

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Leon Rečnik

**VLOGA EVROPSKE UNIJE V BOJU PROTI MEDNARODNEMU
TERORIZMU**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Leon Rečnik

Mentor: doc. dr. Iztok Prezelj

**VLOGA EVROPSKE UNIJE V BOJU PROTI MEDNARODNEMU
TERORIZMU**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006



IZJAVA O AVTORSTVU diplomskega dela

Spodaj podpisani/-a LEON REČNIK, z vpisno številko 21017701,
rojen/-a 1.3.1982 v kraju MARIBOR, sem avtor/-ja diplomskega dela z naslovom:

VLOGA EVROPSKE UNIJE V BOJU PROTI MEDNARODNEMU TERORIZMU

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo diplomsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo diplomskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 11.10.2006

Podpis avtorja/-ice: Leon Rečnik

Vloga Evropske unije v boju proti mednarodnemu terorizmu

Protiteroristične aktivnosti Evropske unije so se v obdobju petih let po terorističnih napadih 11. septembra 2001 občutno okrepile. Že obstoječim ukrepom proti mednarodnemu terorizmu so se na področjih pravosodja in notranjih zadev, skupne zunanje in varnostne politike, ekonomije, civilne zaščite, transporta, nadzora meja itd. pridružili novi, številčno in vsebinsko obsežnejši. Terorizem je v vseh strateških varnostnih dokumentih Evropske unije naveden kot ena izmed ključnih groženj globalni in evropski varnosti, ki zahteva skupen, celovit in dolgoročen protiteroristični pristop. Toda proces oblikovanja enotne protiteroristične strategije Evropske unije je še le v začetni fazi, zato raven njene usklajenosti in učinkovitosti ni optimalna, kljub temu pa Evropska unija ostaja še naprej trdno zavezana spoprijemanju z vzroki in posledicami mednarodnega terorizma.

Ključne besede: *Evropska unija, mednarodni terorizem, boj proti terorizmu, protiteroristični ukrepi.*

The European Union's role in the fight against international terrorism

Counter-terrorism activities of the European Union have been considerably reinforced since the September 11, 2001 terrorist attacks. New and expanded measures in the field of justice and internal affairs, common foreign and security policy, economy, civil protection, transport, border control etc. have been added to already existing ones. Terrorism is quoted as one of the key threats to global and European security in all strategic security documents of the European Union, which demands common, comprehensive and long-term counter-terrorism approach. However, the process of forming European Union's common strategy against terrorism is in the initial phase, therefore its coordination and efficiency level is not optimal. Nevertheless, European Union remains firmly committed to further confront with causes and consequences of international terrorism.

Key words: *European Union, international terrorism, fight against terrorism, counter-terrorism measures.*

KAZALO

SEZNAM KRATIC	7
1. UVOD	8
2. METODOLOŠKO - HIPOTETIČNI OKVIR.....	11
2.1 OPREDELITEV PREDMETA IN CILJEV PROUČEVANJA	11
2.2 UPORABLJENA METODOLOGIJA.....	11
2.3 HIPOTEZE	12
2.4 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	12
2.4.1 MEDNARODNI TERORIZEM	12
2.4.1.1 DEFINIRANJE POJMA.....	12
2.4.1.2 ZGODOVINA TERORISTIČNEGA NASILJA	16
2.4.2 BOJ PROTI TERORIZMU	18
3. OGROŽENOST DRŽAV EU S STRANI MEDNARODNEGA TERORIZMA	19
3.1 ZDRUŽENO KRALJESTVO VELIKE BRITANIJE IN SEVERNE IRSKE	21
3.2 ŠPANJA	22
3.3 FRANCIJA	24
3.4 NEMČIJA	25
3.5 ITALIJA	26
3.6 GRČIJA	28
3.7 SKANDINAVSKE DRŽAVE.....	28
3.8 REPUBLIKA SLOVENIJA	29
4. ODZIV EU NA POJAV MEDNARODNEGA TERORIZMA.....	30
4.1 OD ZAČETNIH PRISTOPOV DO NAPADOV 11. SEPTEMBRA	30
4.1.1 POSKUSI POSAMEZNIH DRŽAV EVROPSKE SKUPNOSTI (ES)	30
4.1.2 BILATERALNO IN MULTILATERALNO POVEZOVANJE DRŽAV ES.....	31
4.1.3 TREVI	32
4.1.4 POLICIJSKA DELOVNA SKUPINA ZA TERORIZEM.....	33
4.1.5 DUBLINSKI SPORAZUM.....	34
4.1.6 SCHENGENSKI SPORAZUM	35
4.1.7 POGODBA O EVROPSKI UNIJI in AMSTERDAMSKA POGODBA	36
4.1.8 AKCIJSKI PROGRAM IZ TAMPEREJA	37
4.1.9 POGODBA IZ NICE.....	38
4.2 ODZIV PO TERORISTIČNIH NAPADIH 11. SEPTEMBRA	39
4.2.1 IZREDNO ZASEDANJE EVROPSKEGA SVETA V BRUSLJU	40
4.2.1.1 AKCIJSKI NAČRT EU ZA BOJ PROTI TERORIZMU	41

4.2.2 OSNUTEK DEKLARACIJE O PRISPEVKU SZVP (vključno z EVOP) K BOJU PROTI TERORIZMU.....	42
4.2.3 EVROPSKA VARNOSTNA STRATEGIJA.....	43
4.3 ODZIV PO TERORISTIČNIH NAPADIH V ŠPANJI 11. MARCA 2004.....	44
4.3.1 DEKLARACIJA O BOJU PROTI TERORIZMU IN REVIDIRAN AKCIJSKI NAČRT EU ZA BOJ PROTI TERORIZMU.....	44
4.3.2 POGODBA O USTAVI ZA EVROPO	46
4.3.3 HAAŠKI PROGRAM	47
4.3.4 STRATEGIJA EU ZA BOJ PROTI TERORIZMU.....	49
4.3.4.1 PREPREČEVANJE.....	50
4.3.4.2 ZAŠČITA	50
4.3.4.3 PREGON	50
4.3.4.4 ODZIVANJE	51
5. PROTITERORISTIČNI UKREPI EU	52
5.1 POLICIJSKO IN PRAVOSODNO SODELOVANJE.....	52
5.1.1 EVROPSKI ZAPORNI NALOG.....	54
5.1.2 SPLOŠNA DEFINICIJA TERORISTIČNIH KAZNIVIH DEJANJ.....	57
5.1.3 SEZNAM TERORISTOV IN TERORISTIČNIH ORGANIZACIJ.....	59
5.1.4 KREPITEV PROTITERORISTIČNE VLOGE EUROPOLA.....	60
5.1.4.1 EUROPOLOVA PROTITERORISTIČNA ENOTA.....	62
5.1.4.2 NOVE NALOGE DELOVNE SKUPINE POLICIJSKIH NAČELNIKOV.....	62
5.1.5 USTANOVITEV EUROJUSTA.....	63
5.1.6 SKUPNE PREISKOVALNE ENOTE	64
5.2 EKONOMSKO-FINANČNI UKREPI.....	64
5.2.1 PODROČJA IN CILJI EKONOMSKO-FINANČNIH UKREPOV	65
5.2.2 PREPREČEVANJE PRANJA DENARJA.....	66
5.2.3 ZAMRZNITEV TERORISTIČNIH FINANČNIH VIROV IN PREMOŽENJA	67
5.2.4 DODATNI PROTIUKREPI	67
5.3 VARNOST MEDNARODNEGA PROMETA IN NADZOR MEJA.....	68
5.3.1 VARNOST ZRAČNEGA IN POMORSKEGA PROMETA	68
5.3.2 MEJNI NADZOR	69
5.4 CIVILNA ZAŠČITA IN VAROVANJE KRITIČNE INFRASTRUKTURE.....	70
5.4.1 CIVILNA ZAŠČITA	71
5.4.2 VAROVANJE KRITIČNE INFRASTRUKTURE.....	72
5.5 MEDNARODNO DELOVANJE EU V BOJU PROTI TERORIZMU	73
5.5.1 SZVP IN EVOP	73
5.5.2 SODELOVANJE Z OZN	75
5.5.3 SODELOVANJE S TRETJIMI DRŽAVAMI	76
5.5.3.1 SITUACIJSKI CENTER	76

5.5.3.2 SODELOVANJE Z ZDA	76
5.5.3.3 SODELOVANJE Z OSTALIMI KLJUČNIMI DRŽAVAMI IN REGIJAMI	77
5.6 KOORDINATOR ZA BOJ PROTI TERORIZMU	78
6. VERIFIKACIJA HIPOTEZ IN ZAKLJUČEK	79
7. VIRI IN LITERATURA	83

SEZNAM KRATIC

CSI	Center za spremljanje in informiranje
ETA	<i>Euskadi ta Askatasuna</i> ; Baskovska domovina in svoboda
EU	Evropska unija
EUROPOL	<i>European Police Office</i> ; Evropski policijski urad
EUROJUST	<i>European Union's Judicial Cooperation Unit</i> ; Urad Evropske unije za pravosodno sodelovanje
EVOP	Evropska varnostna in obrambna politika
EVS	Evropska varnostna strategija
GIA	<i>Groupement Islamique Armé</i> ; Oborožena islamistična skupina
GSPC	<i>Groupe salafiste pour la prédication et le combat</i> ; Salafistična skupina za pridiganje in boj
ICAO	<i>International Civil Aviation Organization</i> ; Mednarodna organizacija za civilno letalstvo
IRA	Irska republikanska armada
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> ; Organizacija severnoatlantskega sporazuma
OZN	Organizacija združenih narodov
PEU	Pogodba o Evropski uniji
PWGT	<i>Police Working Group on Terrorism</i> , Policijska delovna skupina za terorizem
RAF	<i>Rote Armee Fraktion</i> ; Frakcija rdeče armade
SIS	Schengenski informacijski sistem
SITCEN	Situacijski center
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
TREVI	<i>Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale</i> ; Terorizem, radikalizem, ekstremizem in mednarodno nasilje
VIS	Vizumski informacijski sistem
ZDA	Združene države Amerike

1. UVOD

Terorizem na začetku 21. stoletja predstavlja resno grožnjo nacionalnim in globalnim varnostnim interesom. Že znanim oblikam terorističnega delovanja, ki vključujejo uporabo konvencionalnih metod in sredstev, se pridružuje nova, moderna oblika terorizma, ki ne pozna meja, uvaja nove načine zastraševanja in bojevanja ter izkorišča moderne tehnologije. Napadi 11. septembra 2001 v Združenih državah Amerike (ZDA) so s svojimi skorajda apokaliptičnimi razsežnostmi predvsem opozorili, kakšne so lahko posledice zanemarjanja te vrste ogrožanja nacionalne in mednarodne varnosti, zlasti pa na vse bolj globalno naravo delovanja terorističnih skupin, ki niso več vezane samo na kadrovske, materialne, finančne, logistične in informacijske vire znotraj meja posameznih držav, temveč posnemajo načine delovanja transnacionalnih organizacij. Z namenom uveljavitve družbenih, ideološko-političnih ali verskih ciljev izrabljajo globalizacijske procese (prost pretok ljudi, kapitala in informacij), dosežke sodobne znanosti, množične medije ter politične, etnične in verske konflikte v nestabilnih regijah. Teroristični napadi na dvojčka WTC so razkrili drugo stran globalizacije: globalno grožnjo, ki nima meja, udari lahko kjer koli in kadar koli. Mednarodna skupnost in posamezne države se morajo ob reševanju tega varnostnega problema zavedati omenjenih dejstev, saj je to predpogoj uspešnega boja proti terorizmu. Podobe podirajočih stolpnic Svetovnega trgovskega centra v New Yorku, razstreljenih sredstev javnega prevoza v Madridu in Londonu so zapustile neizbrisen pečat in občutek ranljivosti sodobnih držav in družb pred brezobzirnim ravnanjem teroristov, ki se ne ozirajo na civilne žrtve. Zlasti v Evropi in Ameriki, kjer je terorizem veljal za epizodno in skrajno redko nevarnost, se je na stotine milijonov ljudi začelo zavedati, da se tudi sami nahajajo na frontni črti. Kar se je zgodilo v New Yorku, Washingtonu, Madridu, Londonu, se utegne jutri zgoditi v Parizu, Berlinu, Rimu ali kateri drugi evropski prestolnici. Pravzaprav so se podobne stvari že večkrat primerile, čeprav ne v takem merilu, le da se je za veliko dogodkov v preteklosti šele kasneje izkazalo, da bi jih morali pravzaprav obravnavati kot verigo dogodkov, ki so povezani v celoto.

Zastavlja se vprašanje, ali se je proti tej nevarnosti mogoče boriti in jo poraziti. Zagotovo morajo civilizirane države za prevlado nad globalno nevarnostjo terorizma preiti od nacionalnih h globalni strategiji. V novem tisočletju je boj proti mednarodnemu terorizmu postal ena od osrednjih dimenzij mednarodnih odnosov.

Vprašanju učinkovitega ukrepanja zoper grožnjo, ki v času pospešenih globalizacijskih procesov tudi sama pridobiva vse bolj globalni značaj, nacionalni in mednarodni varnostni subjekti namenjajo iz dneva v dan večjo pozornost. Teroristična dejanja predstavljajo napad na osnovne človekove pravice, na temelju katerih je zasnovana tudi Evropska unija (EU), pred katero je nov izziv, saj se mora izkazati kot zanesljiv in učinkovit mednarodni varnostni akter, ki lahko z ustreznim ukrepanjem na različnih področjih dodatno pripomore k razreševanju problematike terorizma tako znotraj kot zunaj meja svojih članic. Zagotavljanje notranjega in zunanjega vidika varnosti je sicer ena ključnih nalog in odgovornosti posameznih držav, ki pa so lahko pri tem uspešne le, če sodelujejo z mednarodnimi partnerji na bilateralni in multilateralni ravni. To načelo, ki ga države EU pospešeno uveljavljajo v praksi, velja tudi za področje zatiranja terorizma. Evropski kontinent je v zadnjih desetletjih postal področje aktivnega pretoka ljudi in dobrin, ki je varnostno zelo občutljivo. Že logistično lažje izvedljivi in glede na uporabljena sredstva cenejši teroristični napadi lahko v gosto poseljenih in industrializiranih evropskih območjih povzročijo veliko število civilnih žrtev in precejšnjo gospodarsko škodo, zato je pravočasno ukrepanje na nacionalni ravni, ki mora biti podprto z mednarodnim sodelovanjem, nujno. Odziv EU na napade 11. septembra 2001 je še enkrat potrdil dejstvo, da izredni dogodki v mednarodnem okolju pogostokrat pospešijo integracijske procese na področjih, kjer je v normalnih okoliščinah postopek doseganja skupnega stališča med državami članicami sicer dolgotrajen in zapleten. Tak primer je bila na primer že vojna na Kosovu, ki je voditelje vlad in držav EU vzpodbudila, da so začeli resneje razmišljati o varnostno-obrambni dimenziji evropskega povezovanja. Podoben stimulacijski učinek so imeli teroristični napadi v ZDA in kasneje v Španiji, saj so vzpodbudili notranje in zunanjevarnostne aktivnosti EU, kar se kaže v celi vrsti protiterorističnih ukrepov, katerih sprejemanje in izvajanje se je v zadnjih letih pospešilo. Trdna odločenost EU, da se bo proti nadaljnim terorističnim grožnjam borila s celovitim in integriranim pristopom, ki bo v skladu z načeli, na katerih ta organizacija temelji, je okrepila notranje in mednarodno sodelovanje. Prizadevanja EU za boj proti terorizmu ves čas spremlja zavezanost temeljnim človekovim pravicam, svoboščinam, univerzalnim vrednotam, strpnosti, medverskemu in medkulturnemu dialogu.

Za ustrezno predstavitev vloge, ki jo ima EU v boju zoper mednarodni terorizem, bom v metodološko-hipotetičnem sklopu diplomske naloge najprej opredelil predmet in cilje proučevanja, uporabljeno metodologijo in hipoteze, nato pa bom definiral pojma

(mednarodni) terorizem in boj proti terorizmu, k čemur bo dodan tudi kratek pregled zgodovine izvajanja terorističnega nasilja. V naslednjem vsebinskem sklopu bom navedel pretekle in aktualne izkušnje nekaterih najbolj ter v primeru Republike Slovenije in skandinavskih držav manj izpostavljenih članic EU z grožnjo terorizma. Terorizem namreč ni nov pojav v Evropi, evropske teroristične skupine predstavljajo organom pregona varnostni problem že več desetletij, razmeroma nov izziv pa so zagotovo tuje islamistične teroristične organizacije, ki so svojo uničevalnost v zadnjih letih izkazale tudi na evropskih tleh. O tem, kako se je EU kot subjekt mednarodnih odnosov odzvala in se odziva na terorizem na najvišji ravni, bo govora v poglavju z naslovom Odziv EU na pojav mednarodnega terorizma. V njem bom v kronološkem zaporedju najprej na splošno predstavil evropske protiteroristične pristope na nacionalni, bilateralni in multilateralni ravni do 11. septembra 2001, osrednji del poglavja pa bo namenjen odzivu EU, ki je sledil terorističnim napadom v ZDA in kasnejšim v Španiji. Sprejetju političnih smernic so sledili konkretni protiteroristični ukrepi na različnih področjih (policijsko-pravosodno, ekonomsko-finančno, mednarodni promet, mejni nadzor, civilna zaščita, zunanji odnosi itd.), ki bodo predmet analize naslednjega poglavja. Zaradi velikega števila in obsega ukrepov se bom osredotočil na tiste, ki veljajo za najpomembnejše elemente boja EU proti mednarodnemu terorizmu. V zaključku bom verificiral zastavljene hipoteze in podal nekatere splošne ugotovitve glede protiteroristične vloge EU.

2. METODOLOŠKO - HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 OPREDELITEV PREDMETA IN CILJEV PROUČEVANJA

Po 11. septembru je mednarodni terorizem postal varnostna grožnja, ki je deležna vse večje pozornosti s strani nacionalnih kot tudi mednarodnih varnostnih akterjev. Tudi EU se mora kot eden izmed njih soočiti s tem pojavom in se nanj ustrezno odzvati. V diplomski nalogi bom tako ugotavljal, na kakšen način se EU zoperstavlja grožnji mednarodnega terorizma, s katerimi ukrepi poskuša omejiti oziroma preprečiti mednarodne teroristične dejavnosti, ali je pri tem uspešna in s kakšnimi težavami se srečuje.

Cilji diplomske naloge so predvsem:

- predstaviti, v kolikšni meri mednarodni terorizem predstavlja realno varnostno grožnjo državam EU ter kako EU zaznava in obravnava mednarodni terorizem kot grožnjo njeni varnosti oziroma varnosti njenih članic;
- opisati, kako se EU odziva na pojav mednarodnega terorizma na najvišji politični ravni ter izhajajoč iz tega
- prikazati ter razčleniti obseg in vsebino protiterorističnih ukrepov na posameznih področjih, ki jih je EU začela pospešeno sprejemati in izvajati po terorističnih napadih v ZDA in v Španiji, pri čemer bo poudarek na področjih tretjega in prvega stebra, še posebej pa bodo izpostavljeni nekateri ukrepi, ki predstavljajo pomemben del protiterorističnega delovanja EU;
- opozoriti na nekatere pomanjkljivosti in težave, s katerimi se sooča EU v boju proti mednarodnemu terorizmu.

2.2 UPORABLJENA METODOLOGIJA

V diplomski nalogi bom uporabil naslednje metode: metodo analize in interpretacije primarnih (dokumenti) in sekundarnih virov (knjige, strokovni članki), zgodovinsko-razvojno in deskriptivno metodo. S pomočjo uporabljenega metodološkega aparata bom opisal dinamiko in obseg boja proti mednarodnemu terorizmu na ravni EU, s

poudarkom na obdobju po terorističnih napadih v ZDA leta 2001 in v Španiji slaba tri leta kasneje.

2.3 HIPOTEZE

Pri obravnavanju vloge EU v boju proti mednarodnemu terorizmu bom izhajal iz štirih zastavljenih hipotez:

Po terorističnih napadih 11. septembra 2001 v ZDA in 11. marca 2004 v Španiji je boj proti mednarodnemu terorizmu postal ena od prednostnih varnostnih nalog EU.

EU se osredotoča predvsem na notranjevarnostno razsežnost boja proti mednarodnemu terorizmu.

Organizacijski ustroj EU in kompleksnost njenih struktur ovirata bolj koordiniran in učinkovit pristop te organizacije k boju proti mednarodnemu terorizmu.

Vloga EU v boju proti mednarodnemu terorizmu je v razmerju do protiteroristične vloge njenih članic subsidiarna.

2.4 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

2.4.1 MEDNARODNI TERORIZEM

2.4.1.1 DEFINIRANJE POJMA

Klišé, da je terorist lahko za nekoga drugega borec za svobodo, namiguje na težavnost oblikovanja objektivne definicije terorizma, s katero se soočajo posamezne znanstvene discipline in avtorji. Pojemovne opredelitve se gibljejo v razponu od skrajno

negativnih pa vse do odobravanj, zato so dosedanji poskusi enotnega definiranja pojma "terorizem" praviloma zašli v slepo ulico. Sicer pa večina strokovnjakov v svojih delih že uvodoma opozori na odsotnost univerzalne definicije terorizma, zato ta pojav raje opisujejo kot opredeljujejo.

Po Jenkinsu (1990: 29) so tako vsa teroristična dejanja kriminalna, vključujejo uporabo nasilja ali grožnjo z njim, včasih jih spremljajo jasne zahteve, pogostokrat so usmerjena proti civilnim tarčam, imajo političen namen oziroma motiv, težijo k maksimalni publiciteti, izvrševalci so ponavadi člani organizirane skupine, njihova dejanja pa imajo namen doseči širok psihološki učinek strahu, ki presega povzročeno fizično škodo. Elegab (v Purg 1997: 28) opozarja, da je zelo težko izdelati objektivno definicijo, ki bi bila univerzalno sprejemljiva, za kar obstajajo naslednji razlogi:

- terorizem obsega raznovrstne pojavne oblike;
- kriterij za definiranje pojma terorizem je na splošno subjektiven (vrednoten) in pogosto temelji na različnih političnih usmeritvah¹;
- obsega širok razpon motivov, ki so odvisni od politične ideologije.

Tudi v sodobnem mednarodnem javnem pravu, posebej kazenskem, ki se s pojavom sicer intenzivno ubada, velja, da v bistvu ni enotno sprejete definicije terorizma. Razlogi naj bi bili v poleg prej omenjeni veliki raznolikosti pojavnih oblik še v težavnih mejah s številnimi sodobnimi oblikami kriminalitete, delnem pokrivanju s pojmom splošne kršitve človekovih pravic, še posebej pa v različnih političnih pogledih držav na tovrstna dejanja (Korošec in Bavcon 2003: 79). Neenotnost pri opredeljevanju terorizma pa ni vidna samo na mednarodni ampak tudi na nacionalni ravni, ko denimo več ministrstev ali agencij uporablja lastne opredelitve, ki si niso povsem identične².

Kljub temu določena stopnja soglasja med avtorji, ki se ukvarjajo z definiranjem tega pojma, obstaja. Habermanova (2001: 8) pri tem navaja Jenkinsa, Wilkinsona, Laquerja, Krunića in druge, ki soglašajo, da je *"terorizem nasilje ali grožnja z nasiljem, ki je usmerjeno proti posameznikom ali vladam držav oz. civilistom, z namenom doseganja političnih, socialnih in drugih ciljev, preko izzivanja strahu, psihičnih reakcij in pritegnitve pozornosti javnosti, kar se doseže z odmevnimi dejanji"*. Podobno

¹ Tako je za vlade nekaterih držav značilno, da vsa nasilna dejanja, ki jih zagrešijo njihovi politični nasprotniki, opredelijo za teroristična, medtem ko protivladni skrajneži na drugi strani trdijo, da so sami žrtve vladnega terorja (Thachrah 2004: 75).

² To je še posebej značilno za ZDA, kjer CIA, FBI in State Departement uporabljajo različne definicije, katerih vsebina je povezana z njihovim zakonsko opredeljenim področjem delovanja (Prezelj 2006: 19).

definicijo zastavlja tudi Prezelj (2006: 20), ki terorizem opredeljuje kot *"načrtovanje, organiziranje, izvajanje in podpiranje nasilnih dejavnosti večinoma proti nedolžnim civilnim ciljem v smeri doseganja določenih političnih ciljev (predvsem v smeri vplivanja na vlade, da sprejmejo ali ne sprejmejo določene ukrepe)"*.

"Terorizem" kot izraz in pojem se je sicer pojavil v času francoske revolucije, ko so *"s francoskim izrazom "terreur" protagonisti in analitiki tega revolucionarnega družbenega dogajanja začeli opisovati stanje, ko oblastni režim izvaja hudo arbitrarno nasilje nad prebivalstvom, da bi preko zastraševanja zavaroval dosežke revolucije, torej s političnimi oziroma ideološkimi motivi"* (Korošec in Bavcon 2003: 80). V francoskem in nekaterih drugih jezikih je beseda *"terreur"* ali *"terror"* ohranila prvotni pomen močnega, ekstremnega strahu. Beseda ima sicer koren v latinščini (*terror, terroris* – močan strah), izvira pa iz indoevropskega pojma *"tras"*, ki je označeval drhtenje in stanje strahu (Krunić 1997: 153). Slovar slovenskega knjižnega jezika (1991: 71) *"terorizem"* opredeljuje kot *"uporabo velikega nasilja ali nasilno ravnanje zlasti proti političnim nasprotnikom, s katerim se hoče doseči, da se kdo boji"*. Povzročanje strahu v družbi je nasploh zelo standarden element definicije terorizma. Posamezne konkretne žrtve terorizma so pogostokrat le sredstvo za širjenje strahu med drugimi, praviloma širšimi skupinami.

Skoraj nemogoče je, da bi terorizem omejevali samo na eno državo ali regijo. Težko je namreč najti katero koli teroristično skupino ali teroristično dejanje, ki ne bi imelo nobenega mednarodnega elementa, bodisi zaradi strukture in gibanja teroristov, porekla nabavljenega orožja ali nacionalne pripadnosti žrtev. Izraz *"mednarodni terorizem"* se je sprva oblikoval v poročilih sredstev javnega obveščanja v ZDA in Izraelu, nato pa so ta izraz prevzele še ostale države. Vendar pa ne obstaja neka jasna definicija, kaj *"mednarodni terorizem"* pravzaprav pomeni (Škrabar 2001: 5).

Po Jenkinsu (1990: 30) mednarodni terorizem obsega tista teroristična dejanja, ki imajo jasne mednarodne posledice. Gre za:

- incidente, ki jih teroristi storijo v tujih državah;
- incidente, ki jih teroristi storijo v lastni državi proti tujim državljanom (tujim diplomatom, gospodarskim predstavnikom, turistom) ali objektom, ki so povezani s tujimi državami (diplomatski, gospodarski objekti itd.);
- incidente v mednarodnem prometu (npr. na letalih).

Podobno Dimitrijević (v Purg 1997: 30) za *"mednarodni terorizem"* trdi, da predstavlja le en del terorizma, tistega, ki ne pozna meja in se je razširil na vse celine,

občutijo pa ga v celotni mednarodni skupnosti. Praviloma namreč prizadene večje število držav, kar je še posebej značilno za terorizem v zračnem prometu in teroristične akcije proti diplomatskim predstavništvom. Najprej se je pojem mednarodnega terorizma nanašal na teroristična dejanja s tujim elementom, ko izvršilec, žrtev in kraj izvršitve niso vezani na eno državo, kasneje se je pojem začel uporabljati za vsak napad na neko z mednarodnim pravom zaščiteno dobrino, s čimer so se odprle možnosti, da se s pojmom mednarodni terorizem lahko označi skorajda vsak mednarodni zločin.

Purg (ibid.: 33) poda svojo definicijo mednarodnega terorizma, ki ga razume predvsem kot *"grožnjo z uporabo sile oziroma izvrševanje dejanj fizičnega nasilja, ki presegajo meje ene države in katera izvajajo nedržavne organizacije, skupine ali posamezniki oziroma posamezniki in skupine, ki pripadajo specializiranim državnim institucijam (ali so pod njihovim vplivom), da bi dosegli določene politične cilje oziroma izzvali politične posledice – tako na nacionalni kot mednarodni ravni"*.

Po njegovem mnenju do težav z definiranjem pojma mednarodni terorizem prihaja zaradi naslednjih razlogov:

- ker je pojem povezan s politično naravo terorističnih dejanj in ker je mednarodna skupnost sestavljena iz subjektov, ki se medsebojno razlikujejo tako po ideoloških kot ekonomskih opredelitvah, različni so tudi njihovi interesi, posledica česar je subjektivnost pri ocenjevanju;
- ker se mednarodni terorizem med drugim spreminja z različnimi razvojnimi procesi (npr. z znanstveno-tehnološkim razvojem). Na njegovo definiranje vplivajo tudi specifike posameznega zgodovinskega obdobja;
- ker ta pojem vsebuje različne (tudi neprimerljive) sestavine.

Anžič (2002: 458) navaja, da je za ustrezno razumevanje fenomenov terorizem in mednarodni terorizem nujno potrebno poznati in pravilno vrednotiti vzroke za njihov nastanek, ki so lahko motivirani s političnimi, etničnimi, nacionalnimi, gospodarskimi, verskimi, vojaškimi in drugimi razlogi, lahko pa so motiv le individualni ali kolektivni prestižni interesi ali pridobivanje določene prednosti pred nasprotnikom ali sovražnikom.

Čeprav se v okviru OZN države kljub številnim poskusom še niso uspele poenotiti glede opredelitve terorizma, pa so vendarle dosegle določeno stopnjo sodelovanja na področju obravnavanja problemov tega pojava. To so dosegle z določitvijo specifičnih terorističnih dejanj (kot so ugrabitve letal, zajetja talcev, napadi na diplomatsko osebje itd.), ki predstavljajo nevarnost za vse narode sveta (Jenkins 1990: 32).

2.4.1.2 ZGODOVINA TERORISTIČNEGA NASILJA

Uporaba terorja kot orožja se je še posebej uveljavila v času francoske revolucije konec osemnajstega stoletja, ko je najradikalnejše krilo jakobincev sprožilo silovito represijo proti političnim nasprotnikom, ki so bili kar v paketu obtoženi izdaje in izenačeni z zunanjimi sovražniki, s katerimi je bila Francija takrat v vojni. Namen strahovlade ni bil odstraniti vseh nasprotnikov, temveč s širjenjem strahu v njihovih vrstah streti njihov odpor. Vendar se zgodovina ustrahovanja s terorjem ne začne s francoskimi revolucionarji. Eno prvih znanih terorističnih gibanj predstavljajo sikarji, ekstremistična frakcija judovske ločine zelotov, ki je sodelovala v boju zoper rimsko nadvlado v Palestini med letoma 66 in 73 n.š. Ti so izvajali sabotaže in atentate na rimske veljake in kolaborantstva osumljene judovske oblastnike. Mnogo stoletij kasneje, od enajstega do trinajstega stoletja, je bilo območje Bližnjega vzhoda prizorišče dejanj asasinov, ki so bili pripadniki islamske ločine izmailcev in so se iz svojih iranskih postojank vtihotapljali na ozemlja kalifata, kjer so izvajali atentate na visoke politične osebnosti, v prvi vrsti na predstavnike sunitskega versko-političnega sistema, saj so ti onemogočali njihovo versko avtonomijo³. Asasini so teror uporabljali načrtno, sistematično in vztrajno kot politično orožje, z njimi pa je dobilo teroristično dejanje verski pomen. Predhodnike nekaterih dejanj, ki bi jih danes brez oklevanja uvrstili med teroristična, zasledimo tudi v izročilu tiranomora⁴.

V drugi polovici 19. stoletja so se terorizma sistematično oprijemale skupine, ki jih lahko razdelimo v tri glavne kategorije: ruski revolucionarji v boju zoper carjevo samovlado; anarhisti, ki so z namenom spodkopavanja oblasti izvajali t.i. "propagando z dejstvi" in jih zasledimo v Franciji, Italiji, Španiji in Združenih državah; ter radikalne nacionalistične skupine v boju za neodvisnost, npr. Irci, Makedonci, Srbi in Armenci. V obdobju med vojnama, ko so v Nemčiji, Sovjetski zvezi in fašistični Italiji vzniknili totalitarni režimi, je teror postal predvsem praksa samih državnih oblasti.

³ Gearson (2002: 14) ob tem omenja, da so asasini dvakrat poskušali umoriti celo egiptovsko-sirskega sultana Saladina, ki velja za enega največjih arabskih vladarjev in vojskovodij v zgodovini. Tarče njihovih napadov so bili tudi križarji.

⁴ Tiranomor se prvič pojavi v 6. st. pr. n. š. v Atenah, ko Harmodios in Aristogeiton iz osebnih razlogov ubijeta Hiperha. Tiranomor je že dolgo kamen spotike politične teorije, saj se na eni strani s Cicerom začne linija zagovornikov legitimnosti ali legalnosti umora vladarja, ki postopa nezakonito in s tem izgubi status vladarja ljudstva, medtem ko druga stran zagovarja stališče, da se vladarja, pa naj bo še tak tiran, ne sme umoriti, saj je po rimskem pravu edini izvor zakona ali pa je po srednjeveški cerkveni dogmi vladar dan od boga in so zlorabe njegovega položaja izraz božje kazni (Fossati 2005: 18-22).

V letih po drugi svetovni vojni se je terorizem razširil zlasti med osvobodilnimi gibanji kot oblika oboroženega boja zoper kolonialno nadvlado Francozov in Angležev⁵. Med hladno vojno sta se terorizma posluževali tudi vohunski centrali obeh blokov, poleg tajnih služb pa so se s teroristično dejavnostjo neposredno ali posredno s podpiranjem ustanavljanja in dejavnosti združb v drugih državah, ki so v svojem programu vključevale oborožen boj, ukvarjali tudi deli vojaških aparatov vpletenih držav. V šestdesetih letih dvajsetega stoletja se je pojavila nova (mednarodna) oblika terorizma, ki si je tarče in metode napadov izbirala na podlagi njihove notranje in mednarodne odmevnosti. Zаметke te oblike najdemo že pri nekaterih uporniških gibanjih v Latinski Ameriki. Latinskoameriške teroristične skupine so tudi prve, ki so za dosego svojih političnih ciljev ugrabile letalo⁶, najodmevnejše tovrstne akcije pa so izpeljale oborožene skupine palestinskega odporništva. Tako na Bližnjem vzhodu kot po raznih koncih Evrope so si sledili napadi palestinskih skupin, ki so včasih pri organiziranju in izvedbi sodelovale tudi z aktivisti evropskih revolucionarnih združb. S sovjetsko zasedbo Afganistana konec leta 1979 se je na Srednjem vzhodu odprlo novo zbirno središče za urjenje borcev iz vseh koncev arabskega islamskega sveta. Po umiku sovjetskih enot je bilo opustošeno afganistansko ozemlje prepuščeno na milost in nemilost plemenskim poglavarjem, tisoči demobiliziranih borcev pa so se vrnil v svoje domovine in s sabo prinesli srdito napadalnost do vseh t.i. "sovražnikov islama" ter bogat *know-how* o uporabi orožja in terorističnih tehnikah. V naslednjih letih so iz teh velikih rezerv veteranov črpale članstvo tako lokalne kot mednarodne teroristične mreže. Treba je opozoriti, da fanatizem ni lasten samo islamskemu svetu, vendar je nedvomno prav kombinacija teroristične prakse in muslimanskega verskega radikalizma v zadnjih letih postala najbolj razširjena in zaskrbljujoča oblika pojava, ki postaja čedalje nevarnejša (glej Fossati 2005: 14-50).

⁵ Proti Francozom se je bojevala alžirska narodnoosvobodilna fronta (FLN), Angleži pa so bili tarča napadov s strani kenjskega gibanja za neodvisnost Mau-Mau. Zaradi razsežnosti svojega kolonialnega imperija so bile britanske oborožene sile tarča terorističnih akcij tudi drugod po svetu, še zlasti je bilo tako v Palestini, kjer sta znotraj sionističnega gibanja, ki je doseglo ustanovitev države Izrael, delovali dve radikalni skupini: Narodna vojaška organizacija in Borci za svobodo Izraela (ibid.: 37).

⁶ Prvo ugrabitev ameriškega komercialnega letala je izpeljal nek portoriški aktivist maja 1961, ki je prisilil posadko, da je z letalom pristala na Kubi, kjer je dobil azil.

2.4.2 BOJ PROTI TERORIZMU

Ranljivost sodobnih družb in nevarnost koriščenja najsodobnejših tehnologij ter orožja za množično uničevanje s strani teroristov zahtevata od držav in mednarodne skupnosti razvoj učinkovitih protiterorističnih strategij in zmogljivosti. Prav države so namreč subjekti z najobsežnejšimi ekonomskimi, policijskimi, vojaškimi in ostalimi viri, ki predstavljajo temelj njihovih protiterorističnih dejavnosti (Yonah 2002: 377).

Vprašanje odziva na terorizem se tesno navezuje na možnost izbire med ukrepi "trde linije" in ukrepi "mehke linije". Prvi po Gusu (2003: 345) vključujejo uporabo vojaških in paravojaških prijemov, katerih namen je kaznovanje, destabiliziranje ali uničenje teroristov in so pogostokrat na meji zakonitosti ali pa so celo nezakoniti (uboji voditeljev, pripadnikov in podpornikov terorističnih mrež, napadi na teroriste in njihovo infrastrukturo, infiltracija v teroristične skupine in njihovo razbitje, sabotaže, ugrabitve itd.). Vojaške in paravojaške operacije proti terorizmu, pri katerih kompromisi in pogajanja ne pridejo v poštev, se lahko izvajajo tako doma kot na tujem. Drug pristop je precej bolj zapleten in obsežen, saj vključuje celo vrsto ukrepov na različnih področjih (diplomatskem, pravosodno-zakonodajnem, obveščevalnem, ekonomskem, socialnem itd.). Z vzpostavitvijo sodelovanja med državami lahko dobi tudi mednarodno razsežnost.

Schmid (2005: 225) navaja 8 področnih kategorij ukrepanja za preprečevanje in zatiranje terorizma, ki naj bi jih učinkovite strategije za boj proti terorizmu zajemale:

- upravljalno-politična (krepitev demokracije, učinkovitega izvajanja oblasti, vladavine prava, socialne pravičnosti),
- ekonomsko-socialna (preprečevanje financiranja terorizma, zmanjševanje revščine in nezaposlenosti),
- psihološko-komunikacijsko-izobraževalna (krepitev psihološke odpornosti civilnega prebivalstva pred teroristično propagando in ostalimi dejanji v okviru izobraževalnega sistema),
- vojaška (uporaba oboroženih sil proti teroristom),
- pravosodna (protiteroristična zakonodaja),
- policijska (preiskave, pregon in aretacije teroristov),
- obveščevalna (zbiranje in izmenjava pravočasnih in relevantnih informacij o aktivnostih terorističnih združb),

- ostalo (npr. pomoč žrtvam terorističnih napadov).

Keohane (2005: 6) trdi, da se evropski pogled na teroristično grožnjo in na način, kako se nanjo odzvati, splošno gledano razlikuje od ameriškega. Večina Evropejcev po njegovem ne podpira ideje *"vojne proti terorizmu"*, saj naj bi imel ameriški pristop preveč vojaški značaj, prav tako se mu očita kratkoročnost in zanemarjanje kompleksnih dejavnikov, ki vzpodbujajo pojav terorističnih praks. Evropski pristop naj bi bil po drugi strani širše in dolgoročneje zasnovan, zato se za razliko od ameriškega pogosteje označuje kot *"boj proti terorizmu"*. Vendar tako ameriški kot evropski pristop vključujeta uporabo pravosodnih, policijskih, političnih, vojaških in drugih sredstev, pomembno razliko pa isti avtor (ibid.: 12) vidi v tem, da ZDA kljub številnim notranjim proiterorističnim ukrepom vojno proti terorizmu izvajajo predvsem na tujem, večji del protiterorističnega delovanja evropskih držav pa je omejen na evropski kontinent.

Boj proti terorizmu bi lahko torej opredelili kot skupek vseh postopkov in ukrepov, ki jih pristojni subjekti na nacionalni in mednarodni ravni izvajajo na različnih področjih z namenom preprečevanja oziroma zatiranja terorizma. Tako kot sodobni terorizem dobiva vse bolj globalni značaj, tudi boj proti njemu zahteva okrepljeno mednarodno sodelovanje, čemur sledi tudi Evropska unija.

3. OGROŽENOST DRŽAV EU S STRANI MEDNARODNEGA TERORIZMA

Terorizem predstavlja sodobno asimetrično⁷ grožnjo nacionalni in mednarodni varnosti zaradi svojih oblik in posledic. Značilne neposredne posledice so zlasti človeške žrtve, trpljenje in strah, spodkopavanje načel pravne države in drugih temeljnih načel, na katerih gradijo sodobne demokracije, ogrožanje družbene kohezivnosti, politične stabilnosti itd. Prezelj (2006: 28) v povezavi s tem opozarja, da bi bile psihološke in dejanske posledice megaterorističnega napada v Evropi, ki bi vključeval uporabo orožja za množično uničevanje, izjemne. Po njegovem mnenju bi se varnostne razmere v trenutku spremenile, v delu Evrope bi postale izjemno zaostrene,

⁷ Asimetrija se pri tem nanaša na neproportionalnost subjekta, ki ogroža, sredstev, ki jih ta uporablja, in posledic oziroma rezultatov, ki se jih kljub minimalnim vložkom poskuša maksimalizirati (Prezelj 2006: 19).

državni varnostni organi bi dobili veliko novih in povečanih pristojnosti, stopnja človekovih svoboščin bi se iz varnostnih razlogov verjetno izjemno zmanjšala ipd.⁸

Pri samem ocenjevanju stopnje ogroženosti s strani terorizma je potrebno upoštevati teroristična delovanja na področju določene države in v zvezi z določeno državo, hkrati pa mora ocenjevanje upoštevati konkretne indikatorje terorističnega ogrožanja, ki v grobem zajemajo neposredno izvajanje terorističnih napadov doma in v bližnji tujini, grožnje s terorističnimi napadi, škodo terorističnih napadov, financiranje terorističnih aktivnosti, rekrutiranje, trgovino z orožjem v teroristične namene, teroristična usposabljanja, propagando itd. (več o tem glej *ibid.*: 24-28).

Na zvočnem posnetku, ki sta ga 15. aprila 2004, dober mesec po terorističnih napadih v Madridu, predvajali arabski televiziji Al Jazeera in Al Arabyya, je Osama bin Laden Evropi v zameno za umik vojakov iz islamskih držav ponudil premirje. V primeru, da se zahtevi ne bi ugodilo, pa naj bi bile evropske države, ki po njegovem mnenju sodelujejo v ameriški vojni proti muslimanom, deležne obsežnih povračilnih ukrepov. Predsednik Evropske komisije in voditelji Velike Britanije, Francije, Nemčije ter Italije so ponudbo brezkompromisno zavrnilo s trditvijo, da pogajanja s teroristi nikakor ne pridejo v poštev. Svarilne besede, ki jih je izrekel vodja najbolj razvpite mednarodne teroristične mreže Al Kaida, so še enkrat opozorile na zaskrbljujoče dejstvo, da mednarodni terorizem predstavlja vse večjo grožnjo evropski varnosti (Stevenson 2004: 49).

Evrope se je že od poznih šestdesetih let dalje držal sloves terorizmu najbolj izpostavljene regije. Večina terorističnih dejanj do leta 1989 je bila posledica etnično-separatističnih konfliktov na Severnem Irskem in v Španiji, mednarodni teroristični incidenti, za katere so bile odgovorne predvsem palestinske skupine, pa so bili v večini primerov posledica konflikta na Bližnjem vzhodu⁹. Čeprav se je Evropa s terorizmom srečala že v času francoske revolucije in je našel svoje mesto tudi v drugi polovici devetnajstega stoletja v Rusiji, kjer je služil anarhističnim idealom, je večje razsežnosti začel dobivati šele s kolonialnimi boji za neodvisnost od štiridesetih let prejšnjega

⁸ Za ponazoritev fizičnih posledic večjega terorističnega napada z jedrskim orožjem omenjeni avtor navaja simulacijo jedrskega napada Al Kaide na Bruselj z naslovom Črna zora (Black dawn). Vaja je bila izvedena na začetku maja 2004, temeljila pa je na scenariju, po katerem naj bi Al Kaida v Vzhodni Evropi pridobila obogateni uran in izdelala 10-kilotonsko jedrsko bombo. Neposredna posledica te eksplozije bi bila 40.000 mrtvih in 300.000 ranjenih. Radiacijski oblak bi se zaradi vetrov razširil nad Beneluksom, severno Francijo in Nemčijo, Evropa pa bi za določeno obdobje zapadla v kaos.

⁹ Chalk (v Sluga 2005: 8) navaja, da je bila večina tovrstnih dejanj izvršena v Nemčiji (46%), Španiji (20%), Grčiji (16%), Italiji (12%) in Franciji (6%).

stoletja dalje, ko so nacionalna osvobodilna gibanja v Palestini, Alžiriji, Indoneziji in drugih delih sveta v svojih evropskih kolonialnih osvajalcih videla povsem legitimne tarče nasilja (Sluga 2005: 8). Razlogi, da je bil v času hladne vojne terorizem v Evropi v porastu, pa so bili naslednji: imel je pomembno vlogo kot sredstvo za uveljavitev pravice naroda do samoodločbe, teroristično nasilje je bilo uporabljeno kot orožje proletarske revolucije v boju proti zahodnemu kapitalističnemu imperializmu, evropska regija je z dobro prometno mrežo, relativno odprtimi mejami, visoko stopnjo industrializiranosti in urbaniziranosti, medijsko pokritostjo, kulturno-politično raznolikostjo predstavljala idealen bazni prostor za številne tuje teroristične skupine in tudi cilj za izvedbo terorističnih akcij (ibid.: 9, 10).

Evropske teroristične skupine ostajajo, čeprav v manjši meri, aktivne tudi v novem tisočletju, vse večjo pozornost pa evropske vlade in njihovi varnostni organi po napadih 11. septembra 2001 v ZDA, 11. marca 2004 v Španiji in 7. julija 2005 v Veliki Britaniji namenjajo tujim skrajnim islamističnim skupinam na čelu z Al Kaido. V nadaljevanju bom predstavil pretekle in aktualne izkušnje najbolj izpostavljenih držav članic EU z obravnavanim varnostnim pojavom, ki predstavlja resno grožnjo njihovi varnosti, s tem pa tudi varnosti celotne regije. Visok nivo izpostavljenosti terorizmu sicer ne velja za Republiko Slovenijo in skandinavske države, ki so kot primer članic z nizko stopnjo teroristične aktivnosti prav tako zajete v tem poglavju.

3.1 ZDRUŽENO KRALJESTVO VELIKE BRITANIJE IN SEVERNE IRSKE

Občutek izpostavljenosti terorističnim napadom se je v Združenem kraljestvu po 7. juliju 2005, ko je zaradi sočasnih eksplozij treh bomb na vlakih podzemne železnice in kasnejše eksplozije na dvonadstropnem avtobusu v Londonu umrlo več kot 50 ljudi, okoli 700 pa jih je bilo ranjenih, v primerjavi z drugimi državami EU še posebej okrepil. Britanske oblasti menijo, da je poleg ZDA prav Združeno kraljestvo med prednostnimi tarčami Al Kaide, saj se na ozemlju države nahaja veliko število potencialnih ameriških in izraelskih ciljev, ker je številčna muslimanska populacija na Otoku še posebej podvržena procesu radikalizacije in ker je država zgodovinsko-politično tesno vezana na ZDA (Stevenson 2004: 52). Negativne izkušnje te članice EU z mednarodnim

terorizmom segajo že v preteklost, vključujejo pa zajetja in uničenja letal¹⁰, ugrabitve in umore britanskih državljanov v tujini ter bombardiranja in atentate na domačem ozemlju s strani tujih terorističnih skupin, katerih večina je povezanih z dogajanjem na Bližnjem vzhodu. Nekatere teroristične aktivnosti so bile celo sponzorirane s strani tujih vlad (kot sta libijska in iranska) z namenom usmrnitve nasprotnikov režima, ki so svoje zatočišče našli v Evropi. Po poročilih iz leta 2003 naj bi bilo v Veliki Britaniji vsaj 40 ekstremnih islamistov povezanih z Al Kaido, že v nekaj mesecih pa je ta ocena narasla na nekaj sto (Cornish 2005: 149).

Poleg tega se država že več desetletij sooča tudi s terorističnimi aktivnostmi povezanimi s severnoirskim konfliktom, ki jih izvajajo paramilitarne skupine na republikanski/nacionalistični (Začasna Irska republikanska armada - PIRA, Uradna IRA – Official IRA, Prava IRA – RIRA, Irska nacionalna osvobodilna vojska – INLA) in unionistični/lojalistični strani (Ulsterska prostovoljna sila – UVF, Lojalistična prostovoljna sila – LVF, Ulsterski borci za svobodo – UFF, Ulsterska obrambna zveza – UDA). Dodatno grožnjo predstavljajo še škotski in valežanski nacionalisti, skrajni desničarji, rasistično-neofašistične skupine, anarhisti itd. (glej Bonner 2000: 34-37).

3.2 ŠPANIJA

Že v 80-ih letih prejšnjega stoletja je Španija izkusila posamične teroristične napade s strani radikalnih islamskih skupin¹¹. Kljub aretacijam več deset pripadnikov teh skupin jih je zaradi pomanjkanja konkretnih dokazov veliko ostalo na prostosti. Stalna islamska teroristična omrežja so se v državi začela vzpostavljati v naslednjem desetletju, med njimi še posebej izstopajo alžirske teroristične mreže (med njimi Oborožena islamistična skupina – GIA in Salafistična skupina za pridiganje in boj - GSPC), ki so aktivne zlasti v jugovzhodnih delih Španije, kjer prebiva številčna alžirska skupnost, in sirijska mreža, v katero so poleg Sirijcev vključeni tudi Indonezijci, Tunizijci in osebe

¹⁰ Fossati (2005: 43) med temi dejanji omenja ugrabitev letala družbe British Airways na progi Bahrajn-London, ki so ga septembra 1970 pripadniki Fronte za osvoboditev Palestine (FLP) preusmerili v jordansko puščavo. Naslednji dan, po izpustitvi ujetih teroristov s strani britanske policije, so bili talci izpuščeni, razstreljena pa so bila tri letala, ki so takrat stala na puščavski pristajalni stezi. Omeniti velja še eksplozijo letala družbe Pan Am nad Lockerbyjem (Škotska) 12. decembra 1988, zaradi katere je umrlo 270 ljudi, zanjo pa naj bi bili odgovorni libijski teroristi.

¹¹ Eden takih napadov se je zgodil aprila 1984 v bližini ameriške vojaške baze Torrejon v Madridu, ko je bombardiranje neke restavracije zahtevalo 18 človeških življenj in 83 ranjenih.

drugih narodnosti. Po poročanju policijskih virov naj bi imele te organizacije vzpostavljene povezave s centralnimi organizacijskimi nivoji teroristične skupine Al Kaida¹².

V Španiji imajo svoje simpatizerje med študenti in zakonitimi priseljenci tudi teroristične skupine, kot so Hamas, Ansar Al Islam in Hezbolah. Toda povezava z njimi na operativni ravni je zelo šibka, prej lahko govorimo o ideološko-čustveni navezanosti nanje, čeprav ni izključena možnost, da nekateri od njih sestavljajo "speče celice", ki predstavljajo potencialno varnostno grožnjo, saj se lahko aktivirajo v katerem koli trenutku in izvedejo svojo teroristično misijo. Kljub obsežnim policijskim akcijam po terorističnih napadih naj bi bilo v Španiji še vedno okoli 300 skrajnežev različnih narodnosti. Profili teh oseb so različni, saj so nekateri od njih običajni ljudje z rednimi službami in družinami, drugi so študentje, tisti z manjšimi dohodki so deležni podpore terorističnih mrež, nekateri pa se za preživetje ukvarjajo z drobnim kriminalom.

Odgovornost za napad 11. marca 2004 v Madridu, v katerem sta zaradi posledic štirih eksplozij na primestnih vlakih umrla 202 človeka, več kot 1600 ljudi 15-ih nacionalnosti pa je bilo ranjenih, je v imenu Al Kaide prevzela teroristična skupina Brigade Abu Hafs al Masri. Nadaljne preiskave so sicer potrdile, da je napade načrtovala in izvršila ad hoc ustanovljena samostojna celica islamistov, ki so jo v večini sestavljali v Evropi živeči Maročani. Pred madridskimi napadi, ki zaradi svoje razsežnosti predstavljajo prelomnico v španski pa tudi evropski zgodovini terorističnega nasilja, je bilo delovanje skrajnih islamističnih skupin v večji meri usmerjeno v propagandne aktivnosti za pridobivanje simpatizerjev in virov, v izvajanje manjših kriminalnih dejanj in rekrutiranje prostovoljcev za usposabljanje ali boj v Čeceniji, Alžiriji, Afganistanu, Kašmirju in Indoneziji. Prihajalo je tudi do povezovanja s tujimi terorističnimi skupinami, izmenjave propagandno-obveščevalnega materiala, usklajevanja aktivnosti in zagotovitve finančnih virov, zagotavljalo se je zatočišče tujim skrajnežem, ponarejalo dokumente in tihotapilo opremo za uporabo na vojnih območjih (Jordan in Horsburgh 2005: 132-134).

Ob tem špansko notranjevarnostno okolje dodatno ogrožajo aktivnosti domačih terorističnih skupin – baskovske secesionistične organizacije ETA (Domovina in

¹² Chej Salah, vodja sirijske mreže, ki je znana tudi pod imenom Abu Dahdah, je tako leta 1995 zapustil Španijo in se ustalil v Pakistanu z namenom, da zagotovi dotok prostovoljcev za usposabljanje v afganistanskih terorističnih taborih. Obstaja tudi sum, da je omenjena mreža bila v stiku s celico, ki je izvedla napade 11. septembra (Jordan in Horsburgh 2005: 133).

svoboda) in levičarske teroristične skupine GRAPO (Antifašistična oborožena skupina 1. oktober), pri čemer se prva zavzema za ustanovitev neodvisne Baskije, druga pa je delovala predvsem v prvem delu španske tranzicije v demokratični sistem okoli leta 1975 in je poskušala z nasilnimi metodami zrušiti Francov režim (Reinares in Jaime-Jimenez 2000: 121). Po navajanju različnih virov je nasilje obeh skupin do leta 2004 zahtevalo življenja več kot 900-tih ljudi. V zadnjem obdobju se je aktivnost ETE sicer precej zmanjšala, saj izgublja svojo operativno in družbeno-politično moč, pa tudi protiteroristični prijemi španskih oblasti so vse bolj učinkoviti.

3.3 FRANCIJA

Podobno kot številne druge članice EU je bila tudi Francija v preteklosti žrtev mednarodnega terorizma. Država se ubada s t.i. trojnim krogom terorizma, ki v prvi vrsti vključuje nacionalistično-separatistični terorizem korziške fronte FLNC in ostalih regionalnih separatističnih skupin, ki so aktivne zlasti v Bretaniji in v francoskem delu Baskije. Hkrati se je v obdobju od 1979 do 1987 država soočala z levičarskim terorizmom skupine Action Directe, ki pa ni več aktivna. Temu sledi antikolonialno nasilje, ki je povezano s francosko kolonialno zapuščino in ga izvajata alžirski skupini GIA in GSPC, krog pa zaključuje mednarodni terorizem, ki je povezan z delovanjem tujih terorističnih skupin. Francija je v zadnjih dveh desetletjih izkusila dva obsežnejša vala terorističnih napadov. Prvi je v obdobju 1985-86 vključeval osem bombnih napadov v Parizu, ki so povzročili smrt 13-ih oseb, 281 ljudi pa je bilo poškodovanih. Izvedla jih je v Parizu nastanjena skupina šiitskih muslimanov, ki so tesno sodelovali s Hezbolahom, ta teroristična mreža pa je bila povezana z Iranom. Napadi so bili namreč del iranske strategije vplivanja na francosko politiko do Irana in njegovih zaveznikov. Prav tako je Francija v 70-ih in 80-ih letih 20. stoletja izkusila militantnost palestinskega nacionalističnega gibanja, ki pa se ga ne sme zamenjevati z osrednjim problemom, s katerim se sooča Francija, to je terorizem in nasilje, ki sta posledica preteklega in aktualnega odnosa te države s severnoafriško regijo (O'Brien 2005: 20). S tem je povezan drugi val terorističnih napadov v letih 1995-96, ko je alžirska GIA v Parizu in Lyonu povzročila šest bombnih eksplozij, v katerih je umrlo 10 ljudi, 262 pa

je bilo poškodovanih¹³. Zaradi teh dogodkov so francoske oblasti začele z obsežno reorganizacijo pristojnih služb in agencij, do bistvenih sprememb pa je prišlo tudi na zakonodajnem področju (Block 2005: 5-6). Ukrepi so se izkazali za uspešne, saj so od decembra 1996 do oktobra 2004¹⁴ bila preprečena vsa načrtovana teroristična dejanja¹⁵. Francija po ocenah strokovnjakov kljub izboljšani protiteroristični strategiji še vedno ostaja visoko na listi potencialnih tarč Al Kaide in z njo povezanih skupin.

3.4 NEMČIJA

Nemčija in Italija, ki sta se zaradi specifičnega geopolitičnega položaja v času hladne vojne znašli na ločnici medblokovskega spopada, sta bili zlasti v sedemdesetih in v začetku osemdesetih let minulega stoletja priča terorističnim dejavnostim, katerih vršilci so zagrešili vrsto osupljivih ugrabitev in političnih umorov, pri čemer so jih podpirale in krile tajne službe držav vzhodnega bloka (Fossati 2005: 38).

Vrsto let je najresnejšo teroristično grožnjo v državi predstavljala nemška skupina Frakcija rdeče armade (RAF), ki je bila prvotno znana pod imenom Baader-Meinhof. Ustanovitelja Ulrike Meinhof in Andreas Baader sta začela z delovanjem, ki je kmalu dobilo militantno-revolucionarni značaj, v času študentskih uporov leta 1968. Posledica aretacije vodstva te organizacije in obsodbe na doživljenjski zapor je bila eskalacija konflikta z državnimi oblastmi, ki ga je začela naslednja generacija članov RAF. Oktobra 1977 so v sodelovanju s palestinskimi teroristi ugrabili Lufthansino letalo in zahtevali izpustitev vodstva, vendar se jim je poskus izjalovil. RAF je prav tako podprla ugrabitev in poboj enajstih izraelskih športnikov na olimpijskih igrah v Münchnu 1972, kar so izvedli člani palestinske teroristične skupine Črni september. RAF je s svojim bojem nadaljevala vse do leta 1998, ko so njeni pripadniki dokončno položili orožje (Szyszkowitz 2005a: 43).

¹³ Poleg tega izstopa še ugrabitev francoskega airbusa s 170-imi potniki decembra 1994 s strani alžirskih teroristov, ki so zagrozili, da se bodo z njim zaleteli v Eifflov stolp v Parizu. Samo akcija specialcev je preprečila, da se tragedija 11. septembra ni zgodila že 7 let prej (Fossati 2005: 131).

¹⁴ Takrat je blizu indonezijske ambasade v Parizu odjeknila eksplozija, kar je bilo prvo teroristično dejanje na francoskem ozemlju po osmih letih. V naslednjih mesecih je francoska tajna služba izvedla več kot 60 aretacij oseb, za katere je obstajal sum, da sodelujejo v terorističnih aktivnostih.

¹⁵ Načrtovani so bili napadi v času svetovnega nogometnega prvenstva leta 1998, na strassbourško katedralo leta 2000, na ameriško ambasado leta 2001 in še nekateri drugi, vendar zaradi pravočasnega in uspešnega posredovanja varnostnih organov niso bili izvedeni (Shapiro in Suzan 2003: 68).

Oktobra 2002, dobro leto po napadih v ZDA, je bila s strani Aymana al-Zawahirija, namestnika Osame bin Ladna, Nemčiji prvič namenjena neposredna grožnja Al Kaide, kar je bilo precejšnje presenečenje za nemške oblasti in javnost, saj je do tedaj veljalo splošno prepričanje, da so teroristični napadi v tej državi, ki naj bi bila predvsem pripravljalna baza za "speče celice", manj verjetni. Kramer (v *ibid.*: 46) trdi, da Nemčija nima tolikšnih izkušenj s terorističnimi napadi tujih skupin na svojem ozemlju zaradi dejstva, da teroristi z izvedbo napada nočejo tvegati, da bi izgubili možnosti prostega gibanja, ki jim ga omogočajo pridobljene študentske ali delovne vize. Pravzaprav je islamistično nasilje, ki se je v preteklosti izvajalo v Nemčiji, bilo v večini primerov usmerjeno proti drugim islamskim skupinam ali opozicijskim posameznikom, ki so nasprotovali bližnjevzhodnim diktatorskim režimom. Ti napadi torej niso bili neposredno usmerjeni proti Nemčiji, tudi večina tistih, ki so jih varnostne sile sicer preprečile, je za svoj cilj imela ameriške ali izraelske institucije. Kljub temu, da po 11. septembru na ozemlju Nemčije ni bilo žrtev terorističnih napadov, pa to ne pomeni, da je bila možnost napada na civilne tarče povsem izvzeta iz načrtov terorističnih skupin (Uhrlau v *ibid.*: 46). To med drugim dokazuje neuspeli poskus razstrelitve nemških vlakov konec julija 2006.

3.5 ITALIJA

V 70-ih in 80-ih letih prejšnjega stoletja sta notranji levičarski (Rdeče brigade) in desničarski terorizem predstavljala resno grožnjo italijanski nacionalni varnosti. Že pred prvimi oboroženimi akcijami levičarskih skupin je skrajno surovost izkazal terorizem neofašističnih grupacij, ki so delovale v tesnem stiku z italijanskimi in ameriškimi tajnimi službami. Po Fossatiju (2005: 38) je ta, še danes ne povsem razjasnjena naveza, botrovala masakrom na milanskem trgu Fontana (1969, 17 mrtvih), na trgu Loggia v Brescii (1974, 8 mrtvih), na vlaku Italicus (1974, 12 mrtvih) ter na bolonjskem kolodvoru (1980, 85 mrtvih). Aktivnost teh skupin je v naslednjem desetletju zaradi

učinkovitih protiterorističnih ukrepov upadla. Italija je bila v tem obdobju tudi prizorišče terorističnih dejanj, ki so bila večinoma načrtovana v tujini¹⁶.

Sagramoso in Nativi (2005: 81) omenjata, da je v času od sredine pa vse do poznih 90-ih let Italija postala pomembna logistična baza za severnoafriške islamske teroristične skupine, povezane z Al Kaido. Gre predvsem za alžirski mreži GSPC in GIA, Tunizijsko bojno skupino (TCG) in Maroško islamistično bojno skupino (MICG), ki naj bi bila med drugim odgovorna za madridske napade. Teroristi, ki pripadajo omenjenim militantnim organizacijam, so v različnih italijanskih mestih (Milanu, Neaplju, Padovi, Rimu, Benetkah in Veroni) ustanovili baze, iz katerih se v obliki ponarejenih dokumentov, denarja, transportnih sredstev zagotavlja logistična podpora ostalim članom in sodelavcem. To so tudi centri, ki svojim pripadnikom nudijo začasna bivališča in omogočajo varen dostop do sosednjih ali bolj oddaljenih interesnih območij, v njih pa poteka tudi načrtovanje terorističnih napadov in novačenje v Italiji živečih islamskih skrajnežev¹⁷. V zadnjih desetih letih je postala Italija zatočišče za veliko število nezadovoljnih muslimanov, ki sicer niso neposredno povezani s točno določenimi terorističnimi skupinami, so pa kljub temu bili deležni urjenja v Al Kaidinih taborih v Afganistanu in so pripravljani izvesti bojne naloge na svetovnih kriznih žariščih. Na osnovi pričanj muslimanskih verskih voditeljev v Italiji, naj bi bil številčni obseg teh "borcev za svobodo" v letu 2002 okrog 2000, njihovo število pa naj bi se zaradi vojne v Iraku samo še povečalo.

¹⁶ Prvo izmed teh je izpeljala neka palestinska skupina, verjetno s sodelovanjem italijanskih in francoskih aktivistov, ki je avgusta leta 1972 v Trstu zažgala pomemben naftni terminal, v dva dni trajajočem požaru pa je zgorelo na milijone litrov nafte. Druga se je pripetila nekaj dni kasneje v Rimu, kjer sta mladi ženski od dveh Palestinec prejeli zavoj, v katerem je bila bomba z detonatorjem. Do eksplozije zavoja je prišlo med poletom letala, ki je bilo namenjeno v Izrael, vendar je prtljažni prostor omejil učinek eksplozije in letalo ni strmoglavilo (Fossati 2005: 42). Že naslednje leto je več arabskih teroristov povzročilo pravi pomor na rimskem letališču, ko so z ročnimi bombami napadli letalo, ki je stalo na vzletišču (28 mrtvih), neko drugo letalo pa so prisilili, da je vzletelo z desetimi talcev, od katerih so bili kasneje nekateri ubiti (ibid.: 130).

¹⁷ Tak primer predstavlja milanska celica, ki jo je vodil Tunizijec Essid Sami Ben Khemais in je v povezavi z milansko mošejo in Islamskim kulturnim inštitutom postala glavni rekrutni center Al Kaide med muslimanskimi imigranti v Italiji v poznih devetdesetih letih in na začetku novega tisočletja. Celica je bila neke vrste "postaja" za muslimane, ki so se hoteli udeležiti usposabljanj v Afganistanu (ibid.: 81).

3.6 GRČIJA

V Grčiji je terorizem pojav, s katerim se država ubada že desetletja. Obdobje vladanja vojaške oblasti (1967-1974) je med drugim zaznamoval tudi nastanek levičarsko usmerjenih terorističnih organizacij, ki so svoje nezadovoljstvo s socialno-politično ureditvijo in z grško mednarodnopolitično usmeritvijo začele izražati z nasilnimi metodami. Najbolj poznana grška teroristična skupina je revolucionarno-marksistično usmerjena Revolucionarna organizacija 17. november, ki je aktivna vse od leta 1975 in z uboji grških politikov, gospodarstvenikov, novinarjev, tujega diplomatskega in vojaškega osebja pa tudi civilistov, z razstrelitvami in improviziranim raketiranjem diplomatskih predstavništav, vojaških baz, bank in drugih objektov ves čas obstoja izraža svojo ekstremno protiturško, protiameriško, protikapitalistično in protiintegracijsko usmerjenost - nasprotovanje EU in NATO (November 17, <http://www.terrorismanswers.com/groups/rps.html>). Zaradi nekaterih dejavnikov (geostrateški položaj, obstoj različnih etničnih skupin v državi, neuspešna strategija boja proti terorizmu itd.) je Grčija postala primerna operativna baza tudi za tuje teroristične skupine, med katerimi prevladujejo arabske (Ljudska fronta za osvoboditev Palestine, Organizacija 15. maj, skupina Abu Nidal, Palestinska osvobodilna organizacija - PLO, Črni september in libanonske šiitske skupine). Te napadajo predvsem ameriške in izraelske cilje v Grčiji in so povezane z bližnjevzhodnim konfliktom, kurdske (Kurdska delavska stranka - PKK) in armenske pa so protiturško usmerjene. Število mrtvih v terorističnih napadih v Grčiji je sicer relativno majhno, saj se giblje okrog nekaj deset¹⁸ (Profiles of International Terrorist Organizations, <http://www.ict.org.il>).

3.7 SKANDINAVSKE DRŽAVE

Države Severne Evrope imajo zelo malo izkušenj z različnimi tipi politično ali versko motiviranega nasilja in terorja. Med izstopajočimi incidenti velja omeniti ugrabitev švedskega letala leta 1972, ki ga je izvedel hrvaški nacionalist, in krizo s talci

¹⁸ K tej oceni ni prištetih 88 mrtvih potnikov ugrabljenega letala, ki je leta 1974 strmoglavilo v grške teritorialne vode, za kar so bili odgovorni palestinski teroristi.

na zahodnonemški ambasadi v Stockholmu 1975-ga leta, za katero je bila odgovorna nemška RAF. Izstopa tudi atentat na predsednika vlade Olofa Palmeja, izveden pred kinodvorano v centru Stockholma leta 1986, ki je bil eden redkih trenutkov v moderni zgodovini Švedske, ko je bila domača javnost soočena s takšno vrsto nasilja. Vendar je šele umor zunanje ministricice Anne Lindh septembra 2003 vzbudil resna vprašanja glede obsega svoboščin in pravic, ki jih švedski sistem odprte demokracije zagotavlja zadnjih sto let (Myrdal 2005: 95).

Najspektakularnejše teroristično dejanje na Danskem se je zgodilo leta 1985, ko je nekaj Palestinecev, ki so bili povezani z Islamskim džihadom, aktiviralo bombo v uradu ameriškega letalskega prevoznika North-West Orient v Copenhagenu. Bombardiranju je sledil napad na židovsko sinagogo v centru danske prestolnice. Poleg tega dogodka uradne evidence beležijo še nekaj deset manj obsežnih incidentov s karakteristikami terorističnega dejanja. Na drugi strani Finska ne beleži terorističnih dejanj na svojem ozemlju (ibid.: 117,118).

3.8 REPUBLIKA SLOVENIJA

Republika Slovenija, ki je 1. maja 2004 postala članica EU, po navajanju Prezljaja (2006: 29) do konca leta 2005 ni bila neposredno ogrožena s strani terorizma, saj na njenem ozemlju ni bilo aktivne teroristične skupine, ki bi stalno delovala proti slovenski državi ali kakršnemu koli vidiku njene nacionalne ali mednarodne politike. Tudi javnomnenjske raziskave (SJM – Obramboslovni raziskovalni center) kažejo, da slovenska javnost terorizem uvršča med manj pereče grožnje nacionalni varnosti Republike Slovenije, kar sicer ne pomeni, da sosednje države niso bistveno bolj ogrožene s strani terorizma. Slovenija je kot nova članica EU kljub temu morala oblikovati nekatere protiteroristične varnostne mehanizme, saj bi njena nepripravljenost povzročila varnostni vakuum v EU. Terorizem je namreč pojav, ki se napaja prav tam, kjer je to najlažje (npr. v varnostno manj pripravljenih državah). Sestavni element protiterorističnega delovanja je že izdelana ocena ogroženosti Republike Slovenije s strani terorizma, pri kateri bi morali pomembno vlogo imeti tudi indikatorji terorističnega ogrožanja. Kakršne koli bolj resne spremembe v zvezi s teroristično prisotnostjo na ozemlju Republike Slovenije ali v povezavi z njo bi se po mnenju istega avtorja morale odraziti v spremembi identificiranih indikatorjev.

4. ODZIV EU NA POJAV MEDNARODNEGA TERORIZMA

4.1 OD ZAČETNIH PRISTOPOV DO NAPADOV 11. SEPTEMBRA

4.1.1 POSKUSI POSAMEZNIH DRŽAV EVROPSKE SKUPNOSTI (ES)¹⁹

V preteklih desetletjih prejšnjega stoletja so se zahodnoevropske države na različne načine poskušale spoprijemati s terorizmom. Tako so Velika Britanija, Francija, Španija, Nemčija in Italija, ki so bile vseskozi tarče terorističnih napadov, že zgodaj začele vzpostavljati institucionalno strukturo za boj proti terorizmu in sprejemati protiteroristično zakonodajo, s katero se je povečalo pristojnosti preiskovalnim in pravosodnim organom. Vendar pa je do sprejetja protiterorističnih zakonov ponavadi prišlo šele post festum, torej med povečano teroristično aktivnostjo ali tik po njej (glej Sluga 2005: 13, 14). Omenjena zakonodaja je predstavljala osnovo za preiskavo in pregon teroristov, ki pa se je od države do države razlikovala. Poleg tega so evropske države na nacionalnem nivoju z namenom boja proti terorizmu vzpostavile institucionalne strukture, ki pa so bile pogostokrat kompleksne, saj so vključevale številna specifično organizirana ministrstva in varnostne službe²⁰.

¹⁹ Pri uporabi terminov Evropska skupnost in Evropska unija je treba navesti, da je z vidika pravne terminologije pravilneje govoriti o Evropski skupnosti, saj je Evropska unija predvsem okvir in cilj, ki ga zasleduje Maastrichtski sporazum iz leta 1992, Evropska skupnost pa je samostojni pravni subjekt, kot enotni trg pa predstavlja le prvega od treh stebrov, na katerih sicer temelji EU. Z Maastrichtsko pogodbo se je Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti iz leta 1957, ki poleg Pariške pogodbe (s katero je leta 1951 bila ustanovljena Evropska skupnost za premog in jeklo) in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo iz leta 1957 spada v primarno zakonodajo Evropskih skupnosti, preimenovala v Pogodbo o Evropski skupnosti, s tem pa se je ime "Evropska gospodarska skupnost" tudi formalno skrajšalo v "Evropska skupnost" (Lalić 2002: 13).

²⁰ Vlade različno organizirajo svoje policijske sile. Tako imajo v Franciji in Italiji organizirana dva tipa policijskih sil, pri čemer je eden pod pristojnostjo ministrstva za obrambo (žandarmerija v Franciji oz. carabinieri v Italiji), drug pa spada v okvir ministrstva za notranje zadeve. Organizacijski ustroj policije v nekaterih državah temelji na centraliziranosti (to npr. velja za Dansko, Finsko, Irsko, nenazadnje tudi za Slovenijo) ali decentraliziranosti, kot velja za Združeno kraljestvo in Španijo (Keohane 2005: 6). Poleg policije v boju proti terorizmu v nekaterih državah sodelujejo tudi posebne protiteroristične enote, pomembno vlogo pa imata lahko tudi carinska in imigrantska služba.

4.1.2 BILATERALNO IN MULTILATERALNO POVEZOVANJE DRŽAV ES

Nacionalni protiteroristični pristop se je nadalje poskušalo nadgraditi s sodelovanjem in sklepanjem sporazumov na bilateralnem in multilateralnem nivoju zlasti med tistimi državami Evropske skupnosti (v nadaljevanju Skupnosti), ki mejijo druga na drugo²¹. Toda ti sporazumi so se, čeprav so bili potrebni, pogostokrat izkazali za ne dovolj učinkovite za uspešno soočenje z modernimi oblikami terorizma, saj se v praksi niso dosledno izvrševali, nemalokrat pa so vključevali tudi člene, ki so dovoljevali državam podpisnicam popolno ali delno zavrnitev sodelovanja v primerih, ko bi lahko bili ogroženi njihovi nacionalni interesi. Dodatno oviro je predstavljalo tudi dejstvo, da so evropske države imele večinoma izkušnje z "nacionalnim" ali "notranjim" tipom terorizma, s katerim se je vsaka od njih soočala na specifičen način, kar je posledično privedlo do razlik v protiterorističnih politikah in pristopih posameznih držav. Kljub temu je sodelovanje na bilateralni ravni imelo pomembno vlogo zlasti pri izmenjavi zaupnih informacij in krepitvi tesnih neformalnih odnosov med vodilnimi uslužbenci varnostnih organov, kar je v multilateralnih povezavah težje dosegljivo²². Po drugi strani pa je mednarodno vse bolj razsežna narava terorizma ob hkratnem pospeševanju prostega pretoka blaga, kapitala, storitev in ljudi zahtevala širši pristop boja proti tej varnostni grožnji. Evropske vlade so dolgo časa terorizem pojmovale kot notranjevarnostni problem, šele v zadnjih desetletjih, ko je grožnja islamskega fundamentalističnega terorizma postala vse večji varnostni problem, se je začela upoštevati tudi mednarodna razsežnost tega pojava. Da bi se vzpodbudilo sodelovanje na širši, regionalni ravni, so bile ustanovljene razne neformalne in ad hoc medvladne skupine. To še posebej velja za obdobja, ko se je povečalo število terorističnih dejanj (Gueydan 1997: 98).

²¹ Sporazumi te vrste so bili tako na primer sklenjeni med državami Beneluksa v letih 1962, 1968, 1969 in 1974, med Nizozemsko in Zvezno Republiko Nemčijo leta 1979, med Francijo in Zvezno Republiko Nemčijo leta 1984, med Francijo in Italijo leta 1986, med Francijo in Španijo leta 1987 ter med Združenim kraljestvom in Francijo leta 1991, nanašali pa so se na policijsko sodelovanje, sodelovanje med pravosodnimi organi, mejni nadzor, civilno zaščito in vzajemno pomoč na področju boja proti terorizmu, trgovini z narkotiki ter ostalim oblikam organiziranega kriminala (Gueydan 1997: 118).

²² Keohane (2005: 31) opozarja, da so zlasti tiste evropske države, ki imajo vzpostavljene najbolj obsežne obveščevalne sisteme – članice skupine G5 (Velika Britanija, Francija, Španija, Italija, Nemčija), zadržane in nezaupljive pri izmenjavi zaupnih podatkov z večjim številom tujih držav ali pa temu celo nasprotujejo, saj se bojijo morebitnih vrzeli v komunikacijskih kanalih in nezadostne zaščite občutljivih podatkov, zaradi česar bi lahko prišlo do njihovega uhajanja in posledično zlorabe.

4.1.3 TREVI

V sedemdesetih letih 20. stoletja so tako članice Skupnosti razvile mehanizme medvladnega posvetovanja in sodelovanja v zadevah, povezanih z zunanjo politiko in bojem proti mednarodnemu kriminalu, kar se je navezovalo tudi na problematiko terorizma. Formalno so te aktivnosti sicer potekale izven institucionalnega okvira Skupnosti. Kot enega od teh mehanizmov lahko omenimo Evropsko politično sodelovanje (European Political Cooperation), v okviru katerega je bila leta 1986 ustanovljena posebna delovna skupina, ki naj bi preučila politične in pravne vidike mednarodnega terorizma (Naert in Wounters 2003: 5, 6).

Boj proti terorizmu je bil že od samega začetka sestavna komponenta sodelovanja na področju notranje varnosti med državami Skupnosti (Boer den 2003: 1). Britanska vlada je tako pod pritiskom terorističnih aktivnosti IRE na zasedanju Evropskega sveta²³ decembra 1975 v Rimu izpostavila potrebo po izboljšanju sodelovanja v sferi notranjih zadev in pravosodja med članicami Skupnosti. Rezultat te pobude je bil oblikovanje programa sodelovanja v boju proti mednarodnemu terorizmu in organiziranemu kriminalu, ki je bil sprejet na zasedanju notranjih ministrov Skupnosti v Luksemburgu junija 1976. S tem pa je bila vzpostavljena posebna medvladna skupina oziroma forum imenovan TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale). Skupina se je redno sestajala dvakrat letno na ravni ministrov za notranje zadeve in najvišjih predstavnikov varnostnih organov, ki so na svojih srečanjih razpravljali o operativnem sodelovanju na področjih boja proti terorizmu, trgovini z mamili, kriminaliteti in vprašanjih, povezanih z javnim redom in pretokom oseb. Srečanj so udeleževali tudi notranji ministri nekaterih držav nečlanic Skupnosti, ki so imele status opazovalk²⁴. Z leti se je obseg dela skupine razširil, še posebej to velja za obdobje od druge polovice 80-ih let naprej. Ustanovljene so bile štiri delovne podskupine, ki so jih sestavljali posebej specializirani strokovnjaki za posamezna področja. Te podskupine so:

²³ Evropski svet je najvišje politično telo Evropske unije. Sestavljajo ga predsedniki držav in vlad članic Evropske unije ter predsednik Evropske komisije. Zasedanja Evropskega sveta so organizirana vsaj dvakrat letno. V primerjavi s Svetom Evropske unije Evropski svet ne sprejema zakonodaje, temveč sprejema politične odločitve, s katerimi daje Uniji spodbudo za njen razvoj in določa splošne politične smernice (Kaj je Evropski svet? Dostopno na <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/622-156/>).

²⁴ Te države so bile Avstrija, Maroko, Kanada, Norveška, Švedska, Švica in ZDA (Sluga 2005: 15). George in Watson (1992: 186) navajata, da so bili za delovanje skupine TREVI še posebno koristni in pomembni prispevki Kanade in ZDA.

- TREVI 1 je bila odgovorna za delo in pripravo predlogov na področju boja proti terorizmu. Vzpostavila je komunikacijsko mrežo za hiter in varovan prenos informacij med partnerji.
- TREVI 2 je skrbela za izmenjavo informacij, ki so se nanašale na ohranjanje javnega reda in miru, usposabljanje policijskega osebja in tehnični vidik operacij.
- TREVI 3 je bila ustanovljena leta 1986 z namenom, da se doseže večjo stopnjo usklajenosti v boju proti organiziranemu kriminalu, zlasti proti trgovini z mamili in pranju denarja.
- Aprila 1989 je bila ustanovljena četrta delovna skupina, ki naj bi preučila varnostne posledice odprave nadzora na notranjih mejah Skupnosti (Gueydan 1997: 102, 105).

Wilkinson (2001: 195) omenja, da je TREVI predstavljal soliden mehanizem za razvoj neformalnega sodelovanja in izmenjave informacij med policijskimi organi in obveščevalnimi službami sodelujočih držav. Poleg tega so skupine TREVI izvajale še nekatere druge protiteroristične ukrepe, kot so: redno ocenjevanje nevarnosti terorizma in identifikacija glavnih vodij in organizatorjev, zaostrovanje postopka izdajanja viz, pospeševanje ukrepov glede snemanja prtljage sumljivih diplomatov itd.²⁵ (Lamešič v Sluga 2005: 16). Omenjene aktivnosti skupine TREVI so bile s Pogodbo o Evropski uniji vključene v strukturo tretjega stebra EU, s čimer je bilo terorizmu dodeljeno mesto med ostalimi notranjevarnostnimi vidiki ogrožanja, kot so ilegalne migracije in organiziran kriminal.

4.1.4 POLICIJSKA DELOVNA SKUPINA ZA TERORIZEM

Policijska delovna skupina za terorizem (Police Working Group on Terrorism – PWGT) je bila ustanovljena na priporočilo multilateralnega srečanja visokih predstavnikov obveščevalnih in varnostnih služb, ki je potekalo leta 1979 na Nizozemskem. Delovala je neodvisno od TREVI, bila je usmerjena v praktično operativno delo, s čimer se je poskusilo okrepiti stike med varnostnimi organi držav. V okviru PWGT so visoki policijski uslužbenci različnih držav primerjali in usklajevali

²⁵ Stevenson (2004: 50) kot konkreten protiterorističen uspeh skupnega sodelovanja pod okriljem skupine TREVI omenja razpustitev Hezbolahove zahodnoevropske mreže leta 1987.

metode boja proti terorističnim skupinam, kot so nemška Baader-Meinhof, IRA na Severnem Irskem ter italijanske Rdeče brigade. Omogočila je tudi hitro posredovanje policistov na mesto terorističnega napada v drugi državi, kar se je zgodilo v primeru napada na Pan Am 101 nad Lockerbyjem na Škotskem.

Sluga (2005: 16) hkrati izpostavlja, da "pomenita PWGT in TREVI sodelovanje brez trdne pravne osnove, saj ne temeljita na pogodbeni ravni. Gre zgolj za ad hoc, voluntaristično in neformalno sodelovanje, ki ima v najboljšem primeru priporočilno, nikakor pa ne obvezujočo naravo".

4.1.5 DUBLINSKI SPORAZUM

4. decembra 1979 so v Dublinu pravosodni ministri držav članic Skupnosti zaradi povečanja terorističnih aktivnosti zlasti s strani palestinskih terorističnih organizacij v sedemdesetih in spoznanja, da je potrebno protiteroristično sodelovanje med državami še bolj okrepiti, podpisali Dublinski sporazum, katerega namen je bil zagotoviti sprejem Evropske konvencije o zatiranju terorizma²⁶ brez kakršnih koli pridržkov (ibid.: 16). Prav tako so si države podpisnice s tem sporazumom postavile za cilj utrditi načelo izroči ali sodi²⁷. Devet držav Skupnosti je torej poskušalo doseči to, kar v okviru Sveta Evrope do tedaj ni uspelo enaindvajsetim državam, čeprav tudi ta sporazum niso ratificirale vse države Skupnosti²⁸, spričo kasnejše ratifikacije Evropske konvencije o zatiranju terorizma pa je pravzaprav izgubil svoj namen.

²⁶ Evropska konvencija o zatiranju terorizma je bila sprejeta v Svetu Evrope v Strassbourgu, 27. januarja 1977, velja pa od 4. avgusta 1978. Ta že v 1. členu opredeljuje dejanja, ki jih v povezavi z izročitvijo ni mogoče šteti kot politična, torej je treba ob takih dejanjih izvesti izročitev storilcev. Pri tem se Evropska konvencija o zatiranju terorizma sklicuje na vsa dejanja, ki sta jih kot prepovedana predvideli že Haaška in Montrealska konvencija, dodaja pa še:

- hujša kazniva dejanja, ki vključujejo napad na življenje, osebno nedotakljivost ali svobodo mednarodno varovanih oseb, vključno z diplomatskimi predstavniki,
- kazniva dejanja ugrabitve, jemanja talcev ali protipravnega pridržanja,
- ogrožanje ljudi z bombami, granatami, raketami, avtomatskim in drugim strelnim orožjem.

Po konvenciji so kaznivi tudi poskus in vse oblike udeležbe v omenjenih dejanjih (Lasič 2005: 44, 45).

²⁷ 6. člen konvencije tako navaja, da vsaka država pogodbenica izvaja potrebne ukrepe, da uveljavi svojo sodno pristojnost za kazniva dejanja iz 1. člena, v primeru, ko je osumljenec na njenem državnem območju in ga ne izroči po prejemu zahteve za izročitev.

²⁸ Francija je tako sporazum ratificirala šele leta 1987 (Gueydan 1997: 104).

4.1.6 SCHENGENSKI SPORAZUM

Izraz Schengen oz. Schengenski sporazum se v strokovnem žargonu uporablja za dva mednarodna sporazuma, ki sta bila podpisana v kraju Schengen v Luksemburgu. Prvi sporazum, ki govori o postopni ukinitvi kontrole na skupnih mejah, je bil podpisan 14. junija 1985 med Belgijo, Nizozemsko, Luksemburgom, Nemčijo in Francijo, drugi sporazum pa 19. junija 1990 (veljati je začel 1. septembra 1993) in je znan tudi kot Schengenska konvencija ter predstavlja konkretizacijo in nadgradnjo Schengenskega sporazuma iz leta 1985. Schengen je tako postal sinonim za odpravo mejne kontrole na notranjih mejah med državami pogodbenicami ob hkratnem uvajanju izravnalnih ukrepov za zagotavljanje varnosti, in sicer po enotnih načelih oziroma standardih. Med temi ukrepi lahko izpostavimo naslednje: okrepljeno sodelovanje med policijskimi in carinskimi organi držav članic, uvedbo schengenskega informacijskega sistema (SIS)²⁹, skrajšanje in poenostavitev izročitvenega postopka, dogovor o čezmejnem zasledovanju, spoštovanje prepovedi vstopa na celotnem območju držav pogodbenic, prilagoditev predpisov na področju narkotikov, orožja in eksplozivov, poenotenje vizne politike držav in prenos mejne kontrole na zunanje meje pogodbenic.

2. člen sporazuma dovoljuje kontrolo mej pri naporih v zvezi s preprečevanjem terorizma, 46. in 49. člen pa zagotavljata, da se metode sodelovanja lahko uporablja tudi za boj proti terorizmu in ostalim virom ogrožanja nacionalne varnosti. V primeru, če teroristi izvršijo kaznivo dejanje, se schengenska določila uporabijo v celoti, kar pomeni, da uporaba teh določil ni izključena, če teroristična dejanja predstavljajo običajna kazniva dejanja. Schengenski pravni red je postal del evropskega pravnega reda in velja po vsej Evropski uniji, razen na območju Velike Britanije in Irske, ki sta na lastno zahtevo izvzeti iz schengenskega območja. Del schengenskega režima sta tudi Islandija in Norveška, v postopku vključevanja pa je tudi Švica³⁰.

²⁹ Ta informacijski sistem je zelo pomemben, saj vsebuje evidenco vseh oseb, za katere je bil izdan sodni nalog za aretacijo ali izročitev zaradi ilegalne migracije, trgovine z drogami, terorizma in drugih hudih kaznivih dejanj. Schengenski informacijski sistem je dostopen vsem policijskim enotam v državah članicah ter na vseh mejnih prehodih, ki so dobro zavarovani s senzorji in obmejnimi stražarji.

³⁰ Povzeto po: Kaj je Schengenski sporazum? Dostopno na <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/780-105/> in Dobovšek v Sluga 2005: 17, 18.

4.1.7 POGODBA O EVROPSKI UNIJI in AMSTERDAMSKA POGODBA

Šest let po Enotnem evropskem aktu, ki je bil sprejet leta 1986 in predstavlja zavezo k cilju uresničevanja enotnega in notranjega trga ter hkrati formalnopravno podlago za evropsko politično sodelovanje, so vlade držav 7. februarja 1992 v Maastrichtu podpisale Pogodbo o Evropski uniji (PEU). Poleg podrobno določene zaveze k polni ekonomski in monetarni uniji je najočitnejša značilnost Maastrichtske pogodbe, ki je začela veljati 1. novembra 1993, uvedba institucionalne spremembe, to je oblikovanje treh stebrov³¹, ki tvorijo Evropsko unijo³².

Z vidika vloge Evropske unije v boju proti mednarodnemu terorizmu je za nas pomembno predvsem sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev, ki je področje tretjega stebra in na katero se nanaša naslov VI PEU, ki vsebuje določbe o policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah (členi 29 do 42). Vrsto vsebinskih sprememb je v tretji steber vnesla Amsterdamska pogodba³³, ki je bila podpisana 2. oktobra 1997, v veljavo pa je vstopila leta 1999 (Lalić 2002: 11-17). Z njo so se zadeve, povezane s prostim pretokom oseb prenesle v prvi steber. To so: vizna politika in nadzor na zunanjih mejah, azil in priseljevanje, pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah, carinsko sodelovanje, boj proti finančnemu kriminalu. V tretjem stebru sta tako ostali dve področji: policijsko sodelovanje in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (Grilc in Ilešič v Sluga 2005: 22). Člen K.1 Amsterdamske pogodbe tako navaja, da "je cilj Unije zagotoviti državljanom visoko stopnjo varstva na področju svobode, varnosti in pravice s pripravo skupnih ukrepov med državami članicami pri policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah ter s preprečevanjem in zatiranjem rasizma in ksenofobije, ta cilj pa se dosega s preprečevanjem kriminala in bojem proti njemu, organiziranemu ali neorganiziranemu, *zlasti terorizmu*, trgovini z

³¹ Prvi steber so pri tem Skupnosti (za premog in jeklo, gospodarska in za atomsko energijo), kot področji drugega in tretjega stebra Skupnosti pa sta znani skupna zunanja in varnostna politika ter sodelovanje v pravosodju in notranjih zadevah.

³² Evropska unija zaenkrat ni pravna oseba, torej nima mednarodnopravnega značaja, ki bi ji med drugim podeljeval sposobnost sklepanja (mednarodnih) pogodb, uveljavljanja mednarodnopravnih zahtevkov ter privilegije in imuniteto v odnosih s članicami. Pravno subjektiviteto v mednarodnem in notranjem pravu ima tako še vedno Evropska skupnost. Evropska unija je tako še vedno 'le' nekakšen okvir, ki združuje tri stebre. Ob tem pa je potrebno poudariti, da bi z morebitno uveljavitvijo Pogodbe o Ustavi za Evropo Evropska unija pridobila tudi status pravne osebe, s čimer bi bila med drugim odpravljena zmešnjava zaradi dvojnega poimenovanja (Ali je Evropska unija pravna oseba? Dostopno na <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/437-155/>).

³³ Uradno Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (97/C 340/01).

ljudmi in kaznivim dejanjem zoper otroke, nedovoljenemu prometu s prepovedanimi drogami in orožjem ter korupciji in goljufijam". Doseganje teh ciljev bo potekalo prek:

- tesnejšega sodelovanja med policijskimi, carinskimi in drugimi pristojnimi organi v državah članicah, neposredno in tudi prek Evropskega policijskega urada (Europol),
- tesnejšega sodelovanja med sodnimi in drugimi pristojnimi organi držav članic,
- približevanja kazenskih predpisov v državah članicah (Švarc 2004: 54).

Tretji steber temelji na medvladnem načelu, kar pomeni, da so države članice želele na teh področjih, ki ostajajo zelo občutljiva za vprašanje nacionalne suverenosti, ohraniti samostojno pravico do odločanja in se omejiti na medvladno sodelovanje (Chalk 2000: 175). V teh primerih se odločitve sprejemajo izključno na podlagi medvladnega sporazuma, torej sporazuma med vladami držav članic EU, pri čemer ima najpomembnejšo vlogo Svet EU ali Svet ministrov³⁴.

4.1.8 AKCIJSKI PROGRAM IZ TAMPEREJA

Z namenom povečanja učinkovitosti medsebojnega sodelovanja na kazenskopravnem področju so države EU med seboj sklenile številne mednarodne pogodbe. V zvezi z izročitvijo sta bili sprejeti Konvencija o poenostavljenem postopku izročitve med članicami EU (1995) in Konvencija o izročitvi med članicami EU (1996), na področju sodelovanja v kazenskih zadevah pa Konvencija o medsebojnem sodelovanju v kazenskih zadevah med članicami EU (2000). Ker pa okvirna podlaga PEU in obeh konvencij o izročitvi ni zadostovala za učinkovit boj proti terorizmu, je Evropski svet na zasedanju v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 poskušal to ureditev dopolniti. Voditelji EU so sprejeli zelo jasen in velikopotezen akcijski program, ki je zajemal paket ukrepov do leta 2004, s katerimi naj bi Unija postala *"območje svobode, varnosti in pravice"* (Peers 2003: 227). Na srečanju je bila med drugim sprejeta odločitev, da bi bilo treba med članicami Unije skrajšati postopek izročitve oseb, ki so osumljene kaznivega dejanja, in opustiti uradne postopke izročitve, kadar gre za osebe, ki so že bile uradno obsojene. Takrat naj bi postopek izročitve zamenjal poenostavljeni

³⁴ Ta zaseda v devetih različnih sestavih, odvisno od področja delovanja. Vsak minister, ki sodeluje na zasedanju katere koli formacije Sveta (npr. Sveta za pravosodje in notranje zadeve), predstavlja svojo vlado in odgovarja svojemu nacionalnemu parlamentu in državljanom.

postopek izročitve oziroma odstopa na temelju enotnega evropskega zapornega naloga. Tak sistem bi izhajal iz načela vzajemnega priznavanja sodnih odločb in sodb med članicami EU (Švarc 2004: 54). Prav tako je Evropski svet na področju sodelovanja zoper kriminal zahteval, da se nemudoma oblikujejo skupne preiskovalne enote (Joint investigation teams), vzpostavi posebna skupna visoko usposobljenih višjih državnih tožilcev in sodnikov iz vseh držav EU (Eurojust), ustanovita Delovna skupina evropskih policijskih načelnikov (European Police Chiefs Operational Task Force) in Evropska policijska akademija (European Police College) za usposabljanje vodilnih in višjih policijskih uradnikov v EU ter okrepi vloga Evropskega policijskega urada v boju proti mednarodnemu kriminalu kot tudi proti terorizmu³⁵.

4.1.9 POGODBA IZ NICE

Poleg Amsterdamske pogodbe je dopolnitve k ustanovitvenim pogodbam in s širitvijo EU povezane institucionalne spremembe načrtala še Pogodba iz Nice, ki je bila podpisana konec februarja leta 2001, veljati pa je začela 1. februarja 2003. Glavne institucionalne reforme, ki naj bi zagotavljale učinkovito delovanje Unije po širitvi na 25 držav članic, vključujejo omejitve poslanskih mest v Evropskem parlamentu, spremembo števila komisarjev v Evropski komisiji in okrepitev vloge njenega predsednika ter preražporeditev glasov v Svetu EU³⁶.

O skupnih ukrepih na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah govori 31. člen pogodbe. Ti vključujejo:

- olajševanje in pospeševanje sodelovanja pri postopkih in izvrševanju odločitev med pristojnimi ministrstvi in sodnimi ali drugimi primerljivimi organi držav članic, pa tudi s sodelovanjem prek Eurojusta;
- olajševanje izročitve med državami članicami;
- zagotavljanje skladnosti predpisov;
- preprečevanje sporov o pristojnosti med državami članicami;

³⁵ Navedeno v IX. poglavju Sklepov predsedstva Evropskega sveta v Tampereju. Dostopno na http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm#external.

³⁶ Kakšne spremembe v delovanju evropskih institucij prinaša Pogodba iz Nice? Dostopno na <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/628-156/>.

- postopno sprejemanje ukrepov za določitev minimalnih predpisov o elementih kaznivih dejanj in kaznih na področju organiziranega kriminala, *terorizma* in nedovoljenega prometa s prepovedanimi drogami.

Naveden člen omenja tudi, da Svet EU spodbuja sodelovanje prek Eurojusta s tem, da omogoča ustrezno koordinacijo med organi kazenskega pregona držav članic, pospešuje podporo, ki jo zagotavlja Eurojust, in olajšuje tesno sodelovanje med Eurojustom in Evropsko pravosodno mrežo, ki omogoča lažje komuniciranje med nacionalnimi pravosodnimi organi³⁷. Pogodba iz Nice, prejšnja Pogodba o Evropski uniji in Pogodba ES so bile združene v eno samo prečiščeno besedilo.

4.2 ODZIV PO TERORISTIČNIH NAPADIH 11. SEPTEMBRA

Potrebno je poudariti, da so bili sicer napadi 11. septembra 2001 neposredno usmerjeni proti ZDA, vendar bi jih lahko po Vinczeju (2002: 194) opredelili kot najhujše teroristične napade, ki so bili kadarkoli posredno povezani z EU in nenazadnje proti njej tudi usmerjeni. V prid tej trditvi govorijo dejstva, da je velik del priprav za izvedbo napadov v New Yorku in Washingtonu potekal v Evropi, da se je načrtovalo tudi napade na ameriške cilje v Evropi, da so žrtve pod ruševinami WTC-ja bili tudi državljani članic EU in da so bili napadi v širšem smislu usmerjeni ne zgolj proti ZDA, temveč proti Zahodu ali celo vsemu civiliziranemu svetu.

Teroristični napadi 11. septembra v ZDA poleg kasnejših napadov v Španiji 11. marca 2004 in v Veliki Britaniji dobro leto kasneje predstavljajo pomembno prelomno točko v procesu protiterorističnih prizadevanj EU. Pogojno bi lahko celo dejali, da so omenjeni dogodki imeli vzpodbujevalni učinek na proces evropske integracije (Szyszkowitz 2005: 172). Tako so se članice EU v obdobju po 11. septembru hitro sporazumele glede vrste protiterorističnih ukrepov, ki jih je Evropska komisija sicer predlagala za sprejetje že dolgo časa pred napadi, vendar so imele države pri njihovem uveljavljanju številne zadržke. Sprejeti predlogi in ukrepi torej nikakor niso predstavljali nekaj novega, bili so že v pripravi ali v določenih fazah kompleksnega

³⁷ Glej Pogodbo iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (2001/C 80/01). Dostopno na http://www.uradni-list.si/priloge/RS_-2004-027-00024-MP~P016-0000.PDF.

postopka sprejemanja, nenadoma pa so zaradi izrednih zunanjih okoliščin dobili prednostni pomen.

4.2.1 IZREDNO ZASEDANJE EVROPSKEGA SVETA V BRUSLJU

Glede na naravo in obseg napadov v ZDA je bilo pričakovati, da bo boj proti mednarodnemu terorizmu vsaj začasno postavljen v sam vrh politične agende EU (Gilmore 2003: 13). Evropski svet se je kmalu sestal na izrednem zasedanju 21. septembra 2001 z namenom, da analizira nastali položaj v mednarodni skupnosti po terorističnih napadih in da potrebni zagon za koordinirano in učinkovito ukrepanje EU. V svojih sklepih³⁸ navaja, da je terorizem realna grožnja za svet in Evropo, zato bo skupen boj proti njemu prednostna naloga EU. Izražena je bila solidarnost z ameriškim ljudstvom in pripravljenost za sodelovanje z ZDA pri preganjanju in kaznovanju vršilcev, podpornikov ter vseh, ki na kakršen koli način sodelujejo v izvajanju takšnih dejanj, saj ta predstavljajo napad na odprte, demokratične, tolerantne in multikulturne družbe. Ta močan duh solidarnosti je bil izražen kljub pomislekom nekaterih držav članic EU, da bi lahko ZDA v želji po maščevanju izvedle unilateralne in povsem nekritične ukrepe, kar bi lahko celo pomenilo vojaške napade na države, kot so Irak, Libija ali Sudan (den Boer in Monar 2002: 12). Čeprav je v Varnostnem svetu Organizacije združenih narodov (OZN) bila sprejeta Resolucija 1368, ki je zagotavljala ZDA pravico reagiranja na teroristične napade, so zlasti nevtralne članice Unije vztrajale na tem, da mora boj proti terorizmu potekati pod suverenostjo OZN in naj mednarodno pravo obvelja tudi v izrednih okoliščinah. EU je zato v sklepih zavrnila kakršno koli enačenje teroristov z arabskim ali muslimanskim prebivalstvom in morebitno povezovanje boja proti terorizmu s spopadom, ki bi temeljil na verski ali civilizacijski osnovi, ter pozvala k oblikovanju najširše možne globalne protiteroristične koalicije pod okriljem OZN, ki bi vključevala vse države, ki so pripravljene braniti skupne vrednote³⁹. Hkrati naj bi EU imela v kontekstu boja proti terorizmu večjo vlogo pri prizadevanjih mednarodne skupnosti za preprečitev in reševanje regionalnih

³⁸ Conclusions and Plan of action of the extraordinary European Council meeting on 21 September 2001. Dostopno na http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/terrorism/documents/concl_council_21sep_en.pdf.

³⁹ Poleg držav EU in ZDA naj bi ta koalicija vključevala vsaj še države kandidatke, Rusko federacijo, arabske in muslimanske države. V tem primeru pa sklepi ne navajajo Kitajske in Japonske (Gazdag 2002: 316).

konfliktov in problemov, s katerimi se v globaliziranem svetu srečujejo države v razvoju in ki lahko predstavljajo izvorni dejavnik za pojav terorističnih aktivnosti⁴⁰.

Voditelji držav in vlad EU so se tudi zavezali k pospešitvi sprejemanja in izvajanja ukrepov proti terorizmu v okviru koordiniranega in interdisciplinarnega pristopa, ki bo vključeval vse politike Unije in temeljil na spoštovanju temeljnih civilizacijskih pravic.

4.2.1.1 AKCIJSKI NAČRT EU ZA BOJ PROTI TERORIZMU

Evropski svet je na omenjenem zasedanju odobril Akcijski načrt EU za boj proti terorizmu (EU action plan to combat terrorism)⁴¹, ki predvideva:

- **izboljšanje policijskega in pravosodnega sodelovanja** (v skladu s sklepi iz Tampereja se je znova poudarilo potrebo po uvedbi evropskega zapornega naloga, sprejetju skupne definicije terorizma, seznama teroristov in terorističnih organizacij, okrepitevi sodelovanja in izmenjave podatkov med obveščevalnimi službami članic, ustanovitvi skupnih preiskovalnih enot itd.);
- **razvoj mednarodnih pravnih instrumentov** (poziv k sprejetju vseh obstoječih mednarodnih konvencij, ki se navezujejo na boj proti terorizmu);
- **preprečevanje financiranja terorizma** (poziv k podpisu in ratifikaciji Konvencije OZN o zatiranju financiranja terorizma, sprejetju dopolnitve Direktive o pranju denarja in Okvirnega sklepa o zamrznitvi premoženja);
- **krepitev varnosti zračnega prometa** (v ta namen naj bi bili sprejeti ukrepi, ki bodo zajemali: klasifikacijo orožja, tehnično urjenje posadke, preverjanje in nadzor prtljage, zaščito vstopa v pilotsko kabino, preverjanje varnostnih ukrepov in standardov na letališčih in v letalih);
- **usklajevanje globalnega delovanja EU** (zagotavljanje večje konsistentnosti in koordinacije med vsemi politikami EU).

V okvir Akcijskega načrta kot njegova konkretizacija spada podroben **Usmeritveni časovni načrt ukrepov in pobud za boj proti terorizmu** (Road Map of measures and

⁴⁰ Vincze (2002: 195) meni, da so lahko razlogi za tako previden, obsežen in dolgoročno usmerjen pristop k reševanju problematike terorizma v svetu tudi povsem objektivne značilnosti EU (več kot 10 milijonov velika muslimanska skupnost, ki živi v Evropi, geografska bližina muslimanskih držav, energetska odvisnost od njih, podvrženost migracijskim tokovom iz teh območij).

⁴¹ Naslednji dan, 22. septembra, je Predsedstvo sklicalo sestanek še z ambasadorji držav kandidatk, ki so soglasno podprli Akcijski načrt.

initiatives in the fight against terrorism), ki je sprva vključeval več kot 60 konkretnih protiterorističnih ukrepov na različnih področjih (zunanja, notranja, ekonomska in finančna politika, pravosodno sodelovanje) z določenimi roki, v katerih naj bi bili omenjeni ukrepi sprejeti in pripravljene za izvajanje. Od njegovega sprejetja naprej se redno dopolnjuje⁴² in daje vpogled v napredek, ki je bil v določenem časovnem obdobju dosežen na posameznih področjih, ob tem pa določa naslednje korake, ki so potrebni za celostno uveljavitev konkretnega ukrepa (Bensahel 2003: 34). Obsežnih popravkov in dopolnitev je bil načrt deležen po terorističnih napadih v Španiji na zasedanju Evropskega sveta junija 2004. Glavni poudarek na omenjenem srečanju je sicer bolj kot na vsebini ukrepov, glede katerih je bilo soglasje sprejeto že zdavnaj, bil na rokih njihove implementacije.

4.2.2 OSNUTEK DEKLARACIJE O PRISPEVKU SZVP (vključno z EVOP) K BOJU PROTI TERORIZMU

Evropski svet v Sevilli je junija 2002 v Aneksu V k sklepom predsedstva – Osnutku deklaracije o prispevku skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), vključno z evropsko varnostno in obrambno politiko (EVOP)⁴³, izrazil prepričanje, da imata poleg ostalih politik Unije tudi SZVP in EVOP pomembno vlogo v boju proti terorizmu, saj ta zahteva globalen pristop. Evropska unija naj bi se tako v kontekstu preprečevanja terorizma na področju drugega stebra osredotočila predvsem na: preprečevanje konfliktov na varnostno problematičnih območjih v svetu, razvoj političnega dialoga s tretjimi državami, promocijo človekovih pravic in demokracije, neširjenje orožja in nadzor nad njegovim širjenjem ob nudenju ustrezne pomoči in podpore, sklepanje protiterorističnih sporazumov in sporazumov o izmenjavi obveščevalnih podatkov, izdelavo skupnih ocen terorističnega ogrožanja, določitev ter razvoj civilnih in vojaških zmogljivosti za zaščito prebivalstva in sil, ki bi pod okriljem EU sodelovale v

⁴² Ena od dopoljenih različic Usmeritvenega načrta iz aprila 2002 je dostopna na <http://www.statewatch.org/news/2002/apr/roadmap07686.pdf>.

⁴³ Presidency conclusions, Seville European Council, 21 and 22 June 2002. Dostopno na <http://ue.eu.int/ueDocs/newsWord/en/ec/72638.doc>.

operacijah kriznega upravljanja v primeru terorističnih napadov, še posebej tistih, ki bi vključevali uporabo kemičnega, bakteriološkega, radiološkega ali jedrskega orožja.

4.2.3 EVROPSKA VARNOSTNA STRATEGIJA

Vlade članic EU so v Evropski varnostni strategiji (EVS)⁴⁴, ki velja za strateški dokument delovanja razširjene EU na področju zunanje in varnostne politike, sprejet 12. decembra 2003, in je odgovor EU na spremenjene varnostne okoliščine v mednarodni skupnosti, zapisale, da se Evropa sooča s številnimi varnostnimi izzivi in grožnjami, ki so bolj raznolike, dinamične in manj predvidljive. Med ključnimi grožnjami globalni varnosti in s tem varnosti EU je naveden tudi terorizem, saj ogroža človeška življenja in poskuša načeti odprtost in tolerantnost družb. Najnovejši val globalnega terorizma je povezan z nasilnim verskim ekstremizmom, kot razloge za njegov nastanek pa EVS našteva pritiske modernizacije, kulturne, socialne in politične krize ter odtujenost priseljencev in njihovih potomcev v državah gostiteljicah. Evropa naj bi teroristom predstavljala tako tarčo (na evropskih tleh so bili v preteklosti izvedeni številni teroristični napadi) kot bazo (logistični centri celic Al Kaide so bili odkriti v Združenem kraljestvu, Italiji, Nemčiji, Španiji in Belgiji), zato je skupen odziv na ravni EU neizogiben in nujno potreben. Terorizem je v navezavi s širjenjem orožja za množično uničevanje, organiziranim kriminalom, nerešenimi regionalnimi spori, šibitvijo državnih struktur v nekaterih državah in privatizacijo sile naveden kot radikalna varnostna grožnja, s katero se bo treba soočiti. Poudarjeno je, da teh groženj ni mogoče niti ustrezno obravnavati niti rešiti izključno z vojaškimi sredstvi, kar kaže na razumevanje in sprejemanje sodobne varnostne paradigme. S terorizmom se bo mogoče uspešno soočiti zgolj s povezano celoto obveščevalnih, policijskih, pravosodnih, vojaških in drugih ukrepov. V svetu globalnih groženj, globalnega trga in medijev sta varnost in napredek vse bolj odvisna od mednarodnega sodelovanja (t.i. učinkovitega multilateralizma), čemur se je s to strategijo zavezala tudi EU.

⁴⁴ A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy, European Council, 12 December 2003. Dostopno na <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>. Strategija je bila sicer pripravljena v Uradu visokega predstavnika EU za SZVP- Javierja Solane, nekdanj generalnega sekretarja zveze NATO (Bebler 2005: 24).

4.3 ODZIV PO TERORISTIČNIH NAPADIH V ŠPANJI 11. MARCA 2004

Teroristični napadi 11. marca 2004 v Madridu, ki so bili prvi napadi Al Kaide tolikšnih razsežnosti izvedeni na evropskih tleh, so izzvali takojšen odziv na nivoju EU, saj so bili dojeti kot resna in potencialna grožnja za vse države članice. Njihova izvedba in posledice so bili dokaz evropske ranljivosti, zato je EU poudarila potrebo, da je v boju proti terorizmu treba doseči več kot zgolj formalne politične kompromise. Madridski dogodki so namreč razkrili, da se marsikatero politične odločitve in iz njih izhajajoči ukrepi, ki so bili sprejeti v obdobju po 11. septembru 2001, v praksi niso dosledno uveljavljali ali pa se sploh niso (Thieux 2004: 59). Ta pomanjkljivost protiterorističnih prizadevanj je bila med drugim navedena tudi v internem poročilu, ki je bilo s strani predstavnika EU za skupno zunanjo in varnostno politiko končano zgolj tri dni pred napadi, kot slabosti pa omenja še pomanjkanje ustreznih virov in koordinacije med organi EU, katerih delovanje je posredno ali neposredno povezano z bojem proti terorizmu (glej Keohane 2005: 18).

4.3.1 DEKLARACIJA O BOJU PROTI TERORIZMU IN REVIDIRAN AKCIJSKI NAČRT EU ZA BOJ PROTI TERORIZMU

Kmalu po madridskih napadih, 25. in 26. marca 2004, je Evropski svet na srečanju v Bruslju sprejel nov pomemben dokument, imenovan Deklaracija o boju proti terorizmu, katerega namen je utrditi zakonodajni okvir in operativno ukrepanje EU in držav članic pri preventivnem in drugem ukrepanju proti terorizmu ter odpravljanju njegovih posledic. Hkrati z aktualiziranimi strateškimi cilji dopolnjuje Akcijski načrt za boj proti terorizmu, kot pomembno novost pa v Deklaraciji o solidarnosti proti terorizmu uvaja solidarnostno klavzulo o skupni akciji in medsebojni pomoči držav članic in pristopnic v primeru terorističnih groženj oziroma napadov, ki je vsebovana tudi v osnutku Pogodbe o Ustavi za Evropo, ter vzpostavlja funkcijo protiterorističnega koordinatorja v

EU, kar naj bi pomagalo izboljšati usklajevanje in razpoznavnost ukrepov EU na tem področju⁴⁵.

V deklaraciji sta izražena sočutje in solidarnost z žrtvami nedavnih napadov ter prepričanje, da teroristično dejanje, usmerjeno proti eni državi, zadeva celotno mednarodno skupnost. Znova je poudarjena nujnost kolektivnega odziva, izražena pa je tudi pobuda za razvoj dolgoročne strategije, ki bi obravnavala vse dejavnike, ki prispevajo k pojavu terorizma. Kot je bilo navedeno že v zaključkih Evropskega sveta iz 21. septembra 2001, mora Unija povečati svoja prizadevanja v mednarodni skupnosti za stabilizacijo mednarodnih konfliktov in za promocijo demokracije, človekovih pravic ter vladavine prava. V skladu z dodatkom (Annex V) k sklepom Evropskega sveta v Sevilli pa je treba nadalje krepiti vlogo SZVP (ter EVOP) v boju proti terorizmu. V nadaljevanju deklaracija poziva k doslednemu izvrševanju ukrepov, ki lahko pomembno prispevajo k omejevanju teroristične grožnje (sprejetje ustrezne zakonodaje; krepitev operativnega sodelovanja med državnimi organi in organi Unije; povečanje učinkovitosti in povezljivosti med obstoječimi in načrtovanimi informacijskimi sistemi, kot so druga generacija schengenskega informacijskega sistema (SIS II) za učinkovito mejno kontrolo, vizumski informacijski sistem (VIS) za popolno izmenjavo vseh podatkov o vizumskih zaprosilih znotraj EU in podatkovna zbirka prstnih odtisov EURODAC za identifikacijo prosilcev za azil; izboljšanje mejnega nadzora in zaščite dokumentov; preprečevanje financiranja terorističnih organizacij, zaščita prebivalstva v primeru napadov itd.)⁴⁶.

Deklaracija še navaja 7 strateških ciljev Akcijskega načrta za boj proti terorizmu:

1. Poglobljanje mednarodnega soglasja in krepitev mednarodnih prizadevanj za boj proti terorizmu;
2. Omejevanje dostopa teroristom do finančnih in drugih ekonomskih virov;
3. Povečanje sposobnosti organov EU in držav članic za izvajanje postopkov preiskave in pregona teroristov ter preprečevanje terorističnih napadov;
4. Zaščita mednarodnega prometa in zagotavljanje učinkovitega sistema mejnega nadzora;

⁴⁵ Prednostne naloge Slovenije za delo v Svetu EU v letu 2004. Dostopno na www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/arhiv_govori/Prednostne_naloge.pdf.

⁴⁶ Povzeto iz Declaration on combating terrorism, European Council, 25 March 2004. Dostopno na <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/eu-terr-decl.pdf>.

5. Krepitev sposobnosti EU in držav članic za obvladovanje posledic terorističnega napada;
6. Obravnavanje dejavnikov, ki vzpodbujajo podpiranje terorizma in novačenje teroristov;
7. Izvajanje zunanjepolitičnih aktivnosti EU, ki bodo še posebej usmerjene na tiste prednostne tretje države, kjer je potrebno okrepiti sposobnost bojevanja proti terorizmu ali zavezanost k boju proti terorizmu.

Evropski svet se je znova sestal 17. in 18. junija, ko je odobril revidiran Akcijski načrt za boj proti terorizmu⁴⁷, ki ga je sestavil Svet, v kontekstu naštetih sedmih strateških ciljev pa je po pregledu in dopolnitvi vključeval več kot 150 različnih ukrepov. Ti naj bi bili s strani pristojnih institucij in držav članic uveljavljeni v določenem časovnem roku. Zavezal se je, da bo izvajanje Akcijskega načrta preučil dvakrat letno, prvič je to storil že na decembrskem zasedanju leta 2004⁴⁸. Za lažjo preučitev in pregled nad doseženim napredkom je Evropski svet še zahteval, da koordinator za boj proti terorizmu vsakih šest mesecev pripravi posebno poročilo o izvajanju Akcijskega načrta.

Kljub obsežno zastavljenemu angažiranju EU proti terorizmu pa je treba reči, da tako Deklaracija o boju proti terorizmu kakor tudi revidiran Akcijski načrt ne uvajata nekih novih in popolnoma inovativnih protiterorističnih pristopov, bolj kot to izražata zavezo in potrebo po izvajanju ukrepov, glede katerih je vsaj na najvišji politični ravni dogovor bil sprejet že pred madridskimi dogodki.

4.3.2 POGODBA O USTAVI ZA EVROPO

Pogodbo o Ustavi za Evropo so po koncu medvladne konference podpisali voditelji in ministri za zunanje zadeve evropske petindvajsetice oktobra 2004⁴⁹. Dokument

⁴⁷ EU Plan of Action on Combating Terrorism, 15 June 2004. Dostopno na <http://www.statewatch.org/news/2004/jun/eu-com-plan-terr-final.pdf>.

⁴⁸ Glej sklop II. Sklepov predsedstva, Evropski svet v Bruslju 16.-17. decembra 2004. Dostopno na <http://ue.eu.int/ueDocs/newsWord/SL/ec/83215.doc>.

⁴⁹ Veljati naj bi začela, ko bi jo v parlamentih ali z odločitvijo na referendumu potrdile vse države članice EU. Slovenija je ratifikacijo že opravila, medtem ko sta Francija in Nizozemska na referendumih glasovali proti Pogodbi.

zajema celotno ureditev delovanja EU na več področjih, njegov glavni namen pa je močnejša politična integracija Unije in ustvarjanje pogojev za nadaljno širitev.

V navezavi s terorizmom tako 43. člen te pogodbe vključuje solidarnostno klavzulo, po kateri bi Unija in njene države članice delovale skupaj v duhu solidarnosti, če bi katera izmed njih bila žrtev terorističnega napada, naravne nesreče ali nesreče, ki bi jo povzročil človek. V takih primerih bi Unija uporabila vsa razpoložljiva sredstva, vključno z vojaškimi, ki bi jih države članice dale na razpolago, da bi se preprečila izvedba terorističnega dejanja, zavarovalo demokratične institucije in civilno prebivalstvo pred morebitnim terorističnim napadom ter državi članici v primeru terorističnega napada na prošnjo njenih političnih organov pomagalo. 329. člen v nadaljevanju podrobneje ureja izvajanje solidarnostne klavzule, pomembno usklajevalno vlogo pri tem pa ima Svet EU.

S Pogodbo so bile dorečene tudi določbe, ki se nanašajo na vzpostavitev stalnega strukturnega sodelovanja držav članic na področju skupne varnostne in obrambne politike. 309. člen navaja, da lahko naloge, pri katerih lahko Unija uporabi civilna in vojaška sredstva (operacije razoroževanja, humanitarne, reševalne naloge itd.) med drugim prispevajo tudi k boju proti terorizmu, skupaj s pomočjo tretjim deželam v boju proti terorizmu na njihovih ozemljih.

271. člen o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah še navaja, da se z evropskimi okvirnimi zakoni lahko določijo minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in kazni na področju posebno hudih oblik kaznivih dejanj, med katerimi je naveden tudi terorizem⁵⁰.

4.3.3 HAAŠKI PROGRAM

Pet let po zasedanju Evropskega sveta v Tampereju, ko je bil dosežen dogovor o programu, ki je postavil temelje za pomembne dosežke na področju svobode, varnosti in pravice, je bil na srečanju Evropskega sveta 4. in 5. novembra 2004 sprejet nov program za naslednjih pet let, ki naj bi Uniji omogočil, da gradi na teh dosežkih in se učinkovito

⁵⁰ Ustava za Evropo. Dostopno na http://europa.eu.int/constitution/index_sl.htm.

sooča z novimi izzivi. Haaški program⁵¹ ureja vse vidike politik, povezanih z območjem svobode, varnosti in pravice, vključno z bojem proti terorizmu ter pravosodnim in policijskim sodelovanjem, kar je v diplomski nalogi v središču našega zanimanja. Cilj Haaškega programa je torej med drugim tudi izboljšanje skupnih zmogljivosti Unije in držav članic za zatiranje nevarnosti terorizma, pri doseganju tega cilja pa so oblikovanje ustreznih evropskih pravnih instrumentov, krepitev praktičnega in operativnega sodelovanja med pristojnimi nacionalnimi organi ter pravočasno izvajanje dogovorjenih ukrepov bistvenega pomena. Program že v uvodnem delu navaja, da bo v bližnji prihodnosti ključni element preprečevanje in zatiranje terorizma, skupni pristop na tem področju pa bo temeljil na načelu, da države članice pri ohranitvi nacionalne varnosti dosledno upoštevajo varnost Unije kot celote. Preprečevanje terorizma je torej treba obravnavati kot nedeljivo v celotni Uniji.

V programu je Evropski svet poudaril, da učinkovito preprečevanje terorizma, ob polnem spoštovanju človekovih pravic, in boj proti njemu zahtevata od držav članic, da ne omejijo svojih dejavnosti na zagotavljanje lastne varnosti, temveč da se posvetijo tudi varnosti Unije kot celote. Cilj tega je, da države članice:

- uporabijo pristojnosti svojih obveščevalnih in varnostnih služb tudi za zaščito notranje varnosti drugih držav članic;
- vse podatke, ki zadevajo ogroženost notranje varnosti drugih držav članic, posredujejo pristojnim organom teh drugih držav članic in ohranjajo visoko raven izmenjave podatkov med varnostnimi službami ob upoštevanju splošnega načela dostopnosti;
- zagotovijo, da ne pride do prekinitve opazovanja zaradi prehoda meje, ko varnostne službe opazujejo osebe ali blago zaradi teroristične nevarnosti;
- še bolj intenzivno začnejo uporabljati Europol, Eurojust itd.

Poudarjena sta tudi pomen ukrepov za boj proti financiranju terorizma in potreba po zagotavljanju zadostne zaščite in pomoči žrtvam terorizma.

⁵¹ Haaški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji, Evropski svet, 4.-5. november 2004. Dostopno na http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sl/oj/2005/c_053/c_05320050303sl00010014.pdf.

4.3.4 STRATEGIJA EU ZA BOJ PROTI TERORIZMU

Dobro leto kasneje, decembra 2005, je Evropski svet odobril nov dokument, tokrat imenovan Strategija EU za boj proti terorizmu⁵², ki določa okvir delovanja za preprečevanje radikalizacije in novačenja za terorizem, zaščito državljanov in infrastrukture, preganjanje in preiskovanje teroristov ter za izboljšanje odzivanja na posledice napadov. Strategija je dopolnjena s podrobnim Akcijskim načrtom, ki vsebuje vse zadevne ukrepe v okviru štirih stebrov oziroma osi te strategije, katere napredek se pregleda vsakih šest mesecev⁵³.

Strategija navaja, da je boj proti terorizmu prvenstvena odgovornost držav članic, svoj prispevek k temu pa EU dodaja s:

- krepitvijo nacionalnih sposobnosti,
- spodbujanjem evropskega sodelovanja,
- razvojem kolektivne zmogljivosti,
- pospeševanjem mednarodnega partnerstva.

Štirje stebri (osi) Strategije - **preprečevanje, zaščita, pregon, odzivanje** - predstavljajo celovit in sorazmeren odziv na mednarodno teroristično grožnjo. Strategija zahteva delo na nacionalni, evropski in širši mednarodni ravni, določa pa cilje, da bi se preprečilo novačenje teroristov, bolje zaščitilo morebitne tarče, preganjalo in preiskovalo člane obstoječe mreže in izboljšalo sposobnost odzivanja na posledice terorističnih napadov in upravljanja z njimi. Strategija tako predstavlja nadaljevanje načrtov, ki so bili določeni na Evropskem svetu marca 2004 neposredno po bombnih napadih v Madridu. Pri soočanju z grožnjo terorizma je znova poudarjena vloga Unije v svetu, sodelovanje z OZN ter drugimi mednarodnimi in regionalnimi organizacijami, dialog s ključnimi državami partnericami (ZDA) in tretjimi državami z območja Severne Afrike, Bližnjega vzhoda in Jugovzhodne Azije. V nadaljevanju so štirje stebri Strategije podrobneje razčlenjeni.

⁵² Strategija EU za boj proti terorizmu, Bruselj, 30. november 2005. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/05/st14/st14469-re04.sl05.pdf>.

⁵³ Glej Sklepe predsedstva, Evropski svet v Bruslju 15.-16. decembra 2005. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/SL/ec/87663.pdf.

4.3.4.1 PREPREČEVANJE

Da bi ljudi odvrnili od terorizma in preprečili oblikovanje naslednje generacije teroristov, je EU sprejela celovito strategijo in akcijski načrt za boj proti radikalizaciji in novačenju v terorizem. Ta strategija je usmerjena v boj proti radikalizaciji in novačenju v teroristične skupine, kot je npr. Al Kaida.

Med ključnimi prednostnimi nalogami v okviru sklopa "Preprečevanje" so med drugim navedene:

- razvoj skupnih pristopov za prepoznanje in preprečitev problematičnega ravnanja, zlasti zlorabe interneta;
- obravnavanje in sankcioniranje spodbujanja in novačenja, zlasti v ključnih okoljih, na primer v zaporih, institucijah za versko izobraževanje ali verskih objektih, predvsem z izvajanjem zakonodaje, ki bi takšno ravnanje obravnavala kot prestop;
- spodbujati dobro vodenje, demokracijo, izobraževanje in gospodarsko blaginjo s pomočjo programov pomoči Skupnosti in držav članic;
- razviti medkulturni dialog v Uniji in zunaj nje.

4.3.4.2 ZAŠČITA

Ta steber strategije poudarja potrebo po izvajanju skupnih standardov, ki se nanašajo na varnost civilnega letalstva, varnost v pristaniščih in pomorsko varnost, po izboljšanju zaščite potnih listov EU z uvedbo biometrije, vzpostavitvi ustreznih informacijskih sistemov in po dogovoru glede programa za varovanje kritične infrastrukture.

4.3.4.3 PREGON

Kot ključne prednostne naloge, ki spadajo v okvir tretje osi Strategije EU za boj proti terorizmu, so našteje naslednje:

- krepitev nacionalnih zmožnosti za boj proti terorizmu;
- koriščenje Europolu in Eurojusta za izboljšanje policijskega in pravosodnega sodelovanja ter nadaljne vključevanje ocene groženj, ki jih pripravi skupni situacijski center, v oblikovanje politike za boj proti terorizmu;

- še naprej razvijati vzajemno priznavanje sodnih odločb;
- zagotoviti polno izvajanje in ocenjevanje obstoječe zakonodaje ter ratifikacijo ustreznih mednarodnih pogodb in konvencij;
- preprečiti dostop teroristom do orožja in razstreliva, vse od doma narejenega razstreliva do kemičnih, bioloških, radioloških ali jedrskih (CBRN) materialov.
- preprečiti financiranje teroristov, vključno z izvajanjem dogovorjene zakonodaje na tem področju;
- nuditi tehnično pomoč, da bi se povečale protiteroristične zmožnosti tistih tretjih držav, ki se obravnavajo prednostno.

4.3.4.4 ODZIVANJE

Prioritete te osi pa so: sprejetje dogovora o usklajenem režimu EU za krizno usklajevanje, revidiranje zakonodaje o mehanizmu Skupnosti za civilno zaščito, priprava ocene tveganja, izboljšanje koordinacije z mednarodnimi organizacijami glede odziva na teroristične napade in druge nesreče ter delitev najboljše prakse in razvoj pristopov za zagotavljanje podpore žrtvam terorizma in njihovim družinam.

Na podlagi številnih sklepov predsedstva Evropskega sveta, deklaracij, strategij, programov in drugih dokumentov, katerih večina je bila sprejeta po 11. septembru 2001 in ki predstavljajo politični okvir in smernice za protiteroristično udejstvovanje Unije, lahko sklepamo, da se torej najvišji predstavniki držav članic EU v osnovi sicer strinjajo, da terorizem predstavlja izjemno grožnjo evropski varnosti in da je sodelovanje na evropskem nivoju zaradi čezmejne narave teroristične grožnje nujno potrebno. Soglasje glede prednostnih nalog in ciljev boja proti terorizmu obstaja, tragični dogodki v ZDA in Španiji so bili pomemben vzpodbujajoči moment, ki je okrepil politično voljo in pripravljenost za enotnejši in učinkovitejši odziv na varnostno grožnjo, ki jo predstavlja terorizem. Toda področje varnostne politike, še posebej kadar se ta tiče varnosti in zaščite državljanov, posega v samo jedro nacionalne suverenosti, to dejstvo pa pogostokrat predstavlja oviro pri pravočasnem in učinkovitem udejanjanju političnih odločitev v obliki konkretnih ukrepov, pri krepitvi pristojnosti organov Unije in razvoju enotne protiteroristične politike EU. Kljub vsemu je treba poudariti, da odziv na dogodke 11. septembra in 11. marca v luči neuspešnega angažmaja v nekaterih

preteklih kriznih situacijah (npr. jugoslovanski krizi v začetku 90-ih) kaže na določeno stopnjo zrelosti, ki jo je EU kot mednarodni varnostni akter dosegla.

5. PROTITERORISTIČNI UKREPI EU

Den Boerova in Monar (v Gregory 2005: 111) trdita, da je boj EU proti terorizmu pravzaprav prvi medstebni preizkus EU v vlogi varnostnega akterja, saj zahteva zmogljivosti in resurse vseh treh stebrov EU. Prvi tako vključuje zmogljivosti, ki so potrebne za obravnavanje in reševanje socialne ter ekonomske problematike v državah, ki predstavljajo bazo za teroriste, za soočenje s problematiko financiranja terorizma in pranja denarja in za ukrepanje na področjih nadzora gibanja oseb, varnosti in zaščite transportnih sistemov ter v določeni meri tudi na področju civilne zaščite. Skupna zunanja in varnostna politika kot naslednji steber nima tolikšne aktivne vloge v procesu boja proti terorizmu zlasti zaradi težav pri doseganju konsenza glede zadev operativnega značaja, ki se tičejo razvoja evropske varnostne in obrambne politike, ter zaradi različnih zunanjepolitičnih usmeritev in stališč držav članic. Večina protiterorističnih prizadevanj EU pa je zagotovo zajeta v ukrepih tretjega stebra, kar dokazuje njihova številčnost, obseg in relativna hitrost njihove implementacije.

5.1 POLICIJSKO IN PRAVOSODNO SODELOVANJE

Spoznanje, da teroristi pri svojem delovanju izkoriščajo pravno zagotovljene svoboščine v EU, kot je na primer svoboda gibanja znotraj schengenskega območja, in prisotnost velikega števila različnih nacionalnih policijskih in sodnih sistemov znotraj EU, je okrepilo prepričanje voditeljev držav, da mora na teh področjih nujno priti do sprememb in izboljšav (Delpech 2002: 21). Največji učinek so teroristični napadi 11. septembra povzročili prav na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja znotraj EU, ki spada v okvir tretjega stebra. Pravosodni in notranji ministri držav članic so tako v relativno kratkem obdobju po napadih dosegli precejšen napredek, saj so sprejeli celo vrsto pomembnih protiterorističnih ukrepov, za sprejetje katerih bi sicer v drugačnih okoliščinah bila potrebna leta pogajanj in usklajevanj. Nekateri od teh ukrepov so bili

na novo zastavljeni in so predstavljali neposreden odgovor na dogodke v ZDA (npr. okrepitev varnosti na letališčih), ostali pa so bili v postopku priprave in sprejemanja že pred omenjenim datumom. Šele napadi Al Kaide so pospešili ambiciozen načrt sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev, ki je bil zastavljen v Tampereju (Grant 2002: 146). Protiteroristični ukrepi so po 11. septembru zavzeli prednostno mesto na dnevnem redu Sveta EU za pravosodje in notranje zadeve, kar je posledično pomenilo, da so bila druga področja, kot sta pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah in azilna politika, postavljena na stranski tir.

Med najpomembnejši ukrepi, sprejetimi v obdobju po 11. septembru 2001, ki se navezujejo na policijsko in pravosodno sodelovanje in so izpostavljeni tudi v Akcijskem načrtu EU za boj proti terorizmu iz leta 2004, je potrebno omeniti naslednje:

- sprejetje enotnega evropskega zapornega naloga;
- sprejetje splošne definicije terorističnih kaznivih dejanj;
- izdelava seznama terorističnih organizacij in oseb, ki so vpletene v teroristične aktivnosti;
- okrepitev vloge Europol in oblikovanje posebne protiteroristične enote znotraj njega;
- ustanovitev Eurojusta;
- okrepitev izmenjave informacij o terorističnih aktivnostih med organi pregona, varnostno-obveščevalnimi službami držav članic ter pristojnimi organi EU (Europol, Eurojust, Delovna skupina policijskih načelnikov);
- oblikovanje skupnih preiskovalnih enot.

V delu Akcijskega načrta, ki vključuje ukrepe za povečanje sposobnosti organov EU in držav članic za izvajanje postopkov preiskave, pregona teroristov ter preprečevanja terorističnih napadov (strateški cilj št. 3 namreč zajema sfero policijskega in pravosodnega sodelovanja), je skupno navedenih okrog 70 različnih ukrepov, pri čemer se nekateri že izvajajo, so v postopku sprejemanja ali pa so povsem na novo zastavljeni. V našem primeru smo zaradi precejšnjega števila in obsega vseh ukrepov našli in se osredotočili zgolj na tiste, ki so najbolj izstopajoči in katerih izvajanje je za učinkovit boj proti terorizmu najpomembnejše.

Evropsko sodelovanje in integracija na omenjenem področju po mnenju den Boerove (2003: 22) vzbujata številne dileme in vprašanja o potencialnih problemih, kot so: neskladja v pravnih sistemih, različna pravna tradicija, večja neučinkovitost in

skorumpiranost sodnih sistemov v nekaterih državah, kar niža nivo zaupanja med organi držav, neusklajenost in zamujanje pri implementaciji evropskih pravnih instrumentov, odsotnost sistematičnega in dolgoročnega programa glede zakonodajnih prioritet na področju boja proti terorizmu, vprašanje zaščite človekovih svoboščin in pravic, v katere bi lahko nekateri od ukrepov posegali itd. Poleg tega je zaznati zadržanost pri podeljevanju večjih pooblastil institucijam EU, saj so države še vedno nekoliko konservativne pri internacionalizaciji svojih sodnih sistemov, ki so obravnavani kot eni izmed zadnjih branikov nacionalne suverenosti. Vendar pa ni dvoma, da sodelovanje med policijskimi silami, sodišči in varnostnimi službami povečuje učinkovitost EU v boju proti terorizmu in drugim oblikam mednarodnega kriminala, zato se v praksi vse bolj kaže težnja po harmonizaciji zakonodaje in postopni vzpostavitvi območja pravice, ki bi temeljil na skupni sodni praksi in postopkih.

5.1.1 EVROPSKI ZAPORNI NALOG

Medtem ko so imeli prej instrumenti tretjega stebra za boj proti terorizmu v glavnem neobvezujoč ali splošen značaj, gre pri enotnem evropskem zapornem nalogu ali evropskem nalogu za prijetje (European arrest warrant), s katerim naj bi se olajšal pregon storilcev kaznivih dejanj, med njimi tudi teroristov, in nadomestilo prejšnje zapletene in zamudne nacionalne izročitvene postopke, za konkreten tekst, ki prav zaradi svoje določnosti zahteva natančno implementacijo in sprejetje v doglednem času (Dobovšek 2002: 34). Osnutek okvirnega sklepa o evropskem zapornem nalogu je bil sicer v pripravi že pred septembrskimi napadi 2001, vendar so številna nesoglasja med članicami zavirala njegovo sprejetje. Evropska komisija je sprejetje tega naloga imela za enega prvih pomembnih korakov v smeri harmonizacije kazenske zakonodaje in približevanja vzpostavitvi evropskega pravnega območja. Kljub temu se je sprva zdelo, da bo težko doseči politično soglasje glede evropskega zapornega naloga, vendar pa so bila vsa nesoglasja⁵⁴ odpravljena do decembra 2001, dobrih šest mesecev kasneje, 13.

⁵⁴ Tako je Italija sprva nasprotovala vključitvi korupcije in pranja denarja med kazniva dejanja, ki so lahko razlog za predajo osebe na podlagi evropskega naloga za prijetje, določene zadržke pa so izrazili tudi parlamenti Danske, Švedske, Združenega kraljestva in Nizozemske.

junija 2002, pa je bil sprejet Okvirni sklep o evropskem nalogu za prijetje⁵⁵. Evropski zaporni nalog naj bi v veljavo stopil 1. januarja 2004, vendar ga je šest držav članic uporabljalo že pred tem rokom (Belgija, Portugalska, Španija, Luksemburg, Nizozemska in Nemčija), kot zadnja pa ga je v svojo zakonodajo aprila 2005 vključila Italija. Zamujanje nekaterih držav v postopku sprejemanja je bilo po Bensahlovi (2003: 38) posledica dejstva, da je uvajanje tega naloga pomenilo precejšen poseg v nacionalno zakonodajo, ponekod so bile potrebne celo ustavne spremembe, saj pravni redi nekaterih članic niso dovoljevali izročitve lastnih državljanov.

Balzacq in Carrera (2005: 4) navajata, da je evropska tiralica eden prvih pravnih instrumentov na področju kazenskega prava, ki uveljavlja koncept medsebojnega (vzajemnega) priznavanja sodnih odločb med članicami EU, kar je temelj evropskega pravosodnega sodelovanja. V praksi to pomeni, da bi v primeru, ko bi sodni organ določene države članice EU zahteval izročitev osebe, zoper katero je začel kazenski pregon, članica EU, na katero je ta zahteva naslovljena, morala samodejno priznati odločbo, ki je podlaga za zahtevo, ter zahtevi tudi ugoditi. Ta novost zagotovo odraža paradigmatičen preobrat na področju pravosodnega sodelovanja med državami EU. Tradicionalno je namreč to sodelovanje temeljilo na principu, da ena država ne more izvrševati ali uveljavljati odločitev druge države. Če se je to hotelo doseči, je bilo potrebno skleniti poseben sporazum. Med državami članicami EU so bili sklenjeni že številni sporazumi, ki so urejali področje izročitve oseb. Vse ali nekatere države članice so podpisnice vrste konvencij na področju izročitve oseb, vključno z Evropsko konvencijo o izročitvi z 13. decembra 1957, poleg tega so se države članice sporazumele še o treh konvencijah⁵⁶, ki v celoti ali delno urejajo izročitev oseb in so del pravnega reda Unije (glej Naert in Wounters 2003: 9-13). V odnosih med državami članicami naj bi prav evropski nalog za prijetje zamenjal vse prejšnje dokumente in s tem tudi postopke o izročitvi. Kjer je prej prihajalo do dolgoletnih zamud, ker posamezne države EU odločitve sodnih oblasti medsebojno pogosto niso priznavale in so bili postopki izročitve storilcev kaznivih dejanj tako dolgotrajni kot zapleteni, je sedaj postopek poenoten po celotni EU. Kot eno izmed bistvenih načel nove ureditve

⁵⁵ Uradno gre za Okvirni Sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami (2002/584/PNZ). Dostopen je na strani <http://europa.eu.int/eur-lex/si/dd/docs/2002/32002F0584-SL.doc>.

⁵⁶ Gre za: Konvencijo z 19. junija 1990 o izvajanju Schengenskega sporazuma z 14. junija 1985, Konvencijo z 10. marca 1995 o poenostavljenem postopku izročitve med državami članicami Evropske unije in Konvencijo z 27. septembra 1996 o izročitvi med državami članicami Evropske unije.

Švarčeva (2004: 55) omenja še načelo upoštevanja državljanstva Unije, kar pomeni, da članica EU ne bo smela zavrniti izročitve svojega državljanu drugi članici.

V 1. členu Okvirnega sklepa je evropski nalog za prijetje opredeljen kot "sodna odločba, ki jo izda država članica z namenom prijetja in predaje zahtevane osebe s strani druge države članice z namenom uvesti kazenski postopek ali izvršiti kazen zapora ali ukrep, vezan na odvzem prostosti", v 2. pa našteva 32 kaznivih dejanj, za katera se lahko izda ta nalog brez ugotavljanja dvojne kaznivosti⁵⁷. Poleg dejanj, kot so pripadnost kriminalni združbi, nedovoljena trgovina z orožjem, pranje denarja, umor in povzročitev hudih telesnih poškodb, ugrabitev in jemanje talcev, ugrabitev letala ali ladje, sabotaža itd., sklep izrecno navaja tudi terorizem. Za ta dejanja so predvidene najmanj triletna zaporne kazni. Dokončna odločitev o izročitvi osumljenca s strani pravosodnih organov države, kjer je bil ta prijet, državi, ki je izdala tiralico za njim, naj bi bila sprejeta najkasneje v 60-ih dneh od aretacije oziroma v izjemnih okoliščinah v 90-ih dneh. Sklep tudi prepoveduje postopek izročanja v primerih, ko bi bil nalog izdan z namenom kazenskega pregona in kaznovanja osebe na podlagi njenega spola, rase, vere, etničnega izvora, državljanstva, jezika, političnega prepričanja ali spolne usmerjenosti, ali ko obstaja resna nevarnost, da bi izročena oseba v neki državi lahko bila obsojena na smrt, mučena, nečloveško in poniževalno obravnavana ter kaznovana.

Postopek izvedbe predaje se je z uvedbo evropskega zapornega naloga bistveno skrajšal, v povprečju z devetih mesecev na 43 dni, v primerih, ko oseba pristane na predajo, pa je povprečje po podatkih Evropske komisije le 13 dni⁵⁸. Obenem se je teroristom kakor tudi drugim posameznikom, ki so udeleženi v mednarodnih kriminalnih aktivnosti, otežilo izkoriščanje različnih sodnih standardov v državah članicah EU, še posebej v tistih, ki naj bi z vidika protiterorističnih norm veljale za manj restriktivne.

⁵⁷ Pri teh dejanjih se torej zahtevana oseba preda brez ugotavljanja, ali je dejanje te osebe hkrati kaznivo tako v odreditveni kakor tudi v izvršitveni državi članici.

⁵⁸ European Arrest Warrant replaces Extradition between EU Member States. Dostopno na http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_en.htm. Poleg skrajšanja postopka predaje izstopa tudi vse pogostejša uporaba tega pravnega mehanizma. Samo v letu 2004 je bilo izdanih 3318 zapornih nalogov, kar je imelo za posledico 1073 aretacij in 729 izročitev.

5.1.2 SPLOŠNA DEFINICIJA TERORISTIČNIH KAZNIVIH DEJANJ

V obdobju pred napadi v ZDA teroristična dejanja znotraj Unije niso bila posebej obravnavana kot kazniva na njenem celotnem območju, saj je samo šest držav EU imelo posebno protiteroristično zakonodajo, ki je inkriminirala teroristična dejanja, torej jih opredelila za kazniva⁵⁹. Posledično je bil pregon oseb zaradi vzpodbujanja k terorističnemu nasilju, podpiranja ali sodelovanja v terorističnih skupinah otežen. Grant (2002: 146) tako omenja, da se je v številnih državah osebe, za katere je bilo znano, da so povezane s terorizmom, lahko kazensko preganjalo šele potem, ko so zagrešile kaznivo dejanje (npr. povzročile smrtne žrtve ali poškodovanje premoženja). Harmonizacijo različnih nacionalnih definicij terorizma in skupne evropske standarde glede kaznivosti terorističnih dejanj je uvedel šele Okvirni sklep Sveta EU o boju proti terorizmu⁶⁰, ki je postavil skupno definicijo terorističnih kaznivih dejanj.

Dober teden po dogodkih 11. septembra je Evropska komisija predstavila predlog za okvirni sklep o boju proti terorizmu, ki je bil tako kot sklep o evropskem zapornem nalogu dokončno sprejet 13. junija 2002 in vsebuje predlog splošne definicije terorističnih dejanj in primerljivih dejanj. Definicija zajema seznam kaznivih dejanj, ki se kvalificirajo kot teroristična, kadar so storjena z namenom zastraševanja prebivalstva, izsiljevanja vlade ali mednarodne organizacije, ali da bi resno rušila ali uničevala temeljne politične, ustavne, gospodarske ali socialne strukture države oziroma mednarodne organizacije. V seznamu 1. člena Okvirnega sklepa so tako naštetna naslednja teroristična kazniva dejanja:

- napadi na človekovo življenje, ki lahko povzročijo smrt;
- napadi na fizično integriteto človeka;
- ugrabitev ali zajetje talcev;
- znatno uničevanje vladnih ali javnih objektov, transportnega sistema, infrastrukture, vključno z informacijskim sistemom, pričvrščenih ploščadi, ki se nahajajo na epikontinentalnem pasu, javnega kraja ali zasebne lastnine, ki lahko ogrozi človekovo življenje ali povzroči večjo gospodarsko izgubo;

⁵⁹ Te države so bile: Francija, Nemčija, Italija, Portugalska, Španija in Velika Britanija.

⁶⁰ Glej Okvirni Sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o boju proti terorizmu (2002/475/PNZ). Dostopno na <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0475:SL:HTML>.

- ugrabitev letal, ladij ali drugih sredstev javnega ali tovornega transporta;
- proizvodnja, posedovanje, nakup, prevoz, dobava ali uporaba orožja, razstreliv ali jedrskega, biološkega in kemičnega orožja, kot tudi raziskave in razvijanje biološkega in kemičnega orožja;
- spuščanje nevarnih snovi ali povzročanje požarov, poplav ali eksplozij, ki lahko ogrozijo človekovo življenje;
- motnje ali prekinitve oskrbe z vodo, elektriko ali drugimi osnovnimi naravnimi viri, ki lahko ogrozijo človekovo življenje;
- grožnja z izvršitvijo katerih od naštetih dejanj.

Poleg teh dejanj sklep vključuje tudi s terorističnimi dejanji povezane aktivnosti (velike tatvine, izsiljevanje, ponarejanje dokumentov), za storitev katerih predvideva naložitev enotnih kazni, navaja pa tudi tiste oblike vedenja, ki bi lahko bile krive za teroristična dejanja v tretjih državah, s čimer sklep pomembno prispeva k mednarodnemu boju proti terorizmu (Švarc 2004: 54). Definiran je tudi pojem teroristične skupine, ki pomeni "strukturirano skupino več kot dveh oseb, ki se ustanovi za določen čas in usklajeno izvaja teroristična dejanja". Strukturirana skupina se pri tem nanaša na skupino, ki ni slučajno oblikovana za potrebe izvedbe terorističnega kaznivega dejanja, vendar pa ni nujno, da bi imela razvito strukturo v pravem pomenu besede, stalnost članstva in uradno določene vloge. Sklep še navaja, da je treba kot kazniva dejanja obravnavati tudi vodenje ali udeležbo v terorističnih skupinah, podpiranje le-teh, vzpodbujanje, pomoč ali poskus izvedbe prej omenjenih terorističnih dejanj.

Okvirni sklep nalaga državam članicam, naj sprejmejo vse pomembne ukrepe, da bodo dejanja, ki so praviloma že inkriminirana v njihovih kazenskih zakonodajah, kvalificirana kot teroristična, kadar ustrezajo tej definiciji. Predlagane so tudi posebne določbe o odgovornosti pravnih oseb in sankcijah zanje, določbe o pristojnosti, izročanju in pregonu ter določbe o zaščiti žrtev in izmenjavi relevantnih informacij med članicami EU. Poenotenje definicij in postopkov je bilo potrebno tudi zaradi odprave načela dvojne kaznivosti, po katerem je sodni pregon osumljenca, ki je kaznivo dejanje zagrešil v eni državi, nato pa se je zatekel v drugo, možen samo, če je delikt v obeh državah podvržen kazenskemu postopku. Okvirni sklep nalaga državam članicam dolžnost, da kazensko preganjajo teroristična dejanja, ki so storjena na njihovem ozemlju ali proti njihovim državam, pomembno pa je, da daje državam članicam tudi

pravico, da opredelijo svojo pristojnost za preiskovanje terorističnih dejanj, ki so bila storjena na ozemlju katere koli druge države članice EU (ibid.: 55).

Omenjeni ukrep sicer ne daje EU nadnacionalnih pristojnosti v boju proti terorizmu, saj je njegovo izvrševanje domena nacionalnih sodnih in policijskih organov, vendar pa s postavitvijo enotnih evropskih standardov pri kazenskem obravnavanju terorističnih dejanj zagotavlja učinkovitejši sodni pregon teroristov na celotnem območju EU.

5.1.3 SEZNAM TERORISTOV IN TERORISTIČNIH ORGANIZACIJ

Na prejšnji ukrep se navezuje sprejetje seznama oseb, organizacij in skupin, ki so osumljene vpletenosti v teroristične aktivnosti. Prvi seznam, ki je tudi javno dostopen, je bil sprejet 27. decembra 2001⁶¹, v njem pa so navedena imena organizacij ali skupin in oseb, opremljena s podrobnostmi (datum in kraj rojstva, številka osebne izkaznice), ki omogočajo njihovo učinkovito prepoznavanje. Imena na seznamu se preverjajo v rednih obdobjih, najmanj enkrat na šest mesecev, da se zagotovi utemeljenost njihovega zadržanja v seznamu⁶². Seznam omogoča pristojnim organom EU učinkovitejše izvajanje protiterorističnih ukrepov, še posebej je tu mišljen ukrep zamrznitve in zasega denarnih sredstev in drugega finančnega premoženja ali gospodarskih virov osebam in organizacijam, ki so v njem navedene.

Poleg tega seznama obstaja še tajni operativni seznam terorističnih osumljencev, ki je v pomoč različnim varnostno-obveščevalnim službam držav članic (Szyzkowitz 2005b: 176).

⁶¹ Glej prilogo Skupnega stališča Sveta z dne 27. decembra 2001 o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu (2001/931/SZVP), ki je dostopna na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:01:SL:HTML>. V njej je navedenih 29 terorizma osumljenih oseb in 13 terorističnih skupin in organizacij, kot so ETA, Revolucionarna organizacija 17. november, Prava IRA, teroristično krilo Hamasa, Palestinski islamski džihad itd.

⁶² Zadnja posodobljena različica seznama, ki je vključena v Skupno stališče Sveta z dne 20. marca 2006 o posodobitvi Skupnega stališča 2001/931/SZVP o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu, je dostopna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2006/1_082/1_08220060321sl00200024.pdf, zajema pa 45 oseb in 47 skupin in organizacij.

5.1.4 KREPITEV PROTITERORISTIČNE VLOGE EUROPOLA

Naloga Evropskega policijskega urada, ki je bil ustanovljen s Pogodbo o EU leta 1992 kot specializiran organ EU za zbiranje, analiziranje in posredovanje informacij o kaznivih dejanjih, je izboljšati učinkovitost in sodelovanje med pristojnimi organi držav članic pri preprečevanju in boju proti hudim oblikam mednarodnega organiziranega kriminala (Marotta 2000: 16). Poleg tega pa je v Konvenciji o ustanovitvi Europola z leta 1995⁶³ kot njegov cilj naveden tudi "izboljšanje učinkovitosti in sodelovanja pristojnih organov v državah članicah Evropske unije pri preprečevanju in boju proti terorizmu". Europol naj bi v skladu s tem ciljem postal pristojen za obravnavo kaznivih dejanj, storjenih med terorističnimi dejavnostmi zoper življenje, telo, osebno svobodo ali premoženje.

Urad deluje preko mreže nacionalnih uradnikov za zveze, ki jih v Europol napotijo pristojni državni organi. Sprva je bilo njegovo delovanje osredotočeno le na boj proti drogam, postopoma pa so se mu pristojnosti širile na druga pomembna področja kriminalitete. Svojo dejavnost je začel v polnem obsegu opravljati julija 1999, po terorističnih napadih v ZDA pa so bile pristojnosti Europola razširjene na obravnavo vseh hujših oblik mednarodnega kriminala, ki so navedene v Prilogi Konvencije o Europolu. Hkrati je dobil še pooblastilo za podpis dogovora o sodelovanju s pristojnimi organi ZDA, pripravil se je dogovor za lažjo izmenjavo osebnih podatkov, okrepili so se odnosi pri praktičnem sodelovanju, nadzorovanju meddržavnih meja in migracijskih tokov, stekla so tudi pogajanja o tesnejšem sodelovanju na področju izročitve in vzajemne pravne pomoči. Z odločitvijo notranjih ministrov EU pa je Europol leta 2002 dobil še mandat za sodelovanje s skupnimi preiskovalnimi enotami⁶⁴. Povečanje obsega protiterorističnih dejavnosti se je odrazilo na zvišanju finančnih sredstev zanj, kar pa ne velja za vse ostale institucije in organe EU (Švarc 2004: 55 in Szyszkowitz 2005b: 177, 187).

⁶³ Convention Based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention), Brussels, 26 June 1995. Dostopno na <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=legalconv>. Konvencija je začela veljati 1. oktobra 1998.

⁶⁴ To je bilo pravno-formalno omogočeno s sprejetjem Protokola o spremembi Konvencije o ustanovitvi Evropskega policijskega urada (Europola) in Protokola o privilegijih in imunitetah Europola, članov njegovih organov, namestnikov direktorja in uslužbencev Europola 28. novembra 2002, ki je v angleški različici dostopen na <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/CM6337.pdf>.

Europol sicer nima pristojnosti za izvajanje postopkov preiskave, pregona ali aretacije, v njih lahko sodeluje zgolj v omejenem obsegu, svoje članice lahko zaprosi, da začnejo preiskavo, vendar njegova pobuda zanje ni zavezujoča. Delovanje Evropskega policijskega urada je namreč bolj usklajevalne kot operativne narave, saj med državami EU obstaja precej nesoglasij glede njegove vloge, organiziranosti in obsega pristojnosti. V določeni meri je deležen tudi neodobravanja in nezaupanja s strani nacionalnih policijskih sil, saj naj bi rušil njihovo avtoriteto in avtonomijo, zaznati je tudi zadržanost pri izmenjavi informacij z Europolom, saj članice v primerih, ko je treba deliti občutljive obveščevalne podatke, še vedno raje koristijo meddržavne komunikacijske kanale na bilateralni ravni. Pogostokrat je koriščena s Konvencijo zagotovljena pravica zavrnitve posredovanja informacij v primeru, ko bi se s tem škodovalo nacionalnim varnostnim interesom, ko bi se ogrožal uspeh tekoče notranje preiskave ali varnost posameznikov, ali če to vključuje informacije o organizacijah oziroma dejavnostih s področja državne varnosti⁶⁵. To zagotovo zmanjšuje vlogo Europola v boju proti terorizmu, saj se mora v večji meri zanašati na protiteroristična prizadevanja in prispevke posameznih držav članic (Bensahel 2003: 39). Kljub temu pa Europol ni zanemarljiv del evropskega boja proti terorizmu, njegova vloga na tem področju se lahko v naslednjih letih poveča, vendar samo v primeru, če bo še naprej krepil svoje koordinacijske zmogljivosti in uspel pridobiti več celostnih, pravočasnih in relevantnih informacij s strani članic, katerih sinteza bi lahko razkrila prej nezaznane vzorce gibanja teroristov na območju EU in s tem omogočila učinkovitejši pregon, poleg tega pa bi Europol lahko zapolnil morebitne komunikacijske vrzeli med nacionalnimi organi pregona (ibid.: 41). K temu naj bi dodatno pripomogla uveljavitev načela dostopnosti, na podlagi katerega bi informacije, potrebne za boj proti kriminalu, prosto prehajale notranje meje EU. To v praksi pomeni, da bodo lahko uradniki Europola ali nacionalnih organov kazenskega pregona za opravljanje svojih nalog potrebne informacije o kazenskem pregonu pod določenimi pogoji pridobili od katere koli članice Unije.

⁶⁵ Na ovire in pomanjkljivosti pri izmenjavi podatkov opozarja tudi ugotovitev, da so teroristi, ki so zagrešili napade v Madridu, nekaterim evropskim obveščevalnim službam bili že precej časa dobro znani, drugim pa sploh ne (Thieux 2004: 66).

5.1.4.1 EUROPOLOVA PROTITERORISTIČNA ENOTA

V okviru Europolu je bila ustanovljena posebna **Protiteroristična enota**, ki je začela z operativnim delovanjem novembra 2001. V njo je bilo dodeljenih 42 Europolovih uradnikov in 23 posebnih agentov za boj proti terorizmu iz vrst policijskih sil in varnostno-obveščevalnih služb držav članic. Ima nalogo zbiranja, analiziranja in izmenjave informacij o terorističnih grožnjah, izdelave ocene groženj z navedbo možnih ciljev, škode, načina izvršitve, posledic za varnost v državi, nenazadnje pa je naloga enote vzpostavitev odnosov z Interpolom, ZDA in drugimi državami za izdelavo skupne ocene terorističnih groženj in izmenjavo informacij z njimi. Ti strokovnjaki imajo podporo obstoječih služb, kot npr. služb za analize, finance, informacijsko tehnologijo, varnost (Dobovšek 2002: 35). Obenem jim je zagotovljen dostop do Europolove baze podatkov, ki vključuje informacije s področja tihotapljenja eksplozivnih snovi. Delovanje enote otežujejo predvsem različni načini organiziranja in veliko število sodelujočih varnostnih ter obveščevalnih služb, zato je pogostokrat težko uskladiti njihova stališča in pristope k boju proti terorizmu.

5.1.4.2 NOVE NALOGE DELOVNE SKUPINE POLICIJSKIH NAČELNIKOV

Delovna skupina policijskih načelnikov (Police Chiefs Task Force) je bila ustanovljena z namenom, da bi zlasti v sodelovanju z Europolom pripomogla k izmenjavi izkušenj in informacij, ki se navezujejo na aktualne trende na področju mednarodnega kriminala, vključno s terorizmom, ter pomagala pri načrtovanju operativnih ukrepov. Poleg tega naj bi se v njenem okviru krepila neformalna komunikacija med najvišjimi predstojniki organov pregona članic EU ter razvijalo sodelovanje med nacionalnimi in lokalnimi policijskimi silami ter ustreznimi organi EU. Ob tem je potrebno poudariti, da za razliko od Europolu ali Eurojusta, ta delovna skupina ni institucionalizirana in nima statusa pravne osebe. V njenem primeru gre namreč za občasna delovna zasedanja, prvo je potekalo aprila 2000, od takrat naprej pa se skupina redno sestaja vsaj dvakrat letno. Po terorističnih napadih v ZDA ji je bila dodeljena naloga organiziranja ad hoc srečanj vodij policijskih protiterorističnih enot, da bi se: izboljšalo sodelovanje med njimi in tretjimi državami, predvsem na področju

zračne varnosti izboljšalo koordinacijske ukrepe in razmislilo o dodatnih dejavnostih protiterorističnih strokovnjakov znotraj Europolu. V zadnjih letih se poskuša vzpostaviti tesnejša povezava z Eurojustom in Europolom, ki od februarja 2005 tudi gosti nekatera pomembnejša srečanja omenjene skupine (glej Bunyan 2006: 1-12).

5.1.5 USTANOVITEV EUROJUSTA

Z namenom okrepitve pravosodnega sodelovanja in boja proti težjim oblikam organiziranega kriminala je že leta 1999 v Tampereju bila izražena zahteva Evropskega sveta po vzpostavitvi Eurojusta, posebnega urada Evropske unije, sestavljenega iz tožilcev, sodnikov ali policijskih uradnikov z enakovredno pristojnostjo, ki jih delegirajo posamezne članice EU. Ustanovljen je bil 28. februarja 2002⁶⁶, tako kot Europol se nahaja v Haagu, njegovi cilji pa so predvsem vzpodbujanje in izboljševanje koordinacije ter sodelovanja med pristojnimi organi držav članic pri kriminalističnih preiskavah in kazenskih pregonih, izmenjava informacij in zagotavljanje vzajemne pravne pomoči v primerih, ki zadevajo vsaj dve članici Unije (Bensahel 2003: 41). Eurojust ima pomembno vlogo tudi v boju proti terorizmu, kar dokazuje sklep Sveta z decembra 2002, ki uvaja nacionalne korespondente Eurojustu za teroristične zadeve⁶⁷. Slednji imajo pravico dostopa in zbiranja podatkov v zvezi s terorističnimi kaznivimi dejanji in posredovanja le-teh Eurojustu. Prav tako naj bi Eurojust vzpostavil stike s pristojnimi organi v ZDA, kar bi vodilo k bolj neposrednemu operativnemu sodelovanju z njimi (den Boer in Monar 2002: 23). Ustava za Evropo predvideva, da bi se z evropskimi zakoni Eurojustu omogočilo uvedbo kazenske preiskave, kakor tudi predlaganje uvedbe pregona, ki bi ga izvedli pristojni nacionalni organi (čl. III 273 /1). Še bolj se je potreba po čim bolj optimalnem in učinkovitem koriščenju Eurojusta (in v povezavi z njim Europolu) poudarila po terorističnih napadih 11. marca 2004 v Španiji, saj se je izkazalo, da se sklep o Eurojustu ne izvaja v vseh članicah celovito, kar posledično ovira učinkovitost te institucije. S sporazumom, ki je bil sklenjen junija

⁶⁶ In to s Sklepom Sveta z dne 28. februarja 2002 o ustanovitvi Eurojusta za okrepitev boja proti težjim oblikam kriminala (2002/187/PNZ). Dostopen je na <http://europa.eu.int/eur-lex/sl/dd/docs/2002/32002D0187-SL.doc>.

⁶⁷ Sklep Sveta z dne 19. decembra 2002 o izvajanju posebnih ukrepov za policijsko in pravosodno sodelovanje v boju proti terorizmu (2003/48/PNZ). Dostopen na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:016:0068:01:SL:HTML>.

2004, je bila vzpostavljena tudi pravna podlaga za praktično sodelovanje z Europolom (de Vries 2004a: 1).

5.1.6 SKUPNE PREISKOVALNE ENOTE

Pomemben korak v boju proti terorizmu predstavlja tudi sprejetje pravnega temelja za ustanovitev skupnih preiskovalnih enot⁶⁸, v katerih lahko sodelujejo predstavniki pristojnih organov pregona držav članic EU, Europola in Eurojusta, v določenih primerih pa tudi uslužbenci iz držav nečlanic (predvsem so tu mišljene ZDA). Enota, ki je na podlagi medsebojnega sporazuma za posebne namene in določen čas ustanovljena z namenom preiskave (terorističnih) kaznivih dejanj v eni ali več državah članicah, mora na ozemlju članice delovati v skladu z njeno zakonodajo. Takšne enote niso novost, na bilateralni ravni so bile vzpostavljene že v preteklosti in so se izkazale za precej učinkovite v boju proti terorizmu, saj imajo razširjene pristojnosti izvajanja kriminalističnih preiskav, ki segajo prek meja ene države - npr. špansko-francoske enote, ki so delovale proti baskovski teroristični skupini ETA, nemško-nizozemske, ki so sodelovale v operacijah proti tihotapljenju drog (Szyszkowitz 2005b: 175). Za izvajanje njihovih aktivnosti na področju zatiranja terorizma so bistvenega pomena tajnost preiskave, identifikacija odgovornih za napade s pomočjo prstnih odtisov, fotografij, DNA, imen in individualnih značilnosti ter tesno sodelovanje med policijo, tožilci in sodniki, ki lahko odredijo zbiranje določenih podatkov v zvezi s prisluškovanjem, preiskavami, zasegi, zaplembami in mednarodnimi zapornimi nalogi (Dobovšek 2002: 35).

5.2 EKONOMSKO-FINANČNI UKREPI

Zelo pomemben element boja EU proti mednarodnemu terorizmu je izvajanje ekonomsko-finančnih ukrepov, s katerimi se poskuša teroristom in terorističnim organizacijam preprečiti oziroma v največji možni meri omejiti dostop do finančnih in

⁶⁸ Predstavljata ga Konvencija z dne 29. maja 2000 o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije in Okvirni Sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o skupnih preiskovalnih enotah (2002/465/PNZ). Slednji je dostopen na <http://europa.eu.int/eur-lex/sl/dd/docs/2002/32002F0465-SL.doc>.

drugih gospodarskih virov, ki jih ti koristijo pri svojem delovanju. Financiranje terorističnih skupin in terorističnega delovanja poteka na različne polzakonite in nezakonite načine. Za učinkovito delovanje potrebujejo teroristične skupine in posamezniki – teroristi denar, pri čemer je pomembno tudi obvladovanje njegovega mednarodnega prenosa. V zadnjih letih je upadel obseg državnega sponzoriranja terorizma, zato se povečuje povezovanje med terorističnimi in kriminalnimi združbami, kar je še posebej vidno na področju zagotavljanja finančnih sredstev. Vendar pa med kriminalnimi in terorističnimi združbami obstaja razlika, saj prve manipulirajo z denarjem predvsem za povečevanje dobička, medtem ko druge denar uporabljajo le kot sredstvo za doseganje višjih ciljev (Prezelj 2006: 26). Glavna prizadevanja EU so usmerjena predvsem v "izsušitev" finančnih virov teroristične dejavnosti in komplementarno na področje finančnih trgov, kjer naj bi novi ukrepi zagotovili njihovo "odpornost" proti terorizmu (Švarc 2004: 55). Toda odkrivanje finančnih transakcij za namene financiranja terorizma je težavno, saj so transakcijski zneski za financiranje terorističnih napadov in terorističnih mrež pogostokrat majhni, zato obstaja tudi majhna verjetnost, da bi sami po sebi sprožili sum, ko se gibljejo skozi finančni sistem⁶⁹. Dodaten problem predstavlja še dejstvo, da nekatere mednarodne teroristične organizacije pridobijo veliko sredstev iz legalnih virov, kot so dobrodelne in druge nevladne organizacije (Wounters in Naert 2003: 24). To pomeni, da je potrebno razvijati dodatne metode z namenom spodkopavanja logistike in aktivnosti terorističnih mrež in to s širšim pristopom, kot je samo izsuševanje finančnih tokov.

5.2.1 PODROČJA IN CILJI EKONOMSKO-FINANČNIH UKREPOV

Glavna področja delovanja v boju proti financiranju terorizma so naslednja:

- izboljšano sodelovanje pri izmenjavi informacij,
- povečana sledljivost finančnih transakcij in
- večja preglednost pravnih subjektov.

⁶⁹ V svojem poročilu z 20. novembra 2004 Evropska komisija navaja oceno, da je bombardiranje v Madridu stalo le okrog 8000 evrov (glej Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o preprečevanju in boju proti financiranju terorizma, dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0700:SL:HTML>). Napadi 7. julija 2005 v Londonu pa naj bi napadalce stali še manj, samo nekaj sto evrov (Teroristični napad za nekaj sto evrov, dostopno na www.rtvsl.si).

Z učinkovitim obravnavanjem teh področij se lahko doseže pomembne koristi na področju preventivnega motenja terorističnih dejavnosti, zmanjšanja finančnih tokov terorističnim skupinam in samega razumevanja delovanja terorističnih mrež⁷⁰.

V okviru strateškega cilja Akcijskega načrta EU, ki predstavlja splošen pregled ekonomsko-finančnega vidika njenih protiterorističnih prizadevanj, pa so navedeni naslednji operativni cilji: zagotoviti učinkovitost postopkov zamrznitve terorističnega premoženja v skladu z mednarodnimi zahtevami in obvezami, ratificirati ustrezne mednarodne konvencije (med njimi Mednarodno konvencijo o zatiranju financiranja terorizma z leta 1999), vzpostaviti operativne stike z ustreznimi nacionalnimi in mednarodnimi javnimi ali zasebnimi institucijami z namenom povečanja izmenjave informacij o terorističnem financiranju, razvoj in implementacija strategije EU za preprečevanje financiranja terorizma itd.

5.2.2 PREPREČEVANJE PRANJA DENARJA

Ukrepi proti pranju denarja (poskusu utaje ali prikrivanja nezakonitega izvora premoženja) so eno izmed najučinkovitejših sredstev boja proti organiziranemu kriminalu in v povezavi z njim tudi terorizmu. Ker ima EU pristojnosti za postavljanje standardov svojim članicam na tem področju, je njen prispevek zelo pomemben (Bensahel 2003: 43). Poleg tega EU ves čas aktivno sodeluje s Projektno skupino za finančno ukrepanje pri pranju denarja (FATF), ki je poglobitno mednarodno telo v boju proti pranju denarja in financiranju terorizma.

Prizadevanja EU na področju preprečevanja in boja proti pranju denarja so se začela s sprejetjem Direktive o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja z 10. junija 1991, ki pa se omejuje zgolj na prepoved pranja premoženjskih koristi, ki izhajajo iz nezakonitega trgovanja z mamili. Iz tega razloga je bila leta 1999 predlagana razširitev obsega kaznivih dejanj in vključitev širokega spektra nefinančnih dejavnosti in poklicev, pri katerih je zlasti verjetno, da bi se uporabili za pranje denarja. Spremenjena direktiva je bila sprejeta 4. decembra leta 2001, po novem pa je urejala področje pranja premoženjske koristi, pridobljenih s hudimi kaznivimi dejanji, ki pa v dokumentu niso bila natančneje definirana. Še posebej splošen je bil zadnji element

⁷⁰ Ibid.

definicije hudih kaznivih dejanj, ki se je nanašal na kršitve, ki prinašajo znatne premoženjske koristi ali se kaznujejo s kaznijo zapora. Čeprav ta direktiva ne omenja posebej financiranja terorizma, so se države članice strinjale, da mora pojem hudih kaznivih dejanj zajemati vsa kazniva dejanja, povezana s financiranjem terorizma. Nova, tretja direktiva z dne 26. oktobra 2005⁷¹, za razliko od prejšnjih dveh posebej omenja prepoved financiranja terorizma.

5.2.3 ZAMRZNITEV TERORISTIČNIH FINANČNIH VIROV IN PREMOŽENJA

Varnostni svet Združenih narodov je po septembrskih napadih v New Yorku in Washingtonu z Resolucijo 1373/2001⁷² sprejel odločitev, da bi morale vse države zamrzniti denarna sredstva in drugo finančno premoženje ali gospodarske vire osebam, ki bodisi izvajajo ali poskušajo izvajati teroristična dejanja bodisi sodelujejo pri takih dejanjih ali jih omogočajo. V skladu s to in prejšnjimi resolucijami Varnostnega sveta je EU sprejela paket zakonodaje, ki je omogočil zamrznitev več kot 100 milijonov evrov premoženja in finančnih virov posameznikom in organizacijam, osumljenim financiranja oz. vpletenosti v terorizem (Bunyan v den Boer in Monar 2002: 22).

5.2.4 DODATNI PROTIUKREPI

Dodatni protiukrepi, s katerimi namerava Unija pretrgati finančne tokove sumljivega izvora, vključujejo informiranje organov pregona o vseh večjih transakcijah med evropskimi finančnimi institucijami in bankami držav, ki veljajo za zatočišče denarja sumljivega izvora, in poseben postopek odobravanja dovoljenj za ustanavljanje podružnic evropskih bank na nekaterih območjih t.i. finančnega paradiza. Ob tem so v pripravi tudi varovalni ukrepi na področju zavarovalniških trgov, posebna strategija pa

⁷¹ Glej Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma (2005/60/ES), ki je dostopna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2005/l_309/l_30920051125sl00150036.pdf.

⁷² Security Council Resolution (1373/2001), 28 September 2001. Dostopno na <http://www.un.org/docs/scres/2001/sc2001.htm>.

je namenjena tudi razvijanju varnega evropskega turizma. Junija 2004 je bila vzpostavljena tudi elektronska baza podatkov o posameznikih in članih skupin ter družb, za katere veljajo finančne sankcije EU. Elektronski seznam finančnih sankcij (e-CTFSL) bodo banke in drugi poslovni subjekti na območju EU lahko vključili v svoje informacijske sisteme, s čimer bodo lahko bolj učinkovito zamrznili bančne račune in druga sredstva terorističnih organizacij ter hitreje obdelovali informacije, ki bodo objavljene v Uradnem listu EU (Švarc 2004: 55-56). Zaradi poostritve spremljanja mednarodnih finančnih tokov s strani javnih agencij, bank in drugih finančnih ustanov se teroristi vse bolj poslužujejo neformalnih mehanizmov prenosa denarja izven regularnih finančnih sistemov, kar na primer vključuje fizični prenos denarja preko meja. S posebno uredbo o prenosu gotovine se je zato uveljavilo pravilo, da je treba vse zneske, ki presegajo višino 10.000 evrov, na mejnih prehodih EU prijaviti. V nasprotnem primeru lahko mejni organi denar zaplenijo.

5.3 VARNOST MEDNARODNEGA PROMETA IN NADZOR MEJA

5.3.1 VARNOST ZRAČNEGA IN POMORSKEGA PROMETA

Način izvedbe napadov v ZDA, katerih posledice so močno prizadele sektor civilnega letalstva, je narekoval potrebo po izboljšanju varnosti na evropski letališki infrastrukturi. Evropska komisija je oktobra 2001 predlagala več ukrepov za večjo zaščito zračnega prostora in civilnega zračnega prometa znotraj EU, okrepila pa je tudi sodelovanje z Mednarodno organizacijo za civilno letalstvo (ICAO). V tem okviru so bila sprejeta nova skupna pravila zračne varnosti, ki vključujejo zlasti nadzor nad dostopom do kritičnih območij letališč in letal, strožje pregledovanje potnikov in njihove ročne prtljage, podrobnejši nadzor tovora in pošte, sprejetje širšega seznama orožja in predmetov, ki jih ni dovoljeno prinašati na krov letala in nekatere zaščitene dele letališč. Skupaj z ICAO Unija pripravlja strožjo ureditev tehničnih standardov (npr. okrepljena vrata plovil in možnost daljinskega nadzorovanja pilotske kabine). Leta 2002 bila ustanovljena Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA), ki pomaga EU pri oblikovanju zakonov in pravil o varnosti v zračnem prometu ter preverjanju, ali se ta pravila dosledno upoštevajo. Posledice povečane grožnje terorizma se je poskušalo

ublažiti tudi z obsežnimi finančnimi nadomestili za letalsko industrijo zaradi izgubljenega dobička neposredno po terorističnih napadih, z vladnimi zavarovalnimi shemami in usklajenim sodelovanjem med letalskimi družbami pri vključevanju novih pravil v praksi (Švarc 2004: 56).

Varnostni ukrepi so se okrepili tudi na ladjah in v pristaniščih. Z namenom, da se zagotovi visoka, enotna in učinkovita raven pomorske varnosti, zmanjša nevarnost pomorskih nesreč in onesnaženja, se je ustanovila Evropska agencija za pomorsko varnost (EMSA), ki spremlja izvajanje področne zakonodaje EU v državah članicah in ocenjuje njeno učinkovitost.

5.3.2 MEJNI NADZOR

Terorizem je bil eden od vzpodbujevalnih dejavnikov tudi za zaostrovanje ukrepov nadzora zunanjih meja EU. Sprejetje sofisticiranih sistemov mejnega nadzora je bil eden od pogojev za pristop novih članic k Uniji (Thieux 2004: 68). Pomembno novost predstavlja tudi uvajanje biometričnih podatkov (digitalna fotografija obraza, prstni odtisi) v osebne dokumente, potne liste in informacijske sisteme - VIS, SIS druge generacije. Grant (2002: 148) omenja, da so nekatere države članice celo zagovarjale zamisel o ustanovitvi evropske mejne straže, ki pa se ni realizirala. Skupne vaje britanske, grške, španske in nemške mejne policije na nemško-poljski meji, izvedene novembra 2002, so namreč pokazale, da je učinkovitost skupnih mejnih straž, ob upoštevanju stroškov in kompleksnosti izvajanja takih operacij, omejena. Je pa bila za usklajevanje operativnega sodelovanja med državami članicami na področju upravljanja zunanjih meja, za zagotavljanje pomoči pri usposabljanju nacionalnih mejnih straž, vključno z vzpostavitvijo skupnih standardov usposabljanja, za izvajanje analiz tveganja in spremljanje razvoja raziskav, ki so pomembne za kontrolo in nadzor zunanjih meja, za nudenje podpore v okoliščinah, ki zahtevajo povečano tehnično in operativno pomoč na zunanjih mejah, in za zagotovitev potrebne podpore pri organiziranju skupnih postopkov vračanja leta 2004 ustanovljena Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (FRONTEX) s sedežem v Varšavi (Agencije Evropske unije, <http://europa.eu>). Preprečevanje terorizma pa ni zgolj dejavnost policijsko-varnostnih sil. Pomembno vlogo pri preprečevanju terorističnih aktivnosti imajo tudi carinski uslužbenci držav članic EU. Oktobra 2005 je

tako potekala prva skupna protiteroristična vaja carinskih in ostalih služb devetih držav članic ob podpori Europola (operacija Protect). Osnovni cilj vaje je bil izboljšati nadzorne postopke pri prevozu radioloških materialov čez mejo, ki bi jih teroristi lahko uporabili za izdelavo "umazanih bomb"⁷³ (de Vries 2006: 4).

Da EU zaradi sprejetja teh ukrepov ne bi dajala podobe neprepustne trdnjave, je novembra 2003 v tretje države napotila prve uradnike za zveze za priseljevanje (Immigration Liaison Officers), preko katerih naj bi se vzpostavil kontakt z lokalnimi oblastmi za uspešnejši boj proti nezakonitemu priseljevanju.

5.4 CIVILNA ZAŠČITA IN VAROVANJE KRITIČNE INFRASTRUKTURE

Glavni namen protiteroristične strategije EU je preprečiti teroristično aktivnost, katere najekstremnejša oblika je napad na civiliste. Če do tega že pride, pa je primarna odgovornost vlad, da v najkrajšem možnem času mobilizirajo svoje zdravstvene, gasilske službe, policijske sile, pogostokrat pa tudi vojsko z namenom zagotovitve hitre in učinkovite pomoči prebivalstvu. EU precejšnjo pozornost v svojih protiterorističnih prizadevanjih namenja krepitvi lastnih sposobnosti in zmogljivosti držav članic za ukrepanje in obravnavanje posledic v primeru terorističnega napada, zato se je v akcijskem načrtu zavezala, da bo še bolj okrepila zmogljivosti civilne zaščite, in to z razvijanjem kriznega načrtovanja, s koriščenjem ustreznih podatkovnih baz in razpoložljivih kadrovske, finančne, materialne virov ter s programi skupnega usposabljanja in vaj. Izvajati so se začeli ukrepi, s katerimi se bo izboljšala raven zaščite prebivalstva, ključnih storitev (oskrba z vodo, energijo, transport) in proizvodnih sistemov (kmetijstvo, industrija), usklajujejo pa se tudi nacionalni pristopi pri varovanju kritične infrastrukture. Pomembno vlogo pri tem bodo imeli mehanizmi zaznavanja in identificiranja dejanskih groženj, nadzora, zgodnjega opozarjanja, alarmiranja in odzivanja, ki jih je potrebno še vzpostaviti ali nadgraditi. V okviru zaščite civilnega prebivalstva poskuša EU doseči čim višjo stopnjo povezanosti med vojaškimi in

⁷³ Gre za radiološke bombe, ki vsebujejo klasični eksploziv in radioaktivno snov, ki se po eksploziji razširi v obliki majhnih radioaktivnih delcev, ki s sevanjem prodirajo v živa bitja in povzročajo njihovo smrt ali huda obolenja (Prezelj 2006: 23).

civilnimi zmogljivostmi, na področju kriznega upravljanja pa se vzpodbuja tudi sodelovanje z ostalimi mednarodnimi organizacijami, kot je NATO.

5.4.1 CIVILNA ZAŠČITA

Dogodki 11. septembra so vzpodbudili Unijo, da je sprejela dodatne ukrepe na področju civilne zaščite, na katerem je sodelovanje sicer potekalo že pred tem. Vzajemna pomoč in kolektivno ukrepanje sta namreč nujnost v primeru terorističnega napada. Zmogljivosti, ki so potrebne za obravnavanje posledic terorističnih napadov, lahko zlahka presežejo razpoložljive zmogljivosti prizadete države in samo kolektivno ukrepanje na temelju solidarnosti lahko zagotovi pravočasen in ustrezen odziv na vse predvidene poteke terorističnih dogodkov⁷⁴. Oktobra 2001 je bil tako ustanovljen Mehanizem civilne zaščite Skupnosti, ki je operativni instrument Unije, namenjen povečevanju pripravljenosti in mobilizaciji takojšnje pomoči civilne zaščite v primeru elementarnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, vključno z jedrskimi nesrečami. Koristi se lahko tudi v primeru terorističnega napada. V tem mehanizmu poleg 25-ih članic EU sodeluje še pet evropskih držav, za pristop k mehanizmu se zanimajo tudi nekatere druge. Osrednje telo mehanizma je Center za spremljanje in informiranje (CSI), ki se nahaja v Bruslju, deluje 24 ur dnevno, z njim pa se lahko v izrednih razmerah olajša mobilizacija civilno-vojaških virov iz držav članic v obliki intervencijskih skupin, RKB strokovnjakov in opreme. Katerakoli država, ki jo je prizadela velika nesreča, lahko zaprosi za pomoč CSI, ki zahtevo takoj sporoči mreži nacionalnih kontaktnih točk. Te mu posredujejo povratne informacije o tem, ali lahko pomagajo, CSI pa na osnovi teh informacij obvesti državo prosilko o razpoložljivi pomoči. Prizadeta država nato izbere pomoč in vzpostavi stik s tistimi državami, ki so pripravljene pomagati. CSI lahko tudi odpošlje majhno skupino strokovnjakov za koordiniranje pomoči ali za povezovanje z nacionalnimi organi ali mednarodnimi organizacijami, zagotovi lahko tehnično podporo, vključno z dostopom do satelitskih slik, in deluje kot informacijski center, ki zbira podatke ter jih redno osvežene pošilja vsem sodelujočim državam. Pri svojem delu se CSI opira na bazo podatkov o

⁷⁴ Navedeno v Sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – Pripravljenost in upravljanje s posledicami v boju proti terorizmu (KOM/2004/701). Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0701:SL:HTML>.

nacionalnih zmogljivostih civilne zaščite, ki so na razpolago za intervencijo, prejema pa tudi vsebino vojaške podatkovne baze⁷⁵. V letu 2004 se je začel vzpostavljati namenski komunikacijski in informacijski sistem (CESIS) za zagotavljanje še bolj učinkovitih informacijskih tokov v času izrednih razmer.

Dopolnilen mehanizem predstavlja Mreža epidemiološkega spremljanja in obvladovanja nalezljivih bolezní v Skupnosti, vzpostavljena septembra 1998, uporablja pa se za epidemološko spremljanje bolezní in kot sistem zgodnjega obveščanja ter odzivanja za preprečevanje in obvladovanje teh bolezní, ki vzpostavlja stalni stik med Komisijo in pristojnimi organi na področju javnega zdravja v posamezni državi. Tak sistem je lahko izrednega pomena za zagotavljanje zaščite zdravja civilnega prebivalstva zlasti v primeru bioterorističnih napadov (glej Wounters in Naert 2003: 34-38).

Zmogljivosti EU na področju civilne zaščite in kriznega upravljanja so kljub temu omejene, saj ne razpolaga z lastnimi policijskimi in vojaškimi silami ter službami za izvajanje potrebnih ukrepov. Imajo pa jih države in odločanje o načinu njihove uporabe je v njihovi pristojnosti. V okviru omenjenih mehanizmov si evropske države prizadevajo za večjo pripravljenost in tesnejše sodelovanje strokovnjakov v programih skupnega usposabljanja⁷⁶ in mednarodne izmenjave, kar bi vodilo k uveljavljanju najučinkovitejših praks, nadgradnji nacionalnih sistemov civilne zaščite in zagotovitvi ustrezne mednarodne pomoči v duhu solidarnosti.

5.4.2 VAROVANJE KRITIČNE INFRASTRUKTURE

Možnost katastrofalnih terorističnih napadov, ki zadevajo kritično infrastrukturo, po mnenju Komisije z leta 2004 narašča⁷⁷. Kritična infrastruktura zajema industrijske sisteme, omrežja javnih komunikacij, energetske objekte, nadzorne sisteme kemičnih in jedrskih obratov, poleg tega pa tudi bančništvo in finance, komunalne storitve,

⁷⁵ Glej 2. poglavje Sporočila Komisije o izboljšanju mehanizma civilne zaščite skupnosti (KOM/2005/137). Dosegljivo je na <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0137:FIN:SL:DOC>.

⁷⁶ Za leto 2006 je tako predvidenih 6 skupnih vaj s področja kriznega upravljanja, pri nekaterih od njih se bo še posebej preverjalo usklajenost delovanja pri odzivanju na teroristični napad (de Vries 2006: 4).

⁷⁷ Mnenje je navedeno v Sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – Varovanje kritične infrastrukture v boju proti terorizmu (KOM/2004/702). Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0702:SL:HTML>.

zdravstvo, oskrbo s hrano, vključno z državnimi službami. Okvara ali uničenje elementov kritične infrastrukture lahko resno vpliva na zdravje, varnost in gospodarsko blaginjo državljanov ali na učinkovito delovanje vlad držav. Napadi nanje lahko povzročijo izgubo ključnih infrastrukturnih storitev, veliko materialno škodo ali izgubo življenj velikih razsežnosti. Zagotovitev ustrezne ravni zaščite kritične infrastrukture pred terorističnimi napadi je torej nujna. V primeru grožnje s terorističnim napadom je potreben dobro usklajen in operativno naravnani odziv držav članic, vlad in industrije. EU se zato zavzema, da vsaka država članica določi infrastrukturo kritičnega pomena, ki bo deležna posebnega varnostnega upravljanja, s katerim se bo zagotovila optimalna stopnja varovanja ključnih nacionalnih infrastrukturnih sistemov. Kot dopolnilo k ukrepom, ki so bili sprejeti na nacionalni ravni, je EU že sprejela številne zakonodajne ukrepe, s katerimi je določila minimalne standarde za varovanje infrastrukture v okviru različnih politik EU. To zlasti velja v sektorjih prometa, komunikacij, energetike, zdravja in varnosti pri delu ter javnega zdravstva. Po napadih v Ameriki in Evropi so se te dejavnosti, ki bodo vodile v nadaljne izboljšanje obstoječih ukrepov, pospešile. Ker veliko kritične infrastrukture presega meje EU (naftovodi, plinovodi, optični kabli), je mednarodno sodelovanje nujen in sestavni del pri vzpostavljanju trajnih, dinamičnih nacionalnih in mednarodnih partnerstev med lastniki/upravljalci kritične infrastrukture in vladami tretjih držav, zlasti neposrednimi dobavitelji energentov v Unijo.

5.5 MEDNARODNO DELOVANJE EU V BOJU PROTI TERORIZMU

Poleg notranjevarnostnih protiterorističnih aktivnosti je izrednega pomena tudi mednarodna dimenzija boja proti globalnemu terorizmu, ki ne pozna meja, zato EU vse več pozornosti namenja sodelovanju z mednarodnimi organizacijami, državami in regijami, kar je lahko dodaten in dolgoročen prispevek k omejevanju terorističnih aktivnosti v svetu.

5.5.1 SZVP IN EVOP

Na področju SZVP, vključno z EVOP, je obseg protiterorističnih aktivnosti EU zlasti v primerjavi z delovanjem v okviru tretjega stebra manj obsežen, kar je predvsem

posledica dejstva, da je med 25-imi članicami Unije težko doseči soglasje glede operacionalizacije EVOP, poleg tega pa med zunanjimi politikami držav članic obstajajo številna razhajanja⁷⁸. EU je sicer priznala legitimnost vojaškega posredovanja v Afganistanu oktobra 2001, vendar je bil vojaški prispevek evropskih držav pri intervenciji proti talibanskemu režimu v Afganistanu omejen, ne sme pa se zanemariti številnih diplomatskih instrumentov v kontekstu SZVP, ki jih je EU v povezavi z ekonomsko-finančnimi mehanizmi uporabila za krepitev mednarodne protiteroristične koalicije, hkrati pa velika večina članic EU sodeluje v Mednarodni varnostni podporni sili (ISAF), ki naj bi pomagala pri vzpostavitvi nove afganistanske oblasti in postkonfliktni obnovi te države (den Boer in Monar 2002: 14). EU aktivno sodeluje tudi v prizadevanjih za razrešitev izraelsko-palestinskega konflikta, ki je eden od glavnih vzrokov za nestabilne varnostne razmere na Bližnjem vzhodu, dodatne kooperativne odnose razvija tudi z ostalimi državami v regiji. Poleg izvajanja teh aktivnosti se EU vse bolj angažira v samostojnih operacijah kriznega upravljanja v varnostno problematičnih regijah⁷⁹, vendar so operativne zmogljivosti Unije kljub temu še vedno omejene in odvisne od prispevka posameznih članic.

V povezavi s prispevkom drugega stebra je potrebno omeniti, da boj proti terorizmu ni vključen v petersberške naloge, ki jih je EU prevzela od Zahodnoevropske unije (ZEU) in kamor spadajo humanitarne, reševalne naloge ter operacije za podporo miru (glej Grizold 2002: 665). Toda evropska ustava v členu III-309 (1) določa, da se bo z omenjenimi nalogami in nekaterimi dodatnimi operacijami, kot so skupne operacije razoroževanja, lahko prispevalo tudi k boju proti terorizmu na ozemljih tretjih držav. Den Boerova (2003: 21) v povezavi z drugim stebrom izpostavlja še potrebo po izboljšanju sodelovanja med vojaškimi obveščevalnimi službami in po uskladitvi nacionalnih sistemov za zaščito pred napadi z orožji za množično uničenje.

⁷⁸ Zelo očiten dokaz za to so zlasti neenotna stališča držav EU glede vojaškega posredovanja ZDA v Iraku.

⁷⁹ Gre za vojaške in policijske misije na Balkanu (EUFOR-Althea, EUPM, EUPAT, Concordia, Proxima), Bližnjem vzhodu (EUPOL COPPS, EU BAM Rafah) in v Afriki (EUFOR RD Congo, Artemis), ki potekajo ali so potekale pod vodstvom EU (European Security and Defence Policy – ESDP Operations. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=SL&mode=g).

5.5.2 SODELOVANJE Z OZN

OZN je ključni partner Unije na številnih področjih, vključno z bojem proti terorizmu, saj ima velik pomen tako na politični, kakor tudi na operativno-tehnični ravni, kjer s svojimi agencijami, kot sta npr. Mednarodna pomorska organizacija in Mednarodna organizacija civilnega letalstva, postavlja globalne varnostne standarde. Z nekaterimi resolucijami Varnostnega sveta (1267, 1373, 1540, 1566) in ustanovitvijo Protiterorističnega odbora leta 2001 se je protiteroristična vloga OZN precej povečala. Tako EU kot OZN sta močno zavezani k zaščiti in promociji človekovih pravic v svetu, de Vries (2004c: 4) na osnovi tega skupnega pristopa navaja tri področja, kjer je vzpostavljeno sodelovanje med organizacijama:

1. Eden od ciljev SZVP je vzpodbujati ratifikacijo vseh 12-ih konvencij OZN, ki se nanašajo na zatiranje različnih oblik terorizma, in ostalih komplementarnih konvencij, s katerimi se posredno ukrepa proti terorizmu. V zadnjih letih se je proces ratifikacije teh instrumentov pospešil, vendar je do novembra 2004 le 57 od skupno 191 članic OZN ratificiralo vseh 12 konvencij, 47 pa manj kot 12. Podobna neusklajenost pri potrjevanju teh dokumentov velja tudi za članice Unije. Prav tako je EU izrazila potrebo po sprejetju celovite konvencije o zatiranju mednarodnega terorizma.
2. Drugo področje sodelovanja je zagotavljanje pomoči in tehnične podpore državam, ki imajo omejene zmogljivosti za vzpostavitev ustreznega pravnega okvira za boj proti terorizmu, ki ga predvidevajo resolucije in konvencije OZN. Protiteroristična podpora je sestavni del strategije pomoči EU in njenih članic. Konec leta 2004 je bil tako sprejet dogovor o vzpostavitvi mreže nacionalnih strokovnjakov za preprečevanje in boj proti terorizmu, ki bi v primeru potrebe nudila tehnično podporo tretjim državam, predlagano pa je bilo tudi povečanje sredstev za ostale protiteroristične projekte v teh državah.
3. Tako OZN kot EU imata podobne agende za obravnavanje dejavnikov, ki vzpodbujajo podpiranje terorizma in novačenje teroristov, saj delita prepričanje, da regionalni konflikti, neučinkovito delovanje oblasti, družbeno-gospodarsko-politično nestabilne države predstavljajo primerno podlago za pojav terorizma. Iz tega razloga morajo biti prizadevanja za razrešitev regionalnih konfliktov, za vzpodbujanje človekovih pravic in učinkovitega izvajanja oblasti, za krepitev

vladavine prava, demokratičnih vrednot, medkulturnega in medverskega dialoga, gospodarskega, političnega, izobraževalnega in vseh ostalih družbenih podsistemov temelj mednarodnih protiterorističnih strategij.

5.5.3 SODELOVANJE S TRETJIMI DRŽAVAMI

5.5.3.1 SITUACIJSKI CENTER

EU se je v svojem akcijskem načrtu zavezala, da bo boj proti terorizmu sestavni element njenih zunanjepolitičnih aktivnosti, dogovorov in sporazumov, ki jih bo sklepala s tretjimi državami. S tem namenom je bil v Sekretariatu Sveta ustanovljen Situacijski center – SitCen, ki na podlagi prispevkov obveščevalnih služb držav članic EU in Europolu izdeluje varnostne ocene oziroma analize potencialnih notranjih in zunanjih varnostnih groženj v določenih regijah (Balkan, Bližnji vzhod). Te predstavljajo osnovo za operativne ukrepe EU, protiteroristične elemente, ki jih nato EU vključi v sporazume s tretjimi državami, in projekte tehnične podpore za boj proti terorizmu (Szyszkowitz 2005b: 179).

5.5.3.2 SODELOVANJE Z ZDA

Najtesnejše sodelovanje je EU vzpostavila z ZDA. Po 11. septembru se je predstavnikom ameriških varnostnih organov omogočila udeležba na srečanjih vodij protiterorističnih enot iz držav članic Unije, ki potekajo pod okriljem Delovne skupine policijskih načelnikov, sprejeti pa so bili tudi štirje sporazumi, ki zajemajo področje varnosti pomorskega prevoza zabožnikov, varnosti zračnega prometa (izmenjava osebnih podatkov potnikov), vzajemne pravne pomoči ter izročitve. Dodatne skupne aktivnosti potekajo še v okviru nadzora meja in migracijskih tokov, boja proti financiranju terorizma ter zaščite pred terorističnimi napadi, v katerih je uporabljeno orožje za množično uničenje (de Vries 2006: 5). Vendar pa sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev ni potekalo brez zapletov, saj so ga oteževale razlike v

stališčih do vprašanj, ki se navezujejo na smrtno kazen, obseg pristojnosti organov pregona in različne standarde glede zaščite osebnih podatkov.

5.5.3.3 SODELOVANJE Z OSTALIMI KLJUČNIMI DRŽAVAMI IN REGIJAMI

EU je s ciljem okrepitve globalnih protiterorističnih prizadevanj začela dodatno utrjevati kooperativne odnose tudi s številnimi drugimi državami. Tako se je s finančno pomočjo in sklenitvijo trgovinskih sporazumov odzvala na spremenjen odnos Pakistana do talibanskega režima in njegovo opredelitev za demokratične vrednote. Podobni dogovori, s katerimi naj bi se pospešilo spoštovanje človekovih pravic in svoboščin, okrepilo nadzor nad širjenjem orožja (za množično uničenje) in zagotovilo sodelovanje v globalnem boju proti terorizmu, so jeseni istega leta stekli z Iranom, dodatni sporazumi pa so bili sklenjeni tudi z Indijo, Indonezijo, Filipini, Rusko federacijo, Kanado, Norveško, Islandijo, Lihtenštajnom, Švico, Ukrajino, Moldavijo, državami kandidatkami za vstop v EU, državami zahodnega Balkana, s partnericami v okviru Euro-mediteranskega partnerstva, kakor tudi z drugimi mednarodnimi organizacijami, kot sta OVSE in Svet Evrope (Vincze 2002: 203). EU se zaveda povezave med revščino in terorizmom, zato poskuša s politiko zagotavljanja razvojne pomoči in sklepanja ugodnih gospodarskih sporazumov s šibkim državami preprečiti nastanek ugodnih razmer za pojav teroristične dejavnosti. Je ena izmed glavnih donatoric pomoči za prenovo Afganistana. To dokazuje tudi dejstvo, da je na donatorski konferenci januarja 2002 skupen prispevek Evropske komisije in posameznih članic EU predstavljal celo največjo posamično donacijo⁸⁰. De Vries (2004b: 6) ob tem poudarja, da EU tudi globalno gledano skupaj s svojimi članicami zagotavlja več kot polovico uradne pomoči za države v razvoju.

Poleg denarne pomoči nekatere vlade EU nudijo pomoč tretjim državam pri protiterorističnem usposabljanju njihovih vojaških in policijskih sil ter uslužbencev pravosodnih organov (npr. urjenje pakistanskih varnostnih sil s strani inštruktorjev iz Velike Britanije). Takšni programi urjenja bi se morali še bolj uveljaviti, saj lahko evropski strokovnjaki pomagajo drugim državam reformirati njihove pravosodne in nacionalnovarnostne sisteme, hkrati pa se z misijami usposabljanja pogloblja

⁸⁰ EU je tako za naslednja štiri leta obljubila okoli 2,3 milijarde evrov pomoči, od tega naj bi Evropska komisija zagotovila 43% sredstev, ostali del pa bi dodale države članice (Hill 2002: 4).

obveščevalno sodelovanje s ključnimi državami v boju proti terorizmu, kot je na primer Pakistan. Za uspešno izvajanje teh projektov pa mora EU v prihodnosti zagotoviti dovolj finančnih sredstev (Keohane 2005: 35).

5.6 KOORDINATOR ZA BOJ PROTI TERORIZMU

Deklaracija o boju proti terorizmu, ki je bila sprejeta po madridskih napadih, je pozvala k večji stopnji koordinacije pri soočanju z mednarodnim terorizmom. To se je poskušalo zagotoviti tudi z določenimi organizacijskimi spremembami znotraj EU, med katerimi je potrebno izpostaviti vzpostavitev položaja koordinatorja za boj proti terorizmu. Javier Solana, visoki predstavnik EU za skupno zunanjo in varnostno politiko, je ob odobritvi držav članic za koordinatorja za boj proti terorizmu imenoval nizozemskega diplomata Gijsa de Vriesa.

Njegove naloge so v deklaraciji zelo splošno opredeljene. Koordinator, ki deluje znotraj Sekretariata Sveta, naj bi namreč usklajeval delo Sveta na področju boja proti terorizmu in ob upoštevanju odgovornosti Komisije ohranjal pregled nad vsemi instrumenti, s katerimi razpolaga Unija. Koordinator je sicer praktično brez konkretnih pristojnosti, deluje na politični, ne operativni ravni. Ko je govor o njegovi vlogi, se pogostokrat navaja, česa ta naj ne bi počel. Nima posebnega proračuna, pri delu ima na razpolago številčno precej omejeno skupino sodelavcev, zato se mora zanašati na obstoječo bruseljsko birokracijo, ne more predlagati zakonodaje, niti predsedovati srečanjem pravosodnih ali zunanjih ministrov, ko ti sestavljajo protiteroristični program. Prav tako naj ne bi imel zunanje ali kvazi-ambadorske vloge, tudi usklajevanje operativnih aktivnosti (npr. Europolovih) ni v njegovi pristojnosti. Ob tem Keohane (2005: 19) celo navaja, da po neuradnem mnenju nekaterih višjih uradnikov EU samo 10 od 25-ih članic jemlje njegovo vlogo resno in so pripravljene njegovim predlogom tudi prisluhniti.

Ne glede na to pa vloga koordinatorja EU za boj proti terorizmu ni zanemarljiva. Predstavlja namreč povezujoči člen med nacionalnimi operativnimi organi in delovnimi telesi EU, ki se ukvarjajo s področjem terorizma. Njegova prva naloga je definirati vlogo EU v boju proti mednarodnemu terorizmu in vzpodbujati večjo usklajenost nacionalnih protiterorističnih politik na ravni EU. Pri svojem delu naj bi se osredotočil predvsem na notranje koordinacijske naloge. Obenem nadzira tudi stopnjo usklajenosti

delovanja držav članic z dogovori, sprejetimi v okviru Sveta, preverja napredek pri izvajanju več kot 150-ih ukrepov akcijskega načrta ter poskuša članice EU prepričati k čim prejšnji implementaciji dogovorjenih ukrepov, vendar pa jih k temu ne more prisiliti. Nadalje naj bi koordinator pomagal doseči večjo stopnjo sodelovanja med Komisijo, ki pripravlja in predlaga zakonodajne osnutke številnih protiterorističnih ukrepov, in Svetom, v okviru katerega resorni ministri odločajo o protiteroristični politiki Unije. Toda nekateri uradniki Komisije na koordinatorja gledajo z nezaupanjem, saj naj bi kot predstavnik Sveta, v katerem so zastopani interesi držav članic, poskušal zmanjšati vlogo Komisije v njenih prizadevanjih proti mednarodnemu terorizmu. Področje boja proti terorizmu zahteva jasno porazdelitev nalog in odgovornosti med sodelujočimi subjekti, vendar zapletenost protiteroristične organizacijske strukture EU tega ne zagotavlja. Veliko število institucij in organov (Europol, Eurojust, Delovna skupina policijskih načelnikov itd.), ki je na različne načine soudeleženo pri oblikovanju in izvajanju protiteroristične politike EU, predstavlja precejšnjo institucionalno oviro pri koordiniranju boja proti terorizmu na ravni Unije (ibid.: 18-20). Hkrati je koordinator odgovoren za nadzor nad delom številnih skupin in odborov znotraj drugega in tretjega stebra ali zunaj stebrne strukture z namenom, da se prepreči podvajanje ali prekrivanje njihovih funkcij⁸¹. Kot pomemben prispevek koordinatorja k boju proti terorizmu lahko navedemo, da mu je uspelo pristojne organe EU vzpodbuditi k sprejetju nekaterih novih protiterorističnih ukrepov, ki so povezani predvsem s preprečevanjem financiranja terorizma in uveljavljanjem konvencij OZN, ki se nanašajo na terorizem. S predlogi za racionalizacijo in pospešitev sedanjih ukrepov naj bi koordinator bistveno pripomogel k povečanju učinkovitosti sistema, nad katerim ima celostni pregled, pri čemer pa bo potrebno bolj konkretno definirati njegove pristojnosti, saj bo to zmanjšalo nejasnosti glede njegovih dolžnosti in odgovornosti.

6. VERIFIKACIJA HIPOTEZ IN ZAKLJUČEK

Prva hipoteza, ki sem jo postavil v začetnem delu diplomske naloge, se glasi: **Po terorističnih napadih 11. septembra 2001 v ZDA in 11. marca 2004 v Španiji je boj**

⁸¹ Glej After Madrid: the EU's response to terrorism. House of Lords. EU Committee. 5th Report of Session 2004-05. 8 March 2005. London. Dostopno na www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/1deucom/53/53.pdf.

proti mednarodnemu terorizmu postal ena od prednostnih varnostnih nalog EU.

Čeprav je terorizem varnostna problematika, s katero se Evropa srečuje že desetletja, je koncept evropske protiteroristične politike relativno nov. Boj proti terorizmu je bil po 11. septembru in eksplozijah v Madridu postavljen v sam vrh politične agende, kar dokazuje sprejetje številnih sklepov, deklaracij, strategij, programov, akcijskih načrtov in drugih dokumentov, ki so temelj protiterorističnega delovanja EU in predstavljajo izhodišče vseh protiterorističnih ukrepov, ki so se v tem času začeli pospešeno izvajati. Terorizem je danes opredeljen kot ena največjih, če ne celo največja varnostna grožnja sodobnemu svetu in s tem tudi EU, zato je povsem razumljivo, da je boj proti terorizmu v zadnjih petih letih postal sestavni element skoraj vseh njenih pomembnejših politik, od notranje do skupne zunanje in varnostne, ekonomsko-finančne, transportne, imigrantske, zdravstvene, okoljske itd. **Prvo hipotezo lahko tako potrdimo.** Ob tem pa je treba opozoriti na zaskrbljujoče dejstvo, da so sprejemanje in izvajanje protiterorističnih mehanizmov pospešili šele večji teroristični incidenti in ne samoiniciativnost evropskih oblasti. Protiteroristični pristop, po katerem šele akciji teroristov sledi reakcija pristojnih institucij, je zagotovo nesprejemljiv, saj bi moral temeljiti na kontinuiteti in nenehnem nadgrajevanju.

Večina protiterorističnih ukrepov EU izvaja v sferi tretjega stebra, torej na področju pravosodja in notranjih zadev, kar dokazuje številčna primerjava z ostalimi področnimi ukrepi. Tudi obseg in relativna hitrost njihove implementacije govorita v prid temu, da **se EU osredotoča predvsem na notranjevarnostno razsežnost boja proti mednarodnemu terorizmu, kar je pravzaprav potrditev druge hipoteze.** V prihodnosti bodo vse pomembnejšo vlogo zagotovo imeli številni ukrepi finančne narave, saj današnje teroristične skupine vse bolj poslujejo po podobnih poslovnih načelih, kot to velja za mednarodne gospodarske družbe (Švarc 2004: 57), hkrati pa se bo morala EU še bolj posvetiti mednarodni razsežnosti boja proti globalnemu terorizmu. Naraščajoča grožnja in sodobne značilnosti mednarodnega terorizma zahtevajo namreč usklajen in kompleksen odgovor mednarodne skupnosti, v kateri postaja EU vse pomembnejši akter. Povsem utemeljeno je mnenje, da mora biti prihodnja politična, normativna in operativna akcija usmerjena tudi v kolektivno delovanje za odpravljanje korenin globalnega terorizma, ki segajo od zapletenih kombinacij globokih socialnih in ekonomskih neenakosti, pa vse do strahu pred izgubo kulturne ali etnične identitete določenih etničnih skupin in narodov pod vplivom globalizacije. V povezavi s tem ima velik pomen odgovorna in humana globalizacija, ki mora biti zato vključena v

protiteroristične strategije in je predvsem naloga razvitih držav, kot so članice EU, saj lahko učinkovit in pravičen razvoj neposredno in posredno zmanjšuje potrebo nekaterih marginaliziranih skupin po zatekanju k orožju terorizma.

Raziskave javnega mnenja kažejo, da evropski državljani ne glede na to, v kolikšni meri podpirajo evropsko integracijo, od EU pričakujejo, da bo prevzela svoj del odgovornosti v boju proti globalnemu terorizmu. Toda doseganje večje usklajenosti in uspešnosti boja proti terorizmu na ravni EU omejujejo nekateri dejavniki. Najprej je treba izpostaviti dejstvo, da boj proti terorizmu nima natančno določljivega okvira, saj v najširšem in najsplošnejšem pomenu te besedne zveze vključuje različna področja, s katerimi se na državnem nivoju ukvarjajo razna ministrstva in agencije. Že nacionalne vlade težko usklajujejo delo številnih institucij, ki so na različne načine vključene v protiteroristične dejavnosti, na ravni EU je koordiniranje kolektivnih prizadevanj 25-ih vlad zoper terorizem še težavnejše. Hkrati je boj proti terorizmu delovno področje številnih institucij, organov, delovnih teles in odborov znotraj in zunaj institucionalne strukture EU, kar predstavlja dodaten koordinacijski problem. Omenjeno strukturno kompleksnost v določenih primerih spremlja še nejasna porazdelitev vlog in pristojnosti, kar je še posebej očitno v primeru koordinatorja za boj proti terorizmu. **Ob upoštevanju navedenih ugotovitev lahko hipotezo, po kateri organizacijski ustroj EU in kompleksnost njenih struktur ovirata bolj koordiniran in učinkovit pristop te organizacije k boju proti mednarodnemu terorizmu, potrdim.**

Treba je poudariti, da EU ni homogena nadsocijalna tvorba z vsemi oblastnimi pristojnostmi. V domeni nacionalnih držav še vedno ostaja veliko področij, vključno z zunanjo in varnostno politiko, pravosodjem ter večino notranjih zadev, v okviru katerih poteka večji del protiterorističnih aktivnosti. Na teh področjih ima vprašanje nacionalne suverenosti zelo pomembno vlogo, zato je zaznati precejšnjo zadržanost, da bi se v teh zadevah dalo več odločevalskih pravic evropskim institucijam. Primarna odgovornost izvrševanja protiteroristične strategije in z njo povezanih ukrepov je tako še vedno v rokah 25-ih članic, njihovih vlad in pristojnih organov. Večino operativnih protiterorističnih aktivnosti izvajajo policijske sile, varnostno-obveščevalne agencije, pravosodni, mejni in drugi organi, katerih delovanje je pod nadzorom nacionalnih oblasti. Tudi večino s tem povezanih finančnih obveznosti prevzemajo države članice. EU namreč nima vzpostavljenega izvršilnega aparata s pristojnostmi za preiskovanje, pregon in aretacije teroristov, lahko pa z razpoložljivimi mehanizmi pomaga pri identifikaciji, izročitvi in pregonu le-teh. V tem pogledu ima EU v boju proti terorizmu

dopolnilno-podporno, a vse bolj naraščajočo vlogo, saj je treba upoštevati dejstvo, da je proces razvoja njene lastne protiteroristične politike šele v začetni fazi. EU z vzpostavitvijo enotnih političnih smernic in pravnih standardov predvsem ustvarja primerne pogoje za pospešeno, usklajeno in učinkovito sodelovanje med državami članicami na področju boja proti terorizmu. A čeprav so te dolžne v celoti in v določenih časovnih rokih uveljaviti evropsko zakonodajo, ki v vse večjem obsegu ureja s terorizmom povezano problematiko, pogostokrat prihaja do zaostankov, ki šibijo skupen protiteroristični pristop EU. Učinkovitost in demokratičnost delovanja EU na protiterorističnem področju bosta povečana z morebitno ratifikacijo evropske ustave, ki bo omogočila sprejemanje protiteroristične zakonodaje s kvalificirano večino v okviru Sveta. Evropskemu parlamentu bodo dodeljene večje pristojnosti na področju zakonodaje, tudi nacionalni parlamenti bodo dobili več možnosti za sodelovanje, saj bodo lahko pregledali vse zakonodajne predloge in o njih tudi razpravljali. Ne glede na nadaljni razvoj vloge EU v boju zoper terorizem, končni namen ni izpodriniti protiteroristične funkcije posameznih držav, temveč s pomočjo kapacitet, ki jih ima Unija že na razpolago ali pa jih šele razvija, doseči sinergijski učinek. **Te ugotovitve potrjujejo tudi četrto hipotezo, ki navaja, da ima EU subsidiarno vlogo v boju proti mednarodnemu terorizmu v razmerju do protiteroristične vloge držav članic.**

Pet let po največjih terorističnih napadih v ZDA in poltretje leto po napadih teroristov v Madridu ostaja EU trdno zavezana spoprijemanju z vzroki in posledicami globalnega terorizma. V tem času je Unija dosegla precejšen napredek na različnih področjih boja proti terorizmu, ki ga bo v sodelovanju z mednarodnimi partnerji potrebno vseskozi nadgrajevati. Mednarodni terorizem je namreč grožnja, ki je ne more odpraviti ali bistveno omejiti necelovit in časovno prekinjen protiteroristični pristop. Tega se EU zaveda in na tem varnostnem zavedanju mora temeljiti njen boj proti mednarodnemu terorizmu tudi v prihodnosti.

7. VIRI IN LITERATURA

Članki v revijah in zbornikih:

1. Anžič, Andrej (2002): Mednarodni terorizem – varnostni izziv in dileme. Teorija in Praksa 39 (3), 454-466. Ljubljana.
2. Bebler, Anton (2005): International organizations in the struggle against transnational terrorism. Vojaškošolski zbornik (4), 23-25. MORS. Ljubljana.
3. Bonner, David (2000): The United Kingdom's Response to Terrorism: the Impact of Decisions of European Judicial Institutions and of the Northern Ireland 'Peace Process'. V Fernando Reinares (ur.): European Democracies against Terrorism, 33-37. Dartmouth Publishing.
4. Chalk, Peter (2000): The Third Pillar on Judicial and Home Affairs Cooperation, Anti-terrorist Cooperation, Anti-terrorist Collaboration and Liberal Democratic Acceptability. V Fernando Reinares (ur.): European Democracies against Terrorism, 175-208. Dartmouth Publishing.
5. Cornish, Paul (2005): The United Kingdom. V Karin von Hippel (ur.): Europe confronts terrorism, 146-170. Palgrave MacMillan. London.
6. Dobovšek, Mateja (2002): EU proti terorizmu. Pravna praksa – časopis za pravna vprašanja 21 (7), 34-35.
7. Gazdag, Ferenc (2002): International Organizations against Terrorism. V Peter Talas (ur.): Responses to Terrorism or: Is there a Route from the "Hounddown" in Afghanistan to sustainable Globalization?, 312-316. Chartapress. Budapest.
8. Gearson, John (2002): The nature of modern Terrorism. V Lawrence Freedman (ur.): Superterrorism: Policy Responses, 7-24. Blackwell Publishing. Oxford.
9. George, Bruce; Watson, Timothy (1992): Combating International Terrorism After 1992. V Alexander Yonah, Dennis A. Pluchinsky (ur.): European Terrorism Today & Tomorrow, 181-193. Brassey's Inc.
10. Grant, Charles (2002): The Eleventh of September and beyond: The Impact on the European Union. V Lawrence Freedman (ur.): Superterrorism: Policy Responses, 135-153. Blackwell Publishing. Oxford.
11. Gregory, Frank (2005): The EU's Response to 9/11. Terrorism and Political Violence (17), 105-123. Taylor & Francis Inc.

12. Grizold, Anton (2002): Struktura evropske varnosti. V Bogomil Ferfila (ur.): Slovenija in Evropska unija, 601-699. FDV. Ljubljana.
13. Gueydan, Claude (1997): Cooperation between Member States of the European Community in the Fight against Terrorism. V Rosalyn Higgins, Maurice Flory (ur.): Terrorism and International Law, 97-122. Routledge. London.
14. Jenkins, M. Brian (1990): International Terrorism: The Other World War. V Charles W. Kegley (ur.): International Terrorism: Characteristics, Causes, Control, 27-38. St. Martin's Press. New York.
15. Jordan, Javier; Horsburgh, Nicola (2005): Spain – Islamic Terrorism. V Karin von Hippel (ur.): Europe confronts Terrorism, 123-145. Palgrave MacMillan. London.
16. Lalić, Gordana (2002): Od Rima do Amsterdama. Temeljni akti Evropskih skupnosti, 11-17. Uradni list RS. Ljubljana.
17. Lasič, Kamil (2005): Terorizem kot izziv kazenskega prava. Vojaškošolski zbornik (4), 44-45. MORS. Ljubljana.
18. Marotta, Emanuel (2000): Europol's Role in Anti-Terrorism Policing. V Max Taylor, John Horgan (ur.): The future of terrorism, 15-18. Frank Cass Publishers. London.
19. Myrdal, Sara (2005): Nordic Responses. V Karin von Hippel (ur.): Europe confronts Terrorism, 95-122. Palgrave MacMillan. London.
20. O'Brien, A. Kevin (2005): France. V Karin von Hippel (ur.): Europe confronts Terrorism, 19-42. Palgrave MacMillan. London.
21. Prezelj, Iztok (2006): Teroristično ogrožanje nacionalne in mednarodne varnosti. Varstvoslovje 8 (1), 18-30. Fakulteta za policijsko-varnostne vede. Ljubljana.
22. Reinares, Fernando; Jaime-Jimenez, Oscar (2000): Countering Terrorism in a New Democracy: the Case of Spain. V Fernando Reinares (ur.): European Democracies against Terrorism: Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation, 119-146. International Series in Law and Society. Brookfield.
23. Sagramoso, Domitilla; Nativi, Andrea (2005): Italy. V Karin von Hippel (ur.): Europe confronts Terrorism, 80-94. Palgrave MacMillan. London.
24. Schmid, P. Alex (2005): Prevention of Terrorism: Towards a multi-pronged Approach. V Tore Bjorgo (ur.): Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward, 223-239. Routledge. Oxon.

25. Szyszkowitz, Tessa (2005a): Germany. V Karin von Hippel (ur.): Europe confronts Terrorism, 43-58. Palgrave MacMillan. London.
26. Szyszkowitz, Tessa (2005b): The European Union. V Karin von Hippel (ur.): Europe confronts Terrorism, 171-189. Palgrave MacMillan. London.
27. Švarc, Dominika (2004): Unija v boju proti terorizmu. Evropsko pravo in praksa 2 (6), 54-57.
28. Vincze, Hajnalka (2002): The European Union's Response to the September 11 Events. V Peter Talas (ur.): Responses to Terrorism or: Is there a Route from the "Hounddown" in Afghanistan to sustainable Globalization?, 193-215. Chartapress. Budapest.

Samostojne publikacije:

29. Bensahel, Nora (2003): The Counterterror Coalitions: Cooperation with Europe, NATO and the European Union. Rand Project Air Force.
30. Boer den, Monica; Monar, Jörg (2002): Keynote article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor. Vol. 40, Annual Review. Blackwell Publishers. Oxford.
31. Boer den, Monica (2003): 9/11 and the Europeisation of Anti-Terrorism Policy: A Critical Assessment. Policy Papers No. 6. Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe. Paris.
32. Delpech, Therese (2002): International terrorism and Europe. Chaliot Papers No. 56. Institute for Security Studies. Paris.
33. Fossati, Marco (2005): Terorizem in teroristi. Založba Sophia. Ljubljana.
34. Gus, Martin (2003): Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives and Issues. Sage publications. Thousand Oaks.
35. Haberman, Andreja (2001): Aktualna vprašanja mednarodnega terorizma. Diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
36. Keohane, Daniel (2005): The EU and Counter-terrorism. Centre for European Reform. London.
37. Korošec, Damjan; Bavcon, Ljubo (2003): Mednarodno kazensko pravo. Pravna fakulteta. Ljubljana.
38. Krunić, Zoran (1997): Strategija posrednega nastopanja. Založba Unigraf. Ljubljana.

39. Naert, Frederik; Wouters, Jan (2003): The European Union and September 11. Working Paper No. 40. Institute for International Law K.U. Leuven.
40. Peers, Steve (2003): EU Responses to Terrorism. International and Comparative Law Quarterly. No. 1. Oxford Journals. Oxford.
41. Purg, Adam (1997): Boj proti mednarodnemu terorizmu. Visoka policijsko-varnostna šola. Ljubljana.
42. Slovar slovenskega knjižnega jezika – peta knjiga. 1991. Slovenska akademija znanosti in umetnosti. DZS. Ljubljana.
43. Sluga, Nina (2005): Evropa in terorizem. Diplomsko delo. Pravna fakulteta. Ljubljana.
44. Stevenson, Johnatan (2004): Counter-terrorism: Containment and beyond. Adelphi Paper 367. Oxford University Press. New York.
45. Škrabar, Breda (2001): Mednarodni terorizem. Diplomsko delo. Pravna fakulteta. Maribor.
46. Thackrah, John Richard (2004): Dictionary of Terrorism. Routledge. London.
47. Thieux, Laurence (2004): European Security and Global Terrorism: the Strategic Aftermath of the Madrid Bombings. Perspectives. Prague.
48. Wilkinson, Paul (2001): Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response. Frank Cass Publishers. London.
49. Yonah, Alexander (2002): Combating of Terrorism: Strategies of ten Countries. University of Michigan.

Sekundarni internetni viri:

50. Ali je Evropska unija pravna oseba? Dostopno na <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/437-155/> (1. marec 2006).
51. Agencije Evropske unije: Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic EU (FRONTEX). Dostopno na http://evropa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_sl.htm (4. junij 2006).
52. After Madrid: the EU's Response to Terrorism. House of Lords. EU Committee. 5th Report of Session 2004-05. 8 March 2005. London. Dostopno na www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldeucom/53/53.pdf (21. september 2005).

53. Balzacq, Thierry; Carrera, Sergio (2005): The EU's Fight against International Terrorism: Security Problems, Insecure Solutions. Dostopno na http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1247 (6. oktober 2005).
54. Block, Ludo (2005): Evaluating the Effectiveness of French Counter-Terrorism. Dostopno na <http://jamestown.org/terrorism/news/article.php?articleid=236978> (8. september 2006).
55. Bunyan, Tony (2006): The EU's Police Chief Task Force. Dostopno na <http://www.statewatch.org/news/2006/mar/pctf.pdf> (5. maj 2006).
56. European Arrest Warrant replaces Extradition between EU Member States. Dostopno na http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_en.htm (12. maj 2006).
57. European Security and Defence Policy – ESDP Operations. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=SL&mode=g (15. maj 2006).
58. Gilmore, Bill (2003): The Twin Towers and the Third Pillar: Some Security Agenda Developments. Dostopno na <http://www.iue.it/PUB/law03-7.pdf> (9. oktober 2005).
59. Hill, Christopher (2002): EU Foreign Policy since 11 September 2001: Renationalising or Regrouping? Dostopno na www.lse.ac.uk/Depts/intrel/pdfs/EFPU-EUforpolsince11Sept.pdf (6. oktober 2005).
60. Kaj je Evropski svet? Dostopno na <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/622-156/> (1. marec 2006).
61. Kaj je Schengenski sporazum? Dostopno na <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/780-105/> (1. marec 2006).
62. Kakšne spremembe v delovanju evropskih institucij prinaša Pogodba iz Nice? Dostopno na <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/628-156> (8. september 2006).
63. November 17. Dostopno na <http://www.terrorismanswers.com/groups/rps.html> (12. januar 2006).
64. Profiles of International Terrorist Organizations. Dostopno na <http://www.ict.org.il> (12. januar 2006).
65. Shapiro, Jeremy; Suzane, Bénédicte (2003): The French Experience of Counter-Terrorism. Dostopno na www.brookings.edu/views/articles/fellows/shapiro200030301.pdf (8. september 2006).

66. Teroristični napadi za nekaj sto evrov - Stroški teroristov se znižujejo, 3. januar 2006. Dostopno na www.rtvsllo.si (6. junij 2006).
67. Vries de, Gijs (2004a): European Strategy in the Fight against Terrorism and the Cooperation with the United States. Dostopno na http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/CSIS_Washington.13_May_2004.pdf (9. oktober 2005).
68. Vries de, Gijs (2004b): Contribution to the hearing by the Subcommittee on Europe of the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives. Dostopno na <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/WashingtonSeptember14.2004.pdf> (9. oktober 2005).
69. Vries de, Gijs (2004c): The European Union's role in the Fight against Terrorism. Dostopno na http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Dublin_November_25-2004.pdf (9. oktober 2005).
70. Vries de, Gijs (2006): The European Union and the Fight against Terrorism. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/060119CenterEuropeanReform.pdf> (12. maj 2006).

Primarni internetni viri:

71. A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy, European Council, 12 December 2003. Dostopno na <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (23. september 2005).
72. Conclusions and Plan of Action of the extraordinary European Council meeting on 21 September 2001. Dostopno na http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/terrorism/documents/concl_council_21sep_en.pdf (20. september 2005).
73. Convention Based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention), Brussels, 26 June 1995. Dostopno na <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=legalconv> (12. december 2005).
74. Declaration on combating terrorism, European Council, 25 March 2004. Dostopno na <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/eu-terr-decl.pdf> (25. september 2005).
75. Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma (2005/60/ES). Dostopno na

- http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2005/l_309/l_30920051125sl00150036.pdf (12. maj 2006).
76. European Union Action Plan to Combat Terrorism – Update of the "road map", 9 April 2002. Dostopno na <http://www.statewatch.org/news/2002/apr/roadmap07686.pdf> (4. oktober 2005).
77. EU Plan of Action on Combating Terrorism, 15 June 2004. Dostopno na <http://www.statewatch.org/news/2004/jun/eu-com-plan-terr-final.pdf> (4. oktober 2005).
78. Haaški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji, Evropski svet, 4.-5. november 2004. Dostopno na http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sl/oj/2005/c_053/c_05320050303sl00010014.pdf (29. september 2005).
79. Okvirni Sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o boju proti terorizmu (2002/475/PNZ). Dostopno na <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0475:SL:HTML> (29. september 2005).
80. Okvirni Sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami (2002/584/PNZ). Dostopno na <http://europa.eu.int/eur-lex/sl/dd/docs/2002/32002F0584-SL.doc> (29. september 2005).
81. Okvirni Sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o skupnih preiskovalnih enotah (2002/465/PNZ). Dostopno na <http://europa.eu.int/eur-lex/sl/dd/docs/2002/32002F0465-SL.doc> (9. oktober 2005).
82. Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (2001/C 80/01). Dostopno na http://www.uradni-list.si/priloge/RS_-2004-027-00024-MP~P016-0000.PDF (8. september 2006).
83. Prednostne naloge Slovenije za delo v Svetu EU v letu 2004. Dostopno na www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/arhiv_govori/Prednostne_naloge.pdf (14. april 2006).
84. Presidency conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999. Dostopno na http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm#external (25. september 2005).

85. Presidency conclusions, Seville European Council, 21 and 22 June 2002. Dostopno na <http://ue.eu.int/ueDocs/newsWord/en/ec/72638.doc> (20. oktober 2005).
86. Protocol amending the Convention on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention) and the Protocol on the Privileges and Immunities of Europol, the Members of its Organs, the Deputy Directors and the Employees of Europol, Brussels, 28 November 2002. Dostopno na <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/CM6337.pdf> (12. december 2005).
87. Security Council Resolution (1373/2001), 28 September 2001. Dostopno na <http://www.un.org/docs/scres/2001/sc2001.htm> (14. april 2006).
88. Sklepi predsedstva, Evropski svet v Bruslju 16.-17. decembra 2004. Dostopno na <http://ue.eu.int/ueDocs/newsWord/SL/ec/83215.doc> (6. oktober 2005).
89. Sklepi predsedstva, Evropski svet v Bruslju 15.-16. decembra 2005. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/SL/ec/87663.pdf (1. marec 2006).
90. Sklep Sveta z dne 28. februarja 2002 o ustanovitvi Eurojusta za okrepitev boja proti težjim oblikam kriminala (2002/187/PNZ). Dostopno na <http://europa.eu.int/eur-lex/sl/dd/docs/2002/32002D0187-SL.doc> (9. oktober 2005).
91. Sklep Sveta z dne 19. decembra 2002 o izvajanju posebnih ukrepov za policijsko in pravosodno sodelovanje v boju proti terorizmu (2003/48/PNZ). Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:016:0068:01:SL:HTML> (9. oktober 2005).
92. Skupno stališče Sveta z dne 27. decembra 2001 o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu (2001/931/SZVP). Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:01:SL:HTML> (3. oktober 2005).
93. Skupno stališče Sveta z dne 20. marca 2006 o posodobitvi Skupnega stališča 2001/931/SZVP o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu (2006/231/SZVP). Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2006/1_082/1_08220060321sl00200024.pdf (12. april 2006).
94. Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o preprečevanju in boju proti financiranju terorizma z ukrepi za izboljšanje izmenjave informacij,

- krepitev preglednosti in povečanje sledljivosti finančnih transakcij (KOM/2004/700). Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0700:SL:HTML> (29. september 2005).
95. Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – Pripravljenost in upravljanje s posledicami v boju proti terorizmu (KOM/2004/701). Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0701:SL:HTML> (28. maj 2006).
96. Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Varovanje kritične infrastrukture v boju proti terorizmu (KOM/2004/702). Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0702:SL:HTML> (29. september 2005).
97. Sporočilo Komisije - Izboljšanje mehanizma civilne zaščite Skupnosti (KOM/2005/137). Dostopno na <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0137:FIN:SL:DOC> (2. junij 2006).
98. Strategija EU za boj proti terorizmu, Bruselj, 30. november 2005. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/05/st14/st14469-re04.sl05.pdf> (14. april 2006).
99. Ustava za Evropo. Dostopno na http://europa.eu.int/constitution/index_sl.htm (12. april 2006).