у државама чланицама ЕУ упозоравају на слабости постојећег система противтерористичке одбране на нивоу Уније и указују на потребу активнијег приступа, који би био прилагођенији опасности која прети. У том циљу потреба за доследном имплементацијом стратегија ЕУ посвећених борби против тероризма у свим државама чланицама се појавила као кључна за ефикаснију одбрану од савремених облика међународног тероризма. На примеру Европске уније се показало да је донети стратегију и усагласити ставове у вези са њеним садржајем најлакши део посла, и да је практична примена исте питање које захтева додатне и континуиране напоре. Савремени тероризам свакодневно напредује и изненађује својим

заstraшујућим активностима. Иако се, наизглед тероризам у Европи примирио, (према подацима Еуропола у 2018. години је било 129 терористичких напада (Europol, 2019), а 2019. године 119 терористичких напада), (Europol, 2020), државе и надлежне институције ЕУ не би смеле чекати неки свој 11. септембар како би противтерористичку борбу поставиле на потребан ниво и у пракси.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Бајагић, Младен. 2000. „Тероризам и међународно право“. Београд, *Безбедност*, бр. 5-6.
- Бановић, Божидар. 2009. „Нормативни оквир Европске уније за борбу против тероризма“. Београд: *Ревизија за безбедност*, вол. 3, бр. 9.
- Бурсаћ, Борис и Глумац, Станислав. 2017. „Терористичке организације у Русији у 19. веку“. *FBIM Transactions*, Vol. 5, No. 1: 32-44. doi: 10.12709/fbim.05.05.01.04.
- Гађиновић, Радослав. 2011. „Методологија проглашења неке организације терористичком“. Београд: *Војно дело*.
- Гудељ, Надежда и Крстић, Јован. 2016. „Десет основних проблема у борби против тероризма и финансирања тероризма“. Београд: *Војно дело*, бр. 2. doi: 10.5937/vojdelo1602263G.
- Крстић, Марко. 2016. „Изазов дефинисања савременог тероризма“. Београд: *Војно дело*, вол. 68, бр. 3. doi: 10.5937/vojdelo1603288K.
- Марић, Силвана. 2012. „Тероризам као глобални проблем“. *Медианали*, вол. 6, бр. 11.
- Мијалковски, Милан. 2004. „Анализа и процена терористичке претње“. Београд: *Безбедност*, вол. 46, стр. 509-521.

- Милашиновић, Радомир и Мијалковић, Саша. 2011. „Тероризам као савремена безбедносна претња“ у: Зборник радова *Супротстављање тероризму - међународни стандарди и правна регулатива*, Висока школа унутрашњих послова.
- Симеуновић, Драган. 2009. *Тероризам, општи део*. Београд: Правни факултет у Београду
- Симеуновић Драган. 2010. „Критички оглед о утврђивању времена настанка тероризма и његовим претечама“. Београд: *Војно дело*
- Хофман Брус. 2000. *Унутрашњи тероризам*. Београд: Народна књига
- Raufar Xavier. 2003. „Нови светски неред, нови тероризми: нове претње Европи и западном свету“. у: зборник радова *Тероризам у будућности*, ур. Taylor Мах и Horgan John, Загреб: Голден маркетинг.
- Coady, Tony. 2004. “Defining Terrorism“. *Terrorism The Philosophical Issues*: 3-14. doi: <https://doi.org/10.1057/9780230204546>.
- Council Framework Decision on Combating Terrorism. 2002. Official Journal of the European Communities. Последњи приступ 11. јун 2020. године. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002F0475>.
- European Council. 2003. „A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy“. Последњи приступ 11. јун 2020. године. <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>.
- European Council. 2005. „The European Union Counter-Terrorism Strategy“. Последњи приступ 11. јун 2020. године. <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>.
- Europol. 2016. „TE SAT 2016“. Последњи приступ 11. јун 2020. године. <https://www.statewatch.org/news/2016/jul/europol-te-sat-repor-2016.pdf>.

- Europol. 2017. „TE SAT 2017“. Последњи приступ 11. јун 2020. године. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017>.
- Europol. 2019. „TE SAT 2019“. Последњи приступ 29. јун 2020. године. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>
- Europol. 2020. „TE SAT 2020“. Последњи приступ 29. јун 2020. године. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020>
- Federal Emergency Management Agency. 2013. „General Information about Terrorism“. Washington, D.C: 145-178.
- International Terrorism and Security Research. What is Terrorism?. Последњи приступ 10. јун 2020. <http://www.terrorism-research.com/>.

Boris Bursac

Public Utility Company "Belgrade City Markets"

POSSIBILITIES OF THE EU RESPONSE TO TO THE MODERN TERRORIST THREAT

Resume

Entering 21st century was characterised by a series of terrorist attacks on the United States, carried out by the notorious terrorist organization Al Qaeda. The stumble of the United States in gust of terrorist unscrupulousness startled all members of the international community, so the beginning of the new millennium was marked by a globally widespread fear of international terrorism. From that moment on, one thing was certain - international terrorism has become each country's security issue number one, regardless of the level of its military or economic development. Although terrorism is not a new phenomenon, unknown in the historical past, its modern forms have encouraged all relevant subjects of international relations to make dealing with it a priority. Thus, the European Union, founded due to the need for economic connection of European countries, became aware of the necessity of stronger connection of member states in the field of common foreign and security policy. The aim of this paper will be to show the extent of security risk embodied in modern international terrorism, as well as the possibilities of the European Union to provide an adequate response. We will analyze the content of the two most important European strategies in this field - the European Security Strategy and the European Counter-Terrorism Strategy, in order to identify existing weaknesses and potential opportunities for improving the future response at EU level to such threats.

Keywords: terrorism, security threat, EU, European Security Strategy, European Counter-Terrorism Strategy*

* Овај рад је примљен 16. јуна 2020. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 21. августа 2020. године.