

Utjecaj terorističkih napada na oblikovanje i dinamiku protuterorističke politike Europske unije

Ksenija Butorac,¹ Aleksandra Grubić²

Sažetak

U radu se propituje i analizira utjecaj terorističkih napada na oblikovanje protuterorističke politike EU-a. Provedeno istraživanje uključuje kvalitativnu analizu sadržaja primarnih izvora EU-a u recentnom razdoblju (2015. – 2016.). Rezultati ukazuju na pomicanje protuterorističke politike EU-a na kontinuumu od „mekog“ prema „tvrdom“ obliku moći ubrzanim donošenjem sve restriktivnijih sigurnosnih mjera. Pokazalo se također kako egzogene krize manifestirane počinjenim terorističkim napadima na tlu EU-a u značajnoj mjeri utječu na endogeni institucionalni razvoj EU-a, koji je primarno fokusiran na rješavanje posljedica, a u manjoj mjeri na etiologiju nastanka i razvoja radikalizacije i terorističkog djelovanja. Rad pridonosi razumijevanju političkih odluka i institucionalnih promjena koje utječu na razvoj protuterorističkog prostora u EU.

Ključne riječi: protuteroristička politika EU-a, teroristički napadi, „meka“ i „tvrda“ moć, egzogene krize.

Uvodna razmatranja

Začeci suradnje i usuglašavanja protuterorističkih politika država članica EU-a prisutni su još od sredine 70-ih godina prošlog stoljeća, kad su se ministri unutarnjih poslova i pravosuđa sastajali pod okriljem skupine TREVI, a na operativnoj razini osnovana je Policijska radna skupina za terorizam. Ugovorom iz Maastrichta (Ugovor o Europskoj

¹ Dr. sc. Ksenija Butorac, izv. prof., profesorica Visoke policijske škole MUP-a RH te vanjska suradnica Vojnih sveučilišnih studija i Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, ksenija.butorac@gmail.com.

² Aleksandra Grubić, doktorska kandidatkinja na doktorskom studiju Međunarodni odnosi na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, aleksandra.grubic@gmail.com.

uniji), ratificiranim 1993. godine, suzbijanje terorizma postaje dijelom područja pravosuđa i unutarnjih poslova, ali samo na području policijske suradnje (Članak K1 (9) Ugovora o Europskoj uniji). Povijesnim osvrtom na protuterorističku politiku EU-a vidljivo je da je ona značajno evoluirala i modificirala svoj odgovor na terorističke napade, osobito one na tlu EU-a. Prije 2001. godine EU je osuđivao terorizam uglavnom na političkoj razini unatoč tomu što je i sam bio suočen s terorističkim napadima od 60-ih godina prošloga stoljeća. Ferreira-Pereira i Oliveira Martins (2012: 461) navode kako je 60-ih, 70-ih i 80-ih godina prošloga stoljeća izostao zajednički odgovor EU-a na terorističke napade na području Europe te je reakcija bila isključivo od strane pojedinih država članica stoga što su napadi tada bili tretirani kao unutarnja pitanja država koje su doživjele napade. Nakon terorističkih napada na SAD iz 2001. godine taj problem prelazi u međunarodnu domenu te je zbog kolektivne prijetnje i odgovornosti bila nužna zajednička reakcija EU-a. Naime zajednička protuteroristička politika, kao i aktivna uloga EU-a u borbi protiv terorizma u smislu transformacije sigurnosnog pitanja iz isključive domene država članica prema „europskoj interesnoj dimenziji“, koja će posljedično dovesti do jačanja koncepta europske vanjske politike, dogodila se tek kao odgovor na napad od 11. rujna 2001. godine (Tsoukala, 2004; Zimmermann, 2006; Argomaniz, 2012; Monar, 2015; Blanco i Cohen, 2016).

Istraživanja su pokazala da se pitanju terorizma na razini javnih politika pridaje posebna pozornost tek kada se osjete njegovi učinci i stoga se djeluje reaktivno (Argomaniz, 2012; Blanco i Cohen, 2014) kao odgovor na terorističke napade. Doody (2015) navodi kako je napredak u razvoju protuterorističkih mjera vidljiv u reakciji na konkretne terorističke napade kao kritične točke upravo stoga što oni šokiraju politički sustav koji je prinuđen kreirati zakonodavni i institucionalni odgovor, slijedom čega se ostvaruje institucionalizacija protuterorizma kao zasebne javne politike.

Prema Spenceru (2006), određenje protuterorizma uključuje politike, operacije i programe koje države provode kako bi se protiv njega borile. Taj bi se oblik politike trebao baviti temeljnim uzrocima geneze terorizma, međutim ne postoji jasan konsenzus oko definiranja uzroka terorizma niti oko određenja toga što terorizam jest. Postoje različiti teorijski okviri na makrorazini (politički, ekonomski, društveni i tehnološki faktori), na mezorazini (društvo i skupine) te mikrorazini (pojedinci, psihologija), no teško je pronaći njihove zajedničke i preklapajuće faktore (Blanco i Cohen, 2015: 30). Važno je naglasiti kako mnogi instrumenti koji se koriste u borbi protiv terorizma ne služe samo toj svrsi, već općenito za borbu protiv drugih oblika ugroza. Tako Argomaniz, Bures i Kaunert (2015, prema Boin, Ekengren i Rhinard, 2007) navode kako postoje tri razine kapaciteta protuterorističke politike EU-a. Prva razina uključuje kapacitete posebno usmjerene na borbu protiv terorizma, druga razina obuhvaća one koji su usmjereni prema upravljanju prirodnim katastrofama i drugim kompleksnim pri-

jetnjama, dok treća razina podrazumijeva sposobnost institucija EU-a da pruži pomoć državama članicama kako bi odgovorile na ugrozu.

S ciljem propitivanja i nadogradnje dosadašnjih spoznaja o protuterorističkoj politici EU-a, rad je podijeljen na teorijski i empirijski dio. U prvom dijelu elaboriraju se teorijski koncepti te opisuje utjecaj endogenih procesa i egzogenih kriza na pomicanje navedene politike na kontinuumu od „mekog“ prema „tvrdom“ obliku moći, dok se u drugom dijelu u tom svjetlu analiziraju i interpretiraju sigurnosni dokumenti EU-a kao primarni izvori za analizu (2015. – 2016.) u odnosu na počinjene terorističke napade na tlu EU-a.

Teorijska konceptualizacija

Den Boer i Wiegand (2015) navode kako EU, u svojstvu sigurnosnog aktera, ne može nametnuti nikakve promjene u nacionalnim protuterorističkim sustavima, već može poticati zajedničko prihvaćanje i usvajanje obvezujućih pravnih dokumenata. No sustav se mijenja, posebno nakon usvajanja Lisabonskog ugovora koji Europskoj komisiji, Europskom parlamentu i Europskom sudu pravde daje veće ovlasti nego ikada prije na kaznenopravnom području i području protuterorizma. Unatoč tomu, autori zaključuju kako još uvijek postoji značajna razlika u nacionalnim pristupima borbi protiv terorizma na razini država članica te je EU još uvijek daleko od usklađivanja protuterorističkih politika. Kako protuteroristička domena još uvijek nije postala predmet sveobuhvatne unutarnje harmonizacije u okviru EU-a, države članice mogu pregovarati i pojedinačno zaključivati međunarodne ugovore u okviru protuterorizma i operativno djelovati na tom području, što znači da ih tijela EU-a još uvijek nisu uspjela zamijeniti po pitanju donošenja odluka na području međunarodnog djelovanja (Monar, 2015).

U međunarodnim odnosima imati moć znači imati sposobnost utjecaja na druge kako bi djelovali na željeni način i kako bi se dobili željeni ishodi (Wilson, 2008; Nye, 2009). Pritom „meka“ moć uključuje uvjeravanje drugih kako bi se postigli željeni ciljevi posredovanjem nematerijalnih resursa kao što su kultura, ideologija, političke vrijednosti ili legitimitet institucija, dok je „tvrda“ moć utemeljena na prisili ili prijetnjama, uključujući pritom vojne intervencije, prisilnu diplomaciju te ekonomske sankcije uskraćivanjem materijalnih ili financijskih sredstava.³ Ti oblici moći predstavljaju ideal-tipove. Smith-Windsor (2000) navodi kako je granica između tih oblika moći sve tanja s obzirom na to da vojne snage primjerice sve češće sudjeluju u humanitarnim i mirovnim misijama, čime se povećava opus djelovanja i atraktivnosti korištenja vojnih sredstava. Prema Nyeu (2004), razlika u korištenju „meke“ ili „tvrde“ moći od strane

³ Faze proširenja Europske unije ukazuju na njezinu „meku“ moć, dok primjerice sankcije UN-a prema Iraku iz 1991. ukazuju na „tvrdu“ moć.

državnih i nadnacionalnih aktera ovisi i o njihovoj veličini i snazi stoga što veći akteri imaju financijsku mogućnost održavati veće oružane snage i time izazvati ekonomski pritisak kod drugih aktera. S druge strane manje države nemaju na raspolaganju takve tradicionalne alate „tvrde“ moći, te se moraju više oslanjati na oblike „meke“ moći u međunarodnim odnosima. Povijesno uređenje, socijalni sustav i društvene vrijednosti u pojedinom društvu također mogu utjecati na odabir „meke“ ili „tvrde“ moći u političkom djelovanju, odnosno odabir različitih oblika „meke“ moći. Usto, vrijeme također predstavlja važan aspekt na kontinuumu „meke“ i „tvrde“ moći. Za provođenje „tvrde“ moći potrebno je neusporedivo manje vremena te su potrebni resursi pretežno materijalni, dok provođenje „meke“ moći zahtijeva više vremena i nematerijalne resurse koji se razvijaju kroz znatno dulje vremensko razdoblje. No u praksi je teško razlučiti između jasnih dosega „tvrde“ i „meke“ moći budući da nematerijalni resursi, kao što su patriotizam, moral i legitimitet, imaju jak utjecaj na uspješnost vojnih kapaciteta, dok su s druge strane prijetnje korištenjem nasilja nematerijalne, iako predstavljaju dimenziju „tvrde“ moći. Osim toga, Gallarotti (2011) ističe kako vojna ili ekonomska prisila češće dovode do trenutanih i kratkotrajnih rezultata, dok je uvjeravanje vremenski zahtjevnije, ali donosi dugotrajnije rezultate. Hackbarth (2008) smatra da je u suvremenom društvu učinkovitost isključivih strategija „tvrde“ moći oslabljena zbog faktora kao što su ekonomska međuovisnost uzrokovana globalizacijom, porast transnacionalnih aktera, ponovno javljanje nacionalizma, širenje vojne tehnologije i promijenjena priroda međunarodnih političkih problema. Postoji i pitanje širokog pristupa informacijama, a Gallarotti (2011) drži da razvoj demokracije generira faktore koji uvjetuju potrebu za redefiniranjem koncepta „tvrde“ moći. S druge strane Cooper (2004) navodi slabe točke „meke“ moći koje uključuju pitanje snage kulture kao resursa „meke“ moći s obzirom na to da se kulturalni utjecaj ne može izjednačiti s političkom moći. Osim toga, poželjnost ishoda strategija „meke“ moći ovisi o određenim okolnostima koje ne moraju nužno biti pod utjecajem država, kao i pitanje trenutanih dobrobiti takvih politika s obzirom na to da se te dobrobiti uglavnom očituju dugo nakon njihova donošenja.

U svojoj biti Europska unija prakticira „meku“ moć koja se temelji na pravu sudjelovanja svih država članica u oblikovanju i donošenju odluka te politici proširenja. Od napada od 11. rujna 2001. godine terorizam je u okviru EU-a promatran kao fenomen koji je u potpunosti obuhvaćen i tretiran u okviru provedbe zakona, odnosno „meke“ moći. U tom su smislu države članice protiv militarizacije i na području borbe protiv terorizma te stoga nije stvoren okvir javne politike za korištenje vojnih sredstava u borbi protiv toga fenomena. Upravo stoga što je protuteroristička politika na razini EU-a pretežno smještena u zakonodavni okvir, vanjska sigurnosna politika vođena je više Strategijom unutarnje sigurnosti na području slobode, sigurnosti i pravde EU-a nego Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom, makar su mehanizmi te politike bili važni za provedbu većine vanjskih protuterorističkih politika EU-a (Monar, 2015). No

ti su temelji poljuljani sve češćim terorističkim napadima i drugim sigurnosnim prijetnjama toj nadnacionalnoj zajednici te se u navedenom smislu može govoriti o postupnom slijedu promjena protuterorističke politike EU-a u spektru od tzv. „meke“ prema „tvrdoj“ moći. Federica Mogherini, visoka predstavnica za vanjsku politiku i sigurnost Europske unije, povodom razarajućih učinaka terorističkih napada na tlu EU-a iz 2016. godine navodi kako nova vanjskopolitička i sigurnosna strategija EU-a, unatoč tomu što je u prošlosti EU bio ponosan na svoju „meku“ moć, u suvremenom međunarodnom okruženju treba nastaviti kombinirati „meku“ i „tvrdu“ moć jačanjem međusobne suradnje i solidarnosti članica i nastavkom suradnje s NATO-om.⁴

„Meki“ pristup, karakterističan za EU, također je doveden u pitanje pod utjecajem egzogenih faktora jer se treba provoditi uvažavajući međunarodnu zaštitu ljudskih prava i biti temeljen na suradnji, koordinaciji i razmjeni obavještajnih podataka u okviru provedbe zakona (Cowen, 2004). U tom pogledu sve je više onih koji smatraju da je pristup EU-a upitan kad su posrijedi jamčenje zaštite ljudskih prava, pitanje privatnosti i zaštite osobnih podataka, potkopavajući na taj način demokratske institucije i javni legitimitet (Oliveira Martins, 2015). Nastavno, Jackson (2007) upozorava kako ograničavanje ljudskih prava i sloboda primjenom sve restriktivnijih sigurnosnih mjera vodi eroziji javnog morala i akumulaciji nepravde usmjerene prema osumnjičenicima za terorističko djelovanje, čime se EU svojom sigurnosnom politikom sve više približava „tvrdom“ obliku moći.

Važnost terorističkih napada u recentnom razdoblju (2015. – 2016.) za oblikovanje protuterorističke politike EU-a

Kao što je napad od 11. rujna 2001. na SAD označio prekretnicu u donošenju protuterorističkih politika, napadi na tlu EU-a, koji (između ostalih) uključuju i one u Madridu 2003., Londonu 2004., Parizu u siječnju i studenom 2015. te Bruxellesu 2016., dodatno su osnažili interes javnosti i zakonodavaca te su imali izrazit značaj za izradu mnogobrojnih studija koje se uglavnom koncentriraju na povijesnu i pravnu evoluciju europskih protuterorističkih politika, odnosno glavne razvojne pravce i provedbu protuterorističkih politika (npr. Zimmermann, 2006; Bures, 2011; Den Boer i Wiegand, 2015).

Prema izvještaju Europolu TE-SAT 2016⁵ godine 2015. EU je doživio brojne terorističke napade koji su uzrokovali brojne žrtve, a one su u stalnom porastu. U tom smislu

⁴ Mogherini, Opstanak EU-a neizvjesniji nego ikada, 8. kolovoza 2016. Dostupno na: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/mogherini-opstanak-eu-neizvjesniji-nego-ikada> (učitano 15. rujna 2016.).

⁵ *European Union Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016*. Prema izvještajima (svi izvještaji dostupni su na poveznici www.europol.europa.eu) godine 2007. počinjena su 583 teroristička napada, 2008. 515 napada, 2009. 294 napada, 2010. 249 napada, 2011. 174 napada, 2012. 219 napada, 2013. 152 napada, 2014. 201 napad, dok je 2015. počinjeno 211 napada, što ukazuje na ponovni porast broja napada.

najviše je bila pogođena Francuska, gdje je poginulo 148 građana, dok ih je više od 350 bilo ozlijeđeno u napadima u Parizu u siječnju i studenom 2015. godine. Pomno isplanirani napadi ukazali su na rastuću prijetnju Europskoj uniji od strane grupacija baziranih na Bliskom istoku, koje svoja uporišta i mrežu imaju i na tlu EU-a, gdje više nije potrebno dugo vremensko razdoblje za radikalizaciju, a napadi se uglavnom usmjeravaju na „meke“ mete zbog snažnijeg utjecaja na javnost. Takvi napadi dovode do snažne reakcije na svim razinama EU-a. Tako su 29. siječnja 2015., nakon napada na satirički časopis *Charlie Hebdo* u Parizu, članovi Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove izdali Zajedničku izjavu iz Rige kojom su ukazali na potrebu zajedničkog djelovanja na nacionalnoj razini i razini EU-a, ističući kako terorizam, radikalizacija, regrutiranje i financiranje terorizma predstavljaju jednu od glavnih prijetnji sigurnosti Europskoj uniji. Nedugo nakon toga uslijedili su i Rezolucija Europskog parlamenta od 11. veljače 2015. o mjerama protiv terorizma⁶ i neformalni sastanak šefova država ili vlada od 12. veljače,⁷ a u travnju iste godine Europska je komisija iznijela Europski program sigurnosti za razdoblje od 2015. do 2020. kojim se podupire suradnja među državama članicama u uklanjanju sigurnosnih prijetnji te se pojačavaju zajednička nastojanja u borbi protiv terorizma, organiziranog i visokotehnološkoga kriminala. Tim se programom pozvalo na bolju i učinkovitiju suradnju između institucija i agencija EU-a te država članica i nacionalnih tijela kako bi se suočilo s tri trenutačno najveća izazova: 1. sprečavanje terorizma i borba protiv radikalizacije; 2. borba protiv organiziranoga kriminala; 3. borba protiv kibernetičkoga kriminala.⁸

Nakon napada u Parizu u studenom 2015. godine čelnici država članica Europske unije i njezinih institucija izdaju zajedničku izjavu u kojoj naglašavaju zajedništvo svih država članica u suzbijanju i prevenciji daljnjih terorističkih napada, koristeći sva moguća sredstava kako bi se postigao taj cilj.⁹ Također je održan i neformalni sastanak Europskog vijeća na kojem je dogovoreno daljnje osnaživanje suradnje na području zaštite građana, prevencije radikalizacije i očuvanja vrijednosti te suradnje s međunarodnim partnerima (Europsko vijeće, 12/12/2015). Prema izvještaju TE-SAT iz 2016. godine taj je napad ukazao na zaokret *modus operandi* tzv. Islamske Države u smjeru sve učestalijih terorističkih napada na tlu EU-a.

⁶ Rezolucija Europskog parlamenta od 11. veljače 2015. o mjerama protiv terorizma (2015/2530(RSP)).

⁷ <http://www.consilium.europa.eu/hr/meetings/european-council/2015/02/12/> (učitano 2. rujna 2016.).

⁸ Nove mjere Komisije za jačanje suradnje EU-a u borbi protiv terorizma, organiziranoga kriminala i kibernetičkoga kriminala, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4865_hr.htm (učitano 8. rujna 2016.).

⁹ Joint statement of the Heads of State or Government and leaders of the European Union and its institutions on the terrorist attacks in Paris (14. studenoga 2015.), http://europa.eu/rapid/press-release_STA-TEMENT-15-6090_hr.htm (učitano 29. kolovoza 2016.).

Iako je danas poznata pozadina počinjenja tih napada, njihovo značenje uvelike nadilazi same akte u smislu širenja straha na širu populaciju EU-a. U prostoru između počinjenja akata i njihova značenja donositelji politika konstruiraju diskurs terorizma kojim se legitimiziraju i normaliziraju protuterorističke politike „bez obzira na to je li sama prijetnja stvarna ili značajna“ (Baker-Beall, 2011: 90). U tom smislu, nakon napada u Bruxellesu u ožujku 2016. godine stručnjaci poput Jarvisa i Ranstorpa (2016, prema Schofield, 2016) upozoravaju na to kako se učestali teroristički napadi tijekom 2015. i 2016. godine ne bi trebali povezivati s izbjegličkom krizom, već s fenomenom stranih boraca, građana EU-a koji odlaze u strane zemlje kako bi se borili na strani tzv. Islamske Države te se vraćaju dodatno radikalizirani. Procjenjuje se da se otprilike 38.000 stranih boraca priključilo tzv. Islamskoj Državi, od kojih je 6.800 došlo iz zapadnih zemalja, odnosno 6.000 iz Europe (470 iz Belgije, u prosjeku 2.000 iz Francuske i 780 iz Njemačke) (Schofield, 2016). No izvještaj TE-SAT iz 2016. ukazuje na to kako su dva napadača, koji su sudjelovali u napadu iz studenog 2015., ušli u EU kroz Grčku kao dio vala izbjeglica iz Sirije. Procijenjeno je kako se u prosjeku na svakog 15-og stranog borca koji se vrati u domicilnu zemlju sumnja na uključenost u terorističke aktivnosti (Buttarelli, 2015). U siječnju 2016. godine Europol je objavio da Europi prijeti najznačajnija ugroza u posljednjih deset godina te predstavio niz novih mjera. Jedna je od njih stvaranje Europskoga centra za borbu protiv terorizma (ECTC), koji je službeno započeo s radom u siječnju 2016. (Blanco i Cohen, 2016). Nastavno, nakon toga napada Europski parlament usvojio je 14. travnja 2016., a Europsko vijeće 16. travnja 2016. Direktivu o upotrebi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela,¹⁰ o kojoj se pregovaralo od 2011. godine. Nastavno na napade u Parizu iz 2015. i Bruxellesu iz 2016. godine, Europski parlament izrađuje dva prijedloga Europske komisije: Direktivu o borbi protiv terorizma,¹¹ prema kojoj bi pripremne radnje poput putovanja u svrhu počinjenja terorističkih djela bile definirane kao kazneno djelo, te Direktivu o kontroli nabave i posjedovanja oružja,¹² koja za cilj ima obnavljanje starih pravila.¹³ U

¹⁰ Vijeće donijelo direktivu EU-a o evidenciji podataka o putnicima (PNR), dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2016/04/21-council-adopts-eu-pnr-directive/> (učitano 18. rujna 2016.).

¹¹ COM/2015/0625 Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP o suzbijanju terorizma (izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2008/919/PUP od 28. studenoga 2008. o izmjeni Okvirne odluke 2002/475/PUP o suzbijanju terorizma).

¹² 9841/16 Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 91/477/EEZ o nadzoru nabave i posjedovanja oružja.

¹³ Mjere koje Europski parlament poduzima u borbi protiv terorizma (6. travnja 2016.). Dostupno na: http://www.europarl.hr/hr/za-medije/press_releases/2016/borba-protiv-terorizma.html (učitano 10. rujna 2016.).

konačnici, nakon terorističkih napada iz 2015. i 2016. godine ponovno se aktualiziralo pitanje redefiniranja terorizma na razini EU-a u svjetlu novih sigurnosnih prijetnji.

Metodološki okvir istraživanja

Kako bi se propitale, analizirale i utvrdile zakonitosti u promjenama obrazaca odgovora protuterorističke politike EU-a u odnosu na počinjene terorističke napade na tlu EU-a te kako bi se provjerile teorijske postavke o utjecaju egzogenih kriza na oblikovanje endogenih procesa te o pomicanju protuterorističke politike na kontinuumu od „mekog“ prema „tvrdom“ obliku moći, provedeno je istraživanje koje je uključilo provođenje kvalitativne analize sadržaja¹⁴ primarnih izvora EU-a, odnosno dokumenata EU-a koji sadrže protuterorističke mjere, donesenih u recentnom razdoblju (14 dokumenata, od kojih je 9 doneseno 2015., a 5 u prvih šest mjeseci 2016. godine¹⁵). Svi dokumenti analizirani su u odnosu na sljedeće terorističke napade na tlu EU-a u navedenom razdoblju: 7. siječnja i 13. studenoga 2015. u Parizu te 22. ožujka 2016. u Bruxellesu. Radi usporedbe, ovom su analizom obuhvaćeni i drugi primarni izvori kao što su Strategija EU-a za borbu protiv terorizma iz 2005., Strategija unutarnje sigurnosti EU-a iz 2010. godine te sekundarni izvori podataka (medijska građa, stručna i znanstvena literatura).

Za organizaciju prikupljenih podataka korišteni su sljedeći kriteriji za odabir dijelova građe koji će biti analizirani te kriteriji za provedbu procesa kodiranja: 1. u svakom

¹⁴ Kvalitativna analiza sadržaja empirijski je i metodološki kontrolirana analiza tekstova unutar komunikacijskoga konteksta (Mayring, 2000), a koja u fokusu ima proučavanje latentnog sadržaja te pretpostavlja da je moguće otkriti značenja, motive i svrhu unutar teksta te izvesti valjane, skrivene ili inherentne zaključke koji su značajni za istraživača. Tom se metodom može istražiti kontekst unutar kojeg su dokumenti nastali te predstavlja interpretativni oblik analize u svrhu otkrivanja značenja, vrijednosti, motiva i svrhe teksta (Halperin i Heath, 2012: 319). Metoda omogućuje interpretaciju empirijske građe u metodološki neuređenom gradivu gdje je nužno prepoznati cjeline te ih imenovati, povezati i pripisati „pojavnima višeg reda“ (Mesec, 1998).

¹⁵ Analiza je obuhvatila sljedeće dokumente: Parišku deklaraciju od 11. siječnja 2015., Zajedničku izjavu iz Rige sa sastanka održanog 29. i 30. siječnja 2015., Rezoluciju Europskog parlamenta od 11. veljače 2015. o mjerama protiv terorizma, neformalni sastanak šefova država ili vlada od 12. veljače 2015., Nacrt zaključka Vijeća o obnovljenoj strategiji unutarnje sigurnosti Europske unije za razdoblje od 2015. do 2020. iz lipnja 2015., Deklaraciju Predsjedništva/koordinatora EU-a za borbu protiv terorizma od 16. studenoga 2015., Zaključke Vijeća Europske unije i država članica koje su se sastale unutar Vijeća o poboljšanju kaznenopravnog odgovora na radikalizaciju koja dovodi do terorizma i nasilnog ekstremizma od 20. studenoga 2015., sastanak Vijeća Europske unije (PUP) od 3. i 4. prosinca 2015., zaključke sastanka Europskog vijeća od 18. prosinca 2015., izvještaj koordinatora EU-a za borbu protiv terorizma o trenutnom stanju od 4. ožujka 2016., ishod sastanka Vijeća Europske unije (PUP) od 10. i 11. ožujka 2016., Zajedničku izjavu ministara pravosuđa i unutarnjih poslova EU-a i predstavnika institucija EU-a o terorističkim napadima u Bruxellesu od 22. ožujka 2016., Komunikaciju Europske komisije od 20. travnja 2016. te ishod sastanka Vijeća Europske unije (PUP) od 9. i 10. lipnja 2016.

dokumentu identificirane su značajne izjave, rečenice i dijelovi teksta, odnosno utvrđene su jedinice kodiranja; 2. svakoj jedinici kodiranja pridružen je relevantan pojam, odnosno kôd prvoga reda. Relevantni pojam kreira se s obzirom na značenje izjava te se nastoji pronaći bit prema zadanim kriterijima (proces prve razine apstrakcije); 3. nakon završenog navedenog procesa kodiranja cjelokupnoga gradiva uslijedio je proces združivanja pojmova/kodova u kategorije, čime se nastojala zadržati bit jedinice teksta, što čini kodove drugoga reda, te združivanje kategorija u područja/teme, odnosno kodove trećega reda.

Navedeni postupak obrađen je pomoću softverskog paketa NVivo 11 koji je omogućio organiziranje i izvještavanje o većoj količini podataka iz empirijske građe. S obzirom na to da je riječ o nestrukturiranim podacima, kodovi (engl. *nodes*) su generirani manualno. Naime izrađena je kodna shema koja sadrži strukturu kodova na nekoliko razina: superordinirani (kodovi trećega reda), subordinirani i ekvivalentni (kodovi drugoga reda) te kodovi prvoga reda i jedinice kodiranja, odnosno izvorni tekst dokumenata. Hijerarhija kodova prikazana je u Tablici 1.

Tablica 1. Kodna shema

| Izvorni tekst i određivanje jedinice kodiranja (primjeri) ¹⁶ | Kodovi prvoga reda RELEVANTNI POJAM | Kodna shema u programu NVivo | |
|---|---|--|-----------------------------------|
| | | Kodovi drugoga reda KATEGORIJA | Kodovi trećega reda PODRUČJE/TEMA |
| <i>Tackling and preventing terrorism, radicalisation to terrorism and recruitment as well as financing related to terrorism, with special attention to the issue of foreign terrorist fighters, reinforced border security.</i> | Terorizam, financiranje terorizma, organizirani kriminal, fenomen stranih boraca, ilegalna imigracija, cyber-kriminal itd. | Prijetnje | |
| <i>We reaffirm our unflinching attachment to the freedom of expression, to fundamental rights, to pluralism, to democracy, to tolerance and to the rule of law.</i> | Ljudska prava i vladavina prava, solidarnost, tolerancija, otvoreno, demokratsko društvo, sloboda govora, pluralizam itd. | Vrijednosti | VRJEDNOSTI I PRIJETNJE |
| <i>Further reinforce action against terrorist threats, in full compliance with human rights and the rule of law, and provided for a guidance to work towards ensuring the security of citizens, preventing radicalisation and safeguarding values as well as cooperating with international partners.</i> | Prijetnje ljudskim pravima i vladavini prava, solidarnosti, toleranciji, otvorenom, demokratskom društvu, slobodi govora, pluralizmu itd. | Prijetnje vrijednostima | |
| <i>In the fight against terrorism, it is crucial to address not only the consequences but also the underlying factors of radicalization.</i> | Suradnja s akterima civilnoga društva; jačanje dijaloga (kulturalnog, socijalnog i vjerskog); inkluzija kroz obrazovanje, socijalne i regionalne politike | Prevenција i borba protiv radikalizacije | INKLUZIJA |
| <i>Initiatives regarding education, vocational training, job opportunities, social integration and rehabilitation in the judicial context to address factors contributing to radicalisation, including in prisons.</i> | Jasne poruke usmjerene prema mladima; rehabilitacijski programi; rehabilitacija i reintegracija (i u zatvorima te kaznenim postupcima) | De-radikalizacija | SURADNJA |

¹⁶ Svi izvorni tekstovi citirani su na engleskom jeziku stoga što su svi službeni dokumenti EU-a objavljeni na engleskom jeziku, a samo pojedini i na hrvatskom jeziku. Kako bi se zadržali cjelovitost i značenje izvornih tekstova, kodirani su na engleskom, a interpretirani na hrvatskom jeziku.

| | | | |
|---|--|--|--|
| <p><i>Our actions must continue to be part of a comprehensive approach that includes the various actions in different policies, including in the area of transport, finance, information technologies and in relations with third countries.</i></p> | <p>Zajednička i sveobuhvatna borba; razmjena informacija; suradnja među državama članicama, tranzitnim zemljama i trećim zemljama</p> | <p>Državna i institucionalna suradnja</p> | <p>SURADNJA</p> |
| <p><i>We confirm our determination to create without further delay an effective EU PNR framework in line with Council general approach and at the same time ensuring solid data protection safeguards.</i></p> | <p>Direktiva EU-a o evidenciji podataka o putnicima (PNR); Europski informacijski sustav kaznene evidencije (ECRIS); razvoj novih i konkretnih mjera te legislative</p> | <p>Izmjena postojećih i donošenje novih, strožih propisa</p> | |
| <p><i>We must strengthen our efforts to cooperate closely with the industry and to encourage them to remove terrorist and extremist content from their platforms. The smart borders initiative should include also EU nationals to address the foreign fighters threat.</i></p> | <p>Integrirano upravljanje granicama; »pametne« granice; koordinacija graničnih kontrola; zloupotreba interneta; partnerstvo i suradnja s pružateljima internetskih usluga i generalno privatnim sektorom</p> | <p>Kontrola i nadzor granica i interneta</p> | <p>UNUTARNJE PROTURJEČJE</p> |
| <p><i>We reiterate the urgent need for further actions addressing radicalization to terrorism not only on EU but also on national and local level.</i></p> | <p>Koordinacija protuterorističke borbe na lokalnoj, nacionalnoj i razini EU-a</p> | <p>Privremeno/polutrajno izvanredno stanje na lokalnoj/nacionalnoj/razini EU-a</p> | |
| <p><i>Radicalisation leading to terrorism and violent extremism, due to its multidimensional and dynamic character, raises significant and evolving challenges which must also be addressed at judicial level, primarily by the Member States, but also, where appropriate, by a coordinated support at European level in accordance with the Treaties.</i></p> | <p>Revidiranje strategije unutarnje sigurnosti; pravosudna suradnja i suradnja na području unutarnjih poslova u borbi protiv terorizma; inkriminacija pripremnih faza terorističkih aktivnosti; protuterorističke mjere u pravosudnoj domeni</p> | <p>/</p> | <p>PODRUČJE PRAVOSUDA I UNUTARNJIH POSLOVA (PUP)</p> |

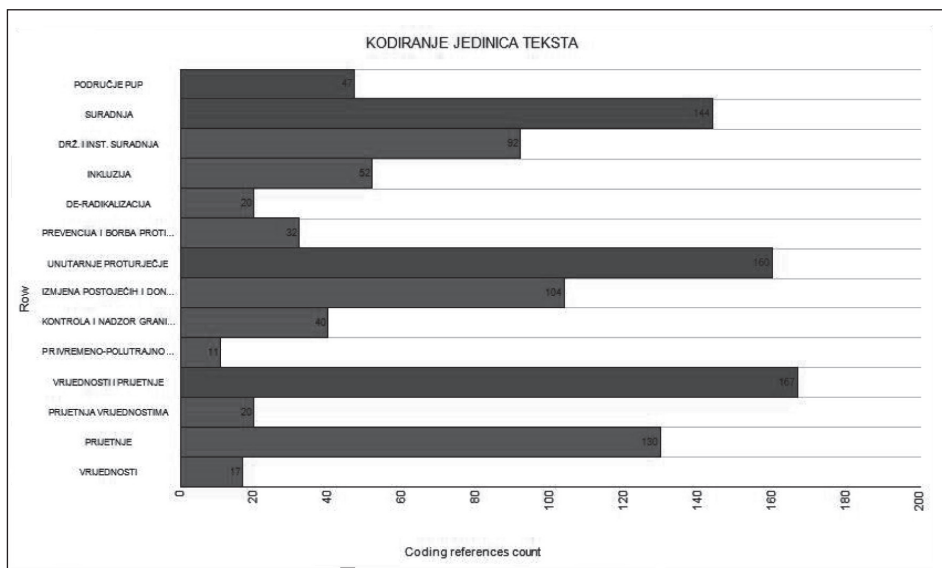
Analiza i rasprava

U okviru Grafikona 1, koji daje pregled pojavnosti svih područja i kategorija u analiziranim dokumentima, pokazalo se da je najviše jedinica teksta kodirano u okviru kategorije „Prijetnje“. Kao najvažnije prijetnje identificirani su terorizam (uključujući njegovo financiranje), organizirani kriminal, fenomen stranih boraca te radikalizacija koja vodi prema nasilnom ekstremizmu. Za usporedbu, u Strategiji unutarnje sigurnosti EU-a iz 2010. godine navedeni su terorizam i organizirani kriminal te visokotehnološki i prekogranični kriminal kao najvažnije prijetnje Europskoj uniji.¹⁷ Fenomen stranih boraca tada još nije bio prepoznat kao jedna od značajnih prijetnji sigurnosti europskih građana, dok se radikalizacija navodi isključivo kao element borbe protiv terorizma, a ne zasebna kategorija prijetnje.

Također, iz Grafikona 1 vidljivo je kako je velik broj jedinica teksta kodiran i u kategorijama „Izmjena postojećih i donošenje novih, strožih propisa“ te na području „Područje pravosuđa i unutarnjih poslova“. Analizom dokumenata pokazalo se kako je sigurnost na području borbe protiv terorizma smještena uglavnom u domenu pravosuđa i unutarnjih poslova, što je evidentno u 13 dokumenata i 47 jedinica teksta, a referiraju se na područje operativne i pravosudne koordinacije i suradnje u kaznenim stvarima, na razmjenu informacija na području pravosuđa i unutarnjih poslova, sigurnosnih službi te suradnju s Eurojustom i Europolom. Osim toga, u 13 analiziranih dokumenata pronađene su 104 jedinice teksta koje se odnose na „Izmjenu postojećih i donošenje novih, strožih propisa“ povezane s ograničavanjem temeljnih prava u smislu pojačane kontrole i nadzora te razmjene osjetljivih osobnih podataka građana EU-a. Taj proces ukazuje na prioritizaciju restriktivnijih mjera za koje je potrebno ubrzano donošenje i implementacija na razini država članica. Očito je kako EU još uvijek naglasak stavlja na legitimnost koja proizlazi iz donošenja mjera u okviru institucija, odnosno protuterorističke politike EU-a, a ne suprotstavlja se izravno prijetnjama vojnim metodama. No naglašava se tendencija donošenja sve strožih mjera kontrole i nadzora građana koje su u koliziji s temeljnim vrijednostima EU-a.

¹⁷ Strategija unutarnje sigurnosti, dostupno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/library/pdf/qc3010313enc.pdf (učitano 28. rujna 2016.).

Grafikon 1. Kodirane jedinice teksta – pojavnost područja i kategorija u svim analiziranim dokumentima



Analizom dokumenata utvrđena je i prioritizacija određenih sigurnosnih prijetnji koje su identificirane kao „Unutarnja proturječja“ EU-a (Grafikon 1). Na prvom mjestu pozicionirala se navedena kategorija „Izmjena postojećih i donošenje novih, strožih propisa“ koji nisu usklađeni s vrijednostima EU-a, a donose se kao izravan odgovor na egzogene krize koje se manifestiraju dramatičnim terorističkim napadima. Drugo proturječje uključuje „Kontrolu i nadzor granica i interneta“ kao medija za radikalizaciju i širenje propagande, čime se ograničava i zadire u privatnost građana EU-a. Treća se proturječnost odnosi na „Privremeno/polutrajno izvanredno stanje na lokalnoj/nacionalnoj/razini EU-a“, gdje se sekuritizira potreba za sveobuhvatnim pristupom borbi protiv radikalizacije i terorizma, s jakim naglaskom na poštivanju vrijednosti i prava Unije. „Terorizam je globalna prijetnja koju treba rješavati na lokalnoj, nacionalnoj, europskoj i globalnoj razini kako bi se povećala sigurnost naših građana, zaštitile temeljne vrijednosti slobode, demokracije i ljudskih prava te poštovalo međunarodno pravo.“¹⁸

Već u Strategiji EU-a za borbu protiv terorizma iz 2005.¹⁹ prepoznata je potreba za borbom protiv terorizma u domeni prevencije, zaštite, progona i odgovora, odnosno zakonodavstva i pravosuđa u skladu s poštivanjem ljudskih prava. U odnosu na

¹⁸ Rezolucija Europskog parlamenta od 11. veljače 2015. o mjerama protiv terorizma (2015/2530(RSP)).

¹⁹ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> (učitano 22. rujna 2016.)

te prioritetne ciljeve u Strategiji je identificirana dodana vrijednost koju EU pruža na području borbe protiv terorizma: jačanje nacionalnih kapaciteta, osobito kroz prikupljanje i analizu informacija, olakšavanje suradnje na razini EU-a te na razini policije i sudbene vlasti, zatim razvoj kolektivnih kapaciteta na razini EU-a, posebno u obliku zajedničkih javnih politika te promoviranje međunarodnoga partnerstva. Strategija nastaje kao odgovor na terorističke napade u Madridu iz 2004. i Londonu iz 2005., što se očituje iz njezinih ciljeva: „sprečavanje novačenja u svrhu terorizma; bolja zaštita potencijalnih meta; istraga članova postojećih terorističkih mreža i poboljšanje naših kapaciteta da odgovorimo i upravljamo posljedicama terorističkih napada“. Već je tada terorizam postavljen kao ekonomski, politički i društveni problem koji se tretira kao predmet kaznenog pravosuđa i unutarnjih poslova, čime se pokušava izbjeći narativ povezan isključivo s vojnim djelovanjem. No indikativno je da je u navedenoj Strategiji prikazano kako „većina terorističkih prijetnji Europi dolazi izvan granica EU-a“, što ukazuje na to da je tada bilo prioritizirano pitanje terorizma i novačenja u terorističke skupine kao što su Al Qa’ida i skupine koje nastaju pod njezinim utjecajem, predstavljajući tada najvažniju prijetnju Europskoj uniji kao cjelini, a koja je dolazila izvana. Pored toga, Strategija naglašava iskorištavanje otvorenosti EU-a kao okruženja koje teroristi koriste za ostvarivanje svojih ciljeva. Stoga je zbog otvorenosti EU-a i prijetnji koje dolaze izvan granica EU-a evidentna duboka povezanost unutarnjih i vanjskih aspekata sigurnosti EU-a.²⁰ S druge strane u analiziranim dokumentima iz 2015. i 2016. godine vidljiv je značajan pomak u smislu poimanja ishodišta sigurnosne prijetnje, što se očituje primjerice iz Komunikacije Europske komisije od 20. travnja 2016. godine, u kojoj se navodi kako su većina osumnjičenika za terorističke napade u Parizu i Bruxellesu bili građani EU-a.

Iz analize je jednako tako očito kako je EU i dalje u svojim dokumentima zadržao elemente „meke“ moći. U tom smislu, u kategoriji „Inkluzija“, koja je podijeljena na „Prevenciju i borbu protiv radikalizacije“ te „Deradikalizaciju“, kodirane su 52 jedinice teksta u devet analiziranih dokumenata (Tablica 2). Od toga je veći naglasak na „Prevenaciji i borbi protiv radikalizacije“ s obzirom na to da se obje teme navode u sedam dokumenata, dok se „Prevenacija i borba protiv radikalizacije“ isključivo navodi u dva dodatna dokumenta – Zajedničkoj izjavi iz Rige (29. i 30. siječnja 2015.) i Nacrtu zaključaka Vijeća o obnovljenoj strategiji unutarnje sigurnosti Europske unije za razdoblje od 2015. do 2020. (lipanj 2016.). Iz Tablice 2 također je vidljivo da je u dokumentima na području „Suradnja“ najmanje zastupljena „Deradikalizacija“, koja se navodi u sedam dokumenata, a stavlja se naglasak na razvoj rehabilitacijskih programa i deradikalizaciju, posebno u zatvorima koji su prepoznati kao kritične sredine za daljnju

²⁰ Strategija EU-a za borbu protiv terorizma, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> (učitano 28. rujna 2016.).

eskalaciju radikalizacije koja vodi terorizmu i nasilnom ekstremizmu. U dokumentima Europskoga parlamenta, a u okviru prevencije i borbe protiv terorizma, evidentan je diskurs karakterističan za provođenje „meke“ moći. Prevencija radikalizacije u potpunosti je postavljena u domenu poštivanja vrijednosti EU-a te snažnog odgovora u okviru provedbe zakona:

„Potrebna (je) protuteroristička strategija utemeljena na višeslojnom pristupu u okviru koje se sveobuhvatno razmatraju uzroci radikalizacije koja dovodi do nasilnog ekstremizma, kao što je razvijanje socijalne kohezije, ukljućivosti, političke i vjerske tolerancije te izbjegavanje getoizacije, analiziranje internetskog poticanja na izvršenje terorističkih djela i pronalaženje njegove protuteže, sprećavanje odlazaka u cilju pridrućivanja teroristićkim organizacijama, sprećavanje i iskorjenjivanje novaćenja i sudjelovanja u orućanim sukobima, zaustavljanje finansijske potpore teroristićkim organizacijama i pojedincima koji im se žele pridrućiti, po potrebi jamćenje strogog kaznenog gonjenja te prućanje odgovarajućih alata tijelima nadlećnim za provedbu zakona kako bi ona mogla obavljati svoje dućnosti uz puno poštovanje temeljnih prava.“²¹

Indikativno je kako se u Strategiji unutarnje sigurnosti EU-a iz 2010. godine²² radikalizacija kao fenomen navodi samo jednom, i to iskljućivo u okviru borbe protiv terorizma, s naglaskom na novaćenju i internetskoj propagandi (str. 13). U Nacrtu zakljućka Vijeća o obnovljenoj strategiji unutarnje sigurnosti Europske unije za razdoblje od 2015. do 2020.²³ oćitije je isticanje potrebe za prevencijom radikalizacije. Primjerice pojam radikalizacija u tom dokumentu pojavljuje se dvaput u korelaciji s poštivanjem vrijednosti EU-a (tolerancija, borba protiv diskriminacije, temeljna prava i slobode, str. 2 i 9), a jednom kao jedna od najvaćnijih prijetnji unutarnjoj sigurnosti EU-a (str. 6), s posebnim naglaskom na novaćenju i problemu stranih teroristićkih boraca. Time je radikalizacija prepoznata kao unutarnja sigurnosna prijetnja, što je vidljivo primjerice iz Komunikacije Europske komisije od 20. travnja 2016., u kojoj se navodi kako su većina osumnjićenika za teroristićke napade u Parizu i Bruxellesu graćani EU-a koji su bili radikalizirani prema nasilnim ideologijama koje eksplicitno odbijaju zajednićke europske vrijednosti.

²¹ Rezolucija Europskoga parlamenta od 11. veljaće 2015. o mjerama protiv terorizma (2015/2530(RSP)).

²² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/pdf/qc3010313enc.pdf (ućitano 17. rujna 2016.)

²³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/hr/pdf> (ućitano 20. rujna 2016.)

Tablica 2. Područje suradnje – jedinice teksta i broj dokumenata

| | DRŽ. I INST. SURADNJA | INKLUZIJA | |
|--|-----------------------|-------------------|--|
| SURADNJA 144 (14 dokumenata) | 92 (14 dokumenata) | 52 (9 dokumenata) | |
| | | DERADIKALIZACIJA | PREVENCIJA I BORBA PROTIV RADIKALIZACIJE |
| | | 20 (7 dokumenata) | 32 (9 dokumenata) |

Pomicanje politike EU-a na kontinuumu od „meke“ prema „tvrdoj“ moći vidljivo je iz izražene zastupljenosti državne i institucionalne suradnje u dokumentima EU-a (Tablica 2). Elementi suradnje pronađeni su u svim analiziranim dokumentima u 92 jedinice teksta, s posebnim naglaskom na suradnji na području sigurnosti i borbe protiv terorizma s trećim zemljama (politički dijalog, klauzule, sporazumi o suradnji). Indikativno je da je najviše jedinica teksta kodirano u kategoriji „Izmjena postojećih i donošenje novih, strožih propisa“. Poseban se naglasak stavlja na suradnju s SAD-om te međunarodnim organizacijama kao što su UN, Vijeće Europe i Globalni forum za borbu protiv terorizma.

U Grafikonu 2 prikazana je pojavnost kategorije „Državna i institucionalna suradnja“ u svim analiziranim dokumentima. Pokazalo se kako su dokumenti u kojima se najviše naglašava državna i institucionalna suradnja doneseni 2016. godine: Komunikacija Europske komisije od 20. travnja 2016.²⁴ (16 jedinica teksta), Izvještaj koordinatora EU-a za borbu protiv terorizma o trenutačnom stanju od 4. ožujka 2016.²⁵ (13 jedinica teksta), Nacrt zaključaka Vijeća iz lipnja 2016.²⁶ (11 jedinica teksta), dok je po deset jedinica teksta u dokumentima iz 2015. godine: Rezolucija Europskoga parlamenta od 11. veljače 2015.²⁷ te Deklaracija Predsjedništva/koordinatora EU-a za borbu protiv terorizma od 16. studenoga 2015. (Grafikon 2).

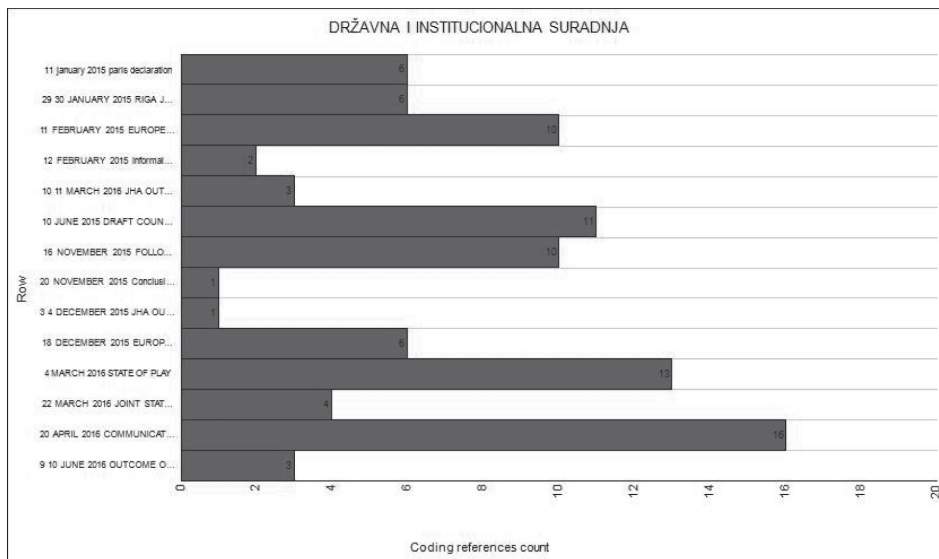
²⁴ Provedba Europskog programa sigurnosti za borbu protiv terorizma i stvaranje uvjeta za uspostavu učinkovite i istinske sigurnosne unije, COM (2016) 230 final.

²⁵ Trenutačno stanje provedbe izjave članova Europskoga vijeća od 12. veljače 2015., zaključaka Vijeća za PUP od 20. studenoga 2015. i zaključaka Europskog vijeća od 18. prosinca 2015.

²⁶ Nacrt zaključaka Vijeća o obnovljenoj strategiji unutarnje sigurnosti Europske unije za razdoblje od 2015. do 2020.

²⁷ Rezolucija Europskoga parlamenta od 11. veljače 2015. o mjerama protiv terorizma (2015/2530(RSP)).

Grafikon 2. Državna i institucionalna suradnja – pojavnost u dokumentima



U odnosu na terorističke napade, analiza dokumenata pokazala je i to da je uvođenje najvećega broja mjera planirano nakon napada u Bruxellesu iz 2016., potom nakon napada u Parizu u siječnju 2015. godine i u studenome iste godine (Grafikon 3). Identifikacijom sigurnosnih prijetnji kao što su teroristički napadi, radikalizacija, nasilni ekstremizam ili fenomen stranih boraca donose se nove mjere na razini EU-a, koje otežavaju korištenje „meke“ moći, a zadiru sve više u slobode građana usmjeravanjem pozornosti primjerice na potencijalne počinitelje osumnjičene za terorističko djelovanje. Analizom svih dokumenata utvrđeno je kako pravo prvenstva ima donošenje mjera na području suradnje i razmjene podataka, posebice kroz Direktivu EU-a o evidenciji podataka o putnicima (PNR), Europski informacijski sustav kaznene evidencije (ECRIS) te europsku bazu podataka Eurodac. U tom smislu Direktiva EU-a o evidenciji podataka o putnicima (PNR) predstavlja nužnu mjeru u devet analiziranih dokumenata (u 21 jedinici analize) godine 2015. i 2016.

U odnosu na terorističke napade, u dokumentima je utvrđena prioritizacija sljedećih mjera kontrole i nadzora u EU:

Nakon napada u siječnju 2015. u Parizu: Direktiva EU-a o evidenciji podataka o putnicima (PNR), Europski informacijski sustav kaznene evidencije (ECRIS), iskorištavanje postojećih platformi, baza podataka i sustava upozorenja na europskoj razini, kao što su Šengenski informacijski sustav (SIS) i Sustav naprednog obavještanja o

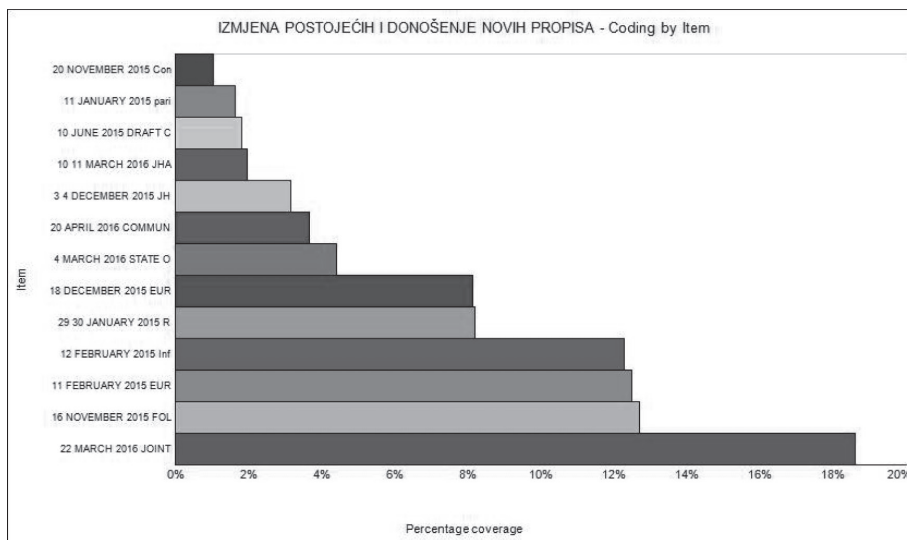
putnicima (APIS), unapređenje Zakonika o šengenskim granicama, unapređenje borbe protiv financiranja terorističkog djelovanja, borba protiv nezakonitog krijumčarenja oružja, usvajanje Europske strategije za suzbijanje terorističke propagande, radikalnih mreža i novačenja putem interneta.²⁸

Nakon napada u studenom 2015. u Parizu: prijedlog donošenja revidirane Direktive o nadzoru nabave i posjedovanja oružja, korištenje Šengenskog informacijskog sustava (SIS II), posebno u obliku unosa podataka o stranim borcima, poboljšanje graničnih sustava, dodatne mjere za borbu protiv financiranja terorističkog djelovanja, proširenje područja djelovanja ECRIS-a i na treće zemlje, obveza zadržavanja određenih podataka koje prikupljaju ili obrađuju pružatelji javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža putem Direktive o zadržavanju podataka, hitno donošenje i provedba PNR-a (kao i intra-PNR), kontrola vanjskih granica te odgovor pravosuđa na području terorizma, usklađivanje s bazama podataka Europol i Eurojusta.

Nakon napada u ožujku 2016. u Bruxellesu: prijedlog Direktive o borbi protiv terorizma kojom će se ojačati pravni okvir EU-a za sprečavanje terorističkih napada inkriminacijom pripremnih aktivnosti poput pohađanja obuke ili putovanja u inozemstvo u terorističke svrhe te inkriminacijom pomaganja, podržavanja, poticanja ili pokušaja terorističkih napada, obnavljanje okvira za transatlantski transfer osobnih podataka (štit privatnosti EU-SAD), pomicanje od suradnje u svrhu zaštite sigurnosti država članica prema ideji osiguravanja kolektivne sigurnosti Unije kao cjeline, revizija SIS-a i unapređenje SIS-a II, upravljanje granicama (Europska granična i obalna straža), hitnost provedbe PNR-a, prekogranična razmjena podataka, hitna provedba Akcijskog plana o vatrenom oružju i eksplozivima, revizija europske baze podataka Eurodac, hitnost unapređenja Zakonika o šengenskim granicama.

²⁸ Primjerice u Rezoluciji Europskoga parlamenta od 11. veljače 2015. o mjerama protiv terorizma (2015/2530(RSP)) navodi se nužnost usvajanja ove strategije.

Grafikon 3. Izmjena postojećih i donošenje novih propisa – pojavnost u dokumentima



Iz Grafikona 3 također je evidentan utjecaj egzogenih kriza na razvoj endogenih procesa kroz ubrzano donošenje mjera na području borbe protiv terorizma na razini EU-a, što se očituje u promjenama unutar institucionalnog okvira EU-a potaknutima vanjskim pritiscima. Tekstualna jedinica „napad“ navodi se u 13 analiziranih dokumenata, od toga najčešće u Komunikaciji Europske komisije od 20. travnja 2016., s očitom poveznicom između napada kao egzogenih šokova i endogenih promjena koje se odvijaju na institucionalnoj razini. Primjerice u navedenoj Komunikaciji ističe se da su napadi u Bruxellesu pojačali odlučnost za kontinuiranu primjenu predviđenih mjera, potrebu za ambicioznom sigurnosnom politikom koja se može nositi s rastućim prijetnjama, nedostatnost trenutnih mjera kojima se nije uspjelo zaštititi kritičnu infrastrukturu i velike, javne prostore, a iz čega proizlazi potreba za razvojem preventivnih, koordiniranih mjera koje će obustaviti pritičanje sredstava financiranja terorističkog djelovanja, osigurati razvoj inovativnih sustava te standardiziranje upotrebe detekcijskih tehnologija, naglašavajući kako EU mora učiniti sve što je potrebno za sigurnost svojih građana. U zaključcima sastanka Europskog vijeća od 18. prosinca 2015. također je naglašena rezolutna i beskompromisna borba protiv terorizma u smislu sveobuhvatnoga korištenja svih raspoloživih alata, što uključuje i blisku suradnju s ključnim partnerima kao što je SAD.

Temeljne vrijednosti Europske unije identificirane u dokumentima jesu sljedeće: temeljna prava definirana u Povelji Europske unije o temeljnim pravima, sloboda, zaštita unutarnje sigurnosti, tolerancija, demokracija, pluralizam i solidarnost. U analiziranim dokumentima na više mjesta ističe se korelacija sigurnosti i temeljnih ljudskih prava u smislu razvoja „sigurnosne unije“ u kojoj će prava i slobode građana biti zaštićene, područja unutarnje sigurnosti u kojoj su pojedinci zaštićeni, ali i značaj prava i sloboda kao ključnih u uspješnoj borbi protiv terorizma. Stoga je evidentan pokušaj uravnoteženja odnosa između konceptata sigurnosti i slobode, koji su u svojoj suštini proturječni budući da jačanje sigurnosnih mjera u konačnici uključuje i ograničavanje sloboda građana koji su se u svrhu suočavanja s vanjskim ugrozama često spremni odreći dijela vlastite sigurnosti (Bilandžić, 2012).

Zaključak

Iz analize dokumenata može se ustvrditi sve veća tendencija pomicanja protuterorističke politike EU-a na kontinuumu prema „tvrdoj“ moći s obzirom na to da utvrđene restriktivne mjere sadrže elemente ograničavanja temeljnih prava u svrhu povećanja sigurnosti građana, a pod utjecajem egzogenih kriza kao katalizatora koji ubrzavaju takve promjene.

Evidentan je pokušaj da se uravnoteže odnosi između konceptata sigurnosti i slobode, koji su u svojoj suštini proturječni budući da jačanje sigurnosnih mjera u konačnici uključuje i ograničavanje sloboda građana. EU deklarativno još uvijek naglašava korištenje „meke“ moći koja izrasta iz legitimiteta, benignosti i povjerenja (Nye, 2011) te je u tom smislu u dokumentima još uvijek pretežno prisutno snažno zauzimanje za temeljne vrijednosti i naglašavanje prijetnji vrijednostima. Ipak, izmjena postojećih i donošenje novih mjera u čak 13 od analiziranih 14 dokumenata, uglavnom usmjerenih na davanje prednosti daljnjem razvoju evidencija i prikupljanju podataka, pojačanom nadzoru i provjeri građana EU-a na vanjskim granicama EU-a, jačanju pravnog okvira kojim se inkriminira širok spektar radnji vezanih za terorističko djelovanje i dr., izravno ukazuju na postojanje kontradikcije između zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda i njihovog istodobnog ograničavanja u svrhu zaštite sigurnosti svih građana od terorističke prijetnje od strane radikaliziranih pojedinaca na tlu EU-a. Stoga je dominantna prijetnja ona koja dolazi iznutra, a ne izvan granica EU-a. Ovi nalazi ukazuju na to da, iako su modaliteti kontrole različiti, razina formalne socijalne kontrole ostaje relativno visoka, a odnosi se na kontrolu kretanja, pristupa te korištenja interneta i komunikacijskih tehnologija.

Pokazalo se također kako egzogene krize u značajnoj mjeri utječu na endogeni institucionalni razvoj EU-a, koji je primarno fokusiran na rješavanje posljedica, a u neznatnoj mjeri i na etiologiju nastanka i razvoja radikalizacije i terorističkog djelova-

nja. Ulaganje u programe koji se bave temeljnim uzrocima radikalizacije i terorizma navodi se samo u dva dokumenta: u Rezoluciji Europskoga parlamenta od 11. veljače 2015. o mjerama protiv terorizma i Pariškoj deklaraciji od 11. siječnja 2015. Sadržaj tih dokumenata upućuje na deklarativno poticanje na ciljane aktivnosti, usmjerene na podizanje svijesti u skladu s temeljnim pravima i vrijednostima, te nužnost zajedničkog djelovanja na lokalnoj, nacionalnoj, europskoj i globalnoj razini. Općenito uzevši, u najvećem dijelu analiziranih dokumenata prisutna je usmjerenost na suočavanje i rješavanje posljedica terorističkih napada donošenjem i provođenjem brojnih represivnih mjera na području pravosuđa i unutarnjih poslova kojima se nastoje spriječiti daljnji napadi. Ta tendencija pridonosi konstrukciji egzistencijalne prijetnje i jačanju procesa sekuritizacije u javnom prostoru, čime se EU postupno i neizostavno približava „tvrdom“ obliku moći.

Literatura

- Argomaniz, J. (2009). Post-9/11 Institutionalisation of European Union Counter-terrorism: Emergence, Acceleration and Inertia, *European Security*, 18(2), 151-172.
- Argomaniz, J. (2012). A 'coordination nightmare?': Institutional Coherence in European Union Counter-Terrorism. U Kaunert, C.; Leonard, S.; Pawlak, P. (ur.), *European Homeland Security A European strategy in the Making?*, London, New York: Routledge, 72-94.
- Argomaniz, J.; Bures, O.; Kaunert; C. (2015). A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment, *Intelligence and National Security*, 30(2-3), 191-206.
- Baker-Beall, C. (2011). The European Union's 'Fight against Terrorism': A Critical Discourse Analysis, doktorska disertacija, Loughborough University's Institute Repository, UK, dostupno na: <https://dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/handle/2134/8964> (učitano 2. rujna 2015.).
- Bilandžić, M. (2012). Prema strategiji „nacionalne sigurnosti“ Europske unije? – Analiza Strategije unutarnje sigurnosti Europske unije, *Policija i sigurnost*, 21(1), 49-69.
- Blanco, J. M.; Cohen, J. (2014). The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction, *European Journal of Future Research*, 2(1), 50.
- Blanco, J. M.; Cohen, J. (2015). Evidence Based Counter-Terrorism Policy: Evaluating the “Big-Picture”, *European Police Science and Research Bulletin*, 13, 26-36.
- Bures, O. (2011). *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, Farnham: Ashgate Publishing, Ltd.
- Buttarelli, G. (2015). 'Counter-terrorism, De-Radicalisation and Foreign Fighters', joint debate during the extraordinary meeting of the LIBE Committee, *Europe-*

- an Parliament*, Brussels, 27 January 2015, dostupno na: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2015/15-01-27_Libe_speech_GB_EN.pdf (učitano 1. rujna 2016.).
- Cohen, J.; Blanco, J. M. (2016). Knowledge, The Great Challenge to Deal with Terrorism, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2(1), 43-62.
- Cooper, R. (2004). Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy. U Held, D.; Koenig-Archibugi, M. (ur.), *American Power in the 21st Century*. Cambridge: Polity Press, 167-180.
- Cowen, B. Ministar vanjskih poslova Irske, Statement to the UN Commission on Human Rights, Ženeva, 15. ožujka 2004., dostupno na: <http://www.un.org/press/en/2004/hrcn1055.doc.htm> (učitano 20. lipnja 2016.).
- Den Boer M.; Wiegand I. (2015). From Convergence to Deep Integration: Evaluating the Impact of EU Counter-Terrorism Strategies on Domestic Arenas, *Intelligence and National Security*, 30(2-3), 377-401.
- Doody, J. (2015). The Institutional Framework of EU Counter-terrorism. U De Londras, F.; Doody, J. (ur.), *The Impact, Legitimacy and Effectiveness of EU Counter-Terrorism*, Abington: Routledge, 40-61.
- Ferreira-Pereira, L. C.; Oliveira Martins, B. (2012). The external dimension of the European Union's counter-terrorism: an introduction to empirical and theoretical developments, *European Security*, 21(4): 459-473.
- Gallarotti, G. M. (2011). Soft Power: what it is, its importance, and the conditions for its effective use, *Journal of Political Power*, 4(1): 25-47.
- Hackbarth, J. R. (2008). Soft Power and Smart Power in Africa, *Strategic Insights*, 8(1), 1-19.
- Halperin, S.; Heath, O. (2012). *Political Research: Methods and Practical Skills*, United Kingdom: Oxford University Press.
- Jackson R. (2007). An Analysis of EU Counterterrorism Discourse Post-September 11, *Cambridge Review of International Affairs*, 20(2), 233-247.
- Oliveira, Martins B. (2015). Social Appropriateness in EU Counter-Terrorism Law and Policy, u De Londras, F.; Doody, J. (ur.), *The Impact, Legitimacy and Effectiveness of EU Counter-Terrorism* Abington: Routledge, 136-154.
- Mayring, P. (2000). Qualitative Content Analysis, *Forum: Qualitative Social Research 1*, dostupno na: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089/2385> (učitano 26. listopada 2015.).
- Mesec, B. (1998). *Uvod v kvalitativno reziskovanje v socialnem delu*, Ljubljana: Visoka šola za socijalno delo.
- Monar, J. (2015). The EU as an International Counter-Terrorism Actor: Progress and Constraints, *Intelligence and National Security*, 30(2-3), 333-356.

- Nye, J. S. (2004). *Soft Power: the means to success in world politics*, New York: Public Affairs.
- Nye, J. S. (2009). *Understanding International Conflicts*, 7. izdanje, New York: Pearson.
- Nye, J. S. (2011). *The Future of Power*, New York: Public Affairs.
- Rhinard, M.; Boin, A.; Ekengren, M. (2007). Managing Terrorism: Institutional Capacities and Counter-Terrorism Policy in the EU. U Spence, D. (ur), *The European Union and Terrorism*, 88-104.
- Schofield, M. (2016., 22. ožujka). Brussels Terror Attack is Another Crisis for Troubled Europe, *McClatchy DC*, dostupno na: <http://www.mcclatchydc.com/news/nation-world/national/national-security/article67610537.html> (učitano 4. rujna 2016.).
- Smith-Windsor, B. A. (2000). Hard Power, Soft Power Reconsidered, *Canadian Military Journal*, 1(3), 51-56.
- Spencer, A. (2006). The Problems of Evaluating Counter-Terrorism *UNISCI discussion papers*, 12, 179-201, dostupno na: <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0606330179B/28069>.
- Tsoukala, A. (2004). Democracy Against Security: The Debates About Counterterrorism in the European Parliament, September 2001-2003, *Alternatives*, 29, 417-439.
- Wilson, E. J. III (2008). Hard Power, Soft Power, Smart Power, *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 110-124.
- Zimmermann, D. (2006). The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal, *Studies in Conflict & Terrorism*, 29(2), 123-145.

Impact of Terrorist Attacks on the Formation and Dynamics of EU Counter-terrorism Policy

Abstract

This paper examines and analyses the impact of terrorist attacks on the formation of the EU counter-terrorism policy. The conducted research includes a qualitative content analysis of the EU primary sources in the recent period (2015 – 2016). The results indicate how the EU counter-terrorism policy moves on the continuum from “soft” toward “hard” power, where security measures are more restrictive than ever before. This research also demonstrates how exogenous crises manifested through terrorist attacks committed on the EU territory significantly affect the endogenous institutional development of the EU, which is primarily focused on dealing with terrorism-related consequences and to a lesser extent with the aetiology of the origin and development of radicalization and terrorism. This paper contributes to the understanding of the political decision-making and institutional changes that influence the development of the EU counter-terrorism area.

Key words: EU counter-terrorism policy, terrorist attacks, “soft” and “hard” power, exogenous crisis.