

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Erika YOUNG

Vloga slovenske policije v boju proti terorizmu

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Erika YOUNG

Mentor: izr. prof. dr. Marjan BREZOVŠEK

Somentor: izr. prof. dr. Bojan DOBOVŠEK

Vloga slovenske policije v boju proti terorizmu

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

*"Whether you believe you can
or believe you cannot,
you are absolutely right."
Henry Ford*

*"Scientia potentia est."
Latinski pregovor*

Staršema,

hvala za vajino vero vame, spodbudo, podporo in pomoč skozi vsa študijska leta.

Posebna zahvala mentorju, dr. Marjanu Brezovšku in somentorju, dr. Bojanu Dobovšku, ter vsem, ki so mi kakorkoli pomagali na poti, ki sem si jo izbrala.

Vloga slovenske policije v boju proti terorizmu

Magistrsko delo predstavlja poskus analize vloge slovenske policije v boju proti terorizmu v obdobju po 11. septembru 2001. Teoretični okvir analize predstavlja kazenskoopravni model boja proti terorizmu, znotraj katerega se s terorizmom spopada predvsem kot s specifičnimi kaznivimi dejanji, za katera so prvenstveno odgovorni organi kazenskega pregona. Takšen pristop narekuje tudi celotni normativni in zakonodajni okvir Evropske unije, ki terorizem oblikuje tako kot skupno notranjo varnostno grožnjo, kot tudi kot kriminalitetni problem. Slovenski policiji je kot integralnemu delu nacionalnovarnostnega sistema in ključnemu organu za zatiranje kriminalitete na nacionalni ravni v boju proti terorizmu zato poverjena nepogrešljiva vloga. Slovenska policija je izključno pristojna za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje terorističnih kaznivih dejanj v Republiki Sloveniji, nosi pa tudi del odgovornosti za notranjo in nacionalno varnost ter varnost v evropskem in globalnem merilu. Analiza obsega protiteroristično strukturo, dejavnosti in ukrepe slovenske policije, s poudarkom na kriminalistični policiji. Poglavitni cilj analize je ugotoviti, skladno s katerim izmed izbranih teoretičnih modelov policijske dejavnosti, je mogoče najtočneje opredeliti protiteroristično vlogo slovenske policije.

Ključne besede: terorizem, protiterorizem, boj proti terorizmu, slovenska policija, kazenskoopravni model boja proti terorizmu.

The role of the Slovenian police in the fight against terrorism

The Master's thesis is an attempt to provide an analysis of the role of the Slovenian police force in the fight against terrorism in the post-9/11 period. The analysis is based on the theoretical framework of the criminal justice model which prescribes tackling the problem of terrorism predominantly by dealing with it as forms of specific criminal offences which fall primarily within the responsibility of law enforcement agencies. This approach is also dictated by the entire European Union's normative and legislative framework where terrorism is labeled as a common internal security threat as well as a crime issue. As an integral part of the national security system and the key crime suppression agency on the national level, the Slovenian police force therefore plays an indispensable role in the fight against terrorism. In the Republic of Slovenia, the Slovenian police force is exclusively responsible for preventing, detecting and investigating terrorist criminal offences and also bears its share of responsibility for the internal and national security as well as for the security on the European and global scale. The analysis entails counter-terrorism structure, activities and measures of the Slovenian police force, with an emphasis on the Slovenian Criminal Police. The main aim of the analysis is to establish which of the selected theoretical policing models most suitably captures the counter-terrorism role of the Slovenian police force.

Key words: terrorism, counter-terrorism, fight against terrorism, Slovenian police force, criminal justice model.

KAZALO

| | |
|---|----|
| SEZNAM KRATIC | 7 |
| UVOD | 10 |
| 1 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR | 13 |
| 1.1 Predmet in cilji magistrskega dela..... | 13 |
| 1.2 Raziskovalne metode..... | 14 |
| 1.3 Hipoteze..... | 15 |
| 1.4 Struktura magistrskega dela | 16 |
| 2 OPREDELITEV TEMELJNIH TEORETIČNIH POJMOV | 17 |
| 2.1 Terorizem | 17 |
| 2.1.1 <i>Definicija terorizma</i> | 18 |
| 2.2 Modeli boja proti terorizmu..... | 21 |
| 2.3 Modeli policijske dejavnosti..... | 23 |
| 3 BOJ PROTI TERORIZMU V OKVIRU EU | 27 |
| 3.1 Normativni in zakonodajni razvoj v EU pred 11. septembrom 2001 | 27 |
| 3.2 Normativni in zakonodajni razvoj v EU po 11. septembru 2001 | 29 |
| 4 BOJ PROTI TERORIZMU V SLOVENIJI | 37 |
| 4.1 Teroristična ogroženost Slovenije | 37 |
| 4.2 Normativni okvir boja proti terorizmu v Sloveniji..... | 39 |
| 4.3 Slovenski kazenskopравни okvir..... | 45 |
| 5 SLOVENSKA POLICIJA IN BOJ PROTI TERORIZMU | 46 |
| 5.1 Slovenska kriminalistična policija..... | 49 |
| 5.1.1 <i>Oddelek za terorizem in ekstremno nasilje</i> | 50 |
| 5.2 Specialna enota policije..... | 52 |
| 5.3 Preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje terorizma..... | 54 |
| 5.4 Sodelovanje policije z domačimi ustanovami | 58 |
| 5.5 Mednarodno policijsko sodelovanje..... | 61 |
| 5.5.1 <i>Izmenjava informacij</i> | 63 |
| 5.5.2 <i>Operativni ukrepi</i> | 68 |
| 6 VERIFIKACIJA HIPOTEZ | 75 |
| 7 ZAKLJUČEK | 78 |
| LITERATURA | 81 |
| PRILOGE: | |
| Priloga A: Primerjava med temeljnimi modeli policijske dejavnosti 1 | 96 |
| Priloga B: Primerjava med temeljnimi modeli policijske dejavnosti 2 | 97 |

| | |
|---|----|
| Priloga C: Tradicionalni pristop k policijski dejavnosti | 98 |
| Priloga Č: Kazniva dejanja v povezavi s terorizmom v KZ-1 | 99 |
| SHEME IN GRAFIČNI PRIKAZI | |
| Shema 2.1: Načini delovanja in cilji nasilnega boja različnih organizacij | 19 |
| Shema 3.1: Prispevek dodane vrednosti EU na področju boja proti terorizmu | 32 |
| Shema 3.2: Štirje stebri Strategije EU za boj proti terorizmu | 33 |
| Grafični prikaz 4.1: V kolikšni meri terorizem ogroža varnost Slovenije..... | 37 |
| Shema 5.1: Organigram slovenske kriminalistične policije | 50 |

SEZNAM KRATIC

| | |
|----------|--|
| ATLAS | Združenje evropskih protiterorističnih enot |
| BIH | Bosna in Hercegovina |
| BR | <i>Brigatte rosse</i> (Rdeče brigade) |
| CIRA | <i>Continuity IRA</i> |
| CKOD | Center za kriminalistično obveščevalno dejavnost |
| COSI | <i>Standing committee on operational cooperation on internal security</i> (Stalni odbor za koordinacijo operativnega sodelovanja na področju notranje varnosti) |
| CTI | <i>Counter-terrorist Initiative</i> (protiteroristična iniciativa) |
| ECIM | <i>European Criminal Intelligence Model</i> (Evropski kriminalistično obveščevalni model) |
| EK | Evropska komisija |
| EP | Evropski parlament |
| EPC | <i>European Political Cooperation</i> (Evropsko politično sodelovanje) |
| ES | Evropski svet (<i>European Council</i>) |
| ETA | <i>Euskadi ta Askatasuna</i> (Baskovska domovina in svoboda) |
| EU | Evropska unija |
| EUROJUST | <i>The European Union's Judicial Cooperation Unit</i> (Urad za evropsko pravosodno sodelovanje) |
| EUROPOL | <i>European police office</i> (Evropski policijski urad) |
| FBI | <i>Federal Bureau of Investigation</i> (Zvezni preiskovalni urad ZDA) |
| GPU | Generalna policija uprava |

| | |
|-------------|--|
| IACP | <i>International Association of Chiefs of Police</i> (Mednarodno združenje šefov policij) |
| ILP | <i>Intelligence-led policing</i> (obveščevalno vodena policijska dejavnost) |
| INTERPOL | <i>International Criminal Police Organization</i> (Mednarodna organizacija kriminalistične policije) |
| IRA | <i>Irish Republican Army</i> (Irska republikanska armada) |
| JHA | <i>Justice and Home Affairs</i> (pravosodje in notranje zadeve) |
| JHA Council | <i>Justice and Home Affairs Council</i> (Svet EU za pravosodje in notranje zadeve) |
| JIT | <i>joint investigation team</i> (skupna preiskovalna enota) |
| KOD | kriminalistična obveščevalna dejavnost |
| MF | Ministrstvo za finance RS |
| MNZ | Ministrstvo za notranje zadeve RS |
| MO | Ministrstvo za obrambo RS |
| MPJU | Ministrstvo za pravosodje in javno upravo RS |
| MZZ | Ministrstvo za zunanje zadeve RS |
| NATO | <i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organizacija severnoatlantskega zavezništva) |
| OVS MORS | Obveščevalno-varnostna služba Ministrstva za obrambo RS |
| OVSE | Organizacija za sodelovanje in varnost v Evropi (<i>Organization for security and Co-operation in Europe</i>) |
| OZN | Organizacija združenih narodov |
| PEU | Pogodba o Evropski uniji |

| | |
|--------|--|
| POMS | posebne operativne metode in sredstva |
| PWGOT | <i>Police Working Group on Terrorism</i> |
| RAF | <i>Rote Armee Fraktion</i> (Frakcija rdeče armade) |
| RIRA | <i>The Real IRA</i> |
| RS | Republika Slovenija |
| RSNZ | Republiški sekretariat za notranje zadeve |
| SE | Specialna enota |
| SE | Svet Evrope (<i>Council of Europe</i>) |
| SFRJ | Socialistična federativna republika Jugoslavija |
| SIRENE | <i>Supplementary Information Request National Entry</i> (zahteve po dodatnih informacijah pri nacionalnih vnosih) |
| SIS | <i>Schengen Information System</i> (Schengenski informacijski sistem) |
| SNAV | Svet za nacionalno varnost |
| SOVA | Slovenska obveščevalno-varnostna agencija |
| SSNAV | Sekretariat Sveta za nacionalno varnost |
| SV | Slovenska vojska |
| TFCP | <i>Task force of chiefs of police</i> (Delovna skupina šefov policij EU) |
| TREVI | <i>Terrorism, Radicalism, Extremism and Political Violence</i> |
| UKP | Uprava kriminalistične policije |
| ZDA | Združene države Amerike |

UVOD

Da je terorizem eden izmed največjih globalnih varnostnih izzivov 21. stoletja, je postalo očitno v luči terorističnih napadov 11. septembra 2001 na Združene države Amerike (v nad. ZDA) in posledično napovedjo boja proti terorizmu (*fight against terrorism*)¹ kot odgovora celotne mednarodne skupnosti (Dobovšek 2002, 587). Samo v letu 2011 se je v 70 državah sveta zgodilo preko 10.000 terorističnih napadov, ki so prizadeli skoraj 45.000 žrtev in povzročili preko 12.500 smrti. Kar 75 odstotkov napadov je bilo izvršenih na Bližnjem vzhodu in v južni Aziji, največ napadov in največje število smrtnih žrtev pa so utrpeli Afganistan, Irak in Pakistan (The National Counterterrorism Center 2012, 9). Čeprav v manjšem obsegu, se tudi Evropa sooča z grožnjo terorizma. Na dejstvo, da je vse prej kot varna pred terorizmom, so med drugim opozorili teroristični napadi v Madridu leta 2004² in na londonsko podzemno železnico leta 2005³. Po podatkih Evropskega policijskega urada (*European police office* – v nad. Europol), je bilo v državah članicah Evropske Unije (v nad. EU) samo v letu 2011 izvedenih kar 174 terorističnih napadov (Europol 2012, 8), nacionalne policije⁴ pa so skupno opravile 484 aretacij osumljencev terorističnih dejanj, največ v Franciji (172), Republiki Irski (69) in Španiji (64). Med leti 2009 in 2011 je bilo v skupno 13 državah članicah EU⁵ za kazniva dejanja v povezavi s terorizmom obtoženih 316 oseb (Europol 2012, 37–8).

V letu 2011 je v EU izstopal močno odmevni teroristični napad, ki ga je izvedel norveški državljani Anders Behring Breivik⁶, ki je v vladnem predelu Osla z razstrelitvijo avtomobilske bombe sprva ubil 8 ljudi, nato pa na otoku Utøya na prireditvi podmladka norveške delavske stranke ustrelil 69 naključno izbranih, večinoma mladih ljudi. Breivika se smatra za t. i. samodelujočega akterja (*lone actor*), njegov napad pa je bil usmerjen proti norveškemu

¹ V akademski in strokovni literaturi je možno zaslediti tudi pojmovno zvezo *struggle against terrorism* in druge.

² Napad se je zgodil 11. marca 2004 v obliki serije bombnih napadov islamskih skrajnežev na potniške vlake v katerih je življenje izgubilo 191 ljudi, skoraj 2000 pa je bilo ranjenih.

³ 7. julija 2005 je London pretresel niz eksplozij na postajah podzemne železnice ter avtobusu, v katerem je življenje izgubilo 56 ljudi, približno 700 pa je bilo ranjenih. Dva meseca po napadih je odgovornost zanje prevzela Al Kaida.

⁴ Podatki se nanašajo na 18 držav članic EU: Avstrija, Belgija, Bolgarija, Češka, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Republika Irski, Italija, Nizozemska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Španija, Švedska, Velika Britanija.

⁵ Podatki se nanašajo na naslednje države: Avstrija, Belgija, Danska, Francija, Nemčija, Grčija, Republika Irski, Italija, Litva, Nizozemska, Španija, Švedska in Velika Britanija.

⁶ Breivik je pred napadi na medmrežju objavil 1518 strani dolg razglas z naslovom '2083 – Evropska deklaracija neodvisnosti' (2083 – *European Declaration of Independence*), v katerem je pod različnimi vplivi oblikoval lastno ideologijo, brez jasne povezave s katerokoli znano organizacijo, ki se ocenjuje kot nasprotovanje multikulturalizmu in bolj specifično islamu, v njem pa se predstavlja za kulturnega konservativca.

političnemu sistemu, vključno z vlado in norveško delavsko stranko. Na splošno trendi v EU kažejo na vse ostrejša radikalizacijske procese in porast dejavnosti nasilnih ekstremističnih skupin, ki se prelivajo v desničarsko usmerjeni terorizem. Europol (2012, 6) opozarja, da je grožnja nasilnega desničarskega ekstremizma v Evropi dosegla nove nivoje ter, da bo v prihodnje po vsej verjetnosti prihajala s strani posameznikov, ki delujejo sami, kot je bilo to v primeru Breivika.

Slovenija zaradi odsotnosti terorističnih napadov v evropskem, pa tudi svetovnem merilu, predstavlja svetlo izjemo. Vendar je prepričanje, da terorizem Slovenije ne ogroža ali pa, da teroristični napad na ozemlju Republike Slovenije (v nad. RS, tudi Slovenija) ni zamisljiv, zmotno in potencialno nevarno zavajajoče. O tem priča tudi neuspeli poskus terorističnega napada iz leta 2009, ko je slovenska policija prijela hrvaškega državljana Josipa Zgajškega, ki je nameraval izvesti teroristični napad na predsednika vlade, člane pogajalske skupine državnega zbora za določitev meje z Republiko Hrvaško oz. druge prisotne v stavbi državnega zbora (Policija 2010, 9).

Kot izpostavlja Šefic (2006, 943–4), se terorizem kot pojav napaja v nezadovoljstvu in frustraciji, ki pogosto izvirata iz razlik v razvitosti in revščini, pomanjkanja medsebojnega razumevanja in spoštovanja, nepriznavanja pravice do lastnega razvoja in različnosti med narodi, kulturami in vrednostnimi sistemi (Šefic 2006, 943–4). Neposredni povodi za specifična teroristična dejanja so številni, raznoliki in mnogokrat nerazumljeni. Dandanes bi moralo biti jasno, da je temeljno vprašanje prav vprašanje vzrokov terorizma, ki je povezano s samo naravo globalne ureditve in bi se moralo učinkovito razreševati na globalni politični, gospodarski, kot tudi družbeni ravni. Zato je vloga organov in institucij na nacionalni ravni v boju proti terorizmu kot so vojska, obveščevalne in varnostne službe ter policija, neizogibno parcialna in omejena. Temu botruje tudi sama narava sodobnega terorizma, ki zaradi številnih pojavnih oblik, motivov, metod in taktik delovanja ter posledic, presega delovno področje in kapacitete posameznih državnih institucij in organov, podobno kot organizirana kriminaliteta pa zaradi posledic procesov globalizacije, tehnološkega in transportnega napredka, tudi vse lažje neodkrito prehaja državne meje.

Države se s terorizmom spopadajo kot z dvojnimi izzivi: varnostnim in kriminalitetnim. Takšen pristop zavzema tudi RS, kar je razvidno iz temeljnih normativnih aktov s področja varnostne in kriminalitetne politike. Ti akti, ki opredeljujejo protiteroristično vlogo posameznih državnih organov in institucij, slovenski policiji poverjajo pristojnost za zagotavljanje tako notranje in nacionalne varnosti, pa tudi širše, za del odgovornosti za

varnost v EU in celo za globalno varnost. Hkrati določajo protiteroristično vlogo slovenske policije v sklopu njene protikriminalitetne funkcije, v okviru katere policija skrbi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje specifičnih terorističnih kaznivih dejanj. Prav preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje terorističnih kaznivih dejanj, aretacija teroristov in njihova privedba pred sodišča, ki so v domeni slovenske policije, so ključni mehanizmi, preko katerih se demokratične države vključujejo v boj proti terorizmu. Zahodne države⁷ se v boju proti terorizmu namreč soočajo z dilemo, ki jo akademska literatura označuje kot 'demokratično dilemo', in ki izhaja iz želje po doseganju maksimalne učinkovitosti v boju proti terorizmu, ki vključuje kaznovalne ukrepe, odvratanje, ofenzivno in defenzivno delovanje ter zbiranje obveščevalnih podatkov, ter istočasno ohranjati državni liberalno-demokratični značaj brez žrtvovanja temeljnih demokratičnih vrednot – človekovih in državljanskih pravic, spoštovanja pravic narodnih manjšin ipd. (t. i. 'etična dilema'). Demokratična dilema se izraža tudi v precepu, v katerem se nahaja demokratična vlada, ki želi varovati liberalne vrednote, ki pa v boju proti terorizmu lahko pričnejo popuščati, kar posledično spodkopava njeno legitimnost (Ganor 2008, 147)⁸.

Na dejstvo, da terorizem kot varnostna grožnja »ni popolnoma vojaška, niti se z njo ne moremo spopadati s popolnoma vojaškimi sredstvi«, opozarja že Evropska varnostna strategija⁹ iz leta 2003, ki za spopadanje s terorizmom predpisuje »kombinacijo obveščevalnih, policijskih, vojaških in drugih sredstev« (Evropska varnostna strategija EU, 7). V obdobju po 11. septembru 2001 in predvsem po polnopravni vključitvi RS v nekatere pomembne mednarodne integracije, predvsem EU, se zato tudi slovenska policija sooča s preobrazbo varnostnih tveganj ter z novimi zahtevami in obveznostmi, ki izhajajo tako iz globalnega kot regionalnega varnostnega okolja (Černigoj 2012), kar vključuje potrebo preoblikovanju vloge slovenske policije na način, ki bo omogočal njeno uspešno vključevanje v boj proti terorizmu tako na nacionalni ravni kot tudi širše.

⁷ Pojem zahodne države avtorica uporablja v širšem smislu kot koncept, ki označuje zahodne liberalne demokracije, ki so jim skupne temeljne civilizacijske vrednote in ne nujno kot geografsko oznako.

⁸ Ganor na istem mestu izpostavlja tudi trejo obliko dileme v boju proti terorizmu – 'dilemo vladanja' (*governance dilemma*). Ta se izraža v tem, da je vlada dolžna storiti vse, kar je v njeni moči, da zaščiti življenje državljanov, saj bodo v nasprotnem primeru volivci mnenja, da ni storila vsega, da bi odvrnila teroristične napade, vladin mandat pa se bo zato kmalu končal.

⁹ Varna Evropa v boljšem svetu: Evropska varnostna strategija – *Safer Europe in a Better World: European Security Strategy*. 2003. Sprejel jo je Evropski svet 12. decembra v Bruslju.

1 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

1.1 Predmet in cilji magistrskega dela

Predmet magistrske naloge je analiza vloge slovenske policije v boju proti terorizmu v obdobju po 11. septembru 2001. Teoretični okvir analize predstavlja kazenskopравни model boja proti terorizmu, znotraj katerega boj proti terorizmu pomeni boj proti posebno hudi obliki kriminalitete oz. težjim kaznivim dejanjem, za katera so primarno odgovorni organi kazenskega pregona, pri čemer ima ključno vlogo policija. Kazenskopравни model je prevladujoč tako v okviru EU kot na nacionalni ravni v Sloveniji.

Relevantnost teme utemeljuje dejstvo, da se Slovenija uvršča v krog zahodnih držav, ki so se neposredno po 11. septembru 2001 na najvišji politični ravni zavezale k boju proti terorizmu. Strategija boja proti terorizmu se v Sloveniji opira na koordinirano akcijo več subjektov na nacionalni ravni kot so vojska, obveščevalno-varnostne službe, policija, carina in drugi. Slovenska policija je zato znotraj systemske ureditve eden izmed državnih organov, ki prispevajo k boju proti terorizmu na nacionalni ravni, preko mednarodnega sodelovanja pa tudi širše. Tema je relevantna tudi zato, ker 11. september ter napoved globalnega boja proti terorizmu predstavljata pomembno prelomnico za policijsko dejavnost po svetu. Po 11. septembru so se policijske organizacije po svetu namreč začele vse intenzivneje vključevati v boj proti terorizmu, kar nakazuje »pomemben premik v paradigmi policijske dejavnosti« (Pickering in dr. 2008, 15). Zaradi vse močnejše integracije v nacionalnovarnostni sistem so policijske organizacije doživele spremembo prioritet policijskih dejavnosti (Murray 2005, 347), sledile so organizacijske spremembe policijskih organizacij (Maguire in King 2004, 21), pospešeno pa je bilo oblikovanje globalnih partnerstev in tesnejše sodelovanje policije z organi in ustanovami na nacionalnem nivoju (McGarrell in dr. 2007, 142). Protiteroristična vloga policijskih organizacij pomeni hkrati pomeni odmik od t. i. nizkih policijskih dejavnosti (*low policing*)¹⁰, ki se osredotočajo na vsakdanjo kriminaliteto in vzdrževanje javnega reda v korist visoke policijske dejavnosti (*high policing*), za katero je značilna ekstenzivna uporaba kriminalističnih obveščevalnih podatkov in prikritih preiskovalnih ukrepov (Innes in Thiel 2008, 560). Zaradi vse močnejšega vključevanja policijskih organizacij v boj proti terorizmu so vse glasnejši tudi pozivi po preoblikovanju vloge policije v skladu s takšnim modelom policijske dejavnosti, ki bo ustrezno naslavljal grožnjo terorizma. Nenazadnje je tema

¹⁰ Konceptualno razlikovanje med 'nizkimi policijskimi dejavnostmi' (*low policing*) in 'visokimi policijskimi dejavnostmi' (*high policing*) je v anglo-ameriške policijske študije prvi vpeljal Brodeur. Za več glej Brodeur (1983).

relevantna tudi zato, ker v slovenskem akademskem prostoru vloga slovenske policije v boju proti terorizmu doslej še ni bila predmet poskusa celovite analize, ki bi bila umeščena v širši teoretični okvir¹¹.

Avtorica je cilje magistrskega dela oblikovala tako, da se nanašajo na tri sklope: vodilno protiteroristično filozofijo, protiteroristično strukturo in protiteroristično delovanje slovenske policije.

Cilj 1: Analizirati protiteroristično dejavnost slovenske policije znotraj okvira kazenskoprnega modela boja proti terorizmu z uporabo teoretičnih modelov policijske dejavnosti.

Cilj 2: Identificirati in analizirati ključne protiteroristične notranje-organizacijske enote slovenske policije na državni ravni ter oceniti primernost organizacijske umeščenosti.

Cilj 3: Analizirati ključne protiteroristične ukrepe slovenske policije.

1.2 Raziskovalne metode

Za raziskovanje terorizma je na splošno značilno, da se močno opira na uporabo kvalitativnih raziskovalnih pristopov. Kvantitativno raziskovanje terorizma in študije, ki temeljijo na uporabi statističnih metod obdelave podatkov, so namreč relativno redke (Silke 2004, 11). Sistematični pregled člankov o terorizmu, objavljenih med leti 1971 in 2003, ki so ga leta 2006 izvedli Lum, Kennedy in Sherley, je pokazal, da so bili samo trije odstotki člankov empiričnega značaja (McGarrell in dr. 2007, 147). Še manj je opravljenih empiričnih študij, ki ocenjujejo učinkovitost protiterorističnih strategij na splošno ali pa specifičnih protiterorističnih strategij organov kazenskega pregona (prav tam). Prav tako se raziskovanje policijskega dela na splošno v veliki meri opira na uporabo kvalitativnih podatkov oz. kombinacijo raziskovalnih metod. Uporaba kvantitativnih podatkov kot so policijske statistike je za ocenjevanje policijske dejavnosti na nekem področju problematična zaradi več vzrokov (glej Anželj 2001, 162) in lahko poda povsem popačeno sliko stanja (Dobovšek 2009, 247).

Za potrebe magistrske naloge bo uporabljenih več metod raziskovanja, pri čemer bo poudarek na uporabi kvalitativnih podatkov. Uporabljene bodo naslednje metode raziskovanja:

¹¹ Protiteroristične dejavnosti slovenske policije so predmet istoimenskega specialističnega dela avtorja Marentiča (2008), ki pa se ekstenzivno poslužuje uporabe deskriptivne metode analize in dela ne umešča v širši teoretični okvir.

- *metoda analize in interpretacije relevantnih primarnih virov* (normativni in zakonodajni akti EU ter RS),
- *metoda analize in interpretacije sekundarnih virov* (monografije, zborniki, akademski članki, prispevki na konferencah ipd.),
- *metoda analize javno dostopnih statistik* (policijske statistike iz letnih poročil o delu slovenske policije, srednjeročnih in letnih načrtov dela slovenske policije, poročil Europolu ipd.),
- *metoda analize javnomnenjskih raziskav* (raziskave Slovenskega javnega mnenja),
- *metoda družboslovnega intervjuja*¹² (Albert Černigoj¹³, dr. Bojan Dobovšek¹⁴, dr. Jurij Ferme¹⁵, doc. dr. Iztok Prezelj¹⁶).

1.3 Hipoteze

Na podlagi ciljev magistrske naloge je avtorica oblikovala delovne hipoteze, ki jih preverja z uporabo zgoraj navedenih raziskovalnih metod. S hipotezami avtorica torej preverja vodilno filozofijo, ki usmerja protiteroristično delovanje slovenske policije, njeno protiteroristično strukturo (notranjeorganizacijski vidik) ter protiteroristično dejavnost (protiteroristični ukrepi).

Hipoteza 1: *Protiteroristično dejavnost slovenske policije lahko umestimo predvsem v t. i. 'na izvajanju prava temelječ model' policijske dejavnosti za katerega sta značilna poudarek na boju proti kriminaliteti in zakoniti rabi policijskih pooblastil.*

Hipoteza 2: *Umestitev Oddelka za terorizem in ekstremno nasilje kot ključne protiteroristične notranje-organizacijske enote slovenske policije na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih kaznivih dejanj v domeno kriminalistične policije je ustrezna organizacijska rešitev.*

Hipoteza 3: *Ključni protiteroristični ukrep slovenske policije je uporaba t. i. prikritih preiskovalnih ukrepov.*

¹² Z uporabo polstrukturiranega vprašalnika.

¹³ Albert Černigoj je nosilec funkcije vodje Oddelka za terorizem in ekstremno nasilje pri slovenski policiji.

¹⁴ Dr. Bojan Dobovšek je izredni profesor na Fakulteti za varnostne vede, strokovnjak za področje kriminalistike, raziskovalno pa se ukvarja s področjem organizirane kriminalitete ter povezave med organizirano kriminaliteto ter terorizmom.

¹⁵ Dr. Jurij Ferme je nosilec funkcije direktorja Uprave kriminalistične policije (UKP) pri slovenski policiji.

¹⁶ Doc. dr. Iztok Prezelj je visokošolski učitelj na Fakulteti za družbene vede, strokovnjak s področja terorizma in sistemske protiteroristične ureditve ter nosilec predmeta Sodobni terorizem in sistemski protiukrepi na 2. stopnji študija.

1.4 Struktura magistrskega dela

Magistrsko delo je teoretsko-empiričnega značaja, sestavlja ga sedem poglavij.

V *prvem poglavju* so opredeljeni predmet in cilji magistrskega dela, raziskovalne metode, delovne hipoteze ter struktura magistrskega dela.

Drugo poglavje vsebuje opredelitev temeljnih teoretičnih pojmov (terorizem, protiterorizem, protiteroristično delovanje), konceptualni okvir analize – teoretična modela boja proti terorizmu (kazenskopravni model in vojni model) in teoretične modele policijske dejavnosti (militaristično-birokratski model, na izvajanju prava temelječ model, model policijskega dela v skupnosti, model obveščevalno vodene policijske dejavnosti).

Tretje poglavje predstavi kontekst boja proti terorizmu v okviru EU pred in po 11. septembru 2001. Vsebuje ključne normativne in zakonodajne dokumenti EU, ki tvorijo temelj protiteroristične politike EU.

Četrto poglavje vsebuje analizo teroristične ogroženosti Slovenije ter slovenski normativni in kazenskopravni okvir boja proti terorizmu.

Peto poglavje je v celoti posvečeno analizi vloge slovenske policije v boju proti terorizmu in vsebuje podatke empiričnega značaja, pridobljene z metodo družboslovnega intervjuja. V poglavju avtorica analizira protiteroristično strukturo in dejavnost slovenske policije, predvsem kriminalistične policije. Analiza obsega sodelovanje policije z domačimi organi in ustanovami, mednarodno policijsko sodelovanje in specifične protiteroristične ukrepe.

Šesto poglavje je namenjeno preverjanju oz. verifikaciji delovnih hipotez.

V sklepnem, *sedmem poglavju*, avtorica podaja zaključek in interpretacijo rezultatov analize.

2 OPREDELITEV TEMELJNIH TEORETIČNIH POJMOV

2.1 Terorizem

Terorizem, če imamo v mislih »prakso, ki jo označujemo s tem nazivom« (Fossati 2005, 53), je star prav toliko kot človeštvo samo. S terorizmom kot obliko asimetrične varnostne grožnje, kjer države ogrožajo šibkejši nedržavni akterji, so se številne države priče vse bolj soočati po koncu hladne vojne. Tedaj je pomen meddržavnih konfrontacij upadel, hkrati pa je ostro narastel pomen nevojaških in nedržavnih groženj. Mednje v prvi vrsti nedvomno sodi grožnja mednarodnega terorizma, ki zlahka prehaja državne meje in že desetletja predstavlja hud izziv za individualno, nacionalno in globalno varnost ter človekovo svobodo (Anžič 2002, 455). Po terorističnih napadih na ZDA 11. septembra 2001 je mednarodni terorizem dobil oznako ključne grožnje nacionalni, mednarodni in globalni varnosti (Prezelj 2006, 177). 11. september je spremenil paradigmo nacionalne in mednarodne varnosti (Bebler 2010, 27), kar se kaže v preseganju nekdanj pomembnih delitev med zunanjim in notranjim ogrožanjem varnosti, civilnim in vojaškim ter nacionalnim in mednarodnim odzivanjem na krizo (Malešič 2010, 109), pa tudi med državnimi in nedržavnimi akterji (Wenger in Zimmerman 2007, 2).

Z etimološkega stališča je izraz terorizem izpeljanka francoskega izraza *terreur*, ki pomeni teror. V političnem besednjaku se je znašel v času francoske revolucije kot oznaka za strahovlado jakobincev, ki so nasilno obračunavali s svojimi domačimi političnimi nasprotniki. V času t. i. jakobinskega terorja (1793–1794) naj bi bilo izvršenih kar 17.000 zakonitih in približno 23.000 nezakonitih usmrtitev (Greer 1935)¹⁷. Izraz terorizem se prvič pojavi v slovarju *Oxford English Dictionary* s konca 18. stoletja, ki vsebuje dve definiciji terorizma: prva terorizem opredeli kot »vladanje z ustrahovanjem, ki ga je usmerjala in izvajala stranka na oblasti v Franciji v času revolucije med leti 1789–94«, druga pa kot »politiko, katere namen je teroriziranje tistih, proti katerim je sprejeta« (Tilly 2004, 8).

Razumevanje, kaj pravzaprav konstituira terorizem, se skozi prostor in čas nenehno spreminja, spreminjajo pa so se tudi pojavne oblike terorizma samega. Nekdanje ostro ločevanje med notranjim in mednarodnim terorizmom, »v katerem sodelujejo državljani več držav in zajema ozemlje in tarče v več kot eni državi« (Bebler 2006, 26), je vse bolj zastarelo, saj postaja značaj terorizma vse bolj mednaroden. Nekatere oblike terorizma usihajo, kot npr. anarhistični terorizem, katerega tarče so bili koncem 19. in v začetku 20. stoletja najvišji

¹⁷ Greer, Donald. *The Incidence of Terror during the French Revolution. A Statistical Interpretation*. Cambridge, MA: Harvard University Press. V Tilly (2004, 8–9).

predstavniki in ustanove državne oblasti ter levičarski terorizem, čigar cilj je nasilno strmoglavljenje kapitalizma in uvedba skrajno levo usmerjenega družbenopolitičnega sistema kot sta komunizem in socializem (Tičar 2010, 16–17). Spet druge oblike terorizma, kot je nacionalistično-separatistični terorizem, ki stremi k oblikovanju samostojne etnične države z uporabo nasilnih dejanj (prav tam), vztrajajo, kot dokazuje delovanje terorističnih skupin kot sta RIRA (*The Real IRA*) in CIRA (*Continuity IRA*) na Severnem Irskem.

V devetdesetih letih 20. stoletja se je v ZDA pojavila paradigma o t. i. novem terorizmu, v osrčju katere je predpostavka, da je sodobni terorizem »bistveno drugačen od pojavnih oblik terorizma v preteklosti, predvsem pa bolj smrtonosen« (Zimmermann in Wenger 2007, 210). Danes ločnico med klasičnim in sodobnim terorizmom predstavlja povezava med orožjem za množično uničevanje s pojavom versko motiviranih terorističnih organizacij (Pavič 2009, 35). V sodobnem času največjo grožnjo predstavlja fundamentalni islamski terorizem, ki je po 11. septembru po Tičarju (2010, 18) postal ne le problem ZDA, EU in držav članic EU, temveč »celotne zahodne civilizacije«¹⁸.

2.1.1 Definicija terorizma

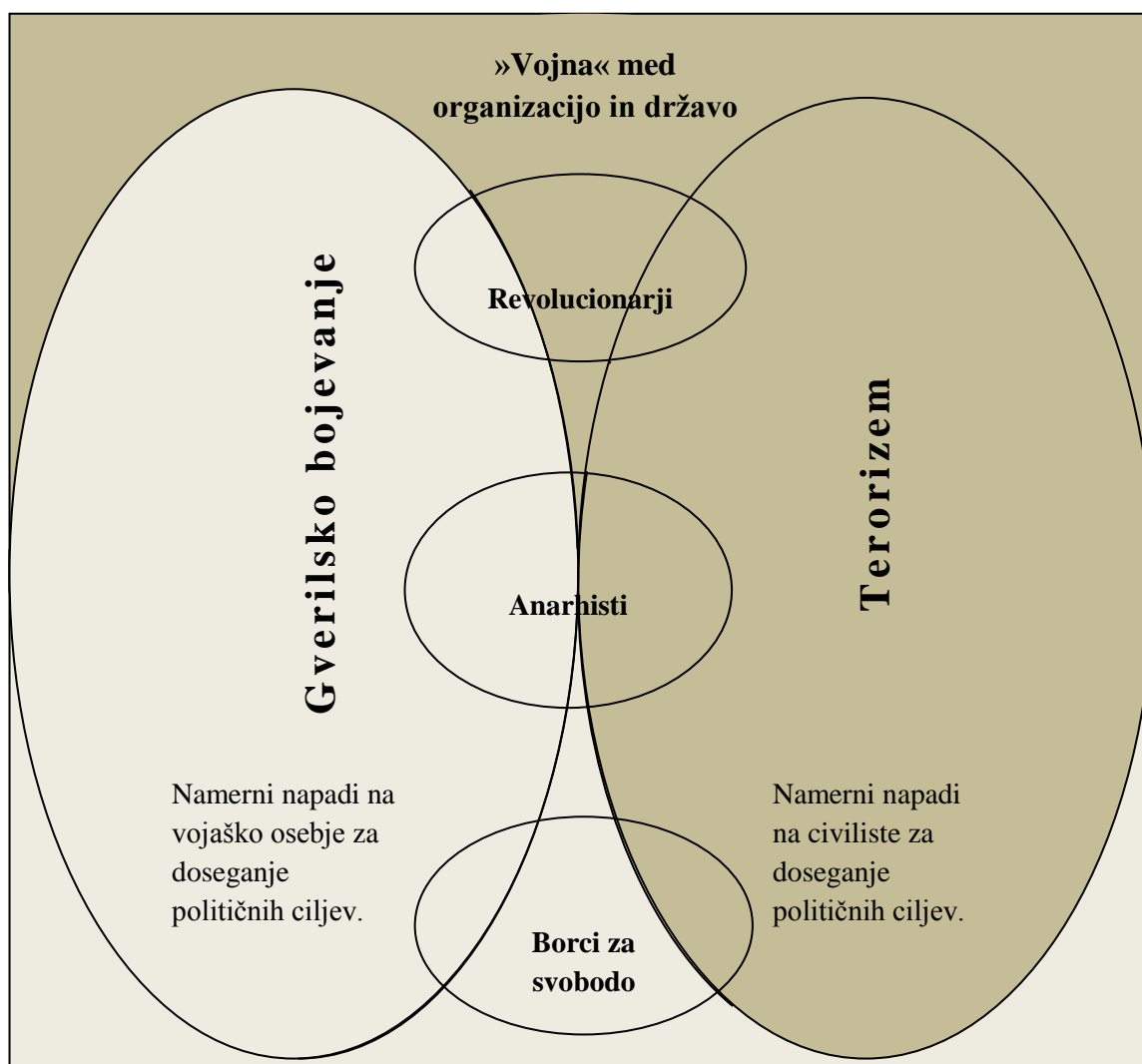
Vprašanje definicije terorizma je problematično, saj ne obstaja ena, enotna in univerzalna definicija terorizma niti katerekoli vrste terorizma. To velja tako z mednarodnopravnega vidika, kot tudi znotraj globalne akademske skupnosti. Številne definicije terorizma tako prihajajo iz akademskih, političnih, pravnih in strokovnih krogov. Preučevanje terorizma je izredno multidisciplinarne narave, saj vzbuja zanimanje strokovnjakov s tako različnih področij kot so psihologija, sociologija, pravo, politologija, varnostne študije in številnih drugih, ki poskušajo osvetliti različne dimenzije pojava, kar vpliva tudi na definicije.

V osemdesetih letih 20. stoletja sta Schmid in Jongman zabeležila kar 109 različnih definicij terorizma, Sharif, Gibbons in Scott pa so v istem obdobju prišli do zaključka, da »ni verjetno, da bo sploh kdaj možen splošen konsenz o katerikoli definiciji« terorizma (Silke 2004, 3). Laqueur (2004, 232) meni, da to pravzaprav »ni presenetljivo, saj ne obstaja univerzalno sprejeta definicija /.../ sploh kateregakoli političnega fenomena« in kot primer navaja fašizem, komunizem in demokracijo. Gibbs (1989, 329) opozarja, da oblikovanje definicije ni sporno le zaradi konceptualnih težav, temveč predvsem ker »bi lahko definicija odsevala ideološko ali politično pristranskost«, kar odraža tudi znani izrek, ki pravi, da je »t/erorist za

¹⁸ Po mnenju avtorice je diskurz, ki v debato o terorizmu vnaša predpostavke, ki temeljijo na idejah o nasprotjih med zahodno in nezahodnimi civilizacijami kontraverzen, saj teži k nevarnemu posploševanju s teroristične fundamentalne islamske skupine na muslimane na splošno.

ene, borec za svobodo za druge¹⁹« (Laqueur 2004, 235). Za označevanje teroristov se pogosto in dokaj neselektivno, še posebno v medijih, pojavljajo različni izrazi kot so verski skrajneži, borci za svobodo, revolucionarji ipd. Različna terminologija povzroča konceptualno zmedo, označitev teroristov kot bojnikov pa je zavajajoča, saj teroristi ne delujejo v kontekstu vojne v pravem pomenu besede in izven okvira mednarodnopravnih pravil o oboroženih spopadih²⁰. Ganor (2008, 21) shematsko ponazarja razmejitve med omenjenimi pojmi in opozarja, da lahko skupine ali organizacije, ki jih označujemo z enakim izrazom (npr. borci za svobodo) včasih umeščamo v krovno kategorijo terorizma, drugič spet ne (glej Shema 2.1).

Shema 2.1: Načini delovanja in cilji nasilnega boja različnih organizacij



Vir: prirejeno po Ganor (2008, 21).

¹⁹ Težava s takšnim pogledom je, da implicira, da je definiranje terorizma v svoji osnovi subjektivno početje, ki je odvisno od vsakokratne ideološke pozicije posameznika, ter, da terorizma kot fenomena ne določuje obstoj objektivno ugotovljivih konstitutivnih elementov.

²⁰ Mišljeno je predvsem mednarodno pogodbeno pravo o oboroženih spopadih kot sta haaško in ženevsko pravo.

Danes je akademski konsenz o minimalni definiciji terorizma kot *nasilja ali grožnje z nasiljem, ki je politično motivirana* (Dobovšek 2002, 589; Enders in Sandler 2004, 121; Rizman 2005, 9; Europol 2012, 4), kar pa je zelo splošna definicija. Številne definicije terorizma se medsebojno razlikujejo povečini le v tem, katere elemente vsebujejo poleg politične motivacije in kolikšno težo jim dajejo. Pavič (2009, 21) navaja tri najpogostejše elemente definicij terorizma:

- terorizem je sredstvo in metoda političnega boja,
- temelji na ustrahovanju in vzbujanju občutka osebne ogroženosti pri prebivalstvu,
- pogosto gre za uporabo fizičnega in psihičnega nasilja, katerega namen je zrušiti avtoriteto države.

Bolj temeljita je opredelitev Richardsonove (2006)²¹, ki terorizem opredeljuje s sedmimi značilnostmi, ki bi jim moralo ustrezati vsako dejanje, da bi ga lahko opredelili kot teroristično:

- je politično navdahnjen,
- je nasilen ali grozi z nasiljem,
- želi posredovati neko sporočilo,
- dejanje in žrtve imajo simboličen pomen,
- izvajajo ga subnacionalne skupine,
- žrtev se razlikuje od občinstva,
- civilisti so namenske tarče.

Večina akademskih in strokovnih definicij ne vključuje elementa nelegalnosti kot opredeljujočega dejavnika terorizma. Izjema je definicija Zveznega preiskovalnega urada ZDA (*Federal Bureau of Investigation – FBI*), ki terorizem opredeljuje kot »/n/ezakonito rabo sile ali nasilja proti osebam ali lastnini z namenom ustrahovanja ali prisiljenja vlade ali civilnega prebivalstva za doseganje političnih ali družbenih ciljev²²« (FBI, 3. odstavek). Definicija je relevantna za obravnavo terorizma z vidika organov kazenskega pregona, saj je za protiteroristično dejavnost policijskih organizacij nezakonitost nujni element opredelitve terorizma. V tem pogledu je terorizem oblika kriminalitete, ki je sicer *politično motivirana*, temeljno vodilo pa predstavlja nacionalni kazenskopравни okvir. Z definiranjem terorizma v pravnem okviru se oblikam terorizma ne odreka le legalnost, temveč avtomatično tudi legitimnost. Opredeljevanje terorizma kot primarno oblike kriminalitete pa je po drugi strani parcialna rešitev, saj se vedno opira na opredeljevanje posamičnih terorističnih kaznivih dejanj kot so umori, atentati, razstrelitve in podobno, ki so politično motivirana in ne na

²¹ Richardson, Louise. 2006. *What Terrorists Want*. New York: Random House. V Canter (2009, 3).

²² Prevod avtorice. V originalu: *The unlawful use of force against persons or property to intimidate or coerce a government, the civilian population or any segment thereof, in the furtherance of political or social objectives.*

abstrakten pojem terorizma samega. Slovenski kazenskoopravni okvir, ki predstavlja temelj za protiteroristično delovanje slovenske policije, bo predstavljen v četrtem poglavju.

2.2 Modeli boja proti terorizmu

Protiterorizem (*counterterrorism, counter-terrorism*) je oznaka za odziv demokratičnih držav na pojav terorizma in vključuje upravljanje celotnega razpona potencialno škodljivih učinkov na ravni države. Protiteroristično delovanje je ožji pojem, saj je omejeno na specifične akterje in njihove konkretne dejavnosti kot del odzivanja na različne pojavne oblike terorizma (Innes 2006, 224). Teoretični modeli boja proti terorizmu se nanašajo na širši pojem protiterorizma.

V debati o terorizmu sta se razvila dva temeljna konceptualna okvira protiteroristične politike oz. dva modela boja proti terorizmu: t. i. **kazenskoopravni model** (*criminal justice model*) in **vojni model** (*war model*)²³ (Fossati 2005, 6; Zimmermann in Wenger 2007, 207; Donahue 2008, 7–10; Perliger in dr. 2009, 1279–80). V okviru kazenskoopravnega modela je bistvenega pomena kriminalizacija političnega nasilja in spopadanje s terorizmom kot s kaznivimi dejanji znotraj kazenskoopravnega sistema. Posledično to pomeni, da se s terorizmom primarno spopadajo organi kazenskega pregona. Znotraj vojnega modela terorizem ni razumljen le kot huda oblika kriminalitete, temveč kot globalna grožnja in hud izziv za nacionalno varnost, ki se ji je potrebno zoperstaviti na vse zamisljive načine, vključno z vojaškimi silami.

Medtem ko kazenskoopravni model opisuje pogloblitve značilnosti odzivanja na pojav terorizma evropskih držav v obdobju po koncu hladne vojne, je vojni model značilen za ZDA. Razloge za različna pristopa gre iskati v sami zgodovini terorističnega ogrožanja, ki je za evropske države prihajalo od znotraj, ZDA pa so po koncu hladne vojne ogrožale predvsem teroristične organizacije, ki so prihajale izven ozemlja ZDA. Kot razlagata Zimmermann Wenger (2007, 206–11), so se evropske države namerno odločile, da »terorizma ne bodo obravnavale kot prevratniškega nasilja, katerega namen je zrušitev liberalne demokratične države in njenih institucij, s čimer bi povzdignile teroristično grožnjo na raven statusa nacionalnovarnostne grožnje, ki bi po vsej verjetnosti zahtevala vključevanje oboroženih sil«. Nasprotno pa so se ZDA zavzemale za takšen protiterorističen pristop, ki je terorizem primarno razumel kot »mednarodno, politično in zarotniško silo, ki se ji je potrebno zoperstaviti na vse zamisljive načine« (prav tam). Z vidika ZDA je terorizem zahteval ukrepanje z vsemi razpoložljivimi sredstvi; diplomatskimi, vojaškimi ter civilnimi.

²³ Nekateri avtorji govorijo o vojaškem (*military*) in ne vojnem (*war*) modelu. Navkljub različni terminologiji gre za vsebinsko identični model.

Percepcija, da je terorizem primarno vojaška in ideološka grožnja, je v Washingtonu že dolgo zakoreninjena²⁴. Čezatlantski razkol je imel pomembne in daljnosežne implikacije: poudarjena »kriminalizacija ali depolitizacija terorizma« (Deflem 2006, 249) v Evropi je pomenila, da je boj proti terorizmu prešel pod avtoriteto civilnih, policijskih in paravojaških sil, medtem, ko je v ZDA odgovornost za boj proti mednarodnemu terorizmu pomenila uporabo vseh razpoložljivih sredstev, tudi vojaških, in je vse bolj prehajala v domeno ministrstva za obrambo²⁵ (Wenger in Zimmermann 2007, 2–3).

Modela boja proti terorizmu sta idealnotipska in pomenita poenostavitev kompleksnega pojava, zato ju je potrebno razumeti primarno kot teoretska pripomočka. V praksi držav je možno istočasno zaslediti elemente obeh modelov (tudi vojni model ima vtan cel spekter kazenskopravnih odzivov). Avtorja Steven in Gunaratna²⁶ kazenskopravni in vojaški model razumeta kot dva ekstremna pola, pri čemer vojaški model zavzema bolj 'ofenzivno držo', kazenskopravni pa bolj 'defenzivno'. Po mnenju avtorice Donahue (2008, 9), nobeden izmed modelov ne nudi popolnoma ustreznega okvira odziva na pojav terorizma, saj kot pravi, »terorizem ni niti vojna niti kriminal«, temveč »nekaj drugega«. Zaradi omejitev obeh modelov številni menijo, da si je »potrebno domisliti bolj preventivnega in vseobsegujočega odziva« (Gunaratna 2007, 175). Po terorističnih napadih 11. septembra se je razkorak med tradicionalno ameriškim ter evropskim kontinentalnim protiterorističnim pristopom deloma zmanjšal, oblikovalo pa se je tudi splošno prepričanje, da so lahko ukrepi držav kot odziv na varnostne grožnje kot je terorizem uspešni samo, če so celoviti, kar pomeni, da morajo zajemati različne dejavnosti kot so ekonomske, obveščevalne, vojaške, diplomatske, transportne, policijske, kriminalistične in druge, ki imajo za cilj ne le odpravljanje posledic sodobnega ogrožanja varnosti, temveč tudi odpravljanje vzrokov nastanka samega ogrožanja (Buzan in dr. 1998)²⁷.

²⁴ Takšni percepciji lahko pripišemo tudi odziv ZDA na teroristične napade 11. septembra, saj je administracija ameriškega predsednika Busha Ml. kot odgovor na napade oblikovala politiko, ki jo je poimenovala 'vojna proti terorizmu' (*war on terrorism*), navkljub dejstvu, da ni šlo za vojno v pravem pomenu besede (oz. v mednarodnopravnem pomenu). Podobna dikcija je že desetletja v veljavi v ZDA kot politika do nelegalnih drog, znana pod sloganom 'vojna proti drogam' (*war on drugs*).

²⁵ *U. S. Department of Defense*.

²⁶ Steven, Graeme C.C. in Rohan Gunaratna. 2004. *Counterterrorism: A Reference Handbook*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO. V Innes in Thiel (2008, 558).

²⁷ Buzan, Barry, Ole Weaver in Jaap de Wilde. 1998. *Security: A Framework for Analysis*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers. V Grizold (2005, 24–5).

2.3 Modeli policijske dejavnosti

Policijska dejavnost (*policing*) v širšem smislu je del širšega procesa družbene regulacije, v ožjem smislu pa je policijska dejavnost sklop funkcij, ki jih izvaja policija kot institucija. Širše razumevanje policijske dejavnosti kot družbene funkcije izhaja iz predpostavke, da mnoge institucije, ki navkljub temu, da nimajo nikakršne formalne vloge v regulaciji družbenega življenja, v praksi prispevajo k razvoju in podpori družbenih norm, ki so temelj neke družbene ureditve (Rowe 2008, 3–4). V skladu s takšnim razumevanjem, je policijska dejavnost zelo kompleksen proces, ki ne poteka izolirano ali neodvisno od okolja, temveč jo oblikujejo različni dejavniki, hkrati pa policijska dejavnost tudi sama oblikuje družbo in skupnost, v kateri se odvija (Pagon 1998, 11).

Modeli policijske dejavnosti so v osnovi organizacijski modeli, ki se uporabljajo kot konceptualni pripomočki pri analizi policijske dejavnosti. Razločujejo se na podlagi vodilne filozofije in temeljnih predpostavk, ki jih vsebujejo. Vsak model policijske dejavnosti implicira obstoj določenih vrednot, norm in ciljev in odgovarja na specifična vprašanja kot je npr. vprašanje vloge preventivne policijske dejavnosti. Modelov policijske dejavnosti ne smemo enačiti s konkretno policijsko organizacijo, saj se znotraj delovanja konkretne policijske organizacije vedno pojavljajo elementi različnih modelov. Prevlada določenega modela v specifični organizaciji izraža prevlado določene skupine znotraj te organizacije kot tudi zunaj organizacije v širši politični in družbenoekonomski areni (Ponsaers 2001, 471–3).

Za tradicionalne modele policijske dejavnosti postaja vse bolj očitno, da so za policijsko dejavnost v postmodernej družbi, ki se sooča z novimi izzivi kot je terorizem, vse bolj neučinkoviti. Kljub temu nekateri avtorji, podobno kot Clark (2005, 654), opozarjajo, da obstaja nevarnost, da se bo v času terorizma policija vse bolj naslanjala na tradicionalistične modele kot je **militaristični model oz. militaristično-birokratski model policijske dejavnosti** (*military-bureaucratic model*). To bi pomenilo paravojaški odziv policije, ki se neizmerno opira na sposobnost države, da terorizem zatre s surovo močjo. Zgodovinsko gledano so se namreč vse policijske organizacije oblikovale v skladu z militarističnim modelom, za katerega so značilne togost, hierarhična organiziranost, centralizirano vodenje in odločanje od zgoraj navzdol, ki je podobno vojaškemu, zaprtost, konservativnost in represivna orientacija. Cilj policijske dejavnosti znotraj tega modela je vzdrževanje zakona, reda in miru preko uporabe monopola nad fizično močjo in prisilo. Policijska diskrecija je omejena, poudarjena je vloga notranjih pravil in odgovornosti. Ta se vzpostavlja samo znotraj organizacije same, navzven pa se ne vzpostavlja, zaradi česar obstaja med policijo in

javnostjo velika razdalja. Policijska organizacija se ne odziva na zahteve, ki izhajajo iz širšega okolja. Poudarek znotraj modela je na visoki stopnji profesionalizacije in tehnična usmerjenost (Ponsaers 2001, 491–2; Banutai in dr. 2006, 587–8).

Ena izmed ključnih dilem boja proti terorizmu je, kako naj država hkrati zagotavlja varnost in spoštovanje demokratičnih vrednot. Delovanje policijskih organizacij v skladu z zakonom je zato eden izmed najpomembnejših vidikov demokratičnih družb (Skogan in Meares 2004, 66). **Na izvajanju prava temelječ model oz. legalistični model** (*lawful policing model*), ki se je oblikoval kot kritika militarističnega modela, kot najvišjo vrednoto policijskega delovanja prepoznava prav zakon, zanj pa je značilen poudarek na boju proti kriminalu oz. kriminaliteti. Primarna naloga policijskih organizacij je striktno uveljavljanje zakonov, ki so sredstvo in končni cilj policijske dejavnosti. Logika, ki ji policijska organizacija sledi, je pravna logika. Interakcija z okoljem je formalna, instrumentalna (omejuje se na obveščanje ljudi o kriminaliteti, javnost vidi kot informatorje) in reaktivna, saj se vloga preventive ne poudarja. Čeprav je stopnja individualne avtonomije v primerjavi z militaristično-birokratskim modelom višja, je policijska diskrecija še vedno močno omejena (z zakonom). Legitimnost se išče v legalni rabi pooblastil, med legalnostjo in legitimnostjo delovanja pa je postavljen enačaj. Poudarjena je profesionalizacija policijske dejavnosti, ki se gradi z usposabljanjem in izpopolnjevanjem policistov (Ponsaers 2001, 491–2; Banutai in dr. 2006, 588).

Tisti, ki trdijo, da je terorizem v svoji osnovi problem civilne družbe kot npr. Pickering in dr. (2008, 1), zaradi česar je vključevanje skupnosti v policijsko protiteroristično dejavnost ključnega pomena, so zagovorniki t. i. **modela policijskega dela v skupnosti** (*community-oriented policing*). Kot primeren okvir za protiteroristično delovanje policije se pojavlja v državah z znatnim deležem priseljskih skupnosti, še posebno iz večinsko muslimanskih držav, kot npr. v Avstraliji. Policija znotraj tega modela v okviru protiteroristične vloge skrbi za uspešno integracijo skupnosti, znotraj katerih obstaja nevarnost odtujitve od večinske skupnosti, radikalizacije in poseganja po nasilnih in terorističnih metodah izražanja nezadovoljstva. Model močno poudarja potrebo po preventivni in proaktivni policijski dejavnosti, kar naj bi se dosegalo s partnerskim odnosom med policijo ter skupnostmi, kjer deluje. Prioritetna področja policijske dejavnosti narekujejo težave skupnosti, iz katere policijska organizacija tudi črpa del svoje legitimnosti. Odločanje je decentralizirano, sistem pa je odprt, inovativen in demokratičen, dovoljuje pa tudi polje diskrecijskega delovanja. Policija je usmerjena v zagotavljanje storitev, izpolnjuje pričakovanja javnosti in poskuša

zagotavljati višjo kakovost življenja prebivalcev (Ponsaers 2001, 491–2; Banutai in dr. 2006, 589–90).

V zadnjem času so najglasnejši pozivi po implementaciji **modela obveščevalno vodene policijske dejavnosti** (*intelligence-led policing* – ILP), tudi specifično kot okvira za protiteroristično policijsko dejavnost (Kopal ND; Innes 2006; McGarrell in dr. 2007; Ratcliffe 2008²⁸). Za napade 11. septembra 2001 je bilo večkrat zapisano, da so predstavljali odpoved obveščevalne skupnosti, kamor lahko v širšem smislu zaradi pridobivanja kriminalističnih obveščevalnih podatkov, štejemo tudi policijo. Tudi trendi v policijski industriji v zahodnem svetu kažejo na vse večji pomen kriminalistične obveščevalne dejavnosti v boju proti terorizmu. K okolju, ki je naklonjeno kriminalistični obveščevalni dejavnosti, so vodili predvsem naslednji dejavniki (Ratcliffe ND, 2–3):

- odpoved tradicionalne policijske dejavnosti in povečano povpraševanje po policijski dejavnosti, ki je presegalo ponudbo,
- izboljšave informacijske tehnologije,
- pritiski po večji menedžerski profesionalizaciji, povezani z zahtevami po večji policijski učinkovitosti in uspešnosti,
- porast resne in organizirane kriminalitete²⁹.

Bistveno za model ILP je da, policijska obveščevalna dejavnost vodi preiskovalno dejavnost in ne obratno, kjer preiskovalna dejavnost vodi policijsko obveščevalno dejavnost (*investigation-led intelligence*). Ključno za model ILP je zbiranje in analiziranje kriminalističnih obveščevalnih podatkov in delovanje na njihovi podlagi. V svojem bistvu je model proaktivno in preventivno usmerjen ter v policijsko dejavnost vnaša strateški nivo, ki nadomešča bolj *ad hoc* pristope. Kot pravi Ratcliffe (2008, 87), so temeljne značilnosti obveščevalno vodene policijske dejavnosti naslednje:

- obveščevalno-vodena policijska dejavnost je filozofija oz. poslovni model upravljanja,
- cilj je doseganje zmanjšanja kriminala ter preprečevanje in omejevanje kaznivih dejanj,
- vsebuje način upravljanja od zgoraj navzdol,
- vsebuje kombiniranje analiz s kraja kaznivih dejanj in kriminalistično-obveščevalnih podatkov o storilcih kaznivih dejanj,
- kriminalistično-obveščevalni podatki se uporabljajo za objektivno sprejemanje odločitev o razporejanju razpoložljivih policijskih sredstev,
- usmerja preiskovalne dejavnosti v aktivne storilce in storilce hujših kaznivih dejanj.

Predstavljeni modeli policijske dejavnosti so le nekateri izmed obstoječih modelov, izbrani pa so glede na kriterij, ali se v akademski oz. strokovni literaturi pojavljajo kot potencialni okvir za protiteroristično policijsko dejavnosti. Znotraj globalne policijske skupnosti ne obstaja

²⁸ Ratcliffe, Jerry. 2008. *Intelligence-Led Policing*. Devon: Willan Publishing. V Potparič in Dvoršek (2010, 19).

²⁹ Sem lahko v širšem smislu prištevamo tudi terorizem.

konsenz o enem in edinem primernem modelu policijske dejavnosti kot vodilnem okviru za policijsko protiteroristično dejavnost, zato je nabor modelov do določene mere stvar subjektivne presoje.

Avtorica bo na temelju značilnosti predstavljenih modelov v poglavju o verifikaciji hipotez preverjala, skladno s katerim izmed modelov policijske dejavnosti je mogoče najtočneje opredeliti protiteroristično dejavnost slovenske policije oz. katero filozofijo, ki je v ozadju teoretičnih modelov, je moč označiti kot vodilno filozofijo slovenske policije v boju proti terorizmu. Pri tem se bo opirala tudi na tabeli, ki vsebujeta primerjavo med temeljnimi značilnostmi obravnavanih modelov policijske dejavnosti (Priloga A in Priloga B) ter na tabelo o značilnostih tradicionalnega pristopa k policijski dejavnosti (Priloga C).

3 BOJ PROTI TERORIZMU V OKVIRU EU

Za razumevanje konteksta, v katerem se odvija protiteroristična dejavnost slovenske policije, je poznavanje razvoja in vsebine normativnega in zakonodajnega okvira EU bistvenega pomena. Temeljni zakonodajni, normativni in strateški dokumenti EU predstavljajo namreč okvir za protiteroristično politiko v Sloveniji. Ker ključno prelomnico za normativno in zakonodajno dejavnost EU na področju protiterorizma predstavlja 11. september 2001, je poglavje razdeljeno na del pred in del po 11. septembru 2001.

3.1 Normativni in zakonodajni razvoj v EU pred 11. septembrom 2001

Spopadanje s terorizmom v Evropi poteka že relativno dolgo. Zgodovinsko so se s pojavom terorizma najbolj spopadale 'stare' države članice EU kot so Španija, Italija, Nemčija in Velika Britanija³⁰. Zametki evropske protiteroristične politike segajo v čas pred ustanovitvijo EU s pričetkom Evropskega političnega sodelovanja (*European Political Cooperation – EPC*), ko so v sredini sedemdesetih let države članice Evropskih skupnosti (v nad. Skupnosti) pričele oblikovati to, čemur bi lahko rekli »protiteroristična politika na operativnem nivoju« (Bures 2008, 2–3). Vlade evropskih držav so grožnjo terorizma naslovile preko medvladnih forumov kot sta skupina TREVI (*Terrosim, Radicalism, Extremism and Political Violence*) in še bolj neformalni PWGOT (*Police Working Group on Terrorism*). Skupina TREVI je bila ustanovljena leta 1975 s strani visokih policijskih uradnikov, sestavljalo pa jo je več delovnih skupin, katerih naloga je bila pospeševanje sodelovanja pri zatiranju terorizma in izmenjava podatkov o organizaciji, opremljenosti in usposabljanju policij pod nadzorom Evropskega sveta (v nad. ES, tudi Svet). Z ustanovitvijo skupine TREVI je policija prvič dobila stalni evropski organ za politično in policijsko usklajevanje, v katerem so policije držav članic odigrale pomembno vlogo (Celar 1996, 15). Z uveljavitvijo Maastrichtske pogodbe³¹ in nastankom EU sta bila neformalna okvira EPC in skupina TREVI združena znotraj tretjega

³⁰ Velika Britanija in Španija sta bili desetletja tarči nacionalno-separatističnega terorizma. Irska republikanska armada (*Irish Republican Army – IRA*) si je z nasilnimi sredstvi prizadevala za priključitev severnega dela irskega otoka, ki je pod britansko državno oblastjo, Republiki Irski, medtem ko je Baskovska domovina in svoboda (*Euskadi ta Askatasuna – ETA*) izvajala napade s ciljem odcepitve in osamosvojitve Baskije izpod španske državne oblasti. V sedemdesetih in osemdesetih letih 20. stoletja so bile v evropskem prostoru aktivne predvsem levičarske teroristične organizacije kot sta nemška Frakcija rdeče armade (*Rotee Armee Fraktion – RAF*) in italijanske Rdeče brigade (*Brigatte rosse – BR*).

³¹ Pogodba o Evropski uniji (PEU) – *Treaty on the European Union*, znana tudi kot Maastrichtska pogodba – *Treaty of Maastricht*, sprejeta 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavi od 1. novembra 1993. Originalne pogodbenice so bile poleg šestih ustanoviteljic Skupnosti (Belgija, Francija, Zvezna republika Nemčija, Italija, Luksemburg, Nizozemska), še Danska, Irska in Velika Britanija.

stebra EU³², formalno imenovanega 'sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev' (*Justice and Home Affairs* – JHA). Sodelovanje v tretjem stebru EU je pomenilo medvladno, torej politično sodelovanje držav članic EU (Bohinc 2012, 18), ki so imele možnost ohranjanja visoke stopnje nadzora nad razvojem politik in instrumentov v njem (Baker 2010, 189). Številna protiteroristična orodja so bila vključena v tretji steber EU kot logična posledica pglavitnega cilja ustanovitve EU – ustanoviti območje prostega pretoka ljudi in dobrin znotraj ozemelj držav članic EU. Za umestitev protiterorističnih kompetenc znotraj tretjega stebra je bila ključna »predpostavka, da je terorizem, če ne več ekskluzivno domači kriminalitetni problem posamezne države članice, potem zagotovo notranji varnostni problem EU« (Zimmermann in Wenger 2007, 214). Poleg tega je narava tretjega stebra odsevala dve pomembni prepričanji držav članic EU; prvič, »da so ilegalne imigracije, trgovina z drogo ter druge oblike organiziranega kriminala tesno povezane s terorizmom, ter, da teh *kriminalnih aktivnosti* ni smiselno obravnavati ločeno, ter drugič, da so bile evropske države v primerjavi z zadevami kazenskega pregona močno nezaupljive do katerekoli organizacije, nadsacionalne ali medvladne, ki bi se vmešavala v njihovo politično občutljivo notranjo varnost« (prav tam). Maastrichtska pogodba je terorizem obravnavala kot resno obliko kriminalitete, ki jo je potrebno preprečevati in se proti njej boriti z oblikovanjem skupne akcije na tri načine (Bures 2008, 3) :

- s tesnejšim sodelovanjem med policijskimi silami, carinskimi organi ter drugimi organi, vključno z Europolom,
- s tesnejšim sodelovanjem med pravosodnimi in drugimi kompetentnimi organi držav članic,
- s približevanjem pravil o kazenskih zadevah.

Poglavitni cilj Amsterdamske pogodbe³³, ki je sledila, je bilo postopno oblikovanje območja svobode, varnosti in pravice (*area of freedom, security and justice*), skupne politike na področju kriminalitete in terorizma pa je obravnavala znotraj koncepta varnosti (Furman in dr. 2012, 7). Leta 1999 je bil na posebnem zasedanju ES v Tampereju na Finskem sprejet prvi večletni program dela na področju pravosodja in notranjih zadev, znan pod imenom Program

³² Z Maastrichtsko pogodbo je bila oblikovana tristebna struktura EU. Prvi steber EU je predstavljal temelj gospodarske povezanosti držav EU, sestavljale pa so ga vse Skupnosti. V drugi steber EU je bilo umeščeno sodelovanje na področju skupne in zunanje ter varnostne politike. Le za prvi steber EU so veljali primarnost, avtonomnost, neposredna uporabnost in učinkovanje ter nadsacionalnost.

³³ Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte – *The Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts*, sprejeta 2. oktobra 1997 v Amsterdamu, v veljavi od 1. maja 1999.

iz Tampereja³⁴. Program, ki se je nanašal na obdobje 1999–2004, je vseboval politične smernice in cilje na več³⁵ področjih, osnoval pa je tudi podlago za tesnejše policijsko in pravosodno sodelovanje, ki temelji na medsebojnem zaupanju in priznavanju v sklopu preprečevanja in boja proti kriminaliteti in terorizmu (MNZ; MNZ NDa). Na podlagi sklepov iz Tampereja je bil ustanovljen tudi Urad za evropsko pravosodno sodelovanje (*The European Union's Judicial Cooperation Unit* – EUROJUST, tudi Eurojust).

Pogodba iz Nice³⁶, v veljavi od leta 2003, je preimenovala tretji steber EU v 'policijsko in pravosodno sodelovanje na področju kazenskih zadev' (Bohinc 2012, 18).

Pregled razvoja boja proti terorizmu v evropskem prostoru kaže, da se je sprva medvladno sodelovanje evropskih držav v obdobju pred ustanovitvijo EU, po njej vse bolj institucionaliziralo in postajalo oblikovano ne le kot problem posameznih držav članic, temveč kot skupni varnostni izziv EU kot celote. Vendarle je bil protiterorizem, kot opominja Bures, celo v devetdesetih letih dojet prvenstveno, če ne že izključno, kot nacionalna zadeva, poudarek pa je bil na bi- in multilateralnem sodelovanju med državami članicami EU o posameznih težavah in primerih (Bures 2008, 3). Ključni mejnik in prelomno točko, ki je spodbudila EU k oblikovanju protiteroristične politike v pravem pomenu besede, predstavljajo teroristični napadi na ZDA 11. septembra 2001.

3.2 Normativni in zakonodajni razvoj v EU po 11. septembru 2001

Takoj neposredno po 11. septembru si je EU zadala cilj usklajenega delovanja proti terorizmu kot eni izmed prioritet EU. Do takšnega zaključka je prišel tudi ES 21. septembra 2001, ki je na izredni seji potrdil, da terorizem za svet in Evropo predstavlja realno grožnjo ter sprejel prvega izmed akcijskih načrtov, Akcijski načrt EU za boj proti terorizmu³⁷. V njem je predvidel številne protiteroristične ukrepe, mdr. izboljšanje policijskega in sodnega sodelovanja s posebnim poudarkom na potrebi po Evropskem priporočnem nalogu, seznamu

³⁴ Sklepi predsedstva Evropskega sveta z dne 15. in 16. oktobra 1999 iz Tampereja – *Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions*, znani tudi kot Program iz Tampereja. 1999. Sprejelo jih je predsedstvo Evropskega sveta na posebnem srečanju 15. in 16. oktobra v Tampereju na Finskem.

³⁵ Ta področja so: oblikovanje enotne azilne in migracijske politike, oblikovanje evropskega območja pravice (v ta namen je bil ustanovljen Eurojust) ter preprečevanje in boj proti kriminaliteti.

³⁶ Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte – *The Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts*, sprejeta 26. februarja 2001 v Nici, v veljavi od 1. februarja 2003.

³⁷ *Conclusions and Plan of Action of the extraordinary European Council meeting on 21 September 2001*, znan kot Akcijski načrt EU za boj proti terorizmu – *The EU Action Plan to Combat Terrorism*. 2001. Sprejel ga je Evropski svet na izrednem zasedanju 21. septembra.

teroristov in terorističnih organizacij, pripravi skupne definicije terorizma in izboljšanju izmenjave informacij (Prezelj 2008, 18–19).

S sprejemom Okvirnega sklepa Sveta EU o boju proti terorizmu³⁸ leta 2002 je bil oblikovan pravni temelj za pregon teroristov v EU, ki je izjemnega pomena, saj so v njem opredeljena teroristična kazniva dejanja, kazniva dejanja v povezavi s teroristično skupino in kazniva dejanja v povezavi s terorističnimi dejavnostmi. Teroristična kazniva dejanja (*terrorist offences*)³⁹ je EU opredelila kot »namerno povzročena kazniva dejanja posameznikov ali skupin proti eni ali več državam, njihovim institucijam ali ljudem, s ciljem ustrahovanja in resnega spreminjanja ali uničenja politične, gospodarske ali družbene strukture« (Sklep Sveta 2002/475/PNZ, 1. čl.), teroristično skupino⁴⁰ kot »strukturirano skupino več kot dveh oseb, ki se ustanovi za določen čas in usklajeno izvaja teroristična kazniva dejanja« (Sklep Sveta 2002/475/PNZ, 2. čl.), kazniva dejanja v povezavi s terorističnimi dejavnostmi (*offences linked to terrorist activities*) pa so v Okvirnem sklepu opredeljena taksativno⁴¹.

Po terorističnih napadih v Madridu leta 2004 je ES sprejel Deklaracijo o boju proti terorizmu⁴², ki predstavlja konsolidacijo že identificiranih rešitev za boj proti terorizmu in vzpodbudo za njihovo bolj učinkovito implementacijo (Prezelj 2008, 22). Deklaracija je pomembna predvsem zaradi sedmih strateških ciljev, ki jih vsebuje (Grizold 2005, 66; Prezelj 2008, 22):

- poglobiti mednarodni konsenz in krepi mednarodno sodelovanje v boju proti terorizmu,

³⁸ Okvirni sklep Sveta EU o boju proti terorizmu (2002/475/PNZ) – *Council Framework Decision on Combating Terrorism of 13 June 2002 (2002/475/JHA)*. 2002. Sprejel ga je Svet EU 13. junija v Luksemburgu.

³⁹ Teroristična kazniva dejanja so:

- 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,
- ugrabitev letal, ladij ali drugih sredstev javnega ali tovrnega transporta,
- proizvodnja, posedovanje, nakup, prevoz, dobava ali uporaba orožja, razstreliv ali jedrskega, biološkega ali 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, da se bo izvršilo katero od dejanj, naštetih v točkah (a) do (h).

⁴⁰ Pri tem strukturirana skupina pomeni skupino, ki ni sestavljena zgolj naključno za takojšnjo izvršitev kaznivega dejanja in nima nujno uradno določenih vlog svojih članov, kontinuitete članstva oz. razvite strukture.

⁴¹ Mednje sodijo ndr. tatvine z namenom povzročanja terorističnih KD, izsiljevanje z namenom povzročanja terorističnih KD, ponarejanje osebnih in drugih uradnih dokumentov z namenom povzročanja terorističnih KD, spodbujanje, podpiranje in poskus terorističnih KD ter pomoč pri izvedbi KD iz 1.–3. čl. Okvirnega sklepa.

⁴² Deklaracija o boju proti terorizmu – *Declaration on Combating Terrorism*. 2004. Sprejel jo je Evropski svet 25. marca v Bruslju.

- teroristom preprečiti dostop do finančnih in drugih materialnih virov,
- povečati učinkovitost delovnih teles EU in držav članic pri preiskovanju in kaznovanju teroristov ter pri preprečitvi terorističnih napadov,
- zagotoviti varnost mednarodnega prometa in učinkovit sistem nadzora na zunanjih mejah,
- povečati učinkovitost EU in držav članic pri odpravljanju posledic terorističnega napada,
- nasloviti dejavnike, ki prispevajo k podpori terorizmu in teroristični rekrutaciji,
- v okviru zunanjih odnosov EU osredotočiti se na tretje države, ki nimajo dovolj razvitih zmogljivosti za boj proti terorizmu.

Na temelju sedmih strateških ciljev deklaracije je bil sprejet revidiran Akcijski načrt za boj proti terorizmu⁴³, ki je te cilje razširil, določil preko 150 protiterorističnih ukrepov ter institucije, ki so kompetentne za njihovo izvajanje (Prezelj 2008, 22).

V luči terorističnih napadov na London 7. julija 2005 je sledilo sprejetje Strategije EU za boj proti terorizmu⁴⁴ kot ključnega protiterorističnega ukrepa EU. Strategija je izrednega pomena, saj določa način odzivanja EU na grožnjo terorizma po letu 2005 in celovito definira protiteroristične aktivnosti EU. Terorizem opredeljuje kot kazniv in neopravičljiv v vseh okoliščinah, za zmanjševanje teroristične grožnje in ranljivosti za napade pa terja delo na nacionalni, evropski in mednarodni ravni. Strategija določa, da imajo države članice EU primarno odgovornost v boju proti terorizmu, EU pa prispeva dodano vrednost s krepitvijo nacionalnih kapacitet, omogočanjem evropskega sodelovanja, razvojem kolektivnih kapacitet ter s promocijo mednarodnega partnerstva (Prezelj 2008, 26–7). Prispevek dodane vrednosti EU na področju boja proti terorizmu je prikazan v Shemi 3.1.

⁴³ Akcijski načrt EU za boj proti terorizmu – *EU Plan of Action on Combating Terrorism*. 2004. Sprejel ga je Svet EU 15. junija v Bruslju.

⁴⁴ Strategija EU za boj proti terorizmu – *The European Union Counter-Terrorism Strategy (14469/05)*. 2005. Sprejel jo je Svet EU 30. novembra v Bruslju.

Shema 3.1: Prispevek dodane vrednosti EU na področju boja proti terorizmu

| EVROPSKA UNIJA PRISPEVA DODATNO VREDNOST: | | | |
|---|--|--|--|
| Krepitev nacionalnih kapacitet | Omogočanje/olajševanje evropskega sodelovanja | Razvoj kolektivnih kapacitet | Promocija mednarodnega partnerstva |
| Uporaba najboljših praks, deljenje znanja in izkušenj z namenom izboljšanja nacionalnih sposobnosti za preprečevanje, zaščito, pregon in odzivanje na terorizem, vključno preko izboljšanega zbiranja in analize informacij ter obveščevalnih podatkov. | Sodelovanje za varno izmenjavo informacij med državami članicami in institucijami. Ustanovitev in ocenjevanje mehanizmov za lažje sodelovanje, vključno s policijskim in sodnim sodelovanjem, kjer je to potrebno ali primerno preko zakonodaje. | Zagotavljanje kapacitet EU za razumevanje in oblikovanje skupnih politik kot odziv na teroristične grožnje, kar najboljša uporaba kapacitet teles EU kot so Europol, Eurojust in dr. | Sodelovanje preko meja EU, še posebno z OZN, drugimi mednarodnimi organizacijami in ključnimi tretjimi državami; poglobitev mednarodnega konsenza, izgradnja kapacitet in okrepitev sodelovanja za protiterorizem. |
| vsi stebri prispevajo k | | | |
| PREPREČEVANJE | ZAŠČITA | PREGON | ODZIV |

Vir: prirejeno po Prezelj (2008, 27).

Strategija EU za boj proti terorizmu temelji na konceptu štirih stebrov boja proti terorizmu: preprečevanje (naslavljanje temeljnih vzrokov terorizma), zaščita (varnostni ukrepi), pregon (uporaba obveščevalnih podatkov za zajetje teroristov) in odzivanje (krizni odziv) (Keohane 2008, 131). T. i. štirje stebri strategije so prikazani v Shemi 3.2.

Shema 3.2: Štirje stebri Strategije EU za boj proti terorizmu

| STRATEŠKA ZAVEZA | | | |
|---|--|---|---|
| <i>Boriti se proti terorizmu na globalni ravni ter hkrati spoštovati človekove pravice, narediti Evropo za varnejšo, omogočati državljanom, da živijo v območju svobode, varnosti in pravice.</i> | | | |
|  PREPREČEVANJE |  ZAŠČITA |  PREGON |  ODZIV |
| Odvračati ljudi od terorizma z odpravljanjem dejavnikov ali temeljnih vzrokov terorizma, ki vodijo v radikalizacijo in rekrutiranje v Evropi ali po svetu. | Zaščititi državljane in infrastrukturo ter zmanjšati ranljivost za napad, kar vključuje izboljšano varovanje meja, prometa in kritične infrastrukture. | Preganjati in preiskovati teroriste preko naših meja in na globalni ravni; onemogočiti načrtovanje, potovanje in komuniciranje; onemogočiti podporne mreže, prekiniti financiranje in dostop do materialov za napade in privedi teroriste pred sodišča. | Pripraviti se, v duhu solidarnosti, na obvladovanje in zmanjševanje posledic terorističnega napada z izboljšanjem kapacitet za soočanje z učinki napada, koordinacijo odzivanja in za odzivanje na potrebe žrtev. |

Vir: prirejeno po Prezelj (2008, 25).

Terorizem kot grožnjo varnosti EU opredeljujejo temeljni strateški dokumenti EU s področja varnosti – t.i. varnostne strategije, ki določajo skupne varnostne grožnje in izzive, opredeljujejo skupno varnostno politiko in načela notranje varnosti za EU. Evropska varnostna strategija iz leta 2003 je kot ključno grožnjo varnosti državam članicam EU na prvem mestu navedla prav terorizem⁴⁵ ter opozorila, da je »Evropa tako tarča kot oporišče teroristov« (Evropska varnostna strategija EU, 3). Strategija opozarja, da nobena izmed novih varnostnih groženj »ni popolnoma vojaška, niti se z njo ne moremo spopadati s popolnoma vojaškimi sredstvi« (Evropska varnostna strategija EU, 7). Do problematike terorizma predlaga širok pristop EU, za spopadanje z njim pa predpisuje »kombinacijo obveščevalnih, policijskih, vojaških in drugih sredstev« (prav tam). Tudi Strategija notranje varnosti za

⁴⁵ Sledijo: širjenje orožij za množično uničevanje, regionalni konflikti, propadle države in organiziran kriminal.

Evropsko unijo: oblikovanje evropskega modela varnosti⁴⁶ iz leta 2010, ki določa model evropske varnosti, pri opredeljevanju skupnih groženj oz. glavnih izzivov za notranjo varnost EU⁴⁷ na prvem mestu navaja »terorizem v vseh oblikah« (Strategija notranje varnosti, 13). Zanj pravi, da je zaradi »svetovnega dosega, uničujočih posledic, sposobnosti novačenja novih pripadnikov z radikalizacijo in razširjanjem propagande po spletu ter zaradi raznolikih načinov financiranja, pomembna in vseskozi razvijajoča se grožnja« varnosti EU (prav tam).

Po letu 2001 je ES sprejel tudi dva nova večletna programa s področja pravosodja in notranjih zadev, ki sta sledila že omenjenemu Programu iz Tampereja, in ki vsebujeta pomembne prioritete in usmeritve. Prvi, Haaški program za krepitev svobode, varnosti in pravice v EU⁴⁸, ki se je nanašal na obdobje 2004–2009, je predvidel boljše operativno policijsko in pravosodno sodelovanje držav članic, zblíževanje zakonodaje ter razvoj skupnih politik (MNZ NDb, 1. odstavek), za njegovo implementacijo pa je bil sprejet Akcijski načrt za implementacijo Haaškega programa⁴⁹. Akcijski načrt je konkretiziral usmeritve programa in navedel 10 prioritetnih nalog, ki naj bi jim EU in države članice EU v času veljavnosti programa namenile posebno pozornost. Te prioritete sodijo v vsa tri področja; svobodo, varnost in pravico. Po mnenju Evropske komisije (v nad. EK, tudi Komisija) si je posebno pozornost med prvimi izmed prioritet zaslužil prav boj proti terorizmu v smislu oblikovanja globalnega odgovora na grožnjo terorizma (MNZ NDb, 3. odstavek). Po izteku Haaškega programa je bil sprejet t. i. Stockholmski program⁵⁰, ki je postavil prioritete in opredelil cilje za obdobje 2010–2015. Program je predstavil štiri glavne prednostne naloge na področju notranjih zadev in pravosodja. Znotraj naloge 'Evropa, ki varuje', je program poudaril, da je potrebno pripraviti strategijo na področju notranje varnosti, s katero se bo okrepilo tudi sodelovanje na policijskem področju ter področju kazenskega pravosodja. Izpostavil je potrebo po odločnejših in bolj usklajenih ukrepih na področju boja proti organiziranemu

⁴⁶ Strategija notranje varnosti za Evropsko unijo: oblikovanje evropskega modela varnosti – *The EU Internal Security Strategy: Towards European Security Model*. 2010. Sprejel jo je Svet za pravosodje in notranje zadeve na zasedanju 25. in 26. februarja, Evropski svet na vrhu pa jo je odobril 25. in 26. marca.

⁴⁷ Poleg terorizma kot skupne grožnje varnosti EU strategija navaja še: huda kazniva dejanja in organiziran kriminal, kibernetško kriminaliteto, čezmejni kriminal, nasilje, naravne nesreče in nesreče, ki jih je povzročil človek.

⁴⁸ Haaški program za krepitev varnosti, svobode in pravice v EU – *The Hague Programme on Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU (2005/C 53/01)*. 2004. Sprejel ga je Evropski svet na zasedanju 5. in 6. novembra v Bruslju.

⁴⁹ Akcijski načrt Sveta in Komisije o izvajanju Haaškega programa za krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji (2005/C 189/01) – *Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (2005/C 189/01)*. 2005. Sprejel ga je Svet EU na predlog Komisije junija 12. avgusta.

⁵⁰ Stockholmski program: Odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje – *The Stockholm Programme: An open and secure Europe serving and protecting citizens*. 2009. Sprejel je bil 10. decembra na zasedanju Evropskega sveta v Bruslju.

kriminalu in terorizmu in hkrati predvidel ustanovitev Stalnega odbora za koordinacijo operativnega sodelovanja na področju notranje varnosti (*Standing committee on operational cooperation on internal security* – COSI) (MNZ NDc, 4. odstavek). Stockholmski program kot pomembno načelo, na katerem mora temeljiti bodoča notranja strategija varnosti na področju zaščite pred organiziranim kriminalom, terorizmom in hujšimi oblikami kriminala, izpostavlja proaktivni pristop, ki temelji na obveščevalno vodeni policijski dejavnosti. Za izvajanje programa je Komisija aprila 2010 objavila t. i. Akcijski načrt izvajanja Stockholmskega programa⁵¹, ki zajema nabor zakonodajnih, institucionalnih in drugih ukrepov držav članic in drugih akterjev z namenom krepitev območja svobode, varnosti in pravice.

Problematika terorizma je zaradi svojega pomena našla svoje mesto tudi z uveljavitvijo Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in Pogodbe o delovanju EU, skupaj imenovani tudi Lizbonska pogodba⁵². Z Lizbonsko pogodbo je bila tristebna struktura EU odpravljena, hkrati pa tudi striktna ločenost sodelovanja med različnimi organi in agencijami. Države članice EU so z njo še močneje potrdile, da problematike organizirane kriminalitete, terorizma in drugih vidikov notranje varnosti ni več mogoče ločiti (Furman in dr. 2012, 16). Ena izmed najpomembnejših sprememb, ki jih uveljavlja Lizbonska pogodba, so spremembe na področju sprejemanja zakonodaje in postopkov odločanja. Do Lizbonske pogodbe so bili zakonodajni akti s področja policijskega in pravosodnega sodelovanja sprejeti le v posvetovanju z Evropskim parlamentom (EP), sedaj pa je uveljavljen redni zakonodajni postopek, s tem pa EP neposredno sodeluje pri usklajevanju in sprejemanju področne zakonodaje. Na ravni EU je bil z Lizbonsko pogodbo oblikovan cilj vzpostavitve ukrepov EU za notranjo varnost in ukrepanje na območju svobode, varnosti in pravice, kar bi neposredno povečalo učinkovitost boja proti kriminaliteti in terorizmu. Za boj proti terorizmu na ravni EU je posebnega pomena t. i. solidarnostna klavzula, ki je opredeljena v 222. členu pogodbe, s katero je opredeljen mehanizem za medsebojno pomoč v primeru, da je ena izmed držav članic žrtve terorističnega napada ali naravne nesreče, ki jo je povzročil človek.

⁵¹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Zagotavljanje območja svobode, varnosti in pravice za državljane Evrope – Akcijski načrt izvajanja stockholmskega programa – *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens – Action Plan Implementing the Stockholm Programme*. 2010. Sprejela ga je Komisija 20. aprila v Bruslju.

⁵² Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti – *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, sprejeta 13. decembra 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. decembra 2009.

Če pred 11. septembrom »EU ni imela izdelane koherentne protiteroristične politike« in »se ni pojavljala kot relevanten mednarodni akter v boju proti terorizmu« (Prezelj 2008, 17), pa pospešeni normativni in zakonodajni razvoj po njem priča o tem, da EU dandanes postaja relevanten akter v boju proti terorizmu na globalni ravni. Za države članice EU je posebnega pomena predvsem sprejem pravno zavezujočega Okvirnega sklepa Sveta EU o boju proti terorizmu iz leta 2002, ki ga morajo obvezno implementirati vse države članice EU, kar pomeni, da morajo nacionalne kazenske zakonodaje vsebovati določila, s katerimi se inkriminira dejanja, ki jih kot kazniva opredeljuje omenjeni sklep. Pri tem Slovenija kot država članica EU ni nikakršna izjema. Boj proti terorizmu v okviru EU ima zato za države članice zelo realne in konkretne učinke, saj se kazenska zakonodaja tradicionalno smatra za izjemno občutljivo področje, na katerem se nacionalne države sicer močno oklepajo imperativa nacionalne suverenosti in vanjo le nerade vnašajo spremembe, ki prihajajo 'od zunaj'.

Kot drugi, sicer ne pravno, temveč politično zavezujoč dokument EU, ki ima v sedanosti ter bo imel tudi v prihodnosti močne implikacije za države članice EU, pa je potrebno izpostaviti Strategijo boja proti terorizmu EU iz leta 2005. Za Slovenijo je njem pomen predvsem s praktičnega vidika, saj predvideva izvajanje celotnega spektra protiterorističnih dejavnosti, vključno s protiterorističnimi policijskimi dejavnostmi, kot skupne akcije vseh držav članic EU in EU kot celote. Državam članicam EU ne dopušča obravnave terorizma kot izključno problematike nekaterih bolj izpostavljenih držav članic EU, temveč se morajo v boj proti terorizmu preko konkretnih ukrepov vključevati prav vse, ne glede na morebitno nizko stopnjo terorističnega ogrožanja.

Specifično za protiteroristično delovanje slovenske policije v praksi so posebnega pomena smernice večletnih programov na področju notranjih zadev in pravosodja, ki kažejo na trend vse večjega poudarjanja čezmejnega oz. mednarodnega sodelovanja organov kazenskega odkrivanja in pregona na enoten način tako za grožnjo, ki jo predstavlja organizirana kriminaliteta, kot tudi terorizem.

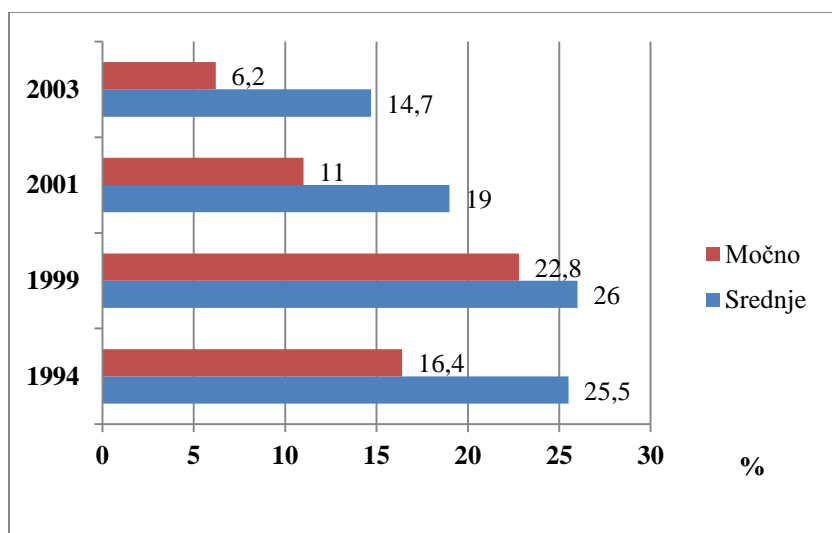
4 BOJ PROTI TERORIZMU V SLOVENIJI

4.1 Teroristična ogroženost Slovenije

Stopnja teroristične ogroženosti Slovenije je glede na osnovne kazalce terorističnega ogrožanja kot so teroristični napadi, žrtve terorizma, grožnje s terorističnimi napadi in delujoče teroristične skupine v državi, že leta konstantno nizka (Prezelj 2006, 177). V obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije je prišlo do različnih dejanj, ki bi jih lahko uvrstili med dejanja, povezana s terorizmom (Purg 1997, 188–9), v celotni zgodovini od osamosvojitve RS dalje pa terorističnih napadov ni bilo. Prav tako ni znano, da bi na ozemlju RS aktivno in stalno delovala kakšna teroristična skupina, ki bi delovala proti RS ali kateri drugi državi. V tem pogledu se Slovenija bistveno razlikuje od drugih večine držav članic EU, v katerih dokazano delujejo teroristične skupine (Prezelj 2006, 179).

Tudi javnost v Sloveniji terorizma ne dojema kot hude varnostne grožnje. Raziskave javnega mnenja kažejo, da slovenska javnost terorizem zaznava kot pojav, ki nevarno ogroža varnost v svetu, hkrati pa prevladujejo prepričanja, da varnosti Slovenije znatno ne ogroža (Vegič 2005, 89). Po dostopnih podatkih raziskav slovenskega javnega mnenja, se po 11. septembru 2001 delež javnosti, ki meni, da terorizem znatno ogroža varnost Slovenije, celo znižuje, kar prikazuje Grafični prikaz 4.1.

Grafični prikaz 4.1: V kolikšni meri terorizem ogroža varnost Slovenije



Vir: prirejeno po Vegič (2005, 88).

Ne glede na percepcije javnosti in dosedanjo stopnjo terorističnega ogrožanja Slovenije, je nujno potrebno upoštevati, da je terorizem dinamičen in ne statičen pojav. Zato bi moral biti na tovrstno ogrožanje vedno pripravljen celoten državni nacionalnovarnostni aparat, vključno s policijskimi silami. Kot meni Prezelj (2006, 177–8), bi bilo pri ocenjevanju teroristične ogroženosti zato potrebno upoštevati celoto političnih, funkcionalnih, zmogljivostnih, motivacijskih in geografskih dejavnikov, predvsem pa:

- neposredno vpletenost v politično-vojaške spore in krize države na svojem ozemlju ali v tujini,
- temeljne oblike terorističnega delovanja kot so bombni napadi, umori, atentati, ugrabitve tako doma kot v tujini,
- posebne oblike terorističnega delovanja kot denimo kiberterorizem in agroterorizem doma in v tujini,
- podporne oblike terorističnega delovanja kot so financiranje, rekrutiranje, usposabljanje, tihotapljenje orožja, izvidovanje in podobno,
- motive terorističnih skupin ali celic za izvajanje dejanj v zvezi s proučevano državo tako doma kot v tujini,
- ranljivost posameznih kritičnih objektov v državi kot so npr. objekti nacionalne kritične infrastrukture.

Odsotnost terorističnih napadov na ozemlju RS še ne pomeni odsotnosti teroristične grožnje. Europolova TE – SAT poročila⁵³ razkrivajo, da Slovenija Europolu poroča o splošno nizki ogroženosti Slovenije s strani (islamističnega) terorizma, vendar hkrati poudarja tveganje, da bi bila država uporabljena kot logistična baza⁵⁴ za teroriste, ki delujejo izven EU. Slovenija je ena izmed držav EU, ki Europolu poročajo o potencialnem tveganju, da bi bila uporabljena kot tranzitna država⁵⁵ za teroriste, ki poskušajo vstopiti v druge države, še posebej države članice EU (Europol 2008, 23; Europol 2009, 21). Za Slovenijo velja, da teroristična grožnja ne prihaja iz ozemlja države same, temveč iz tujine. Strokovnjaki takšen pojav označujejo kot prenosljivi terorizem (*spillover terrorism*), »pri katerem skupine izvajajo teroristične napade v državah, v katerih niso nameščene« (Sandler 1995, 3)⁵⁶. Predvsem zaskrbljujoča je grožnja prenosljivega terorizma iz Zahodnega Balkana, ki je tudi sicer »največja politična prioriteta Slovenije« (MNZ 2011, 21). Kot pojasnjuje Vukadinović (2002, 138–9), je terorizem na

⁵³ Europolova EU TE–SAT (*EU Terrorism and Situation Report*) poročila podajajo pregled terorizma v državah članicah EU s perspektive organov kazenskega pregona. Poročila so začela izhajati po napadih 11. septembra 2001 kot poročevalni mehanizem Delovne skupine za področje terorizma (*Terrorism Working Party*) Sveta EU Evropskemu parlamentu. Vsebina poročil temelji na podatkih, ki jih Europolu priskrbijo države članice EU, nekatere tretje države (mdr. ZDA) in partnerske organizacije (Eurojust in Interpol), do informacij pa Europol dostopa tudi iz odprtih virov.

⁵⁴ Druge države, ki so v istem obdobju (2008, 2009) o takšnem tveganju poročale Europolu, so poleg Slovenije še Finska, Madžarska, Poljska, Slovaška, Švedska in Velika Britanija.

⁵⁵ V RS smo že imeli primer terorističnega osumljenca, ki je potoval iz Francije v BIH, ki je bil aretiran na slovenskem ozemlju. Drugi državi, ki sta Europolu v istem obdobju (2008, 2009) poročali o takšnem tveganju, sta poleg Slovenije še Romunija in Estonija.

⁵⁶ Sandler, Todd. 1995. On the Relationship between Democracy and Terrorism. *Terrorism and Political Violence* 7 (4): 1–9. V Prezelj (2006, 179).

Zahodnem Balkanu »zakoreninjen daleč v zgodovini« in »zlahka najde oporo v nacionalnih in etničnih sporih ter posledicah nedavno končanih vojaških spopadov«. Regija (Bosna in Hercegovina – BIH, Kosovo, Makedonija) je znan poligon za urjenje in vojaške aktivnosti islamističnih borcev in zloglasna zaradi številnih neuspeh in uspeh političnih atentatov kot posebne oblike terorizma (Prezelj 2008, 17). V času vojne v BIH je iz tujine prišlo veliko število muslimanskih prostovoljcev, večinoma t. i. mudžahidov, po različnih ocenah od 400 do 3000, po končanju afganistanske krize pa izkušeni borci iz Afganistana, Egipta, Jemna, Alžirije, Savdske Arabije in drugod. Po 11. septembru se je v BIH zopet postavilo vprašanje nudenja zatočišča za islamistične borce, ostanek mudžahidskih borcev pa v tujini zaznavajo kot grožnjo nacionalni, regionalni in evropski varnosti (Prezelj 2010, 125).

Dodatno tveganje predstavlja dejstvo, da se Slovenija geostrateško nahaja na t. i. balkanski poti, po kateri preko držav Zahodnega Balkana in Slovenije v obe smeri vodi nedovoljena trgovina s prepovedanimi drogami, ukradenimi vozili, ljudmi ter druge oblike organiziranega mednarodnega kriminala, skupine organiziranega kriminala pa se za doseganje svojih ciljev občasno povezujejo s terorističnimi skupinami s tega območja in širše (Dobovšek 2009, 273–90). Čeprav gre pri organiziranem kriminalu in terorizmu za dve ločeni grožnji, ki se ločujeta po motivaciji, izvedbeni taktiki in izbiri cilja, se občasno povezujeta in zahtevata individualno obravnavo (Černigoj 2007, 54), kar še posebej velja za obravnavo v sklopu organov kazenskega pregona.

4.2 Normativni okvir boja proti terorizmu v Sloveniji

Teroristični napadi 11. septembra so vplivali na tudi normativni razvoj na področju protiterorizma v Sloveniji. S sprejemom normativnih aktov, v katerih je boj proti terorizmu na nacionalni ravni opredeljen kot politična vrednota, se je RS politično zavezala k boju proti terorizmu in se pridružila številnim drugim državam, ki se umeščajo v protiteroristični tabor. Glavnino normativnega okvira predstavljajo resolucije, s katerimi državni zbor »ocenjuje stanje, določa politiko in sprejema nacionalne programe na posameznih področjih« (PoDZ-1⁵⁷, 109. čl.) ter deklaracije, s katerimi »izraža splošna stališča do vprašanj notranje in zunanje politike ter do posameznih vprašanj, ki imajo pomen za vso državo« (PoDZ-1, 110. čl.).

Neposredno po 11. septembru je državni zbor tako sprejel prvega izmed normativnih aktov, Deklaracijo o skupnem boju proti terorizmu (DeSBT)⁵⁸, v kateri je obsodil teroristični napad

⁵⁷ Poslovník državnega zbora (PoDZ-1). Ur. l. RS 35/2002.

⁵⁸ Deklaracija o skupnem boju proti terorizmu (DeSBT). Ur. l. RS 81/2001.

na ZDA, kot tudi vsakršen terorizem kot neopravičljiv ter izrazil pripravljenost sodelovanja RS v protiteroristični koaliciji. V tem okviru je pozval vlado RS, naj se pridruži ukrepom EU ter Organizacije Severnoatlantskega zavezništva (*North Atlantic Treaty Organization* – NATO) v skupnem boju proti terorizmu. Temeljna normativna protiteroristična usmeritev je razvidna iz označitve terorističnega napada 11. septembra kot »surov/ega/ napad/a/ na skupne cilje in vrednote demokracije, svobode in človekovega dostojanstva« (DeSBT, preambula). S sprejemom Deklaracije o podpori resolucije o terorizmu (DeReTer)⁵⁹ leta 2002, s katero se je državni zbor pridružil naporom skupnega parlamentarnega delovanja v boju zoper terorizem, je ponovno potrdil razumevanje terorizma kot nevarnosti za demokracijo in človekove pravice, pa tudi za civilno družbo, mednarodni mir in varnost.

Terorizem kot grožnjo nacionalni varnosti je državni zbor obravnaval v posebnih aktih – strategijah nacionalne varnosti, ki v RS predstavljajo »temeljni dokument na področju nacionalne varnosti« (Brezovšek in Črnčec 2007, 18). Strategije nacionalne varnosti so hkrati ključni dokumenti, na katerih temelji koordinacija na protiterorističnem področju v Sloveniji (Prezelj 2007, 75). Državni zbor je še pred 11. septembrom, v Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV)⁶⁰ z dne 21. junij 2001, terorizem opredelil kot enega izmed virov ogrožanja nacionalne varnosti RS ter kot eno izmed oblik transnacionalnih groženj varnosti⁶¹, ki »Slovenijo ogrožajo predvsem zaradi njene lege« (ReSNV, 4. tč). V Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV–1)⁶² iz leta 2010, je problematiki terorizma namenil več pozornosti ter izpostavil povezovanje terorizma z drugimi varnostnimi grožnjami, zlasti z organiziranim kriminalom, odvisnost teroristične grožnje od političnega, gospodarskega in varnostnega delovanja Slovenije v mednarodnem okolju ter občutljivost Slovenije zaradi geografske raznolikosti, omejenosti naravnih virov in prostora ter ozemeljske prehodnosti. Kot potencialne cilje terorističnih groženj in napadov v Sloveniji je navedel kritično infrastrukturo, civilno prebivalstvo, državne predstavnike in ustanove, diplomatsko-konzularna predstavništva⁶³ ter pripadnike mednarodnih sil na mednarodnih operacijah in misijah. V ReSNV–1 kot dolgoročno

⁵⁹ Deklaracija o podpori resolucije o terorizmu – nevarnosti za demokracijo, človekove pravice in civilno družbo: prispevek parlamentov v boju proti mednarodnem terorizmu in odpravljanju njegovih vzrokov z namenom ohranjanja mednarodnega miru in varnosti (DeReTer). Ur. l. RS 50/2002.

⁶⁰ Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV). Ur. l. RS 56/2001.

⁶¹ Druge oblike transnacionalnih groženj varnosti, ki jih v tem kontekstu omenja so še: organiziran kriminal, ilegalne migracije, trgovanje z belim blagom, trgovanje z mamili, ilegalna trgovina z orožjem in materiali ter pranje denarja.

⁶² Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV–1). Ur. l. RS 27/2010.

⁶³ Slovenska policija je v letu 2005 izvajala varovanje v skladu z oceno o visoki ogroženosti veleposlaništva in rezidence ZDA, ki velja od 11. septembra 2001, ter oceno o povečani ogroženosti veleposlaništva ter rezidence Velike Britanije in Severne Irske.

najučinkovitejši ukrep v boju proti terorizmu priporoča »dosledno zavzemanje za spoštovanje vrednot kot so demokracija, človekove pravice in temeljne svoboščine, človeška varnost in vladavina prava v mednarodni skupnosti« (ReSNV–1, tč. 5.3.1), za učinkovitejše proaktivno zoperstavljanje terorizmu pa predvidel sprejem nacionalnega programa zaščite pred terorizmom in nacionalnega akcijskega načrta.

Na temelju strategij nacionalne varnosti je državni zbor v obdobju po 11. septembru sprejel tudi tri resolucije o preprečevanju in zatiranju kriminalitete, ki predstavljajo temeljni okvir kriminalitetne politike v Sloveniji. Za njihovo uresničevanje so odgovorni organi varnostnega sistema v ožjem smislu, kamor sodijo policija in drugi državni organi in institucije, ki prispevajo k notranji stabilnosti in varnosti v širšem smislu.

Prvo izmed resolucij, Resolucijo o preprečevanju in zatiranju kriminalitete (RePZK)⁶⁴, je državni zbor sprejel leta 2006. RePZK, ki je bila sprejeta po vstopu RS v EU in NATO, izpostavlja soodgovornost Slovenije za varnost ne le držav članic obeh organizacij, temveč tudi za globalno varnost. Kot dejavnike terorističnega ogrožanja Slovenije opredeljuje procese globalizacije ter procese mednarodne politične, ekonomske in varnostne integracije, v katerih je Slovenija aktivna, še zlasti pa pojave krepitve islamskega radikalizma na Balkanu in v širši regiji. Kot opozarja RePZK, Slovenija z vključevanjem v zahodne integracije postaja ena izmed možnih tarč islamskih ekstremistov, z vstopom Slovenije v EU pa se je povečala tudi nevarnost, da bo postala pomembna vstopna točka in odskočna deska za tihotapce orožja, eksplozivnih snovi, sredstev za množično uničevanje ali sredstev z dvojno rabo. Državni zbor v RePZK meni, da bi morali terorizmu v prihodnje namenjati več pozornosti (še posebej preprečevanju financiranju terorizma in terorističnih skupin) ter ga obravnavati ločeno od ostalih nasilnih dejanj. Mednarodni terorizem priloga k RePZK opredeljuje kot »izjemno občutljivo varnostno področje, katerega odkrivanje in preiskovanje bo odvisno zlasti od sodelovanja med državnimi organi in institucijami na temelju pravočasnega obveščanja, neposredne izmenjave podatkov in institucionalizacije sodelovanja« (RePZK, tč. 3.6), izpostavlja pa pomen kakovostnega obveščevalnega dela in spremljanja finančnih transakcij varnostno zanimivih oseb.

Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2007–2011 (ReNPPZK0711)⁶⁵, ki jo je državni zbor sprejel leta 2007, prepoznava prizadevanje EU

⁶⁴ Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete (RePZK). Ur. l. RS 43/2006.

⁶⁵ Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2007–2011 (ReNPPZK0711). Ur. l. RS 40/2007.

za poenotenje politike na posameznih kritičnih področjih v vseh državah članicah, kamor sodi tudi terorizem. ReNPPZK0711 močno poudarja pomen evropskega sodelovanja ter mednarodnega partnerstva med vladami, policijami ter neodvisnimi agencijami, za katero pravi, da je »za preprečevanje kriminala nujno potrebno« (ReNPPZK0711, tč. 2.1). ReNPPZK0711 postavlja temelje za medinstitucionalno sodelovanje, za katerega smatra, da je edini učinkoviti način dela pri zatiranju vseh vrst kriminalitete in sviri pred zmotnim mišljenjem, da je za varnost odgovorna le policija. ReNPPZK0711 priporoča usmerjanje naporov tako državnih institucij kot civilne družbe v ustvarjanje takšnih okoliščin, ki bodo omogočale zagotavljanje varnosti. Kot pomembno obliko boja proti organiziranemu kriminalu, drugim hujšim kaznivim dejanjem in terorizmu, ReNPPZK0711 izpostavlja kriminalistično obveščevalno dejavnost.

Najnovejša Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012–2016 (ReNPPZK12-16)⁶⁶ iz leta 2012 kot eno izmed bistvenih varnostnih groženj prepoznava terorizem z vsemi pripadajočimi »oblikami ekstremnega nasilja, katerih vir so medverska ali medetnična nasprotovanja, verski ekstremizmi, regionalni konflikti ter spremembe v družbenopolitičnem in gospodarskem smislu, ki so inspiracija terorističnega dejanja levo in desno usmerjenih ekstremističnih gibanj ter nacionalističnih, separatističnih in verskih skrajnežev« (ReNPPZK12-16, tč. 6.3.1). Poudarja, da Slovenija zaradi transnacionalne narave terorizma »kot del svetovnega, zlasti pa evropskega globalnega okolja glede teroristične ogroženosti ni izvzeta« (prav tam). Kot posebno zaskrbljujoča pojava navaja regionalno zaznamovano hitrorastočo nasilno radikalizacijo in rekrutiranje. Resolucija ugotavlja, da Slovenijo ekstremisti in osebe, odgovorne za krepitev oz. razvoj procesa nasilne radikalizacije, prečkajo v vse večjem obsegu (prav tam) in dodaja, da bistveno tveganje prihaja iz relacije med EU in regijo Zahodnega Balkana. Za učinkovito omejevanje terorizma na nacionalni ravni izpostavlja, da je nujno potrebno zagotoviti preventiven in proaktiven pristop, v tem kontekstu pa kot prioriteto navaja zgodnje prepoznavanje in omejevanje vseh oblik terorizma (ReNPPZK12-16, tč. 6.3.3). ReNPPZK12-16 (prav tam) navaja naslednja področja, ki jih je potrebno urediti:

- izdelati državno strategijo boja zoper organizirano kriminaliteto in boja zoper terorizem, ki bo opredeljevala multidisciplinarne ukrepe vseh subjektov v državi ter opredelila ravni sodelovanja in izvedbe konkretnih preventivnih in omejevalnih ukrepov ter obenem omogočila /.../ pravočasno ukrepanje države v primeru zaznave pojavnih oblik terorizma,

⁶⁶ Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012–2016 (ReNPPZK12-16). Ur. l. RS 83/2012.

- modernizirati zakon o kazenskem postopku zaradi ponovnega definiranja prikritih preiskovalnih ukrepov, ko gre za najhujša kazniva dejanja in kazniva dejanja, povezana z organizirano kriminaliteto in terorizmom⁶⁷,
- sprejeti in izvajati Konvencijo o policijskem sodelovanju v jugovzhodni Evropi, ki omogoča lažjo izmenjavo informacij in ustanavljanje skupnih preiskovalnih skupin med več državami v regiji;
- zagotoviti enovit in centraliziran pristop v boju proti organiziranemu kriminalu in grožnjam terorizma pri delu organov pregona in odkrivanja.

Za ta namen resolucija vsebuje tri strategije oz. programe⁶⁸, ki so relevantni z vidika boja proti terorizmu, katerih nosilec je Ministrstvo za notranje zadeve (v nad. MNZ) – policija ter eno strategijo, katere nosilec je Ministrstvo za pravosodje in javno upravo (MPJU), MNZ–policija pa nastopa kot sodelujoči partner (ReNPPZK12-16, tč. 6.3.4.1–4.4).

ReNPPZK12-16 (tč. 6.12) vsebuje tudi celotno poglavje o obveščevalno vodeni policijski dejavnosti. V njem pravi, da hitre spremembe na področju kriminalitete od policijskih organizacij zahtevajo »sprejetje določenih ukrepov, ki omogočajo zagotavljanje varnosti državljanom v razmerah čedalje večjega razkoraka med stopnjo kriminalitete in razpoložljivimi sredstvi policijskih organov«. Kot pravi, se »p/raviloma /.../ policijske organizacije na zahteve javnosti po zmanjševanju kriminalitete odzovejo s povečanjem števila policistov, krajšanjem odzivnih časov, večjo vidljivostjo policije, večjim številom odvzemov prostosti in poskusom izboljšave stopnje preiskovanosti kaznivih dejanj, pri tem pa pozabljajo na pomembnost natančnih informacij o kaznivih dejanjih in o storilcih kaznivih dejanj, ki na podlagi analiz omogočajo določanje prioritet, razumevanja kriminalitete in predvidevanje njenega gibanja ter objektivno sprejetje odločitev glede primernih ukrepov za njeno preprečevanje in omejevanje« (ReNPPZK12-16, tč. 6.12.1). Za učinkovito preprečevanje

⁶⁷ Modernizacija je mišljena predvsem v ponovni proučitvi in mednarodni analitični primerjavi glede zakonskih pogojev, potrebnih za odobritev prikritih preiskovalnih ukrepov, ko gre za najhujša kazniva dejanja in za podaljšanje možnosti trajanja teh ukrepov, primerljivo z drugimi državami članicami EU, ter nekaterih rešitev, ki ne pomenijo posega v že obstoječe pravice, temveč zgolj boljše regulirajo že obstoječa pooblastila.

⁶⁸ 1. Strategija boja zoper organizirano kriminaliteto in boja zoper terorizem: ključni ukrep je izdelava državne strategije boja zoper organizirano kriminaliteto in boja zoper terorizem. 2. Strategija/program – prilagoditev organizacije in dela policije za zagotovitev enovitosti odkrivanja, preiskovanja in preprečevanja kaznivih dejanj organizirane kriminalitete in boja proti terorizmu: ključni ukrepi so reorganizacija, sistemizacije in zagotovitev materialnotehnične in informacijske opreme. 3. Strategija/program – vzpostavitev sistema preprečevanja, pravočasnega odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj in groženj, ki so povezani z ogrožanjem z nevarnimi snovmi ali uporaba orožij za množično uničevanje. 4. Strategija/program modernizacije kazenske procesne zakonodaje in organizacija enotnega pravosodnega varnostnega kroga obravnave kaznivih dejanj, povezanih z organizirano kriminaliteto in terorizmom: ključna ukrepa sta sprejetje nove kazenske procesne zakonodaje in sprejetje novih mednarodnih pravnih sporazumov, ki bodo omogočali hitrejšo in bolj učinkovito izmenjavo dokazov in informacij ter ustanavljanje skupnih mednarodnih preiskovalnih skupin.

kriminalitete pravi, da je potrebno »promovirati kriminalistično obveščevalno dejavnost«, saj »nima nobena policijska organizacija na razpolago neomejenih sredstev za boj proti celotnemu spektru kriminalnih groženj« (prav tam). Izpostavlja, da so letne usmeritve in obvezna navodila MNZ-ja za pripravo letnih načrtov dela v obdobju 2007 – 2010 vsebovali zahteve po dvigu ravni izvajanja kriminalistične obveščevalne dejavnosti (KOD) in upoštevanje koncepta ILP »tako na institucionalni organizacijski kot upravljavski ravni«, »/d/ejansko pa v policiji razen ustanovitve Centra za kriminalistično obveščevalno dejavnost (CKOD) na nacionalni ravni ter razvoja posameznih komponent kriminalistične obveščevalne dejavnosti niso bile v popolnosti vzpostavljene in razvite vse nujno potrebne komponente kriminalistične obveščevalne dejavnosti, ki bi bile povezane v enoten nacionalni kriminalistično obveščevalni model, s katerim bi se povečala učinkovitost policije na področju preprečevanja in omejevanja kriminalitete« (ReNPPZK12-16, tč. 6.12.2). Kot glavne dejavnike, ki otežujejo razvoj KOD v slovenski policiji navaja (prav tam):

- pomanjkljivo poznavanje KOD in obveščevalno vodena policijskega delovanja na vseh organizacijskih ravneh slovenske policije,
- tradicionalna organizacijska kultura v policiji,
- odsotnost formaliziranja faz obveščevalnega ciklusa in njihove vgradnje v delovanje policije,
- pomanjkljivo upoštevanje potreb KOD pri modernizaciji policijskega informacijskega sistema,
- pomanjkljivo sodelovanje Slovenije v okviru Evropskega kriminalistično obveščevalnega modela (*European Criminal Intelligence Model* – v nad. ECIM).

Iz pregleda normativnih aktov je razvidna ključna vloga državnega zbora kot organa, ki sprejema temeljne usmeritve na področju tako kriminalitetne kot varnostne politike, v okviru katerih je vsebovana tudi slovenska protiteroristična politika. Iz vsebine aktov je razvidno tudi, da državni zbor problematiki terorizma v novejših aktih glede na akte starejšega datuma namenja vse več pozornosti, tako glede na dolžino besedil, ki sčasoma postaja vse daljša, kot tudi glede na stopnjo poglobljenosti besedil, ki problematiko terorizma analizirajo vedno bolj multidimenzionalno in podrobno. Glede na pogostost, s katero se v normativnih aktih pojavlja izpostavljanje pomena in nujnosti celostne vzpostavitve kriminalistične obveščevalne dejavnosti v policiji, avtorica smatra, da gre za usmeritev državnega zbora, ki bi jo pri svojem protiterorističnem delovanju slovenska policija morala upoštevati kot prioriteto.

4.3 Slovenski kazenskopравни okvir

Številne države po svetu so v obdobju po 11. septembru sprejele novo protiteroristično zakonodajo, vse države članice EU pa so v svoj nacionalni kazenski zakonodajni okvir implementirale določila Okvirnega sklepa Sveta EU o boju proti terorizmu iz leta 2002. V Sloveniji do sprejema integralnega protiterorističnega zakona ni prišlo, spremembe kazenske zakonodaje pa so bile posledica vključitve določil omenjenega sklepa v novi kazenski zakonik (KZ-1)⁶⁹, ki velja od leta 2008. Prejšnji kazenski zakonik (KZ-UPB1)⁷⁰ iz leta 2004 je namreč razlikoval med terorizmom (v 355. čl.) in mednarodnim terorizmom (v 388. čl.), opredeljeval pa je tudi posebno kaznivo dejanje financiranja terorizma (v 388.a čl.). Novi kazenski zakonik KZ-1 je razlikovanje med terorizmom in mednarodnim terorizmom odpravil, ohranil kaznivo dejanje financiranja terorizma ter oblikoval dve novi kategoriji kaznivih dejanj. Tako imamo sedaj v kazenskem zakoniku (KZ-1, 108.–11. čl.) štiri kazniva dejanja, ki se neposredno nanašajo na terorizem: terorizem, financiranje terorizma, ščuvanje in javno povelečevanje terorističnih dejanj, ter novačenje in usposabljanje za terorizem (za vsebino določil glej Priloga Č). Vključitev protiterorističnih določil⁷¹ v slovenski kazenski zakonik je za protiteroristično dejavnost slovenske policije temeljnega pomena, saj je policija pri pregonu terorističnih kaznivih dejanj vezana na veljavno kazensko zakonodajo. Po mnenju strokovnjakov imamo v Sloveniji po spremembi kazenskega zakonika načelno »dovolj široko, splošno in abstraktno pravno podlago za pregon vseh vrst terorizma« (Tičar 2010, 23). Tudi poročilo Europol iz leta 2009 (Europol 2009, 45–7), ki vsebuje pregled zakonodajnih ukrepov držav članic EU v povezavi z implementacijo Okvirnega sklepa Sveta EU o boju proti terorizmu iz leta 2002, za Slovenijo ne izpostavlja kakšnih posebnosti ali pomanjkljivosti. Kot izpostavlja ReNPPZK12-16 (tč. 6.3.4.2), pa so spremembe potrebne na področju kazenske procesne zakonodaje, s čimer bi se omogočilo »lažje in učinkovitejše izvajanje prikritih preiskovalnih ukrepov, enotnejši in lažji zaseg in odvzem protipravno pridobljene premoženjske koristi ter nemoteno delo kazenskih sodnikov, državnih tožilcev in organov odkrivanja pri obravnavanju kaznivih dejanj organizirane kriminalitete in terorizma«.

⁶⁹ *Kazenski zakonik (KZ-1)*. Ur. l. RS 55/2008.

⁷⁰ *Kazenski zakonik (KZ-UPB1)*. Ur. l. RS 95/2004.

⁷¹ Kazenski zakonik ne vsebuje pravne definicije terorista. Opredelitvi 'znani terorist' in 'osumljeni terorist' je moč zaslediti v bilateralnem sporazumu o izmenjavi podatkov, ki ga je RS sklenila z ZDA leta 2011. V njem je opredeljeno, da izraz 'znani terorist' pomeni osebe, ki so na seznamu iskanih oseb Mednarodne organizacije kriminalistične policije (*International Criminal Police Organization* – v nad. Interpol) ali pa so bile obsojene s sodbo sodišč RS zaradi kaznivih dejanj terorizma. Izraz 'osumljeni terorist' pa pomeni osebe, ki se preiskujejo ali preganjajo po pravilih kazenskega postopka zaradi utemeljenega suma na priprave kazniva dejanja terorizma ali njihove storitve. Glej *Zakon o ratifikaciji sporazuma med Republiko Slovenijo in Združenimi državami Amerike o izmenjavi podatkov o spremljanju terorizma (BUSIPST)*. Ur. l. RS 80/2011.

5 SLOVENSKA POLICIJA IN BOJ PROTI TERORIZMU

V Sloveniji boj proti terorizmu poteka na dveh ravneh, in sicer v okviru mednarodnih organizacij na globalni in regionalni ravni ter na nacionalni ravni. Na mednarodni in regionalni ravni se Slovenija pridružuje ukrepom, sprejetim v okviru EU, NATO, Organizacije združenih narodov (*United Nations Organization* – UN, v nad. OZN), Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (*Organization for Security and Co-operation in Europe* – OSCE, v nad. OVSE) in Sveta Evrope (*Council of Europe*) ter je pogodbenica ključnih mednarodnopravnih dokumentov – konvencij OZN, ki urejajo posamezne vidike boja proti terorizmu. Na nacionalni ravni boj proti terorizmu predstavlja ustrezna zakonodaja in njena učinkovita implementacija ter tesna koordinacija mednarodnih in notranjih ukrepov, kamor sodijo politični, finančni, zakonodajni, vojaški, administrativni, policijski in drugi ukrepi (MZZ ND, 4.–7. odstavek).

Kot je praksa v številnih evropskih državah, v Sloveniji boj proti terorizmu ni v pristojnosti enega samega organa (Spencer 2006, 103), temveč temelji na »integriranem nacionalnem in mednarodnem resornem sodelovanju« (ReSNV–1, tč. 5.3.1). Slovenska policija je poleg Slovenske vojske (SV), Slovenske obveščevalno-varnostne agencije (SOVA) ter Obveščevalno-varnostne službe (OVS MORS), eden izmed ključnih nacionalnovarnostih subjektov, ki sodelujejo v boju proti terorizmu.

Z institucionalnega vidika je slovenska policija umeščena v sistem državne uprave, ki je strokovni del izvršilne oblasti. Glede na resorno delitev funkcionalne oblasti je od leta 1998 dalje organ v sestavi MNZ-ja. MNZ policiji daje usmeritve in obvezna navodila za uresničevanje nacionalne varnostne politike, strateških varnostnih ciljev, delovanje, organizacijo in financiranje, poleg tega pa jo je pristojno tudi nadzorovati (Kečanović in dr. 2006, 143–4). Z organizacijskega vidika je slovenska policija organizirana na državni, regionalni in lokalni ravni, sestavljajo pa jo Generalna policijska uprava (GPU), policijske uprave⁷² in policijske postaje⁷³. GPU izvaja regulativno, koordinativno in nadzorstveno funkcijo za delovanje celotne policije, policijske uprave pa za območje delovanja na regionalni in lokalni ravni (Kolenc 2002, 41).

⁷² Policijska uprava je organizacijska enota policije, organizirana na regionalni ravni. Na območju RS je ustanovljenih osem policijskih uprav (Ljubljana, Celje, Koper, Kranj, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo Mesto).

⁷³ Policijska postaja je osnovna organizacijska enota na lokalni ravni. Policijske postaje skrbijo za varnost na lokalni ravni in opravijo več kot 90 odstotkov vseh policijskih nalog.

Splošno podlago za protiteroristično policijsko dejavnost, ki jo izvajajo uniformirana in kriminalistična policija ter specializirane enote policije, policiji podeljuje že sam Zakon o policiji (ZPol-UPB7)⁷⁴ v svojem tretjem členu, ki opredeljuje temeljne splošne naloge policije (ZPol-UPB7, 3. čl.)⁷⁵. Hkrati neposredno v povezavi s terorizmom Zpol vsebuje tudi določila, s katerimi pooblašča policijo, da vodi in vzdržuje evidenco usmerjenega zbiranja obvestil na področju terorizma, opravlja protiteroristične preglede prostorov, objektov, naprav in območij⁷⁶, odredi razpis prikritega evidentiranja ali namenske kontrole zoper osebo ali vozilo, ki se vnese v Schengenski informacijski sistem (*Schengen Information System – SIS*) za kazniva dejanja po 108.–11. členu KZ ter v primerih terorističnih dejanj in ugrabitev ali za prijetje osebe uporablja prisilna sredstva, vključno s plinskimi.

Specifične protiteroristične naloge slovenske policije kot takšne niso opredeljene v nobenem (zakonskem ali drugem) aktu, vendar se, kot pojasnjujeta Anžič in Milačič (2005, 149), razumejo kot naslednje:

- preprečevanje dejavnikov, pomembnih za nastanek in delovanje terorizma (preprečevanje kaznivih dejanj z elementi terorizma),
- kriminalistična obveščevalno-analitična dejavnost v smislu preiskovanja sumov kaznivih dejanj, povezanih s terorizmom, in njihovega odkrivanja,
- temeljita mejna kontrola,
- varovanje varovanih oseb in objektov,
- varovanje vitalnih objektov,
- identifikacija sumov financiranja terorizma,
- zbiranje obvestil kategorij tujcev iz držav z visokim varnostnim tveganjem v primeru sumov povezanosti s terorizmom,
- zagotavljanje varnosti transporta blaga in oseb,
- usklajevanje nalog in ukrepov na protiterorističnem področju,
- usposabljanje in posredovanje dobrih praks,
- mednarodno sodelovanje z upoštevanjem zakonsko zagotovljenega varstva zaščite osebnih podatkov.

⁷⁴ Zakon o policiji (ZPol-UPB7). Ur. l. RS 66/2009.

⁷⁵ Temeljne splošne naloge policije so:

- varovanje življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi,
- preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in prekrškov, drugih iskanih oseb ter njihovo izročanje pristojnim organom in zbiranje dokazov ter raziskovanje okoliščin, ki so pomembne za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvira iz kaznivih dejanj in prekrškov,
- vzdrževanje javnega reda,
- nadzor in urejanje prometa na javnih cestah in nekategoriziranih cestah, ki so dane v uporabo za javni promet,
- varovanje državne meje in opravljanje mejne kontrole,
- opravljanje nalog, določenih v predpisih o tujcih,
- varovanje določenih oseb, organov, objektov in okolišev,
- varovanje določenih delovnih mest in tajnosti podatkov državnih organov, če z zakonom ni drugače določeno,
- izvajanje nalog, določenih v tem in drugih zakonih in podzakonskih predpisih.

⁷⁶ Protibombni, kemijsko-bakteriološko-radiološki in protiprisluškovalni pregled.

Naloga policije v primeru uporabe orožij ali sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oz. terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi⁷⁷ opredeljuje Državni načrt zaščite in reševanja (Vlada RS 2005, 21), ki določa, da se mora v takšnem primeru policija odzvati takoj oz. najkasneje v 30 minutah.

Protiteroristično vlogo slovenske policije posredno določajo tudi strateški dokumenti policije, ki opredeljujejo vizijo in poslanstvo policije. Srednjeročni načrt dela policije za obdobje 2008–2012 vizijo policije opredeljuje kot »uspešno soočanje z varnostnimi izzivi in zagotavljanje visoke stopnje varnosti /.../« (Policija 2007, 3), terorizem pa nedvomno predstavlja enega izmed takšnih varnostnih izzivov. Poslanstvo slovenske policije se na njeno protiteroristično vlogo v splošnem nanaša v delu, ki pravi, da slovenska policija »/p/revzema svoj del odgovornosti za nacionalno varnost, za nadzor zunanje meje EU, širjenje območja svobode, varnosti in pravic v EU ter za izpolnjevanje drugih mednarodnih obveznosti« (prav tam).

Slovenska policija je v preteklosti že obravnavala kazniva dejanja terorizma. Leta 2008 je tako vložila kazensko ovadbo zoper neznanega storilca, ki je grozil z napadi na objekte in infrastrukturo, državnemu tožilstvu pa tudi posredovala poročilo za domnevno kaznivo dejanje financiranja terorizma (Policija 2009, 7). Leta 2009 je policija obravnavala dve kaznivi dejanji terorizma. Vložila je kazensko ovadbo zoper hrvaškega državljana Josipa Zgajškega⁷⁸, ki je nameraval izvesti teroristični napad, ter zaradi ponovne grožnje z napadi na objekte in infrastrukturo, ki je bila iz Nemčije poslana Mestni občini Ljubljana, ponovno vložila kazensko ovadbo zoper neznanega storilca (Policija 2010, 9). Leta 2010 je policija

⁷⁷ Naloga policije v primeru uporabe orožij ali sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oz. terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi so:

- varovanje življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi,
- preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje in prijem storilcev kaznivih dejanj in prekrškov in drugih iskanih oseb ter njihovo izročanje pristojnim organom,
- obveščanje pristojnih organov,
- zavarovanje kraja dogodka (napada),
- vzdrževanje javnega reda,
- nadzor in urejanje prometa ter omogočanje interveniranja silam za zaščito, reševanje in pomoč,
- varovanje državne meje in opravljanje mejne kontrole,
- opravljanje nalog, določenih v predpisih o tujcih,
- sodelovanje s policijami drugih držav,
- sodelovanje pri identifikaciji žrtev,
- obveščanje MZZ o umrlih tujcih,
- urejanje zadev v zvezi z orožjem in prevozom nevarnih snovi,
- varovanje določenih oseb, organov, objektov in okolišev,
- opravljanje drugih nalog iz svoje pristojnosti.

⁷⁸ Josipu Zgajškemu je Okrožno sodišče v Krškem decembra 2009 izreklo skupno kazen 11 let zapora za tri točke obtožnice: preprečitev uradnega dejanja uradni osebi (4 leta in 6 mesecev), protipravni vnos orožja v državo oz. nedovoljeni promet z eksplozivom (3 leta) in pripravlanje terorističnih dejanj (4 leta).

obravnavala eno kaznivo dejanje terorizma in eno kaznivo dejanje ščuvanja in javnega povelečevanja terorizma, vendar dodatnih informacij o vsebini kaznivih dejanj ni objavila (Policija 2011, 14).

5.1 Slovenska kriminalistična policija

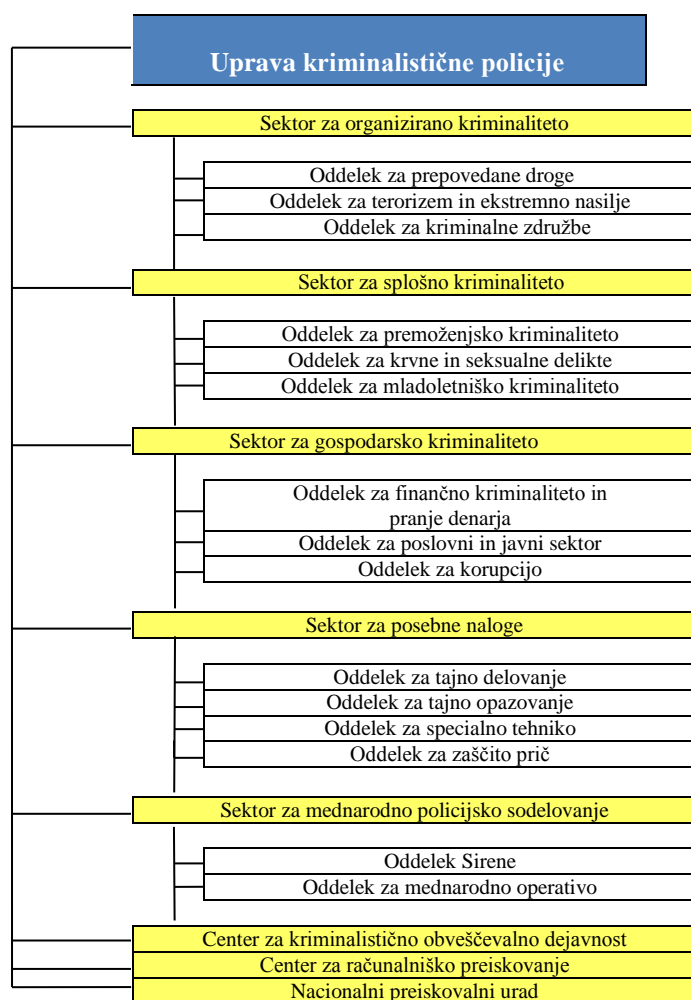
Pri obravnavi notranje-organizacijskih enot slovenske policije, ki so kakorkoli povezane z bojem proti terorizmu ali pa so zanj pomembne, bi morali naštetih skoraj večino njenih notranje-organizacijskih enot. Ker je večina protiterorističnih kompetenc skoncentrirana v okviru kriminalistične policije, se analiza v nadaljevanju osredotoča na organizacijo in protiteroristično delovanje kriminalistične policije.

Kriminalistična policija je specializirana služba za boj proti kriminalu (Kolenc 2002, 63), organizirana pa je na državni in regionalni ravni⁷⁹. V organizacijskem okviru slovenske policije ima osrednjo vlogo v boju proti terorizmu, kar je razvidno tako iz nalog, ki jih opravlja, kot tudi po organizacijski plati (Purg 1997, 133; Anžič in Milačič 2005, 147). Kriminalistična policija znotraj strukture policije uživa relativno samostojnost, kriminalisti pa pri svojem delu uporabljajo poseben pristop, taktiko, metode in tehniko odkrivanja ter preiskovanja (Kečanović in dr. 2006, 50–1). Vrh kriminalistične policije predstavlja Uprava kriminalistične policije (UKP), ki s pomočjo svojih sektorjev vodi, koordinira, spremlja, analizira in ocenjuje stanje na področju kaznivih dejanj. UKP poleg tistih nalog, ki jih opravlja, notranje organizacijske enote, opravlja še nekatere skupne naloge⁸⁰. Primarne naloge kriminalistične policije so odkrivanje, preiskovanje in dokazovanje najzahtevnejših kaznivih dejanj ter njihovih storilcev. Znotraj takšnega okvira obravnava splošno, gospodarsko in organizirano kriminaliteto, kar odseva tudi notranje-organizacijska struktura (vzpostavljeni so Sektor za splošno kriminaliteto, Sektor za gospodarsko kriminaliteto, Sektor za organizirano kriminaliteto). Terorizem obravnava podobno kot organizirano kriminaliteto, torej kot oblike zelo težkih kaznivih dejanj (Sotlar 2010, 73) v okviru Sektorja za organizirano kriminaliteto, kamor je umeščen tudi Oddelek za terorizem in ekstremno nasilje (glej Shema 5.1).

⁷⁹ Analiza se nanaša na državno raven.

⁸⁰ Koordinira preventivno dejavnost, načrtuje in predlaga organizacijske spremembe, razvoj in uresničevanje razvojnih projektov, koordinira potrebe in programe za kriminalistično usposabljanje in kadre, načrtuje in predlaga kriminalistično materialno-tehnično opremo in finance, sodeluje pri usposabljanjih za izvajanje policijskih pooblastil pri preiskovanju kriminalitete in opravlja druge naloge, ki ne pomenijo neposrednega preiskovanja kriminalitete.

Shema 5.1: Organigram slovenske kriminalistične policije



Vir: prirejeno po Policija.

5.1.1 Oddelek za terorizem in ekstremno nasilje

Oddelek za terorizem in ekstremno nasilje je specializirani protiteroristični oddelek slovenske policije na državni ravni (Černigoj 2012). Kot je razvidno že iz naziva, se poleg boja proti terorizmu ukvarja tudi s problematiko ekstremnega nasilja. V sedanji obliki obstaja od leta 2003, ko se je preoblikoval in preimenoval iz tedanjega Referata za ekstremno nasilje, ki je bil prav tako umeščen v Sektor za organizirano kriminaliteto UKP. Na preoblikovanje oddelka so vplivali številni dejavniki, predvsem pa preobrazba globalnih, regionalnih in nacionalnih varnostnih tveganj po 11. septembru 2001 in obveznosti RS, ki izvirajo iz mednarodnega varnostnega okolja, pri čemer je posebnega pomena vstop RS v nekatere mednarodne integracije, predvsem EU (prav tam). O protiterorističnem delovanju oddelka je na voljo izjemno malo javno dostopnih informacij, kar je zaradi varnostno občutljivega področja dela

razumljivo. Skladno z Aktom o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v policiji⁸¹, ki je v veljavi, oddelek opravlja naloge na naslednjih področjih:

- terorizma,
- mednarodnega terorizma,
- ogrožanja oseb pod mednarodnim varstvom,
- ogrožanja varnosti RS,
- ugrabitev in zajetja talcev,
- delovanja pogajalskih skupin,
- ekstremnih oblik nasilja,
- organiziranih oblik izsiljevanj,
- spopadov v kriminalnih združbah in med kriminalnimi združbami,
- zlorab pri izvozu blaga dvojnega namena, vojaške opreme in strateških materialov, ki pomenijo sum storitve kaznivega dejanja,
- anonimnih obvestil in pisanj z grozilno ali nenavadno vsebino,
- preiskovanja eksplozij kot posledic kaznivih dejanj,
- ksenofobije, sovražnega govora in spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti,
- nedovoljene proizvodnje in prometa orožja, razstrelilnih in radioaktivnih snovi,
- ogroženih delavcev policije in drugih delavcev državne uprave,
- druge kriminalitete z elementi ekstremnega nasilja.

Poleg nalog, ki jih opredeljuje omenjeni notranje-organizacijski akt, je temeljno delovno področje oddelka danes smiselno oblikovano v skladu s štiristebno strukturo Strategije EU za boj proti terorizmu iz leta 2005 (preprečevanje, zaščita, pregon in odziv). Oddelek pa v okviru svojih nalog protiteroristično dejavnost izvaja tako, da (Anžič in Milačič 2005, 147–8)⁸²:

- spremlja varnostne razmere v RS in v tujini,
- pridobiva, analizira, vrednoti, preverja in nadgrajuje pridobljene operativne podatke in informacije,
- odkriva, preprečuje in preiskuje sume storitve različnih oblik terorizma in z njim povezanih drugih kaznivih dejanj oz. odklonskih ravnanj,
- sodeluje v različnih vladnih komisijah,
- spremlja zakonsko opredeljena odklonska ravnanja drugih ekstremističnih skupin in gibanj,
- sistemsko sodeluje v okviru medresorskih delovnih skupin,
- na zakonodajnem področju sodeluje pri pripravi in oblikovanju predpisov oz. njihovi implementaciji,
- aktivno sodeluje v delovnih telesih za pripravo nacionalne in evropske zakonodaje,
- deluje na področju mednarodnega sodelovanja, predvsem v okviru PWGT, Europol, Interpol, protiteroristične iniciative CTI (*Counter-terrorist initiative*) itd.,
- sodeluje na mednarodni ravni po načelu reciprocitete in na podlagi podpisanih dvostranskih sporazumov za sodelovanje pri preprečevanju organizirane kriminalitete in terorizma.

⁸¹ Akt o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v policiji. Dokument ni javno dostopen, zato ga ni moč ustrezno navajati. Do dela dokumenta, v katerem so navedene naloge Oddelka za terorizem in ekstremno nasilje, je avtorica dostopila na podlagi zaprosila za dostop do informacij javnega značaja in posredovanja s strani uradne osebe za dostop do informacij javnega značaja slovenske policije.

⁸² Besedilo avtorjev iz leta 2005 je mestoma spremenjeno oz. dopolnjeno glede na pripombe nosilca funkcije vodje Oddelka za terorizem in ekstremno nasilje Černigoja (2012).

Kot pojasnjuje vodja oddelka, delovanje oddelka danes zaznamujeta preventivni in proaktivni pristop, ki vse bolj nadomešča nekdanji izrazito pragmatični pristop k protiteroristični dejavnosti. Preventivna usmeritev oddelka se kaže predvsem v pozornosti, ki jo oddelek namenja pravočasnemu prepoznavanju sprožilnih dejavnikov kot so (Černigoj 2012):

- dejavniki, ki vodijo do nastanka ideologij, ki nato vodijo v pojav terorizma,
- konkretnih pripravljalnih dejanj načrtovanja različnih oblik terorizma ali z njimi povezanih kaznivih dejanj in
- preprečevanje vseh dejavnikov, ki spodbujajo ali omogočajo nasilno radikalizacijo in z njimi drugih povezanih drugih oblik ekstremizma oz. ekstremnega nasilja.

Struktura oddelka je enovita, kar pomeni, da oddelek nima oblikovanih lastnih organizacijskih podstruktur. Na ta način se ne postavlja vprašanje prekrivanja in podvajanja dela z ostalimi notranje-organizacijskimi enotami policije. Oddelek pri svojem delu črpa določene kapacitete iz drugih enot kot sta kriminalistično-obveščevalni, analitični in forenzični segment idr.

Po mnenju vodje oddelka, je umestitev oddelka v okvir Sektorja za organizirano kriminaliteto glede na obstoječi obseg in intenzivnost varnostnega tveganja, ki ga terorizem predstavlja za RS, ustrezna, kar po njegovem izkazujejo tudi rezultati dela oddelka. Hkrati dodaja, da bi se ob večjem varnostnem tveganju z vidika grožnje terorizma, pojavilo vprašanje, ali je takšna organizacijska rešitev še ustrezna (prav tam).

5.2 Specialna enota policije

V boju proti terorizmu imajo specialne protiteroristične enote posebno mesto, saj so izurjene primarno za primere, ki so povezani s terorizmom (Perliger in dr. 2009, 1288). Kot izpostavlja Purg (1997, 86), je njihova vloga »neposredno preprečevanje grožnje z izvedbo terorističnega dejanja in izvedbe različnih terorističnih dejanj kot so ugrabitve, kjer je hitro in učinkovito posredovanje ključnega pomena«. V nasprotju s preventivno usmeritvijo specializiranih protiterorističnih oddelkov kot je Oddelek za terorizem in ekstremno nasilje, je vloga specialnih enot izrazito represivna. V svetu obstajajo številne protiteroristične enote, njihove skupne značilnosti pa so (Purg 1997, 86–7):

- posamezne države so jih praviloma ustanovile kmalu po odmevnejših terorističnih dejanjih; ustanovitev posebnih protiterorističnih enot naj bi bil eden bolj učinkovitih odgovorov na pojave terorizma,
- protiteroristične enote so različno umeščene v sistem; v večini primerov so del notranjega ministrstva, v nekaterih primerih pa tudi obrambnega,
- praviloma imajo države eno (glavno) protiteroristično enoto, nekatere pa imajo poleg glavne še manjše tovrstne enote,
- obstajajo značilne razlike v konceptu njihove uporabe; v glavnem jih uporabijo šele takrat, ko na drug način ni možno zagotoviti učinkovitega delovanja na tem področju,

- kadrovanje je zlasti iz policijskih in vojaških vrst,
- usposabljanja so zelo naporna in selektivna; najprej poteka splošno usposabljanje, ki je namenjeno zlasti preizkusu psihofizičnih sposobnosti kandidatov (posledica je velik osip), temu sledi specialistično usposabljanje za delovanje v konkretnih primerih,
- obstajajo razlike v opremljenosti, izurjenosti in drugih značilnosti protiterorističnih enot.

Razvojna pot slovenske specialne enote (SE) se je pričela leta 1972 z ukazom predsednika nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ), ki je veleval ustanovitev posebne enote milice za boj proti terorizmu pri vseh republiških sekretariatih za notranje zadeve (RSNZ). Ustanovitev SE RSNZ je pomenila odgovor na vdor oborožene »diverzantsko-terorističn/e/ skupin/e/« v SFRJ (Policija NDa, 1. odstavek). Vendarle SE RSNZ ne predstavlja predhodnice današnje SE v pravem pomenu besede, saj je bila enota na sklic. Sodobno notranjo organizacijo in sedanji naziv je SE dobila šele leta 1990, dve leti po reorganizaciji slovenske policije (ko je postala organ v sestavi MNZ leta 1989), pa je SE postala notranjeorganizacijska enota GPU (Gorenak in dr. 2007, 19).

SE danes »izvaja naloge na področju protiteroristične dejavnosti in opravlja zahtevnejše operativne naloge policije, pri katerih se zahteva najvišja stopnja izurjenosti, psihofizičnih zmožnosti, uporabe posebnih znanj in veščin, ki so povezani z visoko stopnjo tveganja za varnost, zdravje ali življenje ljudi« (Policija NDb, 1. odstavek). Z notranjeorganizacijskega vidika SE sestavljajo Oddelek za operativno delovanje⁸³, Oddelek za operativno podporo⁸⁴ in Oddelek za protibombno zaščito⁸⁵. Delovno področje SE je opredeljeno na naslednji način (Policija NDc):

- opravlja naloge v zvezi s protiterorističnim delovanjem, sodeluje pri prijemu storilcev hujših kaznivih dejanj, pri varovanju najvišjih domačih in tujih državnih predstavnikov, varovanju določenih objektov, sodeluje pri delovanju policije ob hujših elementarnih in drugih nesrečah,
- skrbi za ustrezno usposabljanje in izpopolnjevanje pripadnikov specialne enote ter pomaga pri usposabljanju drugih policijskih enot, MNZ-ja ter drugih državnih organov,
- skrbi za vzdrževanje materialno-tehničnih sredstev in opreme enote,
- opravlja druge naloge, ki jih odredi generalni direktor policije ali oseba, ki jo pooblasti.

⁸³ Oddelek za operativno delovanje zagotavlja neposredno operativno in interventno izvajanje nalog na področjih ekstremnih oblik nasilja, terorizma, ugrabitev, zajetij talcev in drugih varnostnih dogodkov z visoko stopnjo ogroženosti sodelujočih.

⁸⁴ Oddelek za operativno podporo opravlja naloge na področjih strokovne in logistične podpore policistom SE pri izvajanju operativnih nalog SE in usposabljanja in izpopolnjevanja.

⁸⁵ Oddelek za protibombno zaščito opravlja naloge na področjih operativnega interventnega in neposrednega izvajanja nalog protibombne zaščite, pirotehničnih in protibombnih pregledov ter bombnih preiskav, izdelave strokovnih mnenj ter hrambe in skladiščenja zaseženih eksplozivnih sredstev in snovi ter njihovega strokovnega uničevanja.

SE vse od osamosvojitve Slovenije na ozemlju RS ni posredovala v primerih terorističnega ogrožanja. Vendar to ne pomeni, da na področju protiterorističnega delovanja ni aktivna v drugih oblikah. Strateški dokumenti⁸⁶ slovenske policije vsebujejo protiteroristične programe, pri katerih SE nastopa bodisi kot nosilec programa bodisi kot sodelujoča notranje-organizacijska enota. SE v tem okviru na protiterorističnem področju sodeluje pri poenotenju taktik delovanja specialnih enot držav članic EU za boj proti terorizmu, krepitvi sodelovanja pri boju proti terorizmu z varnostnimi organi držav EU, krepitvi sodelovanja z varnostnimi organi držav na območju Zahodnega Balkana⁸⁷, pri dejavnostih združenja evropskih protiterorističnih enot⁸⁸ (ATLAS)⁸⁹, posodobitvi opreme za protiteroristično delovanje⁹⁰ ter pri usposabljanju policistov za protiteroristično delovanje⁹¹ (Policija 2007, 5–6; Policija 2007a, 14; Policija 2008, 6–7; Policija 2009a, 7; Policija 2009b, 7).

Glede na odsotnost terorističnih napadov na ozemlju RS, ni presenetljivo, da izrazito represivna vloga v obliki protiterorističnega posredovanja SE na ozemlju RS doslej še ni bila izkoriščena. Ne glede na to, mora biti SE nenehno v stanju pripravljenosti in ohranjati svoj represivni potencial z nenehnim usposabljanjem in urjenjem, ki zavzema približno 80 odstotkov časa aktivnosti policistov SE.

5.3 Preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje terorizma

Preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj je primarni cilj slovenske policije, kar je razvidno iz vseh njenih temeljnih strateških dokumentov. Za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje terorizma kot hujše oblike kriminalitete se policija poslužuje kriminalističnih preiskav. Običajne kriminalistične preiskave so pretežno reaktivne, kar pomeni, da so izvedene po tem, ko je bilo kaznivo dejanje že storjeno (O'Connor 2009, 7). Bistveno za boj proti terorizmu kot nalogi policije pa je njegovo preprečevanje oz. preventivna policijska

⁸⁶ Letni načrti dela slovenske policije in srednjeročni načrti razvoja in dela slovenske policije.

⁸⁷ Organiziranje srečanja skupine strokovnjakov EU za orožje (*European Firearms Expert group*) ter izvajanje skupnih usposabljanj s specialnimi enotami Hrvaške, Madžarske in Srbije.

⁸⁸ V okviru tega programa je SE sodelovala pri skupnih usposabljanja z enotami v okviru ATLAS-a, izvedbi skupnih usposabljanj strokovnjakov za informatiko in telekomunikacije SE, izdelavi standardov postopkov v okviru delovne skupine za reševanje talcev iz zgradb (*Building*), kongresu v okviru ATLAS-a, na taktični vaji na Slovaškem in v Franciji ter pri delu delovne skupine *Sniper Forum in Entry*.

⁸⁹ ATLAS je omrežje specialnih intervencijskih enot iz držav članic EU, ki je bilo ustanovljeno v luči napadov 11. septembra 2001 v okviru Delovne skupine šefov policij EU. Končni cilj omrežja je uspešno obvladovanje vseh vrst specifičnih in obsežnih kriznih situacij, ki vključujejo veliko verjetnost zagrešitve kaznivih dejanj ali pa so posledica terorističnih dejanj in zahtevajo posebno intervencijo.

⁹⁰ Nabava blindiranih vozil, optoelektronskih naprav in druge opreme, zagotovitev terenskih specialnih blindiranih vozil in oklepnih transporterjev.

⁹¹ Izvedba nadaljnega usposabljanja policistov za delo v primeru uporabe orodij za množično uničevanje.

dejavnost. V kolikor policiji terorističnih kaznivih dejanj namreč ne uspe preprečiti, je neuspešna (Černigoj 2008).⁹²

Preventivna policijska dejavnost je »kakršnakoli dejavnost, ki jo izvaja policija z namenom odkrivanja in posredovanja za ustavitev specifičnega kaznivega dejanja ali določene oblike kaznivega dejanja preden se to izvede ali pa tekom izvajanja« (Sorell 2011, 2). Preventivno policijsko dejavnost slovenska policija šteje za eno izmed ključnih področij protiterorističnega delovanja (Černigoj 2012), protiteroristični ukrepi slovenske policije na področju preventivnega delovanja pa so največkrat izvajano policijsko delovanje (Ferre 2012). Preventivna protiteroristična dejavnost slovenske policije presega okvir delovanja kriminalistične policije, vanjo pa so vključeni docela vsi segmenti policije. V skladu z izvajanjem koncepta integriranega sistema policije⁹³ (prav tam), je preprečevanje terorizma tako v domeni uniformiranih policistov kot kriminalistov. V največji meri preventivne protiteroristične ukrepe izvajajo prav uniformirani policisti že kot del izvajanja splošnih preventivnih nalog. Preventivno protiteroristično delovanje uniformiranih policistov je tako vključeno v izvajanje rutinskih nalog kot je npr. pregled potnikov, prtljage in vozil pri mejnih prehodih, zagotavljanje varnosti na letališčih in lukah in iskanje ter zasedanje različnih vrst orožja in eksplozivov. Kot opozarja Ferre (2012), policijske statistike posamezna kazniva dejanja pogosto beležijo v okviru organizirane kriminalitete ker v večini primerov ni mogoče potrditi, da so bila zagrešena z namenom podpore terorizmu, čeprav hkrati te možnosti ni mogoče v celoti izključiti. Takšen primer je tihotapljenje orožja, ki ga praviloma izvajajo skupine organiziranega kriminala, policija pa ne more niti potrditi niti izključiti možnosti, da je bilo orožje v končni posledici namenjeno uporabi v teroristične namene.

Kriminalistična policija ima v sklopu preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorizma poleg klasičnih policijskih pooblastil na voljo tudi uporabo t. i. prikritih preiskovalnih ukrepov, za katere se je v policijskem besednjaku ustalil izraz posebne operativne metode in sredstva (POMS) (Dobovšek 2009, 168). Čeprav slovenska pravna ureditev tega poimenovanja ne pozna več, se je v praksi ohranilo od leta 1980, ko ga je Zakon o notranjih zadevah (ZNZ)⁹⁴ uporabljal tako za delo tako obveščevalno-varnostnih služb kot tudi za

⁹² Černigoj, Albert. 2008. Intervju z avtorjem. V Marentič (2008, 58).

⁹³ V nasprotju z organizacijo policije, ki je uveljavljena ponekod v tujini, kjer obstaja funkcionalna ločenost policij kot sta npr. mejna policija ali prometna policija, integrirani sistem policije preprosto pomeni enovitost policijske organizacije, zato je edina smiselna delitev znotraj slovenske policije le na dve poglavni veji, t.j. kriminalistično ter uniformirano policijo.

⁹⁴ Zakon o notranjih zadevah (ZNZ). Ur. l. SRS 28/1980. Zakon je prenehal veljati leta 1998, ko je bil sprejet Zakon o policiji (Zpol).

kriminalistično policijo (Kečanović in dr. 2006, 72–3; Brezovšek in Črnčec 2007, 124–7). Prikriti preiskovalni ukrepi so ključno orodje kriminalistične policije pri preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju hujših oblik kriminalitete, pri katerih klasična policijska pooblastila ne zadostujejo. Medtem ko je večina t.i. splošnih policijskih pooblastil uzakonjenih v Zakonu o policiji (ZPol), so pooblastila policistov pri preiskovanju kaznivih dejanj vsebovana v Zakonu o kazenskem postopku (ZKP-UPB8)⁹⁵. Prikriti preiskovalni ukrepi so določeni v poglavju o predkazenskem postopku omenjenega zakona (ZKP-UPB8 149.–56. čl.)⁹⁶, uporabljajo se lahko za kataloško določena kazniva dejanja in pod zakonsko določenimi pogoji, vključno za kazniva dejanja v povezavi s terorizmom kot jih določajo člani 108.–11. KZ.

Pri prikritih preiskovalnih ukrepih gre za pretežno tajno zbiranje informacij z infiltracijo v tajne kriminalne strukture, ki poteka preko tajnih sodelavcev, prikritih preiskovalcev, posebnih enot za tajno opazovanje in slikovno snemanje, nadzorom telefonskih pogovorov in drugih oblik komuniciranja ter s prisluškovanjem neposrednih pogovorov članov kriminalnih združb (Dobovšek 2009, 169). Prikriti preiskovalni ukrepi od klasičnih razlikujejo glede na naslednje značilnosti (Klemenčič 2007)⁹⁷:

- osredotočeni so na posameznika kot osumljenca,
- delovanje je prikrito, s tem pa tudi možnost, da prizadeti posameznik uveljavlja pravna sredstva,
- uporabljajo zvijačo oz. preslepitev za razliko od jasno izraženega namena izvajanja določenega pooblastila,
- delovanje je proaktivno (*ante delictum*),
- kolateralna škoda je sorazmerno velika (posegi v zasebnost in naključno evidentiranje oseb, ki niso neposreden predmet ukrepa),
- daljše časovno trajanje.

⁹⁵ Zakon o kazenskem postopku (ZKP-UPB8). Ur. l. RS 32/2012.

⁹⁶ Prikriti preiskovalni ukrepi so:

- tajno opazovanje,
- pridobitev podatkov o udeležencih, okoliščinah in dejstvih elektronskega komunikacijskega prometa,
- nadzor elektronskih komunikacij s prisluškovanjem in snemanjem ter kontrola in zavarovanje dokazov o vseh oblikah komuniciranja, ki se prenašajo v elektronskem komunikacijskem omrežju,
- kontrola pisem in drugih pošilk,
- kontrola računalniškega sistema banke ali druge pravne osebe, ki opravlja finančno ali drugo gospodarsko dejavnost,
- prisluškovanje in opazovanje v tujem stanovanju ali drugih tujih prostorih z uporabo tehničnih sredstev za dokumentiranje,
- navidezen odkup, navidezno sprejemanje oziroma dajanje daril ali navidezno jemanje oziroma dajanje podkupnine,
- tajno delovanje,
- pridobitev podatkov ali dokumentacije o vlogah, depozitih, stanju in prometu na računih ali drugih poslih osumljenca, obdolženca in drugih oseb, za katere je mogoče utemeljeno sklepati, da so udeležene v finančnih transakcijah ali poslih osumljenca ali obdolženca.

⁹⁷ Klemenčič, Goran. 2007. *Prikriti preiskovalni ukrepi*. Brdo pri Kranju: Sodniška šola in Fakulteta za varnostne vede. V Senica (2011, 38).

Kot izpostavlja Šefic (2006, 943), se je »/z/aradi specifičnosti delovanja mednarodnih terorističnih skupin in posameznikov kot so tajnost, visoka stopnja mobilnosti, izurjenost in posebna tehnična znanja /.../, proti terorizmu možno uspešno boriti le s taktiko in strategijo policije, ki se opira pretežno na uporabo prikritih preiskovalnih ukrepov«. Prikrite preiskovalne ukrepe⁹⁸ Odbor ministrov Sveta Evrope v svojem priporočilu⁹⁹ iz leta 2005 šteje za »vitalno orodje za boj proti najbolj hudim oblikam kaznivih dejanj, vključno s terorističnimi dejanji« (Priporočilo 2005/10, 14. odstavek). Zanje pravi, da so »številni, različni ter nenehno razvijajoči se« (Priporočilo 2005/10, 13. odstavek), skupna pa jim je tajna narava ter dejstvo, da lahko njihova uporaba moti uživanje temeljnih pravic in svoboščin. Kot pojasnjuje Ferme (2012), v praksi slovenske policije prikriti preiskovalni ukrepi za protiteroristični namen doslej niso bili zelo pogosto uporabljeni.

Potparič in Dvoršek (2010, 18) opozarjata, da se prikrite preiskovalne ukrepe pogosto napačno razume kot že vzpostavljen sistem kriminalistične obveščevalne dejavnosti (KOD)¹⁰⁰ v policiji. KOD predstavlja namreč jedro modela ILP. Kot pomembno obliko boja proti organiziranemu kriminalu, drugim hujšim kaznivim dejanjem in terorizmu, jo prva izpostavlja ReNPPZK0711, ki jo opredeljuje kot »proces zbiranja, vrednotenja, primerjanja, analiziranja in posredovanja podatkov, na podlagi katerega poteka odločanje in načrtovanje policijskih dejavnosti« (ReNPPZK0711, tč. 4.4.1). KOD podobno opredeljuje tudi Mednarodno združenje šefov policij (*International Association of Chiefs of Police – IACP*) kot »policijsko dejavnost, katere namen je zakonito zbiranje informacij iz vseh razpoložljivih virov ter njihovo analiziranje z namenom zagotavljanja taktičnih in strateških¹⁰¹ kriminalistično obveščevalnih informacij o obstoju, identiteti ter razpoložljivih sredstvih oseb in združb, ki so osumljene kaznivih dejanj, s čimer naj bi se izboljšalo preprečevanje in omejevanje kriminalitete ter lažje dosegalo cilje in prioritete, ki jih zasleduje policijska organizacija« (IACP 2002)¹⁰². Bistveno za KOD je njena strateška usmerjenost oz. strateško načrtovanje ter

⁹⁸ Priporočilo uporablja poimenovanje prikrite preiskovalne tehnike (*special investigation techniques*).

⁹⁹ *Recommendation (2005)10 of the Committee of Ministers to member states on »special investigation techniques« in relation to serious crimes including acts of terrorism*. 2005. Sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope na 924. srečanju namestnikov ministrov Sveta Evrope 20. aprila.

¹⁰⁰ V angleškem govornem območju se za KOD uporablja izraz *criminal intelligence*. KOD se je razvila iz klasične obveščevalne dejavnosti, a je za potrebe kriminalistične policije nekoliko modificirana. Bistvena razlika med klasično in kriminalistično obveščevalno dejavnostjo je, da KOD vsebuje tudi možne rešitve problema.

¹⁰¹ Taktični kriminalistično-obveščevalni podatki neposredno usmerjajo kriminalistične preiskave in s tem prispevajo k njihovem uspešnemu zaključku, medtem ko so strateški kriminalistično-obveščevalni podatki namenjeni širšemu in dolgoročnejšemu pogledu na kriminalno okolje in so podlaga za načrtovanje in razporejanje razpoložljivih sredstev.

¹⁰² IACP. 2002. *Criminal Intelligence Sharing Report*. Dostopno prek: <http://www.theiacp.org/Portals/0/pdfs/Publications/intelsharingreport.pdf> (17. julij 2009). V Potparič in Dvoršek (2010, 16).

strateško reševanje problemov, ki usmerja in vodi preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, tudi terorističnih. Uvajanje ILP, ki temelji na kriminalističnih obveščevalnih podatkih, je relativna novost za številne policijske organizacije po svetu in se sooča s številnimi težavami. Že omenjena ReNPPZK0711 ugotavlja, da znotraj slovenske policije koncept policijskega dela na podlagi kriminalističnih obveščevalnih podatkov ni vzpostavljen, vzroki, ki jih navaja, pa so (ReNPPZK0711, tč. 4.4.2):

- prenizka stopnja zavedanja o vlogi in pomenu kriminalistične obveščevalne dejavnosti,
- premajhna povezanost državne in regionalne ravni na področju kriminalistične obveščevalne analitike,
- pomanjkanje ustreznih analitičnih orodij,
- kadrovska problematika.

Dvoršek in Frangež (2009, 11) menita, da so razlog za težave pri implementaciji KOD v praksi slovenske policije pogoste zamenjave policijskih šefov, ki naj bi bili zato skoraj izključno usmerjeni v zagotavljanje kratkoročnih učinkov, torej v operativni nivo, s čimer se podpira konkretne preiskave. Korošec (2008)¹⁰³ vidi razloge za neučinkovito implementacijo v »vodenju policijske organizacije, ki še vedno deluje po tradicionalnem modelu hierarhične organiziranosti« (določanje prioritet in organizirano delegiranje nalog poteka na vrhnjem nivoju). Reorganizacija policije leta 2010 je potrebo po okrepitvi KOD do določene mere upoštevala z ustanovitvijo CKOD znotraj UKP, ki bo odgovoren za nadaljnji razvoj KOD in pomik proti zastavljenemu cilju vzpostavitve nacionalnega modela KOD na temelju ILP (Jevšek 2010, 313; Dvoršek in dr. 2011, 205).

5.4 Sodelovanje policije z domačimi ustanovami

Sodelovanje slovenske policije z domačimi ustanovami je nujni in integralni del boja proti terorizmu na nacionalni ravni. Z resornega vidika so v boj proti terorizmu vključena docela vsa ministrstva, predvsem pa MNZ, Ministrstvo za obrambo (MO), Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ), Ministrstvo za finance (MF) ter predvsem Urad RS za preprečevanje pranja denarja ter Carinska uprava RS kot organa v njegovi sestavi. Policija na področju boja proti terorizmu tesno sodeluje s ključnimi državnimi organi in institucijami, ki so v ožjem smislu subjekti nacionalnovarnostnega sistema kot so SV, SOVA, OVS MORS in drugi. Med ključne partnerje slovenske policije v boju proti terorizmu sodi obveščevalno-varnostni segment. Leta 2011 je policija sklenila tripartitni sporazum o sodelovanju z OVS MORS in

¹⁰³ Korošec, Sebastjan. 2008. *Management v policiji*. Ljubljana: FVV, diplomsko delo. V Černivec in Dvoršek (2011, 15).

SOVO¹⁰⁴, ki je relevanten tudi z vidika boja proti terorizmu, v njem pa je opredelila oblike operativnega sodelovanja, sodelovanja na področju izdelave različnih analitičnih produktov, ocen tveganj ipd. (Černigoj 2012). Za tovrstno sodelovanje je posebnega pomena pravočasna izmenjava informacij med državnimi organi in institucijami po načelu '*need to share*', ki vse bolj nadomešča nekdanjo filozofijo, ki temelji na bolj restriktivnem načelu izmenjave informacij, znanim pod geslom '*need to know*' (prav tam). Takšno novo strategijo izmenjave informacij so vzpodbudili dogodki 11. septembra in je postala del uradne ameriške politike, ki je imela globalne učinke. Bistvo novega načela je, »da lastniku informacije ne dopušča možnosti, da sam odloča o tem, kdo je tisti, ki mora biti seznanjen z informacijo, temveč se uvaja odgovornost, na podlagi katere se informacija daje na razpolago vsem morebitnim uporabnikom, pri tem pa se sistemsko zagotavlja varstvo zasebnosti, osebnih svoboščin ter virov in metod pridobitve informacije« (Office of the Director of National Intelligence 2008)¹⁰⁵. Varnostno-obveščevalne agencije kot so SOVA in druge namreč »/.../ spremljajo dogajanje v zvezi s teroristično dejavnostjo v mednarodni skupnosti, v sosednjih in drugih državah ter ob nevarnosti pojava ali napada v RS o tem obveščajo pristojne organe v RS /.../« (Vlada RS 2005, 28), zato so z vidika izmenjave informacij, na podlagi katerih deluje tudi policija, nepogrešljive.

Oblike sodelovanja z domačimi ustanovami so številne in se neposredno ali posredno nanašajo na boj proti terorizmu. Ena izmed pomembnejših oblik je sodelovanje predstavnikov policije v vladnih medresorskih delovnih skupinah. Predstavniki policije so doslej aktivno sodelovali v različnih medresorskih delovnih skupinah, ki se nanašajo na področje koordinacije ukrepov zoper mednarodni terorizem, preprečevanja in nadzora nad izvozom blaga za dvojno (vojaško in civilno) rabo ter izvozom vojaškega orožja. Skupine, v katerih so doslej sodelovali, so medresorska skupina za področje preprečevanja ogrožanja ali napadov s sredstvi ali z orožjem za množično uničevanje¹⁰⁶, medresorska delovna skupina za izvajanje omejevalnih ukrepov in ukrepov proti terorizmu, medresorska delovna skupina za izvajanje določb Zakona o nadzoru izvoza blaga z dvojno rabo (ZNIBDR)¹⁰⁷ ter medresorska delovna skupina za obravnavanje nadnacionalnih groženj v okviru Sekretariata sveta za nacionalno varnost (v nad. SSNAV) (Anžič in Milačič 2005, 151). V okviru medresorskih delovnih

¹⁰⁴ *Sporazum o sodelovanju med slovensko policijo, OVS MORS in SOVO*. 2011. Dokument je interne narave in ga ni moč v celoti ustrezno navajati.

¹⁰⁵ Office of the Director of National Intelligence. 2008. *United States Intelligence Community Information Sharing Strategy*. Dostopno prek: www.dni.gov/reports/IC_information_sharing_strategy (23. april 2009). V Potparič in Dvoršek (2010, 24).

¹⁰⁶ Ukinjena.

¹⁰⁷ *Zakon o nadzoru izvoza blaga z dvojno rabo* (ZNIBDR). Ur. l. RS 37/2004.

skupin so predstavniki policije s predstavniki drugih domačih institucij sodelovali tudi na zakonodajnem in normativnem področju. Na zakonodajnem področju je policija leta 2003 tako sodelovala pri pripravi predloga spremembe določil kazenske zakonodaje na področju protiterorizma, na normativnem področju pa pri pripravi RePZK in leta 2011 pri pripravi predloga ReNPPZK12–16.

Svet EU, ki je leta 2005 v sklopu prvega kroga ocenjevanja (*peer review*) ocenjeval nacionalne kapacitete držav članic EU za boj proti terorizmu oz. nacionalne protiteroristične ureditve, je v delno zaupnem poročilu o Sloveniji¹⁰⁸ slovensko medinstitucionalno sodelovanje na področju boja proti terorizmu, ki vključuje tudi oceno prispevka slovenske policije, označil kot »zelo dobro« (Černigoj 2012). Vendar še tako dobro medresorsko in medinstitucionalno sodelovanje ne more nadomestiti protiteroristične koordinacije v pravem pomenu besede, ki v boj proti terorizmu vnaša strateški nivo. Protiteroristična koordinacija je eden izmed ključnih vidikov boja proti terorizmu, saj »v/edno bolj kompleksne grožnje nacionalne varnosti zahtevajo dobro načrtovan, usklajen in učinkovit odziv celotnega sistema nacionalne varnosti« (Šefic 2006, 944). Protiteroristično koordinacijo Prezelj (2007, 69) opredeljuje kot »oblik/o/ medorganizacijskega sodelovanja oz. sodelovanja med elementi v sistemu nacionalne varnosti na vseh ravneh in stopnjah protiterorističnega delovanja«. Protiteroristična koordinacija v Sloveniji temelji na strategiji nacionalne varnosti kot ključnem dokumentu, zanjo pa je kot ključni nadresorski organ odgovorna vlada. Medresorsko sodelovanje in koordiniranje sta nujna na vseh stopnjah protiterorističnega delovanja (pred terorističnimi napadi in po njih), na splošno pa prispevata k (Prezelj 2007, 69–70):

- učinkovitosti in fleksibilnosti protiterorističnega delovanja v celoti in s stališča posameznega protiterorističnega mehanizma,
- celovitosti protiterorističnega delovanja,
- racionalizaciji protiterorističnega nacionalnega delovanja in v tem smislu preprečevanju podvajanja (podvajanja dejavnosti, razvojnih programov, izobraževalnih programov, programov nabave, denarnih sredstev ipd.),
- institucionalizaciji že tako prepogoste improvizacije v horizontalni smeri (med resorji).

Za protiteroristično koordinacijo v RS je pomembno predvsem delovanje naslednjih teles:

- Sveta za nacionalno varnost (SNAV)¹⁰⁹,

¹⁰⁸ *Evaluation of National Anti-Terrorist Arrangements, Report about Slovenia (7413/05)*. 2005. Sprejel Svet EU v Bruslju 11.–13. januarja. Dokument je delno zaupen.

¹⁰⁹ SNAV deluje pri vladi, ima posvetovalno funkcijo in je usklajevalni organ za področje nacionalne varnosti. V okviru boja proti terorizmu ima svetovalno funkcijo pri oblikovanju pravnih osnov, ki se nanašajo na nacionalno varnost RS, svetuje in usmerja delo ministrstev, zlasti pri pripravi konkretnih ukrepov z njihovega delovnega področja in se nanašajo na zagotavljanje nacionalne varnosti oz. boj proti terorizmu. Poleg tega ugotavlja in

- SSNAV¹¹⁰,
- nacionalnega protiterorističnega koordinatorja¹¹¹,
- Medresorske delovne skupine za boj proti nadnacionalnim grožnjam¹¹².

Kot pojasnjuje Černigoj (2012), se sedanje prioritavno protiteroristično medinstitucionalno sodelovanje policije nanaša na področje radikalizacije, ki cilja na delovanje, ki je korak pred proaktivnim kot represivnim (policijskim) protiterorističnim delovanjem. Cilj sodelovanja je odvratanje posameznikov od terorizma z odpravljanjem dejavnikov ali temeljnih vzrokov terorizma, ki vodijo v radikalizacijo in teroristično rekrutacijo. Takšen pristop zahteva vključevanje številnih državnih akterjev, kar pomeni, da bi se v boj proti terorizmu morali vključevati resorji s področja gospodarstva, sociale, šolstva, kulture itd. Policija in obveščevalni segment se s takšnega vidika v boj proti terorizmu vključujeta dokaj pozno. Policija kot partner pri identifikaciji in obravnavi procesov in mehanizmov radikalizacije spremlja tudi svetovne, evropske in nacionalne trende ter na različne, tudi bolj neformalne načine, s skupnostmi poskuša navezovati tesnejše stike.

5.5 Mednarodno policijsko sodelovanje

Teroristični napadi 11. septembra za mednarodno sodelovanje na področju boja proti terorizmu predstavljajo ključno prelomnico. Spodbudili so tako bi- kot multilateralno sodelovanje držav, predvsem ZDA in njenih ključnih držav zaveznic, v ta proces pa so se intenzivno vključile tudi države EU (Šefic 2006, 947). Na ravni EU so se pojavile nove iniciative za boj proti terorizmu in drugim čezmejnimi oblikami kriminalitete kot so trgovanje s prepovedanimi drogami, trgovanje z ljudmi in finančna kriminaliteta. Napore EU, da bi te izzive naslovili, so dolga leta pred tem oteževali zadržki v imenu nacionalne suverenosti, nezadostni finančni viri in pomanjkanje zaupanja med organi kazenskega pregona. Hkrati je v Evropi postalo še bolj očitno, da odprtost meja in razlike v pravnih sistemih držav članic EU teroristom in drugim kriminalcem omogočajo mobilnost ter izogibanje aretaciji in kazenskemu pregonu. V okviru EU so se zato okrepili naporji po harmonizaciji nacionalnih

ocenjuje varnostna tveganja ter oblikuje ukrepe za zagotavljanje nacionalne varnosti oz. preprečevanje tveganj z vidika terorizma (oblikuje oz. potrjuje Oceno ogroženosti RS z vidika terorizma) in opravlja druge naloge.

¹¹⁰ SSNAV od leta 2001 operativno usklajuje aktivnosti za delovanje SNAV, skrbi za izvedbo njegovih usklajenih stališč in opravlja druge naloge. Skrbi za operativnost in ažurno izmenjavo informacij na operativni ravni, saj se v njegovem okviru redno izmenjujejo informacije med glavnimi subjekti o nadnacionalnih grožnjah.

¹¹¹ Mesto nacionalnega protiterorističnega koordinatorja je uvedla vlada leta 2004. Ima pomembno vlogo v SNAV, poleg tega pa vodi SSNAV.

¹¹² Ustanovljena je bila v okviru SNAV, ukvarja pa se predvsem s terorističnim ogrožanjem nacionalne varnosti. Njeni glavni nalogi sta izmenjava operativnih informacij o terorističnih aktivnostih ter koordinacija operativnih aktivnosti. Preko te skupine se združujejo posamezne sektorske ocene terorističnega ogrožanja v integralno oceno, ki se periodično dopolnjuje.

zakonodaj in odpravljanju tradicionalnih ovir med policijskimi, obveščevalnimi in pravosodnimi organi držav članic EU (Archick 2005, 1–2).

Drugo prelomnico za mednarodno policijsko sodelovanje v okviru EU predstavljajo teroristični napadi na Madrid 11. marca 2004, ki so dodatno spodbudili bilateralno sodelovanje med državami članicami EU, nastanek novih oblik usklajevanja na ravni EU ter nastanek novih ter bolj operativnih programov na področju boja proti terorizmu (Šefic 2006, 947). Kot ugotavljajo Kečanović in dr. (2006, 75), na obvladovanje mednarodnega terorizma ter drugih hujših oblik mednarodne kriminalitete v okviru EU vse bolj vpliva proces evropeizacije, ki ga Börzel (1999, 574)¹¹³ opredeljuje kot »proces, v katerem nacionalna javnopolitična področja vedno bolj postajajo podvržena procesu oblikovanja skupnih evropskih politik«, posledica pa je zблиževanje nacionalnih policij.

Mednarodno policijsko sodelovanje je eno najpomembnejših in najbolj razvejanih področij dela slovenske policije na področju boja proti terorizmu in je »za Slovenijo vitalnega pomena« (Maver in Rehar 2001, 254). Na področju boja proti terorizmu slovenska policija od leta 2001 dalje intenzivno sodeluje s policijami drugih držav predvsem v okviru Interpola¹¹⁴, Europol, na podlagi bilateralnih sporazumov ter sodelovanja v okviru drugih ustanov ali pobud za preprečevanje terorizma (Policija 2002, 13).

V okviru t. i. procesa Brdo¹¹⁵ slovenska policija sodeluje pri prenosu dobrih praks v države kandidatke za vstop v EU, predvsem države Zahodnega Balkana. MNZ in policija si v tem okviru prizadevata za čim hitrejši prenos standardov EU in držav članic schengenskega območja¹¹⁶ na področju migracij, boja proti čezmejnemu organiziranemu kriminalu in terorizmu v države Zahodnega Balkana (MZZ 2012, 4). Iz procesa Brdo izhaja tudi protiteroristična iniciativa CTI in ideja o formalni potrditvi medsebojnega sodelovanja nacionalnih organov držav Slovenije, Avstrije in držav Zahodnega Balkana na področju protiterorizma. V okviru CTI so predstavniki služb, odgovornih za boj proti terorizmu, Albanije, Avstrije, BIH, Črne gore, Srbije in Slovenije, na srečanju 17. in 18. januarja 2011 podpisali tudi Deklaracijo članic iniciativ mednarodnega policijskega sodelovanja na področju

¹¹³ Börzel, A. Tanja. 1999. Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies* 37 (4): 573–96. V Fink Hafner in Lajh (2005, 19).

¹¹⁴ Slovenija je postala članica Interpola 2. oktobra 1992 na 61. seji Generalne skupščine Interpola v Dakarju, v Senegalu.

¹¹⁵ V literaturi se zanj izmenično pojavljajo poimenovanja Brdo proces, proces Brdo in brdski proces.

¹¹⁶ Schengensko območje se nanaša na države EU, kjer velja t. i. schengenski pravni red. Ta velja na celotnem območju EU, z izjemo območja Velike Britanije in Irske, ki sta iz schengenskega območja izvzeti na lastno zahtevo.

boja proti terorizmu¹¹⁷, h kateri sta naknadno pristopili tudi Hrvaška in Makedonija, pristop pa je napovedala tudi Češka. Cilj deklaracije je »krepitev izmenjave dobrih praks in izkušenj, osnovanih na mednarodnih standardih policijskega sodelovanja, medsebojnem zaupanju in strokovnih poznanstvih« (Policija NDč, 1–2).

Za mednarodno sodelovanje slovenske policije so posebnega pomena instrumenti policijskega sodelovanja v EU, ki temeljijo na neposrednem dvo- ali večstranskem sodelovanju med pristojnimi organi odkrivanja in preгона kaznivih dejanj držav članic EU. Instrumente neposrednega mednarodnega sodelovanja je v grobem mogoče umestiti v dve skupini; na izmenjavo informacij in podatkov ter operativne ukrepe za namene preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Furman in dr. 2012, 23), ki sta jima namenjeni naslednji podpoglavji.

5.5.1 Izmenjava informacij

Za mednarodno policijsko sodelovanje je hitra in učinkovita izmenjava informacij temeljnega pomena. Po podatkih slovenske policije je pravočasna izmenjava informacij »eno izmed ključnih protiterorističnih orodij« (Černigoj 2012). Tudi letna poročila o delu slovenske policije razkrivajo, da njeno delo na področju boja proti terorizmu poteka predvsem preko izmenjave specifičnih informacij – kriminalističnih obveščevalnih podatkov s tujimi varnostnimi organi (Policija 2006, 6; Policija 2007b, 7; Policija 2008a, 8; Policija 2009b, 7; Policija 2010, 9). Znan je podatek za leto 2006 o tem, da je bilo tujim varnostnim organom v okviru izmenjave kriminalističnih obveščevalnih podatkov pri preprečevanju in odkrivanju teroristične dejavnosti poslanih 61 informacij (Policija 2007b, 7). V zadnjem času se izmenjava informacij slovenske policije poleg izmenjave podatkov s tujimi varnostnimi organi pri preprečevanju in odkrivanju teroristične dejavnosti ter odkrivanju finančnega terorizma in z njim povezanih sumljivih finančnih transakcij, nanaša tudi na področje omejevanja nasilne radikalizacije (*violent radicalization*) (Policija 2012, 15). Izmenjava informacij pa vključuje tudi izmenjavo operativnih informacij med varnostnimi organi za podporo konkretnih preiskav, pri katerih je prisoten sum na kazniva dejanja z obeležji terorizma.

Izmenjava informacij in kriminalističnih obveščevalnih podatkov je med državami članicami EU obvezna od sprejetja Haaškega programa dalje. Haaški program namreč vsebuje načelo

¹¹⁷ Deklaracija članic iniciativ mednarodnega policijskega sodelovanja na področju boja proti terorizmu. 2011. Dokument ni javno dostopen.

dostopnosti do informacij in kriminalističnih obveščevalnih podatkov, ki predstavlja pravno podlago za njihovo obvezno izmenjavo. Doslej obveznost izmenjave kriminalističnih obveščevalnih podatkov v okviru EU ni bila predpisana, je pa bistvenega pomena za delovanje ECIM-a, ki je bil prav tako oblikovan s Haaškim programom in temelji na modelu ILP (Potparič 2009, 444–5)¹¹⁸. Za učinkovito delovanje ECIM-a mora biti znotraj držav članic EU nujno implementiran kriminalistično obveščevalni model, ki temelji na načelih ILP. Nacionalni kriminalistično obveščevalni sistemi namreč predstavljajo podsisteme ECIM-u, le njihovi usklajeno delovanje pa lahko znatno prispeva k povečani učinkovitosti boja proti kriminaliteti in terorizmu v EU (prav tam; Dvoršek in dr. 2011, 203). Posredovanje kriminalističnih obveščevalnih podatkov pa ni pomembno le za medsebojno izmenjavo med državami članicami EU, temveč tudi med Europolom in državami članicami EU, saj je Europol skoraj izključno odvisen od posredovanja informacij s strani držav članic EU (Dvoršek in dr. 2011, 203–4). Skupina strokovnjakov Sveta EU, ki je v začetku leta 2006 ocenjevala Slovenijo na področju izmenjave informacij in kriminalističnih obveščevalnih podatkov z Europolom in državami članicami EU oz. med državami članicami EU, je v poročilu zaključila, da »slovenska policija nima vzpostavljenega koncepta policijskega dela na podlagi kriminalističnih obveščevalnih podatkov, ki bi omogočal proaktiven pristop ter načrtovanje in določanje prednostnih nalog v boju proti kriminalu«, torej tudi ne v boju proti terorizmu (ReNPPZK0711, tč. 4.4.1). Dvoršek in dr. (2011, 204) ugotavljajo, da se za prakso slovenske policije zdi, da prednost daje bilateralnemu sodelovanju v čezmejnih preiskavah ter izmenjavi informacij ter kriminalističnih obveščevalnih podatkov na *ad hoc* osnovi, pri čemer ji temelj predstavljajo bilateralni dogovori.

Do vstopa Slovenije v EU je bila na področju izmenjave informacij dejavna predvsem preko Interpola (Maver in Rehar 2001, 256–7), ki do leta 1986 v primerih terorizma praktično ni deloval¹¹⁹ (Mikulan 1997, 229), Europola ter v okviru PWGT. Z vstopom Slovenije v EU se je leta 2004 obseg mednarodnega sodelovanja policije povečal. Ena izmed posledic tesnejšega mednarodnega policijskega sodelovanja v okviru EU je bil porast izmenjave sporočil s tujimi varnostnimi organi, še zlasti na področju preprečevanja mednarodnega terorizma (Policija 2005, 13–14). Naslednji mejnik za izmenjavo informacij predstavlja vstop Slovenije v schengensko območje. Slovenija je postala polnopravna članica schengenskega območja 21.

¹¹⁸ Potparič, Damjan. 2009. Implementacija načela dostopnosti do informacij in kriminalistično obveščevalnih podatkov kot pomemben kriminalistično strateški ukrep. *Varstvoslovje* 11 (3): 438–54. V Potparič in Dvoršek (2010, 15).

¹¹⁹ 3. člen ustanovnega akta je namreč Interpolu preprečeval vmešavanje v politične, vojaške ali verske zadeve. Šele s spremembo interpretacije tega člena in sprejetjem smernic za boj proti terorizmu leta 1986 se Interpol aktivno vključuje v boj proti terorizmu.

decembra 2007 po uspešni vključitvi v obstoječi SIS. Leta 2007 je bila vzpostavljena povezava med nacionalnim in obstoječim schengenskim informacijskim sistemom (SIS 1+), policija pa je hkrati sodelovala pri vključevanju v schengenski informacijski sistem druge generacije (SIS 2) (Policija 2008a, 3). V skladu s Schengensko konvencijo¹²⁰ je namen SIS-a »vzdrževanje javnega reda, vključno z nacionalno varnostjo na ozemlju držav članic /.../« (Dobovšek 2008, 447), vsaka pogodbenica pa imenuje organ z osrednjo odgovornostjo za njen nacionalni del SIS, imenovan SIRENE (*Supplementary Information Request at National Entry* – zahteve po dodatnih informacijah pri nacionalnih vnosih). Kot pravi Dobovšek (2008, 450–1), so SIRENE temelj, na katerem sloni mednarodno policijsko sodelovanje v schengenskem območju in predstavljajo »sistematično policijsko sodelovanje, ki temelji na medsebojni izmenjavi podatkov in razpisov za iskanje osebe in predmetov, stalno in sproti ažuriranih s strani države prosilke, po načelu medsebojnega zaupanja, enako kot bi bile informacije obravnavane znotraj nacionalnega pravnega okvira«. V Sloveniji nacionalno kontaktno točko za izmenjavo informacij na področju policijskega sodelovanja predstavlja Urad SIRENE znotraj UKP (Dobovšek 2008, 452). Izmenjava informacij v okviru SIS ima vedno prednost pred izmenjavo informacij preko Interpola.

Izmenjava podatkov slovenske policije poteka tudi na podlagi Prümske pogodbe¹²¹, ki jo je Slovenija ratificirala tik pred vstopom v schengensko območje. Prümska pogodba omogoča izmenjavo podatkov iz nacionalnih policijskih podatkovnih baz DNK profilov, podatkovnih baz odtisov papilarnih linij (prstnih odtisov, odtisov dlani ipd.), baz podatkov registriranih motornih vozil med državami pogodbenicami, izmenjavo podatkov pri varnostno tveganih mednarodnih prireditvah, za preprečevanje terorističnih kaznivih dejanj, čezmejne kriminalitete in za zatiranje nezakonitih migracij med državami pogodbenicami. Deli Prümske pogodbe, ki se nanašajo na izmenjavo informacij in čezmejno policijsko sodelovanje so bili v

¹²⁰ Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluksa, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah – *The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*. Sprejeta 19. junija 1990 v Schengnu, za originalne pristopnice v veljavi od 1. septembra 1993, v polni veljavi od 26. marca 1995.

¹²¹ Pogodba med Kraljevino Belgijo, Zvezno republiko Nemčijo, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko in Republiko Avstrijo o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, predvsem pri zatiranju terorizma, čezmejne kriminalitete in nezakonite migracije – *Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration*, znana kot Prümska pogodba. Sprejeta 27. maja 2005 v Prümü, v veljavi od 8. avgusta 2007. RS jo je ratificirala 9. marca 2007, zanjo pa je postala zavezujoča avgusta 2007.

pravni okvir EU preneseni s Sklepom Sveta 2008/615/PNZ¹²² in Sklepom Sveta 2008/616/PNZ¹²³. Sklep Sveta 2008/615/PNZ specifično na področju izmenjave podatkov vsebuje posebno poglavje o ukrepih za preprečevanje terorističnih kaznivih dejanj. V njem je določeno, da lahko države članice EU zaradi preprečevanja terorističnih kaznivih dejanj nacionalnim kontaktnim točkam drugih držav v skladu s svojo nacionalno zakonodajo v posameznih primerih lahko tudi brez zaprosila pošiljajo osebne podatke in informacije, če je to potrebno, ker določene okoliščine upravičujejo domnevo, da bodo storjena kazniva dejanja iz 1–3. člena Okvirnega sklepa Sveta EU o boju proti terorizmu. Poslani podatki vsebujejo ime, priimek, datum in kraj rojstva ter opis okoliščin, na katerih domneva temelji. Država članica, ki podatke pošlje, pa lahko v skladu s svojo nacionalno zakonodajo za državo članico, ki podatke prejme, določi pogoje za uporabo teh podatkov in informacij in njihovo uporabo, ki so zanj zavezujoči (Sklep Sveta 2008/615/PNZ, 16. čl.).

Z uveljavitvijo Prümske pogodbe so se torej povečale možnosti sodelovanja držav pogodbenic v boju proti čezmejni kriminaliteti, terorizmu in nedovoljenim migracijam, slovenska policija pa se je začela prilagajati informacijskim zahtevam za izmenjavo podatkov med državami pogodbenicami (Policija 2008a, 3). Slovenska policija je na podlagi Prümske pogodbe pričela z uspešno izmenjavo profilov leta 2008 (Policija 2009b, 18). V skladu s pogodbenimi določili je bila vzpostavljena elektronska izmenjava profilov DNK z Avstrijo, Nemčijo, Nizozemsko, Luksemburgom in Španijo, za sodelovanje varnostnih organov Slovenije, Avstrije in Madžarske in Hrvaške, pa je bil v Dolgi vasi ustanovljen tudi nov tristranski center (Policija 2009b, 3). Leta 2009 je slovenska policija poleg elektronske izmenjave profilov DNK z nekaterimi pogodbenicami pričela tudi z izmenjavo daktiloskopskih podatkov z Avstrijo, poskusno pa z Nemčijo in Luksemburgom (Policija 2010, 21). Izmenjava DNK in daktiloskopskih podatkov na podlagi Prümske pogodbe se je nadaljevala v letu 2010 (Policija 2011, 29).

¹²² Sklep Sveta 2008/615/PNZ z dne 23. junija 2008 o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, zlasti na področju boja proti terorizmu in čezmejnemu kriminalu – *Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on stepping up cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime*. 2008. Sprejel Svet EU 23. junija v Luksemburgu.

¹²³ Sklep Sveta 2008/616/PNZ z dne 23. junija 2008 o izvajanju Sklepa 2008/615/PNZ o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, zlasti na področju boja proti terorizmu in čezmejni kriminaliteti – *Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime*. 2008. Sprejel Svet EU 23. junija v Luksemburgu.

Najpogostejši način sodelovanja med policijami držav članic EU poteka preko Europol¹²⁴. Europol je postal agencija EU 1. januarja 2010, pristojen pa je za organiziran kriminal, terorizem in druge hujše oblike kriminala. Kot je določila Lizbonska pogodba leta 2008, ima Europol »nalogo podpirati in krepiti dejavnosti policijskih organov in drugih služb kazenskega pregona držav članic ter njihovo medsebojno sodelovanje pri preprečevanju hudih oblik kriminalitete, ki vplivajo na dve ali več držav članic, terorizma in oblik kriminalitete, ki vplivajo na skupni interes politike EU, ter boju proti njim« (Furman in dr. 2012, 18). Njegove glavne naloge so zbiranje, hramba, obdelovanje, analiziranje in izmenjava informacij ter kriminalističnih obveščevalnih podatkov, pomoč pri preiskavah ter zagotavljanje kriminalističnih obveščevalnih podatkov in analitične podpore državam članicam EU (prav tam). Slovenska policija je kot ena izmed prvih držav kandidatka za članstvo v EU podpisala sporazum o sodelovanju z Europolom¹²⁵ in v okviru Sektorja za mednarodno policijsko sodelovanje pri UKP leta 2002 vzpostavila nacionalno enoto Europol¹²⁶ – Oddelek za mednarodno operativo. Osnovne naloge Oddelka za mednarodno operativo so (Policija NDd):

- Europolu na lastno pobudo posreduje informacije in kriminalistične obveščevalne informacije za opravljanje njegovih nalog,
- odgovarja na Europolova zaprosila za informacije in kriminalistične obveščevalne informacije ter svetuje,
- posodablja informacije in kriminalistične obveščevalne informacije,
- za pristojne organe ocenjuje informacije in kriminalistične obveščevalne informacije v skladu z nacionalno zakonodajo in jim to gradivo pošilja,
- Europolu in državam članicam pošilja zaprosila za svetovanje, informacije, kriminalistične obveščevalne informacije in analize,
- Europolu pošilja informacije za hrambo v njegovih informacijskih zbirkah,
- vnaša in preverja informacije v Europolovem informacijskem sistemu,
- zagotavlja skladnost z zakonodajo pri vsaki izmenjavi informacij z Europolom.

Leta 2009 je bila neposredna izmenjava podatkov med članicami Europol¹²⁷ posodobljena, informacijski sistem policije pa je bil povezan z Interpolovimi podatkovnimi bazami (Policija 2010, 21). Interpol danes predstavlja edinstveno orodje za države članice EU¹²⁷, ki še niso

¹²⁴ Europol je bil ustanovljen 7. februarja 1992 ob podpisu Maastrichtske pogodbe. Začasno je začel delovati 3. januarja 1994, in sicer kot Europol – Služba za droge (ESD). Sprva je bilo njegovo delovanje usmerjeno le v boj proti prepovedanim drogam, postopoma pa so se njegove pristojnosti širile na druga pomembna področja kriminalitete. V polnem obsegu je svojo dejavnost začel opravljati 1. julija 1999, potem ko so Konvencijo o ustanovitvi Evropskega policijskega urada (Konvencijo o Europolu) leta 1998 ratificirale vse države članice EU. Nato se je 1. januarja 2010 pravna podlaga Europol¹²⁶ spremenila in Konvencijo o Europolu je nadomestil Sklep Sveta o ustanovitvi Evropskega policijskega urada (Europol). Sedež Europol¹²⁶ je v Haagu na Nizozemskem.

¹²⁵ Glej *Zakon o ratifikaciji sporazuma med Republiko Slovenijo in Evropskim policijskim uradom z izjavo Predsedstva Evropske unije, Slovenije in Europol¹²⁶* (MESEPU). Ur. l. RS-MP 7/2002.

¹²⁶ Nacionalne enote Europol¹²⁶ so glavni organ za zvezo med Europolom in državami članicami, ki Europolu dodelijo uradnike za zvezo. Na sedež Europol¹²⁶ v Haagu je bil slovenski uradnik za zvezo napoten leta 2002.

¹²⁷ Čeprav Interpol ni organ EU, združuje vse njene članice, zato ga lahko *de facto* štejemo za mehanizem mednarodnega policijskega sodelovanja v okviru EU.

uporabnice SIS-a, ki preko informacijskega sistema Interpola – I 24/7 izmenjujejo podatke in razpise s starimi državami članicami EU (Dobovšek 2008, 459). Interpolov globalni komunikacijski sistem I 24/7 omogoča hiter, zanesljiv in varen prenos podatkov 24 ur, 365 dni skozi vse leto. V primerjavi z ostalimi komunikacijskimi sistemi v okviru mednarodnega policijskega sodelovanja je Interpolov največji in najbolj razširjen (Dobovšek 2008, 466). V Sloveniji Nacionalni centralni biro Interpola Ljubljana predstavlja celotna UKP, mednarodno policijsko sodelovanje v okviru Interpola pa se dejansko izvaja v Sektorju za mednarodno policijsko sodelovanje, ki je z državami članicami Interpola povezan z Interpolovim zaščitenim komunikacijskim sistemom I 24/7. Za izmenjavo informacij z Interpolom in državami članicami je pristojen Oddelek za mednarodno operativno v Sektorju za mednarodno policijsko sodelovanje UKP. Slovenija je kot ena izmed prvih držav izvedla integracijo Interpolovih podatkovnih zbirk v nacionalni policijski sistem, od tedaj pa lahko slovenski policisti informacije preverjajo neposredno v vseh razpoložljivih mednarodnih policijskih zbirkah. Slovenija je ena dejavnejših članic Interpola, v primeru integracije Interpolovih podatkovnih zbirk v nacionalni policijski sistem pa je lahko tudi vzor za mednarodno policijsko skupnost, kar je potrdil tudi generalni sekretar Interpola Ronald K. Noble ob obisku generalnega direktorja policije Janka Gorška v francoskem mestu Lyon decembra 2010 (Policija NDe).

5.5.2 Operativni ukrepi

Kot operativni ukrepi in oblike mednarodnega policijskega sodelovanja so mišljeni predvsem ukrepi, ki niso omejeni zgolj na izmenjavo informacij in podatkov za namene odkrivanja in pregona kaznivih dejanj, temveč druge oblike sodelovanja, ki zaradi taktike in metode dela zahtevajo skupno delo ene ali več pristojnih organov držav. Države članice EU poznajo več različnih oblik takšnega dela, ki so opredeljene v nacionalnih zakonodajah, bi- ali multilateralnih mednarodnih pogodbah ali v pravnem redu EU. Te oblike zajemajo predvsem sodelovanje v skupnih preiskovalnih enotah, mešanih patroljah, skupnih operacijah, delovnih skupinah, spremljanje nadzorovanih pošilk, sodelovanje pri zaščiti prič, čezmejno zasledovanje, čezmejno sledenje in ukrepe podpore v kriznih razmerah, ob naravnih nesrečah ali nesrečah, ki jih je povzročil človek (Furman in dr. 2012, 28–9).

Večina čezmejnih preiskav je še vedno opravljena na bilateralni osnovi in ne na ravni EU, čeprav se je vloga Europol v čezmejnih preiskavah zadnjih letih močno okrepila. Gre pravzaprav za nekakšen paradoks, saj se vlade držav članic EU načeloma strinjajo, da je sodelovanje na ravni EU zaradi čezmejne narave teroristične grožnje koristno, vendar pa EU

le počasi dajejo pristojnosti (preiskovalne ter kazenske) ter vire (človeške in finančne), ki jih potrebuje, da je resnično učinkovita. Razlog je najverjetneje ta, da varnostna politika posega v samo osrčje nacionalne suverenosti, vlade držav članic pa EU nerade podeljujejo moči za vmešavanje v obstoječo zakonodajo, nacionalne varnostne politike in prakse ter odnose s tretjimi državami (Keohane 2008, 127–9). Ne glede na težave, ki se pojavljajo pri takšnih oblikah čezmejnega sodelovanja, so bistvenega pomena, saj nobena posamezna država nima na voljo zadostnih virov, sredstev in strokovnega znanja za učinkovito soočanje z vsemi vidiki teroristične grožnje, ki zlahka prehaja državne meje.

V nadaljevanju so predstavljene nekatere izmed oblik takšnega sodelovanja, ki jih ima slovenska policija na voljo kot del mehanizmov čezmejnega policijskega sodelovanja kot jih opredeljujejo bodisi slovenska nacionalna zakonodaja, bi- ali multilateralne pogodbe, kjer kot pogodbenica nastopa RS, ali pravni red EU.

Skupne preiskovalne enote (*joint investigation team* – JIT) so v praksi držav neformalno delovale še pred oblikovanjem skupnih pravil v okviru EU, zahtevo po njihovem takojšnjem oblikovanju kot prvega koraka v boju proti trgovanju z drogami, ljudmi in terorizmu, pa je postavil ES na svojem zasedanju v Tampereju. Skupna preiskovalna enota je »operativni ukrep pravosodnega in policijskega sodelovanja, ki je ustanovljena za posebne namene in za določen čas na podlagi sporazuma med dvema ali več državami članicami in/ali drugimi stranmi« (Furman in dr. 2012, 29). Koncept skupnih preiskovalnih enot izhaja iz prepričanja, da obstoječi načini mednarodnega policijskega in pravosodnega sodelovanja sami po sebi niso zadostovali za obravnavanje hudih oblik čezmejnega kriminala (Svet EU 2011, 4), prav rast čezmejnega kriminala in terorizma pa sta vzpodbudila države članice EU k sprejemu pravnega okvira delovanja skupnih preiskovalnih enot (Evropska komisija 2005, 1. odstavek). Prvi korak v tej smeri je bila vključitev določil o preiskovalnih enotah v 13. člen Konvencije o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah¹²⁸ iz leta 2000. Zaradi zamud pri njeni ratifikaciji je leta 2002 ES sprejel Okvirni sklep o skupnih preiskovalnih enotah¹²⁹, ki v skoraj identični obliki vsebuje 13., 15. in 16. člen omenjene konvencije. Slovenija je konvencijo v

¹²⁸ Akt Sveta z dne 29. maja 2000 o ustanovitvi Konvencije o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije, v skladu s členom 34 Pogodbe o Evropski uniji (2000/C 197/01) – *Council Act of 29 May 2000 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the member States of the European Union (2000/C 197/01)*. 2000. Sprejel Svet EU 29. maja v Bruslju.

¹²⁹ Okvirni sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o skupnih preiskovalnih enotah (2002/465/PNZ) – *Council Framework Decision of 13 June on joint investigation teams (2002/465/JHA)*. 2002. Sprejel Svet EU 13. junija v Luksemburgu. Okvirni sklep bo prenehal veljati, ko bo Konvencija o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah začela veljati v vseh državah članicah EU.

svoj nacionalni pravni red prenesla s sprejemom zakona o ratifikaciji¹³⁰. V preambuli Okvirnega sklepa (Sklep Sveta 2002/465/PNZ, tč. 7) je ES poudaril, da je takšne enote potrebno ustanoviti predvsem za boj proti kaznivim dejanjem teroristov. Najpomembnejši je prvi člen Okvirnega sklepa, ki določa, da lahko »/p/ristojni organi dveh ali več držav članic /.../ na podlagi medsebojnega sporazuma za posebne namene in za določen čas, ki se lahko z medsebojnim soglasjem podaljša, ustanovijo skupno preiskovalno enoto za preiskave kaznivih dejanj v eni ali več državah članicah, ki sestavljajo enoto« (Sklep Sveta 2002/465/PNZ, 1. čl.). Skupna preiskovalna enota se lahko ustanovi predvsem v naslednjih primerih (prav tam):

- ko preiskave kaznivih dejanj države članice zahtevajo težka in zahtevna preiskovalna dejanja v povezavi z drugimi državami članicami,
- ko več držav članic izvaja preiskave kaznivih dejanj, pri katerih okoliščine danega primera zahtevajo usklajene, skupne ukrepe v vpletenih državah članicah.

Prednosti skupnih preiskovalnih enot v primerjavi z drugimi oblikami mednarodnega pravosodnega in policijskega sodelovanja, kot so npr. vzporedne preiskave posameznih držav članic, so predvsem (Svet EU 2011, 3):

- zmožnost izmenjave informacij neposredno med člani skupnih preiskovalnih enot brez potrebe po uradnih zaprosilih,
- zmožnost zahtevati preiskovalne ukrepe neposredno med člani enote, brez potrebe po uradnem zaprosilu za pravno pomoč, kar velja tudi za prisilne ukrepe,
- zmožnost, da so člani prisotni pri hišnih preiskavah, informativnih razgovorih itd. v vseh zajetih jurisdikcijah, da pomagajo premagati jezikovne ovire,
- zmožnost krepitev in spodbujanja medsebojnega zaupanja med strokovnjaki iz različnih jurisdikcij in delovnih okolij,
- skupne preiskovalne enote predstavljajo najboljšo platformo za določitev optimalnih preiskovalnih strategij in strategij pregona,
- zmožnost, da Europol in Eurojust sodelujeta pri neposredni podpori in pomoči.

Za Slovenijo je znano, da na poziv Komisije iz leta 2003, v katerem je države članice EU zaprosila za informacije o izvajanju Okvirnega sklepa, ni posredovala nobenih informacij (Evropska komisija 2005, 15. odstavek). Po terorističnih napadih 11. marca 2004 na Madrid je ES ponovno pozval države članice, da sprejmejo vse ukrepe, ki so še naprej potrebni za izvršitev Okvirnega sklepa v celoti, ter, da zagotovijo udeležbo predstavnikov Europol in Eurojusta pri delu skupnih preiskovalnih enot v največji možni meri (Evropska komisija 2005, 8. odstavek).

¹³⁰ Zakon o ratifikaciji Konvencije o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije, ki jo je Svet pripravil na podlagi 34. člena Pogodbe o Evropski uniji (MKPPKZ). Ur. l. RS 49/2005.

Sodelovanje na področju prikritih preiskovalnih ukrepov obsega čezmejno tajno opazovanje, čezmejno tajno sledenje, čezmejno tajno zasledovanje, nadzorovanje pošilk in uporabo tajnih delavcev. Države EU to obliko sodelovanja urejajo na podlagi Konvencije o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah, Schengenske konvencije, ali pa na podlagi bi- ali multilateralnih mednarodnih pogodb. Posebnega pomena je Schengenska konvencija, ki je odpravila notranje meje držav pogodbenic, s čimer je ustvarila eno samo zunanjo mejo, na kateri se v skladu z enotnimi skupnimi pravili izvaja nadzor nad imigracijo v schengensko območje. Vpeljavo prostega gibanja na schengenskem območju so zaradi varnostnega deficita spremljali t. i. kompenzacijski oz. izravnalni ukrepi, med katerimi je tudi izboljšanje usklajevanja med policijo, cariniki in sodstvom ter ukrepi v povezavi z bojem proti terorizmu in organiziranem kriminalu (Dobovšek 2008, 472). Eden izmed pomembnejših ukrepov je bila določitev pravic čezmejnega nadzora in policijskega zasledovanja prek notranjih meja schengenskih držav. Usklajevanje s pravnim redom EU je v RS zahtevalo tudi spremembe Zpol-a in sklenitev sporazumov o čezmejnem policijskem sodelovanju s sosednjimi državami članicami EU. Slovenija je takšne sporazume sklenila z vsemi sosednjimi državami; Avstrijo¹³¹, Madžarsko¹³², Italijo¹³³ in Hrvaško¹³⁴.

V Schengenski konvenciji so tovrstni ukrepi urejeni v poglavju z naslovom Policijsko sodelovanje. **Čezmejno tajno opazovanje in čezmejno sledenje** določa 40. člen, ki pravi, da lahko »/u/radniki¹³⁵ ene od pogodbenic, ki kot del preiskave kaznivega dejanja v svoji državi tajno opazujejo oziroma sledijo osebo, ki je domnevno sodelovala v kaznivem dejanju, za katerega se lahko zahteva izročitev /.../ nadaljujejo svoje tajno opazovanje oziroma sledenje na ozemlju druge pogodbenice, če je ta dovolila čezmejno tajno opazovanje oziroma sledenje na podlagi vnaprejšnjega zaprosila za pravno pomoč« (Schengenska konvencija, 40. čl.), dodaja pa tudi, da se lahko dovoljenju določajo pogoji. To obliko sodelovanja pa lahko države prilagodijo svojim bi- ali multilateralnim odnosom oz. potrebam sodelovanja.

Schengenska konvencija v celoti tudi določa način izvajanja **čezmejnega zasledovanja v** svojem 41. členu, ki pravi, da lahko »/u/radniki ene od pogodbenic, ki v svoji državi

¹³¹ Glej *Zakon o ratifikaciji Pogodbe med Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo o policijskem sodelovanju* (BATPS). Ur. l. RS 48/2004.

¹³² Glej *Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Madžarsko o čezmejnem policijskem sodelovanju organov za zatiranje kriminalitete*. Ur. l. RS 19/2007.

¹³³ Glej *Zakon o ratifikaciji sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado italijanske republike o čezmejnem policijskem sodelovanju* (BITČPS). Ur. l. RS–MP 14/2007.

¹³⁴ Glej *Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o čezmejnem policijskem sodelovanju* (BHRPS). Ur. l. RS–MP 6/2003.

¹³⁵ Vsaka država pogodbenica sama določi uradnike, ki imajo možnost izvajanja pooblastil iz 40. člena konvencije. V Sloveniji so to kriminalisti Sektorja za posebne naloge UKP GPU.

zasledujejo posameznika, ki je bil zaloten pri storitvi ali udeležbi pri enem izmed kaznivih dejanj /.../ nadaljujejo zasledovanje na ozemlju druge pogodbenice brez njenega predhodnega dovoljenja, če zaradi nujnosti zadeve ni mogoče obvestiti pristojnih organov druge pogodbenice /.../ pred vstopom na to ozemlje ali če ti organi ne morejo pravočasno priti na kraj dogajanja, da bi prevzeli zasledovanje« (Schengenska konvencija, 41. čl.) in nadalje določa, da lahko:

/z/asledujoči uradniki najkasneje ob prestopu meje stopijo v stik s pristojnimi organi pogodbenice, na ozemlju katere poteka zasledovanje. Zasledovanje preneha takoj, ko to zahteva pogodbenica, na ozemlju katere se izvaja. Na prošnjo zasledujočih uradnikov pristojni lokalni organi primejo zasledovano osebo, da bi ugotovili njeno istosvetnost ali, da bi jo prijeli.

Zasledujoči uradniki nimajo pravice prijeti zasledovane osebe, zasledovanje se lahko nanaša le na določena kazniva dejanja¹³⁶ in pod določenimi pogoji.

Operativno policijsko sodelovanje v EU vključuje tudi t. i. **skupne** ali **mešane patrulje**, ki so tipična metoda policijskega dela, pri kateri policisti iz dveh ali več držav skupaj izvajajo policijske ukrepe, ki se uvedejo za ohranjanje javnega reda in varnosti, kot tudi za preprečevanje kaznivih dejanj (Furman in dr. 2012, 31). Pravno podlago za izvajanje skupnih patrulj v okviru Prümske pogodbe predstavljata Sklep Sveta 2008/615/PNZ in Sklep Sveta 2008/616/PNZ. Sklep Sveta 2008/615/PNZ izpostavlja, da je poleg izboljšanja izmenjave informacij potrebno okrepiti tudi druge oblike tesnejšega sodelovanja med policijskimi organi, zlasti s skupnimi varnostnimi operacijami, kamor šteje skupne patrulje (Sklep Sveta 2008/615/PNZ, tč. 16.). Skupne patrulje ureja v petem poglavju z naslovom Druge oblike sodelovanja in 17. členu s podnaslovom 'Skupno ukrepanje', kjer pravi, da lahko »/z/a pospešitev policijskega sodelovanja /.../ pristojni organi, ki jih imenujejo države članice, uvedejo skupne patrulje in druge skupne oblike ukrepanja za ohranjanje javnega reda in varnosti kot za preprečevanje kaznivih dejanj, pri tem pa pri ukrepanju na ozemlju druge države članice sodelujejo za to imenovani uradniki /.../« (Sklep Sveta 2008/615/PNZ, 17. čl.). Države pa lahko skupne patrulje ustanovijo na podlagi bi- ali multilateralnih pogodb, kjer navedejo pogoje sodelovanja. Primer takšne pogodbe je bilateralna pogodba med RS in Republiko Avstrijo iz leta 2004 (BATPS).

¹³⁶ Umor, uboj, posilstvo, požig, ponarejanje denarja, kvalificiran vlom in rop in prikrivanje ukradenega blaga, izsiljevanje, ugrabitev in jemanje talcev, trgovina z ljudmi, nedovoljen promet s prepovedanimi drogami, kršitev zakonodaje o orožju in razstrelilnih snoveh, namerno poškodovanje z uporabo razstrelilnih snovi, nedovoljen prevoz strupenih in nevarnih odpadkov, če se oseba po nesreči, ki se konča s smrtjo ali hudo telesno poškodbo ne ustavi in ne da podatkov.

Sklep Sveta 2008/615/PNZ je relevanten tudi z vidika terorizma, saj v svojem 18. členu urejuje tudi **pomoč pri množičnih prireditvah, katastrofah in težkih nesrečah** ter določa, da (Sklep Sveta 2008/615/PNZ , 18. čl.):

/p/pristojni organi držav članic ob prizadevanju za preprečevanje kaznivih dejanj in ohranjanje javnega reda in varnosti v skladu s svojo notranjo zakonodajo pomagajo pri množičnih prireditvah, podobnih dogodkih, katastrofah in težkih nesrečah, s tem, a) da se med se med seboj čim prej uradno obvestijo o tovrstnih dogodkih s čezmejnimi vplivom in izmenjajo ustrezne informacije, b) v situacijah s čezmejnimi vplivom sprejemajo in usklajujejo policijske ukrepe, ki so potrebni na njihovem ozemlju in c) na zahtevo države članice, na ozemlju katere se pojavi situacija, z možnostmi zagotovijo pomoč s pošiljanjem uradnikov, specialistov in svetovalcev ter razpoložljive opreme.

Sodelovanje med posebnimi enotami za posredovanje držav članic EU v kriznih razmerah, ki ga ureja Sklep Sveta 2008/617/PNZ¹³⁷, meri na povečanje sposobnosti držav članic, da preprečijo krizne situacije, predvsem teroristične napade. Krizne razmere Sklep opredeljuje kot »razmere, ko pristojni organi držav članic utemeljeno sumijo, da obstaja kaznivo dejanje, ki predstavlja resno neposredno fizično grožnjo osebam, lastnini, infrastrukturi ali institucijam te države članice, predvsem pa razmere iz člena 1(1) Okvirnega sklepa Sveta o boju proti terorizmu« (Sklep Sveta 2008/617/PNZ, 2b čl.). Obstoj pravnega okvira, kot ga predstavlja ta sklep, bo v primeru kriznih razmer omogočil hiter odziv in prihranek časa. Vsaki državi članici omogoča, da za pomoč zaprosi drugo državo članico, kar je bistvenega pomena prav zato, ker nobena posamezna država nima na voljo zadostnih virov, sredstev in strokovnega znanja za učinkovito soočanje z vsemi vrstami specifičnih ali obsežnih kriznih razmer, ki zahtevajo posebno posredovanje, vključno v povezavi s terorističnim ogrožanjem. Pri tem druga država članica lahko zaprosi za pomoč posebne enote za posredovanje druge države članice z namenom reševanja kriznih razmer, ta pa lahko zaprosilo sprejme, zavrne, ali pa predlaga drugačno obliko pomoči. Pomoč lahko predstavljajo zagotovitev opreme, strokovnega znanja ali ukrepanje na ozemlju te države članice, pri čemer se po potrebi uporabi orožje. Tudi tovrstno pomoč lahko države opredelijo na temelju bi- ali multilateralnih sporazumov.

Oblike čezmejnega policijskega operativnega sodelovanja slovenske policije so predstavljene le z vidika pravno predvidenih možnosti. Ker slovenska policija o izvajanju oblik čezmejnega policijskega sodelovanja kot protiterorističnem ukrepu v praksi javno ne objavlja dodatnih

¹³⁷ Sklep Sveta 2008/617/PNZ z dne 23. junija 2008 o izboljšanju sodelovanja med posebnimi enotami za posredovanje držav članic Evropske unije v kriznih razmerah – *Council Decision 2008/617/JHA of 23 June 2008 on the improvement of cooperation between the special intervention units of the Member States of the European Union in crisis situations*. 2008. Sprejel Svet EU 23. junija v Luksemburgu.

informacij oz. jih ne posreduje širši javnosti, je logična pomanjkljivost podpoglavja prav pomanjkanje konkretnih in specifičnih informacij o dosedanjih praktičnih izkušnjah in uspehih slovenske policije z izvajanjem čezmejnih operativnih ukrepov, katerih namen je npr. zajetje terorističnih osumljencev, ki potujejo čez ozemlje RS in podobno. Vendar v tem pogledu slovenska policija ne predstavlja bistvene izjeme, saj je, kot pravita Innes in Thiel (2008, 553), skrivnostnost, »/.../ kot vrednota in sklop spremljajočih praks, v osrčju tako terorizma kot protiterorizma /.../« ter je »vtakana v same metodologije in kulture agencij«, ki nosijo oznako protiterorizma. Ta, t. i. operacionalna skrivnostnost (*operational secrecy*), namreč temelji na predpostavki, da je ohranjanje ključnih praks v senci nujni pogoj za ohranjanje učinkovitosti protiterorističnih ukrepov, čeprav obstaja možnost, da »/.../ spodkopava nivoje družbenega zaupanja in demokratične odgovornosti /.../« (Innes in Thiel 2008, 553–4).

Splošna razširjenost skrivnostnosti na področju protiterorizma ima pomembne implikacije za raziskovanje in razumevanje vloge policijskih organizacij v spopadanju s terorizmom. V primeru slovenske policije avtorica ugotavlja podobne težave, o katerih pišeta Innes in Thiel (2008, 554), namreč težave, ki so povezane z dostopanjem do empiričnih podatkov, te pa s prevladujočim imperativom ohranjanja operativne skrivnostnosti na strani izvajalcev.

6 VERIFIKACIJA HIPOTEZ

Delovne hipoteze je avtorica oblikovala na podlagi treh ciljev, ki se nanašajo na tri sklope analize: (1) vodilni model policijske dejavnosti/vodilno filozofijo, ki usmerja policijsko protiteroristično dejavnost v Sloveniji (2), protiteroristično organizacijsko strukturo slovenske policije in (3) ključne protiteroristične ukrepe slovenske policije.

Prvo hipotezo, ki se glasi: *protiteroristično dejavnost slovenske policije lahko umestimo predvsem v t. i. 'na izvajanju prava temelječ model' policijske dejavnosti za katerega sta značilna poudarek na boju proti kriminaliteti in zakoniti rabi policijskih pooblastil, lahko potrdimo le delno*. Analiza je namreč pokazala, da slovenska policija protiteroristično dejavnost v splošnem izvaja v skladu s temeljnimi značilnostmi 'na izvajanju prava temeljčega modela' policijske dejavnosti, vendar od njega hkrati odstopa na eni izmed bistvenih točk – vlogi preventivne policijske dejavnosti.

V prid potrditvi hipoteze nastopata predvsem naslednja argumenta.

Prvič, s terorizmom se slovenska policija spopada primarno kot s specifičnimi kaznivimi dejanji in ne s fenomenom terorizma na splošno. Slovenska policija teroristična kazniva dejanja obravnava kot hujša kazniva dejanja, ki so kot takšna opredeljena v veljavnem kazenskem zakoniku. Policiji zato temeljno vodilo protiterorističnega delovanja predstavlja kazenskopravni okvir, kar je srž 'na izvajanju prava temeljčega modela policijske dejavnosti'.

Drugič, preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje terorističnih kaznivih dejanj slovenska policija izvaja v okviru preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kriminalitete oz. boja proti kriminaliteti kot njenega primarnega strateškega cilja. Do precejšnje mere je med bojem proti terorizmu in bojem proti kriminaliteti zato postavljen enačaj, kar potrjuje tudi koncentracija protiterorističnih kompetenc v okviru kriminalistične policije, ki je pristojna za obravnavo hujših kaznivih dejanj in ima na voljo ne le klasična policijska pooblastila, temveč tudi bolj invazivna (prikriti preiskovalni ukrepi).

Odstopanje od 'na izvajanju prava temeljčega modela' se pojavlja na točki izrazito prevladujoče preventivne orientacije protiterorističnega pristopa policije, ki je v nasprotju s temeljno usmeritvijo 'na pravu temeljčega modela' policijske dejavnosti, ki predpostavlja represivno usmeritev (odvrčanje storilcev z zakonsko opredeljeno sankcijo). Takšen pristop je logična posledica doslej majhnega števila terorističnih kaznivih dejanj v RS.

Drugo hipotezo, ki se glasi: *umestitev Oddelka za terorizem in ekstremno nasilje kot ključne protiteroristične notranjeorganizacijske enote slovenske policije na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih kaznivih dejanj v domeno kriminalistične policije je ustrezna organizacijska rešitev*, **lahko potrdimo** (s komentarjem). Argumenta sta predstavljena spodaj.

Prvič, umestitev Oddelka za terorizem in ekstremno nasilje kot specializiranega protiterorističnega oddelka znotraj strukture kriminalistične policije je ustrezna zaradi pooblastil s katerimi razpolaga, vzporednic/enačajem med bojem proti kriminaliteti in bojem proti terorizmu, ter umestitve drugih notranjeorganizacijskih enot, ki so relevantne z vidika boja proti terorizmu pod okrilje kriminalistične policije (predvsem Sektorja za posebne naloge, ki izvaja prikrite preiskovalne ukrepe ter čezmejne operativne ukrepe, Sektorja za mednarodno policijsko sodelovanje, v okviru katerega poteka izmenjava informacij ter CKOD, pristojnega za implementacijo modela kriminalistične obveščevalne dejavnosti). Glede na razpršenost protiterorističnih kompetenc v okviru več sektorjev, je bistveno njihovo medsebojno sodelovanje ter njihova nadsektorska koordinacija, za kar pa je pristojna UKP kot celota.

Drugič, kot potencialno neoptimalno se pojavlja vprašanje umestitve Oddelka za terorizem in ekstremno nasilje specifično v okvir Sektorja za organizirano kriminaliteto. Grožnji, ki jo predstavljata organizirani kriminal in terorizem se namreč razhajata v vsaj dveh ključnih točkah: motivaciji, ki je v sklopu organiziranega kriminala skoraj vedno izključno ekonomska, terorizem pa ima politične motive (Dobovšek 2002, 589–90), ter pomenu preventivnih policijskih dejavnosti, ki so za preprečevanje terorističnega ogrožanja zaradi posledic in razsežnosti terorističnih dejanj še toliko bolj pomembne (Černigoj 2012; Dobovšek 2012; Ferme 2012; Prezelj 2012). Zaenkrat nizka stopnja terorističnega ogrožanja RS in odsotnost terorističnih napadov opravičujeta obstoječo združitev obravnave obeh vrst groženj znotraj enotnega sektorskega okvira, ob povečanem tveganju za teroristično ogrožanje, pa bi bila v prihodnosti potencialno potrebna organizacijska osamosvojitve specializiranega protiterorističnega oddelka izpod okrilja Sektorja za organizirano kriminaliteto (morda v obliki ustanovitve Sektorja za terorizem in ekstremno nasilje).

Tretje hipoteze, ki se glasi *ključni protiteroristični ukrep slovenske policije je uporaba t. i. prikritih preiskovalnih ukrepov*, **ne moremo potrditi**. Glede na rezultate analize, ključni protiteroristični ukrep predstavlja izvajanje številnih *preventivnih* in ne *represivnih ukrepov*, kamor šteje izvajanje prikritih preiskovalnih ukrepov zaradi potenciala, ki ga predstavlja za

kršenje človekovih pravic in svoboščin. Prikriti preiskovalni ukrepi so sicer močno orodje, ki ga ima slovenska policija ob zakonsko izpolnjenih pogojih na voljo za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje terorističnih kaznivih dejanj, njihova uporaba pa v praksi policije še zdaleč ne dosega uporabe množice preventivnih ukrepov, ki jih policisti uporabljajo že v okviru zagotavljanja varnosti ter preiskovanja sumov prekrškov in kaznivih dejanj na nenehni osnovi. Analiza je pokazala, da se med ključne protiteroristične ukrepe slovenske policije zagotovo umeščajo tudi različne oblike mednarodnega oz. čezmejnega policijskega sodelovanja, predvsem prednjači izmenjava podatkov s tujimi varnostnimi organi in organizacijami. Tudi v prihodnosti bodo ključnega pomena kriminalistični obveščevalni podatki in njihova učinkovita izmenjava, kar pomeni, da se težišče protiterorističnih kompetenc nagiba v tisti segment policije, ki je pristojen za razvoj kriminalistične obveščevalne dejavnosti, ki pa se v Sloveniji trenutno še vedno sooča z izzivi polne implemetacije.

7 ZAKLJUČEK

Poglavitni cilj magistrskega dela je bil ugotoviti, kakšna je vloga slovenske policije v boju proti terorizmu v obdobju po 11. septembru 2001.

Analiza je pokazala, da so bili po 11. septembru 2001 v RS vzpostavljeni temelji pravno-sistemskega boja proti terorizmu, znotraj katerega je slovenska policija dobila določeno protiteroristično vlogo v širšem sklopu nacionalne kriminalitetne in varnostne politike. Za slovensko policijo 11. september zato predstavlja prelomnico predvsem v smislu oblikovanja nove (protiteroristične) funkcije kot odgovora na spremenjeno globalno varnostno okolje. Kljub temu so šele priprave na polnopravno članstvo Slovenije v nekaterih najpomembnejših mednarodnih integracijah, predvsem EU, ter kasneje, obveznosti, ki iz članstva izhajajo, od slovenske policije pričele terjati, da svojo protiteroristično vlogo prične izvajati resnično proaktivno. Vloge EU kot vplivnega dejavnika, ki je te procese močno spodbudil, ni moč podcenjevati, pričakovati pa je nadaljnji razvoj protiterorističnega normativnega in zakonodajnega okvira EU, ki bo v prihodnosti še močneje zavezoval države članice EU k implementaciji protiterorističnih (policijskih) ukrepov ter bo vodil v nadaljnje zблиževanje nacionalnih policij.

11. september in posledična okrepitev zavezanosti RS k boju proti terorizmu vendarle nista vzpodbudila večjih organizacijskih sprememb znotraj slovenske policije. Z izjemo preoblikovanja Referata za ekstremno nasilje v današnji Oddelek za terorizem in ekstremno nasilje v okviru Sektorja za organizirano kriminaliteto leta 2003, so protiteroristične kompetence so znotraj strukture policije ostale relativno razpršene, do vsaj neke mere jih posedujejo pravzaprav vse notranje-organizacijske enote kriminalistične policije, uniformirana policija, Specialna enota ter v določenem obsegu tudi policijske uprave na regionalni ravni.

Navkljub novi protiteroristični vlogi slovenske policije v obdobju po 11. septembru, le-ta glede na rezultate analize ne temelji na 'novi' filozofiji policijske dejavnosti. V precejšnji meri se slovenska policija še vedno opira na tradicionalistične modele policijske dejavnosti, predvsem model policijske dejavnosti, ki temelji na pravu kot osnovnem vodilu. Zaradi naraščajočega pomena sodobnih oblik varnostnih in kriminalitetnih groženj kot sta organizirana kriminaliteta in terorizem, katerih značilnost je izjemno prevladujoča čezmejna oz. mednarodna dimenzija, pa nekdanji uveljavljeni koncepti policijske dejavnosti postajajo čedalje bolj zastareli in neučinkoviti. Največji izziv, s katerim se slovenska policija spopada

nekako od leta 2007 dalje, je implementacija modela obveščevalno vodene policijske dejavnosti (model ILP) kot okvira boja proti terorizmu in drugim, hujšim oblikam kriminalitete. Implementacija tega novega modela je v okviru EU obvezna, na kar periodično opozarjajo tudi normativni akti s področja kriminalitetne politike. Nepopolna implementacija modela ILP se namreč kaže kot največja ovira slovenske policije v boju proti terorizmu, saj na njej temelji izmenjava (kriminalističnih obveščevalnih in drugih) podatkov kot največkrat omenjena oblika mednarodnega sodelovanja slovenske policije v boju proti terorizmu, o čemer pričajo pravzaprav vsa letna poročila o delu policije. Tudi dejstvo, da teroristično ogrožanje RS prihaja povečini iz tujine, predvsem iz držav Zahodnega Balkana, pomeni, da je izmenjava informacij in podatkov policije s tujimi varnostnimi organi ključnega pomena. Brez načrtnega in sistematičnega zbiranja, obdelovanja, posredovanja in izmenjave podatkov in informacij o obstoju, organizaciji, članstvu, metodah in gibanju in namerah potencialnih terorističnih struktur in delovanja na njihovi osnovi, je moč policije kot protiterorističnega akterja močno okrnjena. V kolikšni meri in kdaj bo slovenski policiji pomanjkljivost v obliki celovite implementacije modela ILP, na katerem izmenjava tovrstnih podatkov temelji, uspelo odpraviti, bo odvisno od kombinacije dejavnikov, vključno s proaktivnim pristopom vsakokratnega vodstva policije.

V splošnem se kot najbolj razvejano področje delovanja slovenske policije kaže prav področje mednarodnega sodelovanja. Zaradi čezmejne narave sodobnega terorizma in specifično za Slovenijo, teroristične ogroženosti s strani prenosljivega terorizma, bo takšna usmeritev policije zagotovo tudi v prihodnje nepogrešljiva. Sodelovanje slovenske policije z organi držav Zahodnega Balkana v obliki prenosa dobrih praks je v skladu s takšno usmeritvijo. Analiza sodelovanja policije z domačimi ustanovami razkriva, da se policija preko različnih oblik aktivno vključuje v boj proti terorizmu na tudi nacionalni ravni. Kot učinkovito se kaže predvsem sodelovanje z nacionalnimi obveščevalno-varnostnimi subjekti, katerih naloga je predvsem spremljanje dejavnikov terorističnega ogrožanja, ki prihajajo iz tujine.

Vloga policije v boju proti terorizmu je v končni oceni vendarle omejenega dometa. Varnosti pred številnimi sodobnimi oblikami ogrožanja varnosti, vključno s terorizmom, ne more zagotavljati izključno policija preko mehanizmov, ki so v prvi vrsti namenjeni boju proti kriminaliteti. In navkljub njeni preventivni usmeritvi, se v boj proti terorizmu policija vendarle vključuje relativno pozno. Če bodo predvidene spremembe kazenske procesne zakonodaje, ki predvidevajo ponovno definiranje prikritih preiskovalnih ukrepov, primerljivo z drugimi članicami EU, implementirane, ter v okviru policije implementiran sistem

kriminalistične obveščevalne dejavnosti, pa je tudi v Sloveniji moč pričakovati okrepljeno vlogo policije ter okrepitev t. i. visokih policijskih dejavnosti, ki je v zahodnem svetu že prevladujoč trend. Takšen razvoj bi hkrati pomenil odprtje podobnih vprašanj, s katerimi se že vsaj dobro desetletje soočajo zahodne države v boju proti terorizmu, namreč, kateri ukrepi so proti grožnji terorizma še sprejemljivi, preden začnejo ogrožati same temelje, na katerih slonijo demokratične države. Zato kot vprašanje največjega pomena ostaja vprašanje učinkovitega reševanja vprašanj odpravljanja temeljnih vzrokov terorizma, specifično za Slovenijo pa to pomeni prevzemanje dela odgovornosti ne le za globalno varnost, temveč tudi za vse posledice najvišjih političnih odločitev, ki imajo globalne učinke.

LITERATURA

1. Akcijski načrt EU za boj proti terorizmu – *EU Plan of Action on Combating terrorism*. 2004. Sprejel ga je Svet EU 15. junija v Bruslju. Dostopno prek: www.statewatch.org/news/2004/jun/eu-com-plan-terr-final.pdf (1. september 2012).
2. Akcijski načrt Sveta in Komisije o izvajanju Haaškega programa za krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji (2005/C 189/01) – *Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (2005/C 189/01)*. 2005. Sprejel ga je Svet EU na predlog Evropske Komisije 12. avgusta. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/policija_varnost_in_nadzor/svoboda_varnost_in_pravicnost/haaski_program_2004_2009/ (10. avgust 2012).
3. *Akt o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v policiji*. Akt je interne narave in ni javno dostopen.
4. Akt Sveta z dne 29. maja 2000 o ustanovitvi Konvencije o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije, v skladu s členom 34 Pogodbe o Evropski uniji (2000/C 197/01) – *Council Act of 29 May 2000 establishing in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the member States of the European Union (2000/C 197/01)*. 2000. Sprejel Svet EU 29. maja v Bruslju. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=sl&ihmlang=sl&lng1=sl,sl&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=240461:cs&page=> (15. september 2012).
5. Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte – *The Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts*, sprejeta 2. oktobra 1997 v Amsterdamu, v veljavi od 1. maja 1999. Dostopno prek: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/Amsterdamska.pdf (15. september 2012).
6. Anželj, Darko. 2001. *Management v policiji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Anžič, Andrej in Marko Milačič. 2005. Policija v boju proti terorizmu. *Vojaškošolski zbornik* 4: 145–53.
8. Anžič, Andrej. 2002. Mednarodni terorizem – varnostni izziv in dileme. *Teorija in praksa* 39 (3): 454–66.
9. Archick, Kristin. 2005. *U.S. – EU Cooperation Against Terrorism. CRS Report for Congress*. Dostopno prek: <https://www.hsdl.org/?search&collection=public&fct&so=>

- date&submitted=Search&offset=0&page=1&format&creator=Archick%2C+Kristin (13. november 2012).
10. Baker, Estella. 2010. Governing through crime – the case of the European Union. *European Journal of Criminology* 7 (3): 187–213.
 11. Banutai, Emanuel, Katja Rančigaj in Branko Lobnikar. 2006. Pomen in pripravljenost prebivalcev Slovenije za sodelovanje s policijo. Prispevek predstavljen na 7. slovenskih dnevih varstvoslovja, 31. maja–2. junija, na Bledu in objavljen v elektronskem zborniku *Raznolikost zagotavljanja varnosti*, ur. Branko Lobnikar, 586–601. Ljubljana: Fakulteta za policijsko-varnostne vede.
 12. Bebler, Anton. 2006. EU, NATO in sodobni mednarodni terorizem. V *Varnost v postmoderni družbi*, ur. Marjan Malešič, 25–45. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 13. --- 2010. Politika in dinamika širitve Nata. V *Mednarodne razsežnosti varnosti Slovenije*, ur. Marjan Malešič, 15–33. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 14. Bohinc, Rado. 2012. *Pravo in politike Evropske unije: Povzetki pogodb in sodne prakse*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 15. Brezovšek, Marjan in Damir Črnčec. 2007. *Demokratska uprava in tajnost podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 16. Brodeur, Jean–Paul. 1983. High Policing and Low Policing: Remarks about the Policing of Political Activities. *Social Problems* 30 (5): 507–20.
 17. Bures, Oldrich. 2008. Europol's Fledgling Counterterrorism Role. *Terrorism and Political Violence* 20 (4): 498–517.
 18. Canter, David. 2009. The Multi-Faceted Nature of Terrorism: An Introduction. V *The Faces of Terrorism: Multidisciplinary Perspectives*, ur. David Canter, 1–17. Chichester, Oxford, Malden (MA): Wiley-Blackwell.
 19. Celar, Branko. 1996. *Mednarodno policijsko sodelovanje v luči evropskih integracijskih procesov*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
 20. Clark, Mark. 2005. The importance of a new philosophy to the post modern policing environment. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 28 (4): 642–53.
 21. *Conclusions and Plan of Action of the extraordinary European Council meeting on 21 September 2001*, znan kot Akcijski načrt EU za boj proti terorizmu – *The EU Action Plan to Combat Terrorism*. 2001. Sprejel ga je Evropski svet na izrednem zasedanju 21. septembra. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/140.en.pdf (12. september 2012).

22. Černigoj, Albert. 2007. Organizirani kriminal in terorizem – združljivost in razhajanja. *Bilten Slovenske vojske* 9 (2): 49–63.
23. --- 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 6. november.
24. Černivec, Tadeja in Anton Dvoršek. 2011. Učinkovito reševanje kriminalistično strateških problemov. Prispevek predstavljen na 12. slovenskih dnevih varstvoslovja, 2.–3. junija, v Moravskih toplicah. Dostopno prek: <http://www.fvv.uni-mb.si/dv2011/zbornik.html> (12. september 2012).
25. Deflem, Mathieu. 2006. Global Rule of Law or Global Rule of Law Enforcement? International Police Cooperation and Counterterrorism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 603: 240–51.
26. *Deklaracija članic iniciativ mednarodnega policijskega sodelovanja na področju boja proti terorizmu*. 2011. Dokument ni javno dostopen.
27. Deklaracija o boju proti terorizmu – *Declaration on Combating Terrorism*. 2004. Sprejel jo je Evropski svet 25. marca v Bruslju. Dostopno prek: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=131024> (30. junij 2012).
28. *Deklaracija o podpori resolucije o terorizmu – nevarnosti za demokracijo, človekove pravice in civilno družbo: prispevek parlamentov v boju proti mednarodnem terorizmu in odpravljanju njegovih vzrokov z namenom ohranjanja mednarodnega miru in varnosti (DeReTer)*. Ur. l. RS 50/2002. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_DEKL15.html (10. september 2012).
29. *Deklaracija o skupnem boju proti terorizmu (DeSBT)*. Ur. l. RS 81/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200181&stevilka=4202> (10. september 2012).
30. Dobovšek, Bojan. 2002. Evils of the future – organized crime and terrorism. V *Policing in Central and Eastern Europe: Deviance, Violence and Victimization*, ur. Milan Pagon, 585–91. Ljubljana: College of Police and Security Studies.
31. --- 2008. *Korupcija v tranziciji: študijsko gradivo*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
32. --- 2009. *Transnacionalna kriminaliteta: študijsko gradivo*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
33. --- 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 20. november.
34. Donohue, Laura K. 2008. *The Cost of Counterterrorism: Power, Politics and Liberty*. Cambridge in New York: Cambridge University Press.

35. Dvoršek, Anton in Danijela Frangež. 2009. Slovenska kriminalistična policija med »kriminalstrategie« in »criminal intelligence«. Prispavek predstavljen na 10. slovenskih dnevih varstvoslovja, 4.–5. junija, v Ljubljani. Dostopno prek: <http://www.fvv.uni-mb.si/dv2009/zbornik/clanki/dvorsek.pdf> (10. avgust 2012).
36. Dvoršek, Anton, Damjan Potparič in Danijela Frangež. 2011. Some issues in establishing a national criminal intelligence model – Slovenian case. Prispavek predstavljen na International scientific conference »Archibald Reiss Days«, 3.–4. marca, v Beogradu, Srbiji in objavljen v Thematic conference proceedings of international significance Vol. I, ur. Željko Nikač in dr., 201–11. Beograd: Academy of Criminalistic and Police Studies.
37. Enders, Walter in Todd Sandler. 2004. What Do We Know About the Substitution Effect in Transnational Terrorism? V *Research on Terrorism: Trends, Achievements and Failures*, ur. Andrew Silke, 119–37. London in Portland (OR): Frank Cass.
38. Europol. 2008. *TE-SAT 2008: EU Terrorism and Situation Trend Report*. Dostopno prek: <https://www.europol.europa.eu/content/publication/te-sat-2008-eu-terrorism-situation-trend-report-1469> (10. september 2012).
39. --- 2009. *TE-SAT 2009: EU Terrorism and Situation Trend Report*. Dostopno prek: <https://www.europol.europa.eu/content/publication/te-sat-2009-eu-terrorism-situation-trend-report-1471> (10. september 2012).
40. --- 2012. *TE-SAT 2012: EU Terrorism and Situation Trend Report*. Dostopno prek: <https://www.europol.europa.eu/content/publication/te-sat-2012-eu-terrorism-situation-and-trend-report-1569> (10. september 2012).
41. *Evaluation of National Anti-Terrorist Arrangements, Report about Slovenia (7413/05)*. 2005. Sprejel Svet EU v Bruslju 11.–13. januarja. Dokument je delno zaupen. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2011/nov/eu-council-ct-slovenia-2005-7413-ext1-05.pdf> (13. januar 2012).
42. Evropska komisija. 2005. Poročilo Komisije o pravnem prenosu Okvirnega sklepa Sveta z dne 13. junija 2002 o skupnih preiskovalnih enotah SEK (2004) 1725. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0858:SL:HTML> (15. december 2012).
43. FBI. ND. *What We Investigate*. Dostopno prek: <http://www.fbi.gov/albuquerque/about-us/what-we-investigate> (15. september 2012).
44. Ferme, Jurij. 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 20. november.
45. Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

46. Fossati, Marco. 2005. *Terorizem in teroristi*. Ljubljana: Sophia.
47. Furman, Robert, Gorazd Meško in Andrej Sotlar. 2012. Mehanizmi policijskega sodelovanja za zagotavljanje notranje varnosti v Evropski uniji. *Varstvoslovje: revija za teorijo in prakso varstvoslovja* 14 (1): 5–41.
48. Ganor, Boaz. 2008. *The Counter-Terrorism Puzzle: A Guide for Decision Makers*. New Brunswick in London: Transaction Publishers.
49. Gibbs, Jack P. 1989. Conceptualization of Terrorism. *American Sociological Review* 54 (3): 329–40.
50. Gorenak, Vinko, Srečko F. Krobe in Marko Tanasić. 2007. *Evropske specialne policijske enote*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
51. Grizold, Anton. 2005. *Slovenija v spremenjenem varnostnem okolju: k razvoju obrambno-zaščitnega sistema: izzivi in spodbude*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
52. Gunaratna, Rohan. 2007. Combating the Al-Qaeda Associated Groups. V *How States Fight Terrorism: Policy Dynamics in the West*, ur. Doron Zimmermann in Andreas Wenger, 175–200. Boulder (CO): Lynne Rienner Publishers.
53. Haaški program za krepitev svobode, varnosti in pravice v EU – *The Hague Programme on Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU*. 2004. Sprejel ga je Evropski svet na zasedanju 5. in 6. novembra v Bruslju. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/policija_varnost_in_nadzor/svoboda_varnost_in_pravicnost/haaski_program_2004_2009/ (1. september 2012).
54. Innes, Martin in Darren Thiel. Policing terror. 2008. V *Handbook of Policing*, ur. Tim Newburn, 553–79. Cullompton (UK) in Portland (OR): Willan Publishing.
55. Innes, Martin. 2006. Policing Uncertainty: Countering Terror through Community Intelligence and Democratic Policing. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 605: 222–41.
56. Jevšek, Aleksander. 2010. Ustanovitev Nacionalnega preiskovalnega urada v Sloveniji kot odziv na sodobne – nekonvencionalne oblike kriminalitete. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo* 61 (3): 307–13.
57. *Kazenski zakonik* (KZ-1). Ur. l. RS 55/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20082296> (23. avgust 2012).
58. *Kazenski zakonik* (KZ-UPB1). Ur. l. RS 95/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200495&stevilka=4208> (23. avgust 2012).
59. Kečanović, Bećir, Goran Klemenčič, Katarina Zidar in Peter Pavlin. 2006. *Policijsko pravo in pooblastila: splošni del*. Ljubljana: GV Založba.

60. Keohane, Daniel. 2008. The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 46 (1): 125–46.
61. Kolenc, Tadeja. 2002. *Slovenska policija*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS, Policija, Generalna policijska uprava.
62. Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluksa, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah – *The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*. Sprejeta 19. junija 1990 v Schengnu, za originalne pristopnice v veljavi od 1. septembra 1993, v polni veljavi od 26. marca 1995. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2802%29:EN:HTML> (12. september 2012).
63. Kopal, Robert. ND. *The Role of Criminal Intelligence Analysis in anti-terrorism*. Dostopno prek: <http://analysis3.com/The-Role-of-the-Criminal-Intelligence-Analysis-in-anti-terrorism-download-w373.pdf> (13. oktober 2012).
64. Laqueur, Walter. 2004. *No end to war: terrorism in the twenty-first century*. New York in London: Continuum.
65. Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti – *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, sprejeta 13. decembra 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. decembra 2009. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML> (15. september 2012).
66. Maguire, Edward R. in William R. King. 2004. Trends in the Policing Industry. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 593: 15–41.
67. Malešič, Marjan. 2010. Varnostne strukture v dinamičnem globalnem okolju. V *Mednarodne razsežnosti varnosti Slovenije*, ur. Marjan Malešič, 87–110. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
68. Marentič, Siniša. 2008. *Protiteroristična dejavnost slovenske policije*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede, magistrsko delo.
69. Maver, Darko in Boris Rehar. 2001. International Police Cooperation Report from Slovenia. V *International Police Cooperation: A World Perspective*, ur. Daniel J. Koenig in Dilip K. Das, 253–62. Lanham (MD): Lexington Books.

70. McGarrell, Edmund F., Joshua D. Freilich in Steven Chermak. 2007. Intelligence-led Policing As a Framework for Responding to Terrorism. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 23 (2): 142–58.
71. Meško, Gorazd in Branko Lobnikar. 2005. Policijsko delo v skupnosti: razumevanje uvoženih idej, njihova kontekstualizacija in implementacija. V *Izzivi sodobnega varstvoslovja*, ur. Gorazd Meško, Milan Pagon in Bojan Dobovšek, 89–109. Ljubljana: Fakulteta za policijsko-varnostne vede.
72. Mikulan, Marija. 1997. *Preprečujemo kriminal skupaj*. Ljubljana: Mihelač.
73. MNZ. 2011. *Letno poročilo Ministrstva za notranje zadeve za leto 2010*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/ (15. avgust 2012).
74. --- ND. *Svoboda, varnost in pravičnost*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/policija_varnost_in_nadzor/svoboda_varnost_in_pravicnost/ (15. september 2012).
75. --- NDa. *Program iz Tampereja (1999–2004)*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/policija_varnost_in_nadzor/svoboda_varnost_in_pravicnost/ (15. september 2012).
76. --- NDb. *Haški program 2004–2009*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/policija_varnost_in_nadzor/svoboda_varnost_in_pravicnost/haaski_program_2004_2009/ (15. september 2012).
77. --- NDc. *Stockholmski program 2010–2015*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/policija_varnost_in_nadzor/svoboda_varnost_in_pravicnost/stockholmski_program_2010_2015/ (15. september 2012).
78. Murray, John. 2005. Policing Terrorism: A Threat to Community Policing or Just a Shift in Priorities? *Police Practice and Research* 6 (4): 347–61.
79. MZZ. 2012. *Akcijski načrt za delovanje RS do Zahodnega Balkana*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/zahodni_balkan/strategija_do_zahodnega_balkana/ (12. december 2012).
80. --- ND. *Boj proti terorizmu*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/mednarodna_varnost/boj_proti_terorizmu/ (27. julij 2012).
81. The National Counterterrorism Center. 2012. *The National Counterterrorism Report on Terrorism 2011*. Dostopno prek: <http://www.nctc.gov/> (12. september 2012).
82. O'Connor, Thomas R. 2009. *Bringing terrorists to justice: investigation and adjudication*. Delhi: Indo American Books.

83. Okvirni sklep Sveta EU o boju proti terorizmu (2002/475/PNZ) – *Council Framework Decision on Combating Terrorism of 13 June 2002 (2002/475/JHA)*. 2002. Sprejel ga je Svet EU 13. junija v Luksemburgu. Dostopno prek: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5342994.html> (13. avgust 2012).
84. Okvirni sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o skupnih preiskovalnih enotah (2002/465/PNZ) – *Council Framework Decision of 13 June on joint investigation teams (2002/465/JHA)*. 2002. Sprejel Svet EU 13. junija v Luksemburgu. Dostopno prek: <http://eurocrim.jura.uni-tuebingen.de/cms/en/vorgang/75/> (13. september 2012).
85. Pagon, Milan. 1998. Policijska dejavnost v srednji in vzhodni Evropi – vloga in pomen sodelovanja, usposabljanja, izobraževanja in raziskovanja. V *Proučevanje in primerjalni vidiki policijske dejavnosti v svetu*, ur. Milan Pagon in Andrej Anžič, 11–18. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
86. Pavič, Lojze. 2009. *Terorizem smo ljudje: kako razumeti sodobni samomorilski terorizem*. Radovljica: Didakta.
87. Perliger, Arie, Badi Hasisi in Ami Pedahzur. 2009. Policing Terrorism in Israel. *Criminal Justice and Behavior* 36 (12): 1279–304.
88. Pickering, Sharon, Jude McCulloch in David P. Wright-Neville. 2008. *Counter-Terrorism Policing: Community, Cohesion and Security*. New York: Springer.
89. Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte – *The Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts*, sprejeta 26. februarja 2001 v Nici, v veljavi od 1. februarja 2003. Dostopno prek: <http://www.unhcr.org/refworld/publisher/EU,,,3f4e45f54,0.html> (15. september 2012).
90. Pogodba med Kraljevino Belgijo, Zvezno republiko Nemčijo, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko in Republiko Avstrijo o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, predvsem pri zatiranju terorizma, čezmejne kriminalitete in nezakonite migracije – *Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration*, znana kot Prümska pogodba. Podpisana. 27. maja 2005 v Prümü, Nemčija, v veljavi od 8. avgusta 2007.

- Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2005/aug/Prum-Convention.pdf> (20. avgust 2012).
91. Pogodba o Evropski uniji – *Treaty on the European Union*, znana tudi kot Maastrichtska pogodba – *Treaty of Maastricht*, sprejeta 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavi od 1. novembra 1993. Dostopno prek: <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,EU,,,3ae6b39218,0.html> (15. september 2012).
 92. Policija. 2002. *Poročilo o delu policije za leto 2001*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/statistika> (15. avgust 2012).
 93. --- 2005. *Poročilo o delu policije za leto 2004*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/statistika/letna-poroila> (10. avgust 2012).
 94. --- 2006. *Poročilo o delu policije za leto 2005*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/statistika/letna-poroila> (10. avgust 2012).
 95. --- 2007. *Srednjeročni načrt razvoja in dela policije za obdobje 2008–2012*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/o-policiji/naloge-in-cilji> (10. avgust 2012).
 96. --- 2007a. *Načrt dela policije za leto 2007*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/informacije-javnega-znaaja/katalog-ijz> (10. avgust 2012).
 97. --- 2007b. *Poročilo o delu policije za leto 2006*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/statistika> (10. avgust 2012).
 98. --- 2008. *Načrt dela policije za leto 2008*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/o-policiji/naloge-in-cilji> (10. avgust 2012).
 99. --- 2008a. *Poročilo o delu policije za leto 2007*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/statistika/letna-poroila> (10. avgust 2012).
 100. --- 2009. *Poročilo o delu policije za leto 2008*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/statistika> (10. avgust 2012).
 101. --- 2009a. *Načrt dela policije za leto 2010*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/informacije-javnega-znaaja/katalog-ijz> (10. avgust 2012).
 102. --- 2009b. *Načrt dela policije za leto 2009*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/o-policiji/naloge-in-cilji> (10. avgust 2012).
 103. --- 2010. *Poročilo o delu policije za leto 2009*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/statistika> (10. avgust 2012).
 104. --- 2011. *Poročilo o delu policije za leto 2010*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/statistika/letna-poroila> (10. avgust 2012).
 105. --- 2012. *Poročilo o delu policije za 2011*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/statistika> (10. avgust 2012).

106. --- ND. *Organiziranost*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/o-policiji/organiziranost> (13. avgust 2012).
107. --- NDa. *Zgodovina*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/delovna-podroja/936> (15. avgust 2012).
108. --- NDb. *Predstavitev*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/delovna-podroja/930> (15. avgust 2012).
109. --- NDc. *Specialna enota*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/delovna-podroja/175> (15. avgust 2012).
110. --- NDč. *Pobudniki iniciative za boj proti terorizmu podpisali deklaracijo o medsebojnem sodelovanju*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/component/content/article/35-sporocila-za-javnost/9793-podpis-deklaracije?lang=> (15. januar 2013).
111. --- NDd. *Europol*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/mednarodno-sodelovanje/europol> (20. avgust 2012).
112. --- NDe. *Interpol*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/mednarodno-sodelovanje/interpol> (20. avgust 2012).
113. Ponsaers, Paul. 2001. Reading about »community oriented policing« and police models. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 24 (4): 470–97.
114. *Poslovník državnega zbora* (PoDZ-1). Ur. l. RS 35/2002. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_POSL34.html (15. september 2012).
115. Potparič, Damjan in Anton Dvoršek. 2010. Vzpostavitev proaktivno usmerjene kriminalistično-obveščevalne dejavnosti v državah Evropske unije. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo* 61 (1): 15–27.
116. Prezelj, Iztok. 2006. Teroristično ogrožanje nacionalne varnosti Republike Slovenije. *UJMA: revija za vprašanja pred naravnimi in drugimi nesrečami* 20: 177–81.
117. --- 2007. Nujnost medresorskega sodelovanja in koordiniranja v boju proti terorizmu: nekateri primeri iz Republike Slovenije. V *Bilten Slovenske vojske* 9 (2): 65–80.
118. --- 2008. Role of the European Union in the Fight Against International Terrorism. V *The Fight Against Terrorism and Crisis Management in the Western Balkans*, ur. Iztok Prezelj, 16–34. Amsterdam: IOS Press.
119. --- 2010. Varnostne razmere v Bosni in Hercegovini. V *Mednarodne razsežnosti varnosti Slovenije*, ur. Marjan Malešič, 111–39.
120. --- 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 14. november.
121. Purg, Adam. 1997. *Boj proti mednarodnemu terorizmu*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.

122. Rattcliffe, Jerry H. ND. *Intelligence-led policing*. Dostopno prek: <http://jratcliffe.net/papers/Ratcliffe%20intelligence-led%20policing%20draft.pdf> (13. oktober 2012).
123. *Recommendation (2005)10 of the Committee of Ministers to member states on »special investigation techniques« in relation to serious crimes including acts of terrorism*. 2005. Sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope na 924. srečanju namestnikov ministrov Sveta Evrope 20. aprila. Dostopno prek: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> (15. september 2012).
124. *Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012–2016* (ReNPPZK12-16). Ur. l. RS 83/2012. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201283&stevilka=3293> (8. september 2012).
125. *Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2007–2011* (ReNPPZK0711). Ur. l. RS 40/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200740&stevilka=2174> (8. september 2012).
126. *Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete* (RePZK). Ur. l. RS 43/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200643&stevilka=1838> (8. september 2012).
127. *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije* (ReSNV–1). Ur. l. RS 27/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=97018> (31. julij 2012).
128. *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije* (ReSNV). Ur. l. RS 56/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=31969> (10. september 2012).
129. Rizman, Rudi. 2005. Policija v boju proti terorizmu. *Vojaškošolski zbornik* 4: 7–12.
130. Rowe, Michael. 2008. *Introduction to Policing*. London: Sage Publications.
131. Senica, Jože. 2011. *Prikriti preiskovalni ukrepi v boju proti terorizmu*. Maribor: Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, magistrsko delo.
132. Silke, Andrew. 2004. An Introduction to Terrorism Research. V *Research on Terrorism: Trends, Achievements and Failures*, ur. Silke Andrew, 1–29. London in Portland (OR): Frank Cass.
133. Sklep Sveta 2008/615/PNZ z dne 23. junija 2008 o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, zlasti na področju boja proti terorizmu in čezmejni kriminaliteti – *Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on stepping up cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime*. 2008. Sprejel Svet EU 23. junija v Luksemburgu. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri>

=CELEX:32008D0615:EN:NOT (13. september 2012).

134. Sklep Sveta 2008/616/PNZ z dne 23. junija 2008 o izvajanju Sklepa 2008/615/PNZ o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, zlasti na področju boja proti terorizmu in čezmejni kriminaliteti – *Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime*. 2008. Sprejel Svet EU 23. junija v Luksemburgu. Dostopno prek: <http://eurocrim.jura.uni-tuebingen.de/cms/en/vorgang/178/> (13. september 2012).
135. Sklep Sveta 2008/617/PNZ z dne 23. junija 2008 o izboljšanju sodelovanja med posebnimi enotami za posredovanje držav članic Evropske unije v kriznih razmerah – *Council Decision 2008/617/JHA of 23 June 2008 on the improvement of cooperation between the special intervention units of the Member States of the European Union in crisis situations*. 2008. Sprejel Svet EU 23. junija v Luksemburgu. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/legis/latest/chap193010.htm> (13. september 2012).
136. Sklepi predsedstva Evropskega sveta z dne 15. in 16. oktober 1999 iz Tampereja – *Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions*, znani tudi kot Program iz Tampereja. 1999. Sprejelo jih je predsedstvo Evropskega sveta na posebnem zasedanju 15. in 16. oktobra v Tampereju na Finskem. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (15. avgust 2012).
137. Skogan, Wesley G. in Tracey L. Meares. Lawful Policing. 2004. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 593: 66–83.
138. Sorell, Tom. 2011. Preventive Policing, Surveillance, and European Counter-Terrorism. *Criminal Justice Ethics* 30 (1): 1–22.
139. Sotlar, Andrej. 2010. Nekaj razmišljanj o (policijskem) zaznavanju teroristične grožnje v Sloveniji. V *Policijska dejavnost proti terorizmu: učbenik za vodilno osebje na policijskih postajah*, ur. Graeme R. Newman in Ronald V. Clarke, ur. slovenskih prispevkov Iztok Podbregar in Andrej Sotlar, 73–5. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
140. Spencer, Alexander. 2006. Counter-terrorism in New Europe. What have the new EU members done to combat terrorism after September 11th? *International Public Policy Review* 2 (2): 92–112.
141. *Sporazum o sodelovanju med slovensko policijo, OVS MORS in SOVO*. 2011. Dokument je interne narave in ni javno dostopen.
142. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Zagotavljanje območja svobode, varnosti in pravice za

- državljanke Evrope – Akcijski načrt izvajanja stockholmskega programa – *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens – Action Plan Implementing the Stockholm Programme*. 2010. Sprejela ga je Komisija 20. aprila v Bruslju. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0171:SL:NOT> (12. avgust 2012).
143. Stockholmski program: Odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje – *The Stockholm Programme: An open and secure Europe serving and protecting citizens*. 2009. Sprejet je bil 10. decembra na zasedanju Evropskega sveta v Bruslju. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity?id=2e81ddfb-a046-4070-9d3f-c97588a7652d> (15. september 2012).
144. Strategija EU za boj proti terorizmu – *The European Union Counter-Terrorism Strategy (14469/05)*. 2005. Sprejel jo je Svet EU 30. novembra v Bruslju. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy?lang=en> (10. avgust 2012).
145. Strategija notranje varnosti za Evropsko unijo: oblikovanje evropskega modela varnosti – *The EU Internal Security Strategy: Towards European Security Model*. 2010. Sprejel jo je Svet za pravosodje in notranje zadeve na zasedanju 25. in 26. februarja, Evropski svet na vrhu pa jo je odobril 25. in 26. marca. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313SLC.pdf (13. september 2012).
146. Svet EU. 2011. Joint Investigations Teams Manual. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2011/nov/eu-council-jit-manual-15790-rev1-11.pdf> (12. december 2012).
147. Šefic, Boštjan. 2006. Vloga slovenske obveščevalno-varnostne agencije v boju proti terorizmu in sodelovanje z drugimi akterji na nacionalni in mednarodni ravni. Prispevek predstavljen na 7. slovenskih dnevih varstvoslovja, 31. maja–2. junija, na Bledu in objavljen v elektronskem zborniku *Raznolikost zagotavljanja varnosti*, ur. Branko Lobnikar, 942–50. Ljubljana: Fakulteta za policijsko-varnostne vede.
148. Tičar, Bojan. 2010. Ureditev preprečevanja terorizma v pravnem redu Republike Slovenije. V *Policijska dejavnost proti terorizmu: učbenik za vodilno osebje na policijskih postajah*, ur. Graeme R. Newman in Ronald V. Clarke, ur. slovenskih prispevkov Iztok Podbregar in Andrej Sotlar, 15–24. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
149. Tilly, Charles. 2004. Terror, Terrorism, Terrorists. *Sociological Theory* 22 (1): 5–13.

150. Varna Evropa v boljšem svetu: Evropska varnostna strategija – *Safer Europe in a Better World: European Security Strategy*. 2003. Sprejel jo je Evropski svet 12. decembra v Bruslju. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_en.htm (30. julij 2012).
151. Vegič, Vinko. 2005. Terorizem in ukrepi zoper terorizem: pogled slovenske javnosti. *Vojaškošolski zbornik* 4: 83–95.
152. Vlada RS. 2005. *Državni načrt zaščite in reševanja ob uporabi orožij ali sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oziroma terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi – verzija 4.0 (EVA 2004-1911-0014)*. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/slo/tdocs/terorizem.pdf> (15. november 2012).
153. Vukadinović, Radovan. 2002. *Varnost v jugovzhodni Evropi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
154. Wenger, Andreas in Doron Zimmermann. 2007. New Perspectives on National Counterterrorism Policy. V *How States Fight Terrorism: Policy Dynamics in the West*, ur. Doron Zimmermann in Andreas Wenger, 1–14. Boulder (CO): Lynne Rienner Publishers.
155. *Zakon o kazenskem postopku (ZKP-UPB8)*. Ur. l. RS 32/2012. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201232&stevilka=1405> (1. september 2012).
156. *Zakon o nadzoru izvoza blaga z dvojno rabo (ZNIBDR)*. Ur. l. RS 37/2004. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3937.html (20. december 2012).
157. *Zakon o notranjih zadevah (ZNZ)*. Ur. l. SRS 28/1980. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO39.html (15. oktober 2012).
158. *Zakon o policiji (ZPol-UPB7)*. Ur. l. RS 66/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200966&stevilka=3053> (1. september 2012).
159. *Zakon o ratifikaciji Konvencije o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije, ki jo je Svet pripravil na podlagi 34. člena Pogodbe o Evropski uniji (MKPPKZ)*. Ur. l. RS 49/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=200517> (15. september 2012).
160. *Zakon o ratifikaciji Pogodbe med Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo o policijskem sodelovanju (BATPS)*. Ur. l. RS 48/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=200452> (15. september 2012).
161. *Zakon o ratifikaciji sporazuma med Republiko Slovenijo in Evropskim policijskim uradom z izjavo Predsedstva Evropske unije, Slovenije in Europol (MESEPU)*. Ur. l. RS–MP 7/2002. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO3331.html (12. december 2012).

162. *Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Madžarsko o čezmejnem policijskem sodelovanju organov za zatiranje kriminalitete*. Ur. l. RS 19/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=200729> (16. september 2012).
163. *Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Združenimi državami Amerike o izmenjavi podatkov o spremljanju terorizma (BUSIPST)*. Ur. l. RS 80/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=201177> (13. januar 2013).
164. *Zakon o ratifikaciji sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado italijanske republike o čezmejnem policijskem sodelovanju (BITČPS)*. Ur. l. RS–MP 14/2007. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO5219.html (12. december 2012).
165. *Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o čezmejnem policijskem sodelovanju (BHRPS)*. Ur. l. RS–MP 6/2003. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO3565.html (12. december 2012).
166. Zimmermann, Doron in Andreas Wenger. 2007. *Toward Efficiency and Legitimacy*. V *How States Fight Terrorism: Policy Dynamics in the West*, ur. Doron Zimmermann in Andreas Wenger, 203–29. Boulder (CO): Lynne Rienner Publishers.

PRILOGE

Priloga A: Primerjava med temeljnimi modeli policijske dejavnosti 1

| model predpostavke | militaristično- birokratski model | na izvajanju prava temelječ model | model policijskega dela v skupnosti |
|-------------------------------------|--|--|---|
| policijska diskrecija | notranja pravila in hierarhija | zakonu je potrebno slediti brez izjem | potreba po pametni policijski dejavnosti (<i>smart policing</i>) |
| zakon kot sredstvo | zakon in red (notranji nadzor) | Če ne bi bilo zakona, kaj bi policija sploh počela? | uveljavljanje zakonov je eno izmed sredstev |
| odgovornost | notranja zadeva, ni zunanje odgovornosti | močna avtonomija (tveganje za korupcijo) | močno poudarjena zunanja odgovornost |
| odnosi z javnostjo | velika razdalja med prebivalstvom in policijo | razdalja – javnost kot informatorji | partnerstva, orodja za doseganje višje kvalitete življenja |
| profesionalnost | ko moraš sprejeti odločitev, najdi pravilo, če pravila ni, ga oblikuj | visoka stopnja specializacije | vpogled v družbene mehanizme, nagnjenost k de-specializaciji |
| legitimnost | odsotnost nereda (monopol nad fizično močjo in silo) | nahaja se v zakonu | močno povezana s konceptom demokracije |
| vloga preventivne dejavnosti | v središču je zaščita, represija in nadzor nad masovnim javnim neredom | represija – odvracanje s sankcijo | okrepitev neformalnega družbenega nadzora, situacijska prevencija kriminalitete |
| proaktivnost/reaktivnost | reaktivne akcije | reaktivne intervencije, reševanje kriminalitetnih primerov | močan poudarek na potrebi po proaktivni policijski dejavnosti |

Vir: prirejeno po Ponsaers (2001, 491).

Priloga B: Primerjava med temeljnimi modeli policijske dejavnosti 2

| model značilnosti | militaristično-birokratski model | na izvajanju prava temelječ model | model policijskega dela v skupnosti |
|--|--|--|--|
| odločanje | centralizacija | visoka st. individualne avtonomije | decentralizacija |
| delitev dela | specializacija | specializacija | generalizacija |
| orientacija | naravnana na 'simptome', represivna | naravnana na storilce, represivna | naravnana na vzroke, preventivna |
| interakcija z okoljem | zaprt in reaktiven sistem | instrumentalna, formalna, reaktivna | odprt in proaktiven sistem |
| potencial za spremembe | konservativen | konservativen | inovativen |
| način sprejemanja odločitev | hierarhičen, <i>top-down</i> , en šef | notranja pravna logika | demokratičen, <i>bottom-up</i> |
| vklučenost | potreba po vladi | potreba po sodni veji oblasti | potreba po prebivalstvu |
| strategija | tehnična | legalistična, tehnična | družbena (pričakovanja javnosti) |
| končna posledica | ohranjanje norm, zakon in red | uveljavljanje zakonov | usmerjena k zagotavljanju storitev |

Vir: prirejeno po Ponsaers (2001, 492).

Priloga C: Tradicionalni pristop k policijski dejavnosti

| | |
|---|---|
| Kaj je policija? | Policija je vladna ustanova, ki je odgovorna predvsem za uveljavljanje zakonov. |
| Kakšen je odnos med policijo in ostalimi državnimi organi? | Prioritete različnih državnih organov so mnogokrat konfliktne. |
| Kako razumemo vlogo policije? | Prvenstvena naloga policije je preiskovanje kaznivih dejanj in prijemanje osumljencev le-teh, ostala opravila so tej dejavnosti podrejena in zato tudi manj pomembna. |
| Kako merimo policijsko učinkovitost? | Policijsko učinkovitost merimo s pomočjo števila policijskih ukrepov, predvsem na področju kriminalitete, javnega reda in miru ter prometa. |
| Katere zadeve imajo najvišjo prioriteto? | Največjo prioriteto imajo kazniva dejanja, pri katerih je nastala velika škoda ali pa kazniva dejanja, kjer je bilo prisotno nasilje. |
| S čim konkretno se policija ukvarja? | Policija se ukvarja s posameznimi dogodki; s kaznivim dejanjem, s prometno nesrečo, s kršitvijo javnega reda in miru itd. |
| Kaj je tisto, kar določa policijsko učinkovitost? | Reakcijski čas; hitreje, kot se policija odzove na klic, bolj se ima za učinkovito. |
| Kakšno je stališče policije do klicev, ki zahtevajo neke storitve (ne kriminal)? | Na tovrstne klice policija odgovori samo, če oceni, da nima nujnejšega opravila; v veliki meri je odgovor na tovrstne klice odvisen od dobre volje policista. |

Vir: prirejeno po Trojanowicz in dr.¹³⁸.

¹³⁸ Trojanowicz, Robert C., Victor E. Kappeler, Larry K. Gaines in Bonnie Bucqueroux. 1998. *Community Policing. A Contemporary Perspective*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing. V Meško in Lobnikar (2005, 96–7).

Priloga Č: Kazniva dejanja v povezavi s terorizmom v KZ-1

Terorizem

108. člen

(1) Kdor z namenom, da bi uničil ali hudo ogrozil ustavne, gospodarske, socialne ali politične temelje Republike Slovenije ali druge države ali mednarodne organizacije, da bi hudo zastrašil prebivalstvo oziroma da bi prisilil vlado Republike Slovenije ali druge države ali mednarodno organizacijo, da nekaj stori ali opusti, stori ali grozi, da bo storil, eno ali več od naslednjih dejanj:

- napad na življenje in telo ali na človekove pravice in svoboščine,
- ugrabitev ali zajetje talcev,
- precejšnje uničenje državnih ali javnih objektov ali predstavništev tujih držav, prevoznega sistema, infrastrukture, informacijskega sistema, pričvrščenih ploščadi v epikontinentalnem pasu, javnega kraja ali zasebne lastnine,
- ugrabitev letala, ladje ali javnega prevoznega sredstva,
- proizvodnjo, posest, nakup, prevoz, dobavo ali uporabo orožja, razstreliva, jedrskega, biološkega ali kemičnega orožja,
- raziskovanje in razvoj jedrskega, biološkega ali kemičnega orožja,
- ogrožanje varnosti s spuščanjem nevarnih snovi oziroma povzročanjem požarov, poplav ali eksplozij,
- motnjo ali prekinitev oskrbe z vodo, elektriko ali drugimi za življenje ljudi osnovnimi naravnimi viri, ki lahko ogrozijo življenje ljudi, se kaznuje z zaporom od treh do petnajstih let.

(2) Kdor hoče doseči namen iz prejšnjega odstavka s tem, da uporabi ali grozi z uporabo jedrske ali druge radioaktivne snovi ali naprave, s poškodovanjem jedrskega objekta, tako da izpušča radioaktivno snov ali omogoča njen izpust, z grožnjo ali uporabo sile zahteva jedrsko ali drugo radioaktivno snov, napravo ali jedrski objekt, se kaznuje z zaporom do petnajstih let.

(3) Kdor pripravlja ali pomaga pri pripravljanju kaznivih dejanjih iz prejšnjih odstavkov, tako da protipravno pridobi za storitev teh kaznivih dejanj potrebna sredstva ali z izsiljevanjem pripravi drugega, da pri teh kaznivih dejanjih sodeluje, ali ponaredi uradne ali javne listine, potrebne pri storitvi teh kaznivih dejanj, se kaznuje z zaporom od enega do osmih let.

(4) Če ima dejanje iz prvega ali drugega odstavka tega člena za posledico smrt ene ali več oseb, se storilec kaznuje z zaporom od osmih do petnajstih let.

(5) Če storilec pri storitvi dejanja iz prvega ali drugega odstavka tega člena naklepoma vzame življenje eni ali več oseb, se kaznuje z zaporom najmanj petnajstih let.

(6) Če je dejanje iz prvega ali drugega odstavka tega člena storjeno v hudodelski združbi ali skupini, ki ima namen izvrševati kazniva dejanja (v nadaljevanju teroristična hudodelska združba ali skupina), navedena v teh odstavkih, se kaznuje z zaporom od osmih do petnajstih let.

(7) Kdor sodeluje v teroristični hudodelski združbi ali skupini, ki ima namen storiti kazniva dejanja iz prvega, drugega, četrtega ali petega odstavka tega člena, se kaznuje z zapornom od osmih let.

(8) Kdor ustanovi ali vodi hudodelsko združbo iz prejšnjega odstavka, se kaznuje z zapornom najmanj petnajst let.

Financiranje terorizma

109. člen

(1) Kdor zagotovi ali zbere denar ali premoženje z namenom, da bo deloma ali v celoti uporabljeno za storitev dejanj iz 108. člena tega zakonika, se kaznuje z zapornom od enega do desetih let.

(2) Enako se kaznuje storilec dejanja iz prejšnjega odstavka tudi, če z namenom zagotovljen ali zbran denar ali premoženje ni bil dejansko uporabljen za storitev v prejšnjem odstavku navedenih kaznivih dejanj.

(3) Če je bilo dejanje iz prejšnjih odstavkov storjeno v teroristični hudodelski združbi ali skupini za izvrševanje terorističnih kaznivih dejanj, se storilec kaznuje z zapornom od treh do petnajstih let.

(4) Denar in premoženje iz prejšnjih odstavkov se vzameta.

Ščuvanje in javno poveličevanje terorističnih dejanj

110. člen

(1) Kdor ščuva k storitvi kaznivih dejanj iz 108. člena tega zakonika s tem da razširja sporočila ali jih daje na razpolago drugim osebam na kakšen drug način z namenom spodbujati teroristična kazniva dejanja in tako povzroči nevarnost za izvršitev enega ali več takih kaznivih dejanj, se kaznuje z zapornom od enega do desetih let.

(2) Enako se kaznuje, kdor neposredno ali posredno javno poveličuje ali zagovarja kazniva dejanja iz 108. člena ali kaznivo dejanje iz prejšnjega odstavka s tem, da z namenom iz prejšnjega odstavka razširja sporočila ali jih daje na razpolago javnosti in s tem povzroči nevarnost za izvršitev enega ali več takih dejanj.

(3) Pregon za kazniva dejanja iz prejšnjih odstavkov se začne z dovoljenjem ministra za pravosodje.

Novačenje in usposabljanje za terorizem

111. člen

(1) Kdor novači za terorizem s tem, da spodbuja drugo osebo k storitvi kaznivih dejanj iz 108. člena tega zakonika ali k sodelovanju pri naročilu takega terorističnega kaznivega dejanja ali k priključitvi k teroristični hudodelski združbi ali skupini za izvrševanje terorističnih kaznivih dejanj, ki jih stori ta hudodelska združba ali skupina, se kaznuje z zapornom od enega do desetih let.

(2) Enako se kaznuje, kdor usposablja druge za kazniva dejanja iz 108. člena tega zakonika s tem, da priskrbi navodila za izdelavo in uporabo razstreliva, strelno ali drugo orožje, škodljive

ali nevarne snovi, jih usposablja za druge posebne metode ali tehnologijo za izvedbo ali sodelovanje pri terorističnem dejanju.

Vir: KZ-1 (108.-11. čl.).