

Univerza na Primorskem  
**Turistica - Visoka šola za turizem**  
**Portorož**

Magistrska naloga

UKREPI EVROPSKE UNIJE ZA PREPREČEVANJE MEDNARODNEGA  
TERORIZMA IN NJIHOV VPLIV NA VARNOST TURIZMA

Bojan Geršak

Univerza na Primorskem  
**Turistica - Visoka šola za turizem**  
**Portorož**

Magistrska naloga

UKREPI EVROPSKE UNIJE ZA PREPREČEVANJE MEDNARODNEGA  
TERORIZMA IN NJIHOV VPLIV NA VARNOST TURIZMA

Izdelal: Bojan Geršak  
Mentor: izr. prof. dr. Mladen Knežević

Portorož, junij, 2007

## ZAHVALA

*Magistrsko nalogo sem opravil pod mentorstvom izr. prof. dr. Mladena Kneževića, ki se mu iskreno zahvaljujem za vse koristne napotke, ki so pripomogli, da bi ta izdelek dobil ustrezno obliko. Predvsem pa velika Hvala mojim staršem, ki so mi omogočili študij me vseskozi podpirali, stali ob strani in verjeli vame.*

## PODATKI O DIPLOMSKI NALOGI

Avtor: Bojan GERŠAK

Naslov magistrske naloge: UKREPI EVROPSKE UNIJE ZA  
PREPREČEVANJE MEDNARODNEGA TERORIZMA IN NJIHOV VPLIV  
NA VARNOST TURIZMA

Kraj: Portorož

Leto: 2007

Število strani: 195

Število prilog: 2

Mentor: izr. prof. dr. Mladen Knežević

Somentor: /

Ključne besede: Mednarodni terorizem/proti teroristični ukrepi EU/varnost  
turizma.

UDK: 343.326:338.48(094.5.072)

Avtorski izveček: Mednarodni terorizem je v nalogi prikazan kot grožnja strateških razsežnosti, hkrati pa tudi kot grožnja, s katero se bo mednarodna skupnost soočala naslednja desetletja. Podaja vzroke nastanka te spremljajoče bolezni globalizacije, pojasnjuje, zakaj izbira svoje cilje na evropskih tleh, zakaj je za njegove posege zanimiv tudi turizem. Prikazuje obseg posledic morebitnega »mega« terorističnega napada v Evropi. Preprečevanje terorizma je v nalogi obdelano na ravni odziva mednarodnih varnostnih organizacij (OZN, Sveta Evrope in OVSE), nato pa konkretno na ravni terorističnih ukrepov-kako se na grožnje globalnega terorizma odziva EU ter kakšen je vpliv teh na varnost, s poudarkom na turizmu. Zajema strukturne in stebrne težave EU pri oblikovanju konkretnih projektov boja proti terorizmu II. medvladnega stebra (skupna

zunanja in varnostna politika EU) in III. medvladnega stebra (pravosodje in notranje zadeve), pojasnjuje težave zaradi razlik v pogledih na načine reševanja terorizma med ZDA in EU. Podaja oris in funkcionalnost evropske protiteroristične arhitekture, sistem elektronskih omrežij ter pregled razvoja protiteroristične politike EU. Poudarek je na učinkovitosti zagotavljanja varnosti v EU z izvajanjem mednarodno političnih ukrepov, zakonodajnih, pravosodnih in policijskih ukrepov, uvajanjem schengenskih meja ter administrativnih ukrepov (zaščita kritične in vitalne infrastrukture, prebivalstva, transporta, radikalizacija in financiranja terorizma).

#### AUTHOR'S SUMMARY

International terrorism in this project is shown as a threat of strategic dimensions, and at the same time as a threat the international community will have to cope with in the future decades. The cause of this accompanying disease of globalisation is analysed as well, the reasons why it chooses its aims on the European grounds, and why the tourism is also one of its aims. In the project you can find the dimensions of the consequences of eventual mega terrorist attack in Europe. The prevention of terrorism is shown first in response to the international security organizations (UNO, Council of Europe and OVSE) and second, very concrete, on the level of antiterrorist measures - how Europe reacts to the threats of global terrorism, and what is the influence of all these facts regarding security with the emphasis on tourism. It includes structural and pillar difficulties at forming concrete projects of fight against terrorism of 2<sup>nd</sup> intergovernmental pillar (common foreign and security policy of EU), and 3<sup>rd</sup> intergovernmental pillar (justice and home affairs), it explains the difficulties due to the discrepancies between the USA and the EU in the ways of solving the question of terrorism. The frame and functionality of European antiterrorist architecture are explained, as well as the system of electronic webs and survey of development of antiterrorist policy of EU. It emphasises the efficiency of ensuring safety in EU by applying international political measures as well as legislation measures, measures of justice, police, and introduction of "Schengen" borders and administrative measures (protection of critical and vital infrastructure, population, transport, radicalization of terrorism and financing it).

## KAZALO

<b>1 UVOD V MAGISTRSKO NALOGO</b>	<b>1</b>
<b>2 TEORETIČNO KONCEPTUALNA IZHODIŠČA, PREDMETA RAZISKAVE, NAMEN IN CILJI NALOGE TER NJEN METODOLOŠKI OKVIR</b>	<b>7</b>
2.1 Teoretično konceptualna izhodišča	7
2.2 Opredelitev predmeta raziskave, ciljev in namena naloge	18
2.3 Hipotetični okvir	20
2.4 Metodološki okvir	21
<b>3 POJMOVNE OPREDELITVE</b>	<b>23</b>
3.1 Terorizem	23
3.1.1. <i>Klasifikacije terorizma</i>	27
3.2 Turizem	29
3.2.1. <i>Turizem in terorizem</i>	33
3.3 Vpliv	36
3.4. Razsežnosti posledic »mega« terorističnega napada s poudarkom na letalskem prevozu	37
<b>4 ODZIV MEDNARODNIH VARNOSTNIH ORGANIZACIJ NA GROŽNJE TERORIZMA</b>	<b>48</b>
4.1 Odziv OZN na grožnje terorizma	50
4.2 Odziv Sveta Evrope na grožnje terorizma	53
4.3 Odziv Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi na grožnje terorizma	55
<b>5 ODZIV EVROPSKE UNIJE NA GROŽNJE TERORIZMA</b>	<b>60</b>
5.1 Pogledi varnostne strategije EU na spremembe v mednarodnem okolju, na nove izzive in spremenjene varnostne grožnje ter način njihovega reševanja	65
5.2 Strategija EU za boj proti terorizmu	71
5.3 Revidiran Akcijski načrt EU za boj proti terorizmu	78
5.4 Haaški program o partnerstvu za evropsko prenovo na področju svobode, varnosti in pravice v EU	80

<b>6 RAZHAJANJA MED EU IN ZDA V POGLEDIH NA TERORISTIČNE GROŽNJE IN NAČIN NJIHOVEGA REŠEVANJA</b>	<b>84</b>
<b>7 TERORIZEM, GLOBALIZACIJA IN PROBLEMI EU Z RADIKALNIM ISLAMSKIM FUNDAMENTALIZMOM</b>	<b>90</b>
<b>8. VPLIV UKREPOV EU PROTI TERORIZMU NA VARNOST TURIZMA</b>	<b>99</b>
8.1 Politični dialog in sodelovanje EU z mednarodno skupnostjo v odpravljanju terorizma	99
8.1.2 <i>Omejenost skupne zunanje in varnostne politike suverenih držav članic EU na področju kriznih zmogljivosti, kriznega upravljanja ter kriznega managementa</i>	102
8.1.3 <i>Prednosti, ki jih prinaša morebitna uveljavitev Pogodbe o Ustavi za Evropo na zunanje političnem in varnostnem področju</i>	106
8.1.4 <i>Vpliv dialoga, mednarodnega sodelovanja in kriznega upravljanja na zagotavljanje varnosti v turizmu pred terorizmom</i>	108
8.2 Izboljšave Schengensekega mejnega nadzora, izgradnja in izboljšave informacijskega sistema (SIS) in vizumskega informacijskega sistema (VIS) ter njihov vpliv na zagotavljanje varnosti pred terorizmom	124
8.2.1 <i>Vpliv Izboljšav Schengenskega mejnega nadzora na zagotavljanje varnosti pred terorizmom</i>	133
8.3 Proti teroristični policijski in pravosodni ukrepi EU in njihov vpliv na varnost v turizmu	135
8.3.1 <i>Izboljšave mednarodnega policijskega sodelovanja ustanovitev EUROPOLA, izgradnja evropske informacijske mreže, posodobitev izmenjav podatkov o terorizmu in teroristih</i>	139
8.3.1.1 <i>Posodobitev in razširitev izmenjav podatkov o terorizmu in teroristih</i>	144
8.3.2 <i>Izboljšave mednarodnega pravosodnega sodelovanja na ravni preprečevanja terorizma</i>	147
8.3.4 <i>Vpliv policijski in pravosodnih ukrepov EU in izboljšane sodelovanja držav člani EU na zagotavljanje varnosti v turizmu</i>	154

8.4	Administrativni ukrepi EU za boj proti terorizmu in varnost turizma	157
8.4.1	<i>Ukrepi EU za zaščito prebivalstva, infrastrukture in</i>	
	<i>transporta pred terorizmom ter ukrepi za zmanjšanje ranljivosti</i>	157
8.4.2-	<i>Ukrepi EU zoper radikalizacijo terorizma in rekrutacijo teroristov</i>	161
8.4.3	<i>Ukrepi EU zoper financiranje terorizma</i>	166
8.4.4	<i>Vpliv administrativnih ukrepov EU za boj proti terorizmu</i>	
	<i>na varnost turizma</i>	170
<b>9</b>	<b>ZAKLJUČEK</b>	174
	<b>PRILOGE</b>	184
	1. Seznam kratic	184
	2. Prikaz tabel in skic	186
	<b>LITERATURA IN VIRI</b>	187



## 1 UVOD V MAGISTRSKO NALOGO

V svetu poteka več medsebojno povezanih procesov, ki dajejo specifičnost današnji družbi v primerjavi s prejšnjimi. Novonastale razmere po koncu hladne vojne v Evropi in v svetu, procesi globalizacije, internacionalizacije in integracije, krepitev gospodarske soodvisnosti, demokratizacija, stanje vojaško-političnih, gospodarskih in drugih odnosov med državami v svetu, vedno večje razlike v razvitosti posameznih delov sveta, kulturna in verska izključljivost in njihova agresivnost opredeljujejo novo podobo 21. stoletja. Razpad komunističnih sistemov in tranzicija nekdanjih socialističnih državah v demokratične družbe, nadgrajevanje Evrope z EU, širitev in opuščanje notranjih meja EU, preoblikovanje in širitev NATA so okrepile možnosti po demokratizaciji, ustvarjalnosti, razvoju, krepitvi spoštovanja človekovih pravic ter krepitev svobode in pravne države. Širjenje demokracije in pravne države ter spremenjeni odnosi med državami, sodelovanje in pospešeni razvoj uresničujejo vizijo združene in mirne celine. Spremembe prinašajo tudi procesi globalne ekonomije, ki so podprti z znanjem, inovacijami, tehnološkimi in komunikacijskimi dosežki ter informacijami globalnih in množičnih medijev. To prispeva, da se časovno-prostorske dimenzije zmanjšujejo, povečuje se mobilnost in dostopnost. Širi se soodvisnost vseh delov sveta. Nacionalne meje postajajo vedno bolj prepustne in vedno manj pomembne za družbeno življenje. Živimo v svetu z večjimi obeti, odpirajo se nove priložnosti, soočamo se z novimi izzivi, bolj kompleksnimi težavami, vedno večjo soodvisnostjo ter drugačnimi oblikami ogrožanja varnosti. Nove grožnje odpravljajo razlike med notranjim in zunanjim ogrožanjem. Teh nobena država ne more več reševati sama, tudi v lastnem okolju ne. Spremembe zahtevajo povezovanje na planetarni ravni. Varnost postaja predpogoj za nadaljnji razvoj. V mednarodni skupnosti vse to povzroča zapletenost in slojevitost mednarodnih odnosov. Ti procesi vplivajo na vsa področja družbenega življenja. Evropa lahko veliko prispeva tako k uresničevanju novih priložnosti kot tudi k soočanju z izzivi globalne varnosti. Lahko tudi veliko prispeva k bolj poštenemu in bolj povezanemu svetu.

Svet je različno razvit in različno urejen. V njem so se razvile različne kulture in različni družbeni sistemi. Procesu političnih sprememb globalizacije in internacionalizacije prinašajo različne posledice za posamezne dele sveta. Globalizacija, v katere organski strukturi so znanje, inovativnost, ekspanzija produkcije, globalna tržna ekonomija (prosti pretok blaga, kapitala in storitev ter svoboda gibanja), hiter tehnološki razvoj, izmenjava, profit- kratka, širitev centrov finančne in trgovinske moči, terja in omogoča nenehno širjenje. To povzroča zaostajanje za tehnološkim stampedom, kakršnega diktirajo

razvitejša gospodarstva in sproža občutke ogroženosti pri družbah, katerih tradicija je naslonjena na drugačno kulturo. To doživljajo kot dodatno frustracijo in krivico ob svoji že sicer splošni nerazvitosti, revščini in izkoriščanju. Občutek ogroženosti še radikalizira vdor liberalnih nazorov, zahodnjaške kulture, filma, pornografije itd. Ti procesi razkrajajo kulture in družbene sisteme tretjega sveta, še posebej islamističnega, nezaupanje in razlike postajajo vedno bolj izražene. Pošast - globalizacijo dojemajo kot gibalno nevidnega nevarnega neokolonijalnega reda in kot vzvod za imperialno izkoriščanje in nasilno ekspanzijo tujih vrednot in kulture. Ekspanzija globalnega ekonomskega reda, političnega vpliva, modernizacije in liberizacije ter drugih zahodnih »nekulturnih« vplivov vzpodbujajo odpore in negativne reakcije kot sta ekstremizem in terorizem. Ko te povežemo še s konfliktnimi okolji, političnim nezadovoljstvom, nerazvitostjo, revščino, socialno izključenostjo, kulturno samopašnostjo, verskim ekstermizmom, z odpori proti pritiskom modernizacije in liberalizacije ter demokratizacije teh družb, postajajo vzroki porajanja ekstremizma in terorizma zelo kompleksni. Tako imamo kot posledico širitev ekonomske, politične in kulturne ekspanzije ter tehnološke premoči na eni strani, na drugi strani pa okolje, ki ga označuje nerazvitost, revščina in družbena neenakopravnost in, ki je grajeno izključno na religioznih fundamentalističnih principih, brez demokratičnih pravic posameznika.

Soočiti se z idejo radikalnega islamizma pomeni soočiti se z demokracijo in teokracijo, z emocionalnim verskim fundamentalizmom, družbeno neenakopravnostjo. To pomeni spremeniti temelje tradicionalne ureditve. Zares globok poseg v način življenja islamskih družb, ki sekularizacije ne poznajo in se ji vsaj zaenkrat še niso pripravljene prilagoditi. Stojimo pred težkim problemom dveh svetov, razlike med njima so težko premostljive, še bolj pa se krepijo z ekstremizmom in islamskim fundamentalizmom. Orožje slednjega-terorizem- je odgovor na vdore globalizacije v njihov svet in odgovor na vedno bolj nepravičen svet. Seveda pa nimajo vse vrste nasilja izvor v navedenem. Obstaja vrsta notranjih konfliktov, ki nimajo ničesar skupnega s širjenjem globalne ekonomije in zunanjimi nacionalnimi, strateškimi in političnimi interesi. Takšni spori lahko destabilizirajo državne institucije in vlade ter spodkopavajo mir, varnost in stabilnost, uničujejo fizično in socialno infrastrukturo, ogrožajo temeljne pravice in pravice manjšin. Pogosto tudi povzročajo regionalno nestabilnost, ki vzpodbuja ekstremizem, terorizem in kriminal in lahko ogrozijo evropske interese.

Evropa si je (za razliko od ZDA) od obdobja inkvizicije, preko kolonializma do pogromov holokavsta pridobila dovolj izkušenj z različnimi preizkusi preureditve sveta. Evropa se

je iz svojih ideoloških orgij nekaj naučila, zato se tudi zaveda, da prihaja čas premisleka o temeljnih vrednotah kulture, medsebojnega spoštovanja, zanimanja za različnosti itd. Zaveda se, da bo moral zahodni svet z veliko več tankočutnosti prisluhni ne samo islamu in njegovi kulturi, temveč problemom tretjega sveta nasploh. Na preizkušnji so vsi vrednostni sistemi. Narašča potreba po medsebojnem razumevanju, toleranci, sodelovanju. Vse to pa krepi upanje, da bo prevladal zmerni islamizem.

Terorizem predstavlja resno grožnjo evropskim nacionalnim in globalnim interesom. Terorizem kot globalna grožnja nima meja, deluje transnacionalno, izrablja globalizacijske procese, uporablja sodobne tehnološke dosežke in dosežen razvoj informacijske družbe. Evropa je po verigi »mega« terorističnih napadov v ZDA, Španiji in Veliki Britaniji spoznala rušilnost takšnih dejanj. Spoznala je, da se tudi sama nahaja v interesnem območju islamskih ekstremistov in da je terorizem ena izmed ključnih groženj globalni in evropski varnosti, ki zahteva skupno delovanje in celovit dolgoročen pristop. Evropa, ki se je že srečevala z notranjim, predvsem nacionalnim terorizmom, na izzive globalnega delovanja islamističnih terorističnih organizacij ni bila optimalno pripravljena do mere, da bi se soočila s pojavom takih razsežnosti. Ni bila ustrezno organizirana, da se spopade s takšnim terorizmom- tako znotraj meja svojih članic kot tudi zunaj svojih meja. Na ravni Unije ni imela ne ustreznega konceptualnega ne sistemskega pristopa za soočanje z grožnjami takšnih razsežnosti. Zato je 11. september dogodek, ki je okrepil integracijske procese na področju varnosti in pospešil razvoj multilateralizma v reševanju tega problema. Sprejetju prvih političnih smernic sledi priprava strateških dokumentov za soočanje s terorizmom in konkretni proti- teroristični ukrepi. Tako je postal boj proti mednarodnem terorizmu temelj mednarodnih odnosov EU. Tako kot je nekoč razpad Jugoslavije prisilil EU, da se organizira za sanacijo sporov na njenih mejah, je tokrat mednarodni terorizem pospešil razvoj varnostnih in obrambnih procesov EU, prispeval k skupni zunanji politiki, predvsem pa intenziviral medvladno sodelovanje držav članic EU na zadevnem področju.

Evropa je po reševanju balkanskega konflikta in doživetju treh »mega« terorističnih napadov spoznala, da sta blaginja in razvoj v svetu vedno bolj odvisni od varnosti. To velja še posebej za turizem, saj je ta eden od stebrov globalizacije. Turizem je največja svetovna gospodarska dejavnost in s svojimi lastnostmi predstavlja najznačilnejše področje družbenega razvoja v 21. stoletju. Je civilizacijski dosežek sodobnega časa. Temelji na potrebah in vrednotah sodobnega človeka in postaja temeljni dejavnik ekonomskega razvoja mnogih držav, ki ne glede na svojo ekonomsko razvitost, politično

usmerjenost in kulturno različnost, poudarjajo razvoj turizma kot svojo strateško usmeritev.

Temeljni razvojni trendi v zadnjih desetih letih dokazujejo, da je turizem postal največja svetovna gospodarska panoga (7% povprečna rast v obdobju 1960 - 2000, 11% svetovnega BDP, 9% svetovne zaposlenosti, 8% vrednosti svetovnega izvoza, 842 milijonov turističnih potovanj v letu 2006). Zaradi svoje poslovne širine ima turizem velike multiplikacijske učinke v širšem prostoru ter vpliva in povezuje skoraj vse gospodarske dejavnosti. Temeljne razvojne lastnosti turističnega gospodarstva predstavljajo pomembne razvojne elemente prihodnosti. Turizem se je v zadnjih dveh desetletjih prostorsko in časovno globaliziral in prilagodil svetovnim trendom. Ta trend je tudi posledica liberalizacije, gospodarske rasti, višjega življenjskega standarda, povečanega tempa življenja, naraščajoče osamljenosti, staranja prebivalstva, demografskih sprememb in spremenjenega načina preživljanja prostega časa. Svetovni turistični trg zato ponuja nove in bolj prilagojene vzorce turizma, nove destinacije z izjemno raznovrstno ponudbo in prilagojeno potrošnjo.

Turistična gospodarska dejavnost, ki je sestavni del nove globalne ekonomije, je vedno bolj (so)odvisna od varnostnega okolja. Z naglim razvojem turizma se spreminja tudi njegovo varnostno okolje. Varnostne grožnje turizmu postajajo vedno bolj izrazite, večsmerne, dinamične, pogosto težko predvidljive, njihov učinek pa je že zdavnaj presegel nacionalne meje. Treba je posebej poudariti, da je turizem zelo občutljiv na negativno varnostno okolje. Ti negativni vplivi so zelo dolgotrajni, časovna razsežnost odprave motenj pa znatno daljša kot pri drugih gospodarskih panogah.

Na turizem vpliva hitro spreminjajoče se mednarodno varnostno okolje. Različni vplivi na spremembe varnostnega okolja bodo posledično spremenili mednarodno politično in gospodarsko okolje, s tem pa vplivali na različne dejavnike, ki regenerirajo turizem. Globalni varnostni prostor bo vsekakor ogrožen s strani različnih virov groženj, kot so pojav terorizma, organiziranega kriminala, nekontroliranih migracijskih tokov, trgovine z ljudmi, z lokalnimi krizami in vojaškimi spopadi, političnimi spremembami v posameznih državah, nepredvidljivimi izhodi iz političnih, gospodarskih in socialnih reform, klimatskimi spremembami, onesnaževanjem okolja, naravnimi katastrofami itd. Vse te grožnje in krize imajo različne izvore in vplivajo na varnost ter s tem posledično tudi na turistično gospodarstvo. Regionalni varnostni prostor pa lahko postane za turizem nepredvidljivo poslovno področje. Posledice, ki se odražajo v nacionalni stabilnosti

posameznih držav in širše regije lahko povzročijo veliko škode turistični dejavnosti. Upravljanje kriz ter odpravljanje posledic v globalnem varnostnem prostoru postaja torej pomembno tudi za turistično gospodarstvo.

Terorizem je ena od možnih groženj varnosti, ki sicer ni nova, se pa v 21. stoletju vedno bolj globalizira. Evropska unija jo obravnava kot globalno in kot strateško nevarno grožnjo 21. stoletja. Evropa lahko postane cilj terorističnih dejanj ali pa izhodišče za teroristično dejavnost v drugih delih sveta. Predpostavke in ocene vidnih poznavalcev napovedujejo, da se bomo s njim soočali vsaj tako dolgo kot s hladno vojno. Teroristična dejanja povzročajo hude posledice, nenehno prisotnost negotovosti ter ogrožajo varnost in razvoj. Terorizem ogroža temeljne vrednote in norme, ki človeštvu zagotavljajo svobodo gibanja, ki je temeljni dejavnik dinamike turizma. Potencialni turist se s temi grožnjami srečuje, če že ne direktno, pa vsej posredno. Turizem je zaradi svojega potenciala, kapacitete, širše vpetosti v celotno gospodarstvo in vloge pri razvoju držav postal zanimiva tarča za napade ekstremistov. Za turizem so značilne masovne začasne sezonske migracije, visoka koncentracija rezidentov, materialnih dobrin, infrastrukture in prometa na koncentriranem področju. Kljub temu cilj terorizma ni pobijanje turistov in uničevanje turistične infrastrukture, temveč povzročanje strahu med širšo populacijo. Množica ljudi povečuje željene učinke. Teroristična dejanja v turizmu lahko zaradi multiplikacijskih učinkov turizma in dejstva, da se zaupanje v podobo varne destinacije zelo počasi vrača, zamajejo širšo osnovo gospodarstva in razvoja države. Zato je turizem vedno pogostejša tarča terorizma. Odprava vzrokov njegovega nastanka je zelo kompleksna. S točke turizma je soočanje s terorizmom samo v okoljih, v katerih izvaja svoje dejavnosti in le na ravni preprečevanja, premalo produktivno. Potrebno se je soočiti z vzroki nastanka terorizma in z okolji, kjer se ta poraja.

Varnost postaja vedno bolj cenjena dobrina. Je kompleksna in globalno-strateška objektivnost h kateri moramo prispevati vsi z graditvijo sodobne varnostne arhitekture. Skrb za varnost ni deljiva in zahteva sodelovanje vseh. Evropska unija je na globalni ravni le eden od subjektov, ki se soočajo s tem globalnim problemom. Z reševanjem navedenih problemov se mora soočiti ves svet. Soočanje s problemom globalnega terorizma spada tudi v prioritete slovenskega predsedovanja Evropski uniji. To je eden glavnih razlogov moje odločitve za izbrano temo. Kako se Evropska unija spopada z terorizmom, kako zagotavlja varnost svojim prebivalcem, turistom in turizmu, bo prikazano v moji magistrski nalogi, ki nosi naslov »Ukrepi Evropske unije za preprečevanje mednarodnega terorizma in njihov vpliv na varnost turizma«. Pri tem pa

želim poudariti, da za zaščito turizma pred terorizmom ne obstajajo posebni protiteroristični ukrepi EU, zato bom v tej nalogi predstavil stične točke protiterorističnih ukrepov EU s turizmom.

## **2 TEORETIČNO-KONCEPTUALNA IZHODIŠČA, PREDMET RAZISKAVE, NAMEN IN CILJI NALOGE TER NJEN METODOLOŠKI OKVIR**

### **2.1 TEORETIČNO-KONCEPTUALNA IZHODIŠČA**

Mednarodna skupnost se je znašala v poziciji, ki zahteva po eni stani povečano demokratično sodelovanje med večino njenih članic, po drugi strani pa soodvisnost mednarodne skupnosti zahteva sodelovanje in strukturno spreminjanje mednarodnega varnostnega sistema. Vsebina varnosti postaja strukturno povezana s temeljnimi potrebami družbene skupnosti, to pa zahteva njeno vsebinsko preoblikovanje. Učinkovitost tega ustroja se danes ne kaže le v sposobnosti držav, da zavaruje svoje temeljne družbene vrednote, ohrani mir, zagotovi svobodo ter prepreči nevarnosti, ampak tudi v njeni sposobnosti, da zagotovi gospodarski, politični, znanstveni, tehnološko-tehnični in družbeni razvoj nasploh ter socialno, kulturno, ekološko in drugo blagostanje ljudi (Brezezinski, 1995). Bistvo novega pristopa k varnosti kot temeljni prvini življenja posameznika in družbene skupnosti je, da zagotavlja različne vidike kakovosti življenja, varnost posameznika, družbe in mednarodne skupnosti.

Po sodobnem pojmovanju je varnost lastnost stanja, v katerem je zagotovljen uravnotežen fizični, duhovni, in gmotni obstoj posameznika in družbene skupnosti v razmerju do drugih posameznikov, družbene skupnosti in narave kot tudi posebna dejavnost, s katero se zagotavlja vzpostavitev tega stanja. Celovitost varnosti terja preučevanje njenih ne le vojaških ampak v enaki meri tudi politoloških, socioloških, ekonomskih, mednarodnih, tehnoloških, ekoloških, kulturnih, informacijskih in drugih razsežnosti. Sodobna varnost je postala celota različnih razsežnosti (Grizold, 1994).

Varnost zato lahko opredelimo kot stanje, v katerem je zagotovljen uravnotežen fizični, duhovni in družbeni ter gmotni obstoj posameznika in družbene skupnosti v razmerju do drugih posameznikov, družbenih skupnosti in narave. Zavestno prizadevanje za vzpostavitev varnosti je civilizacijska in kulturna kategorija. Zajema vse pojavne oblike družbenega življenja, ki štejejo za družbene vrednote. Oblike družbene organiziranosti pa zajemajo nacionalno, regionalno, mednarodno in svetovno-univerzalno varnost. Ker se nanaša na družbo oziroma državo kot celoto, govorimo o nacionalni varnosti. Nanaša pa se tudi na mednarodno skupnost. V tem primeru govorimo o mednarodni, svetovni, oziroma univerzalni varnosti. Glede na povedano je varnost strukturna prvina družbe, ki zajema tako stanje kot dejavnost oziroma sistem.

Razvojno gledano je varnost vgrajena kot biološki mehanizem, kot težnja organizma po obstoju in prilagajanje organizma na ogrožajoče vplive okolja. S pojmom varnost se danes pogosto pojmuje vrsta različnih vidikov človekovega obstoja in delovanja v družbi in naravi. Njena prisotnost od davne preteklosti do danes zahteva razumevanje in celovit pristop, postala je prvina življenja posameznika in družbene skupnosti. Novo nastale razmere so okrepile potrebo po ponovni opredelitvi vsebin nacionalnovarnostnih politik sodobnih držav.

Zagotavljanje varnosti v lastni državi se začne z zagotavljanjem osebne, socialne, razvojne in ekološke varnosti (Buzan, 1998). Globalizacija vzpodbuja vedno večjo individualizacijo. Globalizacija in individualizacija potekata vzporedno na več ravneh in zajemata mikro in makro družbene in prostorske spremembe. Poindustrijska družba, podprta z znanjem, inovativnostjo, moderno tehnologijo in informacijskimi sistemi, spreminja način življenja, vrednostni sistem, tempo življenja ljudi, povzroča staranje prebivalstva, naraščanje osamljenosti in regresivno nataliteto. Poindustrijska družba prinaša tudi socialno in eksistenčno nezaupanje nekaterih slojev prebivalstva. Zagotavljanje osebne in socialne varnosti je vedno bolj prepuščeno ljudem, država socialne blaginje postaja preteklost. S tem tudi kompleksnost varnostnega okolja narašča, posledično pa tudi težko rešljivi varnostni problemi. To povzroča veliko novih oblik nezaupanja in varnostnih tveganj. Varnost in kvaliteta našega življenja je povezana tudi z okoljem, v katerem živimo, z viri in klimatskimi spremembami.

Pri zagotavljanju varnosti na mednarodni ravni pa moramo tudi upoštevati, da so družbeni sistemi vedno bolj zapleteni, vedno bolj ranljivi, varnostne grožnje se vedno bolj internacionalizirajo in vedno težje je zagotavljati varnost. Zato varnost v 21. stoletju postaja globalna kategorija, vsebinsko bogatejša in vedno bolj kompleksna ter soodvisna. Na zelo široki fronti postaja kategorija obstoja človeštva. Sodobni razvoj je okrepil medsebojno odvisnost med državami, kar narekuje uporabo metod sodelovanja in skupnih ciljev pri ugotavljanju varnosti na ravni posamezne države, skupine držav in celotne mednarodne skupnosti.

Tehnološki in civilizacijski napredek, ekonomska rast, eksplozija svetovnega prebivalstva itd. so ekološko že opustošili celotne regije, izčrpavajo naš planet in okolje ter vire v njem. Te vidijo le kot ekonomsko dobrino, zato smo danes že priča hudim posledicam. Človeška vrsta je v procesu svojega civilizacijskega razvoja kot nosilka



globalnih sprememb hkrati postala tudi odgovorna za globalno varnost in obstoj planeta. Negativni primeri ravnanja z naravnim okoljem so posledica številnih človeških dejavnosti. V prihodnosti se bo boj za naravne industrijske vire, energijo in čisto pitno vodo zaostrial. Poslabšale se bodo klimatske razmere, povečala tudi migracijska gibanja, prišlo bo tudi do večjih preseljevanj. Posamezne države imajo do te vrste nevarnosti različne pristope. Vzpodbudno pa je to, da se zavedanje o tej nevarnosti krepi na planetarni ravni.

Globalizacija prinaša tudi drugačne in večdimenzionalne grožnje. Zato mednarodno varnostno sodelovanje in zagotavljanje varnosti v globalnem svetu ni več primarno vojaško-obrambno vprašanje. Spremenjene razmere v svetu zahtevajo oblikovanje nove varnostne strukture, ki bo utemeljena na širši uporabi skupnih varnostnih ukrepov držav proti novim oblikam ogrožanja. Nekateri od teh ukrepov, npr. boj proti terorizmu, dobivajo celo planetarne razsežnosti. Ti ukrepi zato temeljijo na skupnih interesih, zaupanju in sodelovanju na ravni posameznih držav, regij ter sveta v celoti. Varnost se zaradi spremenjenih razmer lahko zagotovi le na ravni mednarodnega sodelovanja. Države sveta se povezujejo v interesne, politične in ekonomske celote, ki s povezovanjem usklajujejo tudi varnostne interese. Novo nastale grožnje je možno sanirati le s skupnimi ukrepi širše skupnosti, na ekološki ravni pa kar s povezovanjem vseh držav sveta (Gnesotto, 2004).

Stabilnost, varnost in svetovni mir, kar v današnji soodvisnosti nujno potrebujejo centri svetovnega kapitala in trgovine, se lahko zagotavljajo le s sodelovanjem in z upoštevanjem vsebinske celovitosti pojma varnosti v sodobnih razmerah. Zagotavljanje notranjih in zunanjih vidikov varnosti je vedno bolj soodvisno in pogojeno z obvladovanjem groženj in saniranjem kriznih razmer po svetu. V današnji mednarodni soodvisnosti vojaštvo skupaj s civilnimi strukturami v raznih oblikah multinacionalnih misij (od humanitarnih misij do misij vzdrževanja miru) zagotavlja varnost in stabilnosti, posredno pa tudi varnost v lastni državi.

Internacionalizacija in globalizacija sta v današnjem času privedli do preseganja še nekaterih izhodišč sodobne varnosti in suverene države. Varnost je v mednarodnih integracijah možno zagotavljati le v okvirih jasno definiranega mednarodnega varnostnega sistema in nacionalno varnostnega ustroja družbe. Za Evropo lahko rečemo, da se usmerja v nov varnostni sistem, ki ga sedaj tvorijo številne različne varnostne organizacije (EU, NATO, OVSE, Svet Evrope) in razni sporazumi o skupni

varnostni politiki. V novo nastalih razmerah nobena posamezna organizacija ni zmožna pokrivati varnostnih in obrambnih potreb evropske celine kot celote, zato je nujno, da se sodelovanje več organizacij poveže, tudi v smislu iskanja nove varnostne identitete Evrope (Grizold, 2001: 787). Kljub temu in mnogim univerzalnim prvinam ter spremenljivkam varnosti v vseh sodobnih družbah, je v vsaki konkretni družbi zaslediti specifičnosti. Zato je razumljivo, da različni zgodovinski, geografski, nacionalni, socialni, politično-institucionalni, ekonomski in razvojno-tehnološki vidiki sodobne varnosti terjajo analizo specifičnih parametrov tega pojava v vsaki konkretni družbi.

Evropska unija si je zastavila cilj, da mora biti pripravljena in dobro opremljena za soočenje z novimi večdimenzionalnimi varnostnimi izzivi. Pri ocenah ogrožanja varnosti Evrope, EU na prvo mesto uvršča terorizem, temu sledi nevarnost širjenja orožja za množično uničevanje, nato regionalni konflikti, kolapsi držav, na koncu pa organizirani kriminal. Mednarodni terorizem je le ena od oblik mednarodnega ogrožanja varnosti. Vzroki njegovega izvora so zelo kompleksni in prepleteni z vsemi petimi oblikami zgoraj navedenih groženj. Je zelo zapleten pojav, ki ga brez poznavanja ciljev in okoliščin nastanka ne moremo v popolnosti oceniti (Dimitrijevič, 2000: 99). Da bi ga korektno ločevali od drugih oblik nasilja je potrebno, da izpolnjuje nekatere konstitutivne elemente:

- Prvi konstitutivni element je politična narava terorizma,
- Drugi konstitutivni element je grožnja oziroma uporaba fizičnega nasilja, pri čemer žrtve in objekti niso cilj uničenja, ampak sredstvo vpliva,
- Tretji element je ustvarjanje strahu pri žrtvah oziroma nasprotnikih in izzivanje psihičnih reakcij,
- Četrty element terorističnega dejanja je vpliv na širše okolje. To je najpomembnejše, saj samo dejanje ne učinkuje, če ne zajema element javnosti,
- Zadnji element te oblike političnega nasilja je odstopanje od sprejetih norm, zato je pravno prepovedan in po definiciji nezakonit.

Evropa se sooča z dvema različnima valoma terorizma. Prvi, ki se izvaja ob obrobju Evrope in v nekaterih evropskih državah, ima posreden vpliv na evropsko varnost. Evropska unija se namreč postopno širi do meja zelo nestabilnih regij z različnimi notranjimi in regionalnimi nasprotji ter konflikti ter do pomembnih strateških regij, v katerih se soočajo globalni interesi najmočnejših. To je celoten Bližnji Srednji vzhod, Črnomoški in Kaspijski ter Sredozemski bazen (Delpech, 2002). V širšem smislu EU meji s področji disfunkcionalnih in konfliktnih družb z eksplozivno rastjo prebivalstva, ki jo spremlja revščina, naraščajoča neperspektivnost, socialna izključenost, različni spori,

notranja razklanost, etnična konfliktnost, gospodarski bankroti itd. Ti konflikti uničujejo fizično in socialno infrastrukturo znotraj lastnih držav, vzpodbujajo ekstremizem, terorizem, kriminal. Spopadi vključno s terorizmom potekajo večinoma znotraj lastnega ozemlja in vsaj za sedaj še ne pljusajo po Evropi<sup>1</sup>. Evropo občasno pretresajo z različnimi ugrabitvami, pobojem evropskih turističnih skupin ali pa zaposlenih v tujih korporacijah, ki delujejo v njihovih državah. Za Evropo lahko postanejo nevarni zaradi njene odvisnosti na področju energije, naravnih virov in infrastrukturnih povezav, na področju transporta, infrastrukture informacijskih mrež, pa tudi drugih področjih, kot so varnost naložb in investicij itd. Povzročajo lahko veliko škodo tudi turizmu. Poleg tega se posamezne države Evrope soočajo tudi z oblikami lastnega notranjega terorizma, predvsem Irska, Francija in Španija.

Drugi val mednarodnega terorizma je novejši. Razlikuje se od do sedaj poznanih oblik terorizma po ideoloških vzgibih, načinu delovanja, stopnji razvoja, družbeni podpori, ki jo uživa, razsežnosti ter po geopolitičnih izzivih, ki si jih zastavlja. Prepreden je z islamskim fundamentalizmom in z nasilnim ekstremizmom. Predstavlja grožnjo vsem državam članicam EU, temelji na zavračanju kulture globalizacije in sprejemu vrednot zahodnih družb, kot so demokracija in človekove pravice, moderna civilna družba, modernizem. Vsaka država članica EU je lahko potencialna žrtev te oblike terorizma. V 21. stoletju je postal nadvladan mednarodni problem globalnih razsežnosti (Dittrich, 2005). Njegova globalizacija pa poteka ob globalizaciji gospodarstva in predstavlja nevarnost strateških razsežnosti. Je odgovor na vzorce izkoriščanja in dominacije 21. stoletja. Opozarja na vedno večje poglobljanje revščine v tretjem svetu in stagnacijo v razvoju. Zavrača tuje kulturne vplive in modernizacijo družbe. Njegov glavni nosilec je (ob obstoju nekaterih manjših) teroristična organizacija Al-Qaeda, njeni privrženci pa se pojavljajo na vseh koncih sveta. Ima široko podporo v islamskih množicah. Kljub temu je bil fizični vpliv mednarodnega terorizma omejen do obdobja Al-Qaede, ki je začela izvajati »mega« teroristične napade.

Al-Qaeda se je razvila v dobro organizirano mednarodno mrežo z globalnimi razsežnostmi. Ima organizirano mrežo postojank v vseh muslimanskih državah, njene logistične baze in teroristične celice za izvajanje terorističnih napadov pa so razporejene po vsem svetu. V zahodnih državah ima organizirano mrežo spečih terorističnih celic.

---

<sup>1</sup> EU aktivno sodeluje v prizadevanjih za rešitev izraelsko-palestinskega konflikta, ki je eden od glavnih vzrokov za nestabilne varnostne razmere na Bližnjem vzhodu, sodeluje pa tudi v reševanju z misijami na Bližnjem vzhodu (EUPOL, COPPS, EU BAM Rafah), na Balkanu (EUROR\_Althea, EUPM, EUPAT, Concordia, Proxima) in v Afriki (EUFOR RD Congo, Artemis). [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=SL&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=SL&mode=g).

Tudi v Evropi, ki je v njihovi strategiji cilj terorističnih dejanj in izhodišče za teroristične napade, je infiltrirala oporišča tako imenovanih spečih terorističnih celic. Te so bile do sedaj odkrite v Nemčiji, Italiji, Španiji, Veliki Britaniji in Belgiji. Prisotnost spečih celic briše mejo med domačim in mednarodnim terorizmom. Po ocenah naj bi bilo v svetu usposobljenih okoli 18.000 »verskih mučenikov«, ki so razpršeni po vseh kontinentih, med 1.500 do 2.000 naj bi jih imelo evropski potni list (Thieux, 2004:60). Evropska regija z dobro prometno mrežo, relativno odprtimi mejami, visoko stopnjo industrializiranosti in urbaniziranosti, medijsko pokritostjo in kulturno-politično raznolikostjo predstavlja idealen bazen za številne tuje teroristične skupine in tudi cilj za izvedbo terorističnih dejanj (Sluga, 2005 : 9).

Terorizem Al-Qaede je skrajno islamistično usmerjen, njena strategija delovanja odstopa od dosedanje prakse delovanja teroristov. Njena teroristična dejanja izražajo naslednje značilnosti: ima zelo dodelane sisteme rekrutiranja, podprta je z zadostnimi finančnimi sredstvi, ima ekstremni versko-ideološki predznak in načrtno izvaja urjenje in usposabljanje v organiziranih kampih. Al-Qaeda je razvila novo strategijo delovanja terorizma. Ta sloni na množičnem uničevanju, uporabi neomajnega nasilja, povečanju števila smrtnih žrtev pri terorističnih napadih. Povečali so porast versko motiviranih napadov, v porastu je število napadov, uperjenih proti Američanom (Cronin, 2004: 454).

Odziv na tako organizirani terorizem je možen le na ravni sodelovanja mednarodne skupnosti. Grožnja takšnih razsežnosti ni možno več reševati ne na nacionalni ravni ne na ravni medvladnega sodelovanja držav članic EU, marveč na ravni sodelovanja mednarodne skupnosti z doslednim uresničevanjem skupnih ciljev. Zato se bo morala Evropa v prihodnosti soočiti tudi z dilemo ali sprejeti določene samoomejitve v produkcijski in trgovinski ekspanziji, kar pomeni, prisluhniti problemom tretjega sveta, in del profita nameniti razvoju revnih držav ter se odpreti globalnemu razumevanju kulturnih različnosti. Ta zmerni pristop v soočanju z vzroki, izvori nastajanja terorizma v okoljih, v katerih se poraja in s koreninami njegovega nastanka, zagovarjajo liberalni evropski krogi.

Bolj radikalni evropski krogi vidijo podlago za odpravo ekstremizma in terorizma v implementaciji demokratičnih svoboščin in univerzalnih človekovih pravic, spodbujanju razvoja in izobraževanja ter pomoči pri reševanju problemov. Ti krogi menijo, da se je potrebno temeljiteje soočiti z demokracijo. Sprejeti demokratizacijo pomeni prilagoditi se zahodnim vrednotam človekovih pravic, ločiti islamsko religijo od države, uvesti

parlamentarizem, politično konkurenco (Habeman, 2001). To pomeni spremeniti temelje tradicionalne teokratske ureditve. Soočiti se je potrebno z diktaturami, kršenjem človekovih pravic, družbeno neenakopravnostjo, ki jo teokratski sistemi omogočajo in regenerirajo. Obstajajo veliki dvomi, da je to v doglednem času sploh možno.

Tretji pristop v soočanju s terorizmom je produkt ameriške užaljenosti zaradi terorističnih napadov 11. septembra, hkrati pa vzvod ameriških nacionalnih interesov. Ameriška administracija v svojem pristopu daje na podlagi lastne presoje velik poudarek uporabi sile v reševanju problema mednarodnega terorizma. Za njih je edina učinkovita pot akcije, vojska pa je označena kot najpomembnejši element boja proti terorizmu. Računajo na podporo zavezništva ali posameznih držav. Razvili so strategijo preventivne vojne proti terorizmu na tujih ozemljih, preden nevarnost doseže meje ZDA. Ta strategija preventivnih protiterorističnih vojn se v nekaterih okoljih prepleta z nacionalnimi in strateškimi interesi ZDA. Tipičen primer take protiteroristične preventivne vojne zoper državo, ki naj bi »podpirala terorizem in razvijala oborožitev za masovno uničevanje« je Irak, vendar v štirih letih trajanja vojne še niso našli dokaze za svoje obtožbe. Uporaba vojaških sredstev proti terorizmu lahko zadene le zunanja obeležja terorizma, ne odpravlja pa njegove osnovne bolezni in korenin. V učinkovitost ameriške preventivne vojne proti terorizmu dvomi že celo preko 65 % Američanov.

Vpletanje nekaterih evropskih držav v »ameriške koalicije preventivnih vojn« po raznih delih sveta ne dviguje samo val protievropskih čustev, marveč vzbuja tudi reakcije, kar dokazujeta izvedena teroristična napada v Madridu in Londonu in neuspeh poskus uničenja letal Velike Britanije nad Atlantikom. Zastavlja se vprašanje, ali je sploh možno mednarodni terorizem uničiti s preventivnimi vojnami. Vojna v Iraku temu ne pritrjuje, prikazuje obratno, da ga celo vzpodbuja. Ali je Evropi sploh potrebno, da sodeluje v raznih ameriških vojaških operacijah po svetu, in s tem vstopa pod krov »uničevanja globalnega terorizma«, v verigo uporabe nasilja za potrebe zagotavljanja ameriških nacionalnih in strateških interesov. EU se je pri tej točki na primeru Iraka razklala na tako imenovano »staro in novo Evropo« in kot celota postala popolnoma neučinkovita. Temeljni problem EU je v tem, da še nima skupnega zunanjepolitičnega okvirja. Za sedaj deluje na tem področju na podlagi medvladnega usklajevanja, kar je tudi vzrok, da se mnoge države odločajo po svojih interesih. Zastavlja se vprašanje, ali ne drviijo nekatere evropske države za potrebe drugih v trajno svetovno krizo. Nekatere se iz te že umikajo. EU sebe ne vidi v vojni s terorizmom, marveč se mu zoperstavlja s celim spektrom instrumentov, ki zajemajo civilne, politične, finančne, policijske, zakonodajne,

administrativne ukrepe itd. Skladno z mednarodnim pravnim redom OZN zagotavlja varnost svojih državljanov in njihove lastnine pred terorističnimi napadi ter deluje v preprečitvi vzrokov nastajanja terorizma in terorističnih dejanj. Na mednarodni ravni pa sodeluje v sanaciji kriz tudi z vojaškimi instrumenti, vendar ti nimajo vojnega poslanstva.

Svetovna skupnost se v boju proti terorizmu organizira tudi na ravni mednarodnih varnostnih organizacij. Na terorizem so se odzvale OZN, Svet Evrope in OVSE. Skupno danes obsega protiteroristični paket 13 multilateralnih konvencij in protokolov OZN in 7 Sveta Evrope. Te so rezultat dolgoletnih prizadevanj obravnave terorizma zadnjih dveh desetletij. Konkretno so v tem sodelovale Organizacije združenih narodov, Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO), Mednarodne pomorske organizacije (IMO) in Mednarodne agencije za atomsko energijo (IAEA) kot specializirane institucije OZN. Kot temeljni mednarodnopravni instrumenti pri urejanju boja proti terorizmu opredeljujejo odgovornosti suverenih držav in njenih vlad za reševanje terorizma. Te konvencije in protokoli so na ravni OZN mednarodni instrumenti univerzalnega značaja, konvencije ICAO, IMO in IAED pa so posvečene posameznim konkretnim področjem. Da pa v svetovni skupnosti še vedno ni poenotenega pogleda glede soočanja s terorizmom, dokazuje že podatek, da je od 191 članic OZN ratificiralo vseh 13 konvencij OZN proti terorizmu le 57 držav članic OZN (De Vries, 2005).

**Turizem** ni področje posebne mednarodnopravne obravnave zaščite pred terorističnimi napadi, niti poseben segment boja proti terorizmu. Nekatere postavke 13-ih protiterorističnih konvencij in protokolov OZN in SE imajo pozitivne učinke tudi za turizem. Tudi na ravni EU niso sprejeti posebni ukrepi, namenjeni posebej zaščiti turizma pred napadi teroristov. Kljub temu turizem nudi želene predpogoje, ki jih je Al-Qaeda izpostavila v svoji strategiji. Zadovoljuje temeljne konstitutivne elemente za izvajanje terorističnih dejanj. Kljub koncentraciji njegove infrastrukture in masovnosti, ki je zanimiva za turistično delovanje, zagotavljanje varnosti pa temeljni predpogoj za njegovo uspešno delovanje, se turizem ne glede na njegovo poslovno širino obravnava le kot del družbe. Zato je potrebno posebej analizirati konvencije in protiteroristične ukrepe EU. Te je potrebno grupirati v skupino političnih ukrepov, v skupino zakonodajnih, pravosodnih in policijskih in v skupino administrativnih ukrepov, razviti njihovo strukturo, nato pa konkretno meriti vpliv posameznih ukrepov na zagotavljanje varnosti v turizmu.

Temeljni razvojni trendi v zadnjih desetih letih dokazujejo, da je turizem osrednja panoga sodobnega svetovnega gospodarstva in eden stebrov globalizacije. Za turizem je bila do

devetdesetih let značilna koncentracija prostora (morska obala, vodne področja), časa (poletne počitnice) in potovalnih motivov (počitek, razvedrilo). Toda turizem se je v zadnjih desetih letih prostorsko in časovno globaliziral in oblikoval glede na interese in namen potovanja, vrste počitnikovanja in različne načine potrošnje, vedno bolj pa se prilagaja tudi potrebam in vrednotam sodobnega človeka (Ambrož, 2005).

Turizem kot ekonomski in družbeni fenomen 20. stoletja bo zaznamoval tudi novo tisočletje. Zaradi svoje poslovne širine vpliva na vse gospodarske dejavnosti. Postaja osrednja gospodarska panoga in temeljni kazalec družbenega razvoja. Je civilizacijski temelj vsake sodobne družbe in eden temeljnih ekonomskih faktorjev razvoja. Po podatkih WTO je svetovna turistična industrija v letu 2006 ustvarila nadpovprečne rezultate z razpoznavnimi turističnimi tokovi<sup>2</sup>.

Globalizacijski vplivi in spremembe varnostnega okolja bodo spremenile mednarodno politično in gospodarsko okolje, in s tem vplivale na različne dejavnike, ki generirajo turizem. Turizem je lahko zato regionalno nepredvidljivo poslovno področje in nanj vplivajo globalni izzivi, različni trendi in nevarnosti sodobnega sveta. Vsekakor moramo med te uvrstiti hitro spreminjajoče se mednarodno varnostno okolje. Varnost postaja v

---

<sup>2</sup> Po podatkih WTO je svetovna turistična industrija v letu 2006 ustvarila dobre rezultate. Po svetu je v letu 2006 zabeleženo turistično potovanje 842 milijonov ljudi, kar pomeni znatno rast turizma v primerjavi z letom 2005, ko je potovalo 808 milijonov turistov. Številke kažejo na lanskoletno rast panoge za 4,5% kar je sicer nekoliko manj kot v letu 2005, ko je bila dosežena 5,5% rast turizma, kar je sicer nekoliko manj kot v letu 2005, ko je bila dosežena 10% rast turizma. Na znižano procentualno rast turizma v letu 2005 pa so vsaj delno vplivale krizne situacije in teroristični napadi v nekaterih delih sveta. Po napovedih WTO naj bi do 2020 leta naraščal po stopnji 4.1%.

-Evropa v letu 2006 beleži 400 milijonov potnikov, kar pomeni 4% padec turizma nasproti prejšnjim letom. Tukaj je smiselno primerjati podatek iz leta 2000, ko je bilo evidentirano 403 milijone potnikov, kar je predstavljalo 58% mednarodnega turizma in 6,1% rast glede na leto 1999. Evropa še vedno ostaja vodilna svetovna turistična destinacija, čeprav se bo njen svetovni delež v prihodnosti do leta 2020 zniževal od sedanjih 58% na 45%. Znotraj Evrope pa bodo hitreje napredovala turistična gospodarstva Južne in Vzhodne Evrope. Statistični podatki za Evropo so zanimiv pokazatelj vpliva varnostne situacije in pojva izrednih dogodkov v obliki kriz v posamezni turistični destinaciji. Na splošno beležimo v Evropi od 5 do 10% rast turističnega prometa z izjemo Turčije, ki zaradi terorističnih napadov in poslabšanja varnostne situacije beleži 20% padec turizma nasproti prejšnjim letom.

- Azija in Pacifiški bazen sta v letu 2000 predstavljala s 112 milijoni potnikov tretji trg po velikosti turističnega prometa in najhitrejšo rast (14,7% letna rast v obdobju 1995- 1999). V letu 2005 v tem bazenu beležijo 5% rast turizma, kar je pozitiven trend nasproti letu 2004, ko je epidemija SARS-a zavrla intenzivno rast turizma preko 10%. Torej tudi za to območje je značilen vpliv kriz na rast in razvoj turizma.

- med 15 najpomembnejšimi destinacijami še vedno vodi Francija pred ZDA in Španijo, toda najhitreje rastejo trgi Kitajske, Rusije in Italije (med 10 in 15% letne rasti). V tem kontekstu je zanimivo primerjati podatek o 10% rasti turizma leta 2005 v Veliki Britaniji, kljub bombnemu terorističnemu napadu v Londonu.

- napovedi za leto 2007: predvideva se nadaljnja rast turistične dejavnosti, in sicer ne bo več tako intenzivna, toda še vedno med 4 in 5% na letni ravni. K temu pozitivnemu trendu najbolj prispeva dobra kondicija svetovnega gospodarstva, na katerega pa lahko zelo hitro negativno vplivajo grožnje, med katere je potrebo vsekakor na prvem mestu uvrstiti terorizem in ostale oblike pojavnih kriz, ki posledično nastajajo zaradi pojavnih naravnih katastrof ali drugih dogodkov. Torej varnost je eden izmed pomembnih faktorjev, ki bo pozitivno ali negativno vplival na turistične tokove in trende.

Za Južno Evropo so osrednji emitivni trgi še vedno relativno koncentrirani v industrijsko razvitih državah in najrazvitejših regijah. Posebej pomembne so regionalne dežele v velikem evropskem četverkotniku, v katerem so nekatere najbogatejše in najvplivnejše regije: četverkotnik Milano/Genova- Muenchen/Stuttgart - Dunaj/Praga - Budimpešta/Zagreb. Evropa še vedno ostaja vodilna svetovna turistična destinacija, čeprav se bo njen delež v prihodnosti zniževal.

turizmu vedno večja dobrina, zelo kompleksen globalni dejavnik, h kateremu moramo prispevati vsi. Varnostni prostor bo vsekakor ogrožen z različnimi grožnjami, te pa postajajo vedno bolj izrazite, večsmerne, pogosto težko predvidljive, njihov učinek pa je že zdavnaj presegel nacionalne meje. Številne krize, ki smo jim bili priča v zadnjih letih, so bile povezane s temi viri ogrožanja in so zahtevale vseobsegajoč organiziran in dosleden pristop v njihovem obvladovanju pri odkrivanju, preprečevanju, pripravi, izvajanju ukrepov ali pri sanaciji razmer. Te varnostne posledice so v medsebojni povezanosti z razvojem in dinamiko turizma (Richter in Vavgh, 1986). Spremembe zahtevajo posodobitev varnostnih politik, zlasti pri vprašanih raznovrstnih varnostnih tveganj, izzivov, groženj, posledično pa tudi vodijo k novim priložnostim, katerim sledi turistično gospodarstvo.

Na turizem in njegov razvoj lahko najbolj posežejo razne oblike nasilja in spori lokalnega značaja. Ti lahko turistično delovanje popolnoma ustavijo, zmanjšajo turistični promet in zelo upočasnijo njegovo rast in razvoj, lahko prizadenejo turizem celo na širšem območju. Statistike kažejo, da imajo veliko zadržkov turisti, ki bi sicer želeli potovati v države, ki se nahajajo v politično nestabilnem okolju, na katerem obstaja nevarnost izbruha vojne oziroma nevarnost, da se takšne okoliščine izkoristijo za izvajanje terorističnih napadov. Vojna v državah nekdanje Jugoslavije je prizadela turizem v petnajstih evropskih državah, ki ležijo v oddaljenosti približno 500 km od takratnih žarišč. V percepciji potencialnih turistov, ki živijo izven omenjenega kroga, še danes za nekatere to področje ni varno. Regionalni trendi imajo večje negativne učinke na prihod turistov kot pa posamezna teroristična dejanja po svetu. Navedeni dejavniki tako neposredno vplivajo tudi na krizno situacijo v turističnem gospodarstvu. Turisti do sedaj niso imeli pretiranega strahu pred terorističnimi napadi v oddaljenih področjih. Opazni so sicer trendi manjših nihanj, kljub temu pa lahko trdimo, da turiste tovrstne aktivnosti ne zastrašujejo v tolikšni meri, da bi to predstavljalo prepreko, pri potovanju na dopust.

Krize in grožnje niso stalnica, temveč zgolj časovno omejene oblike, ki jih človeštvo organizirano in skupinsko vedno bolj obvladuje. Govorimo o kriznem upravljanju in odločanju o tem, kaj naj bi bilo najbolj racionalno, s končnim ciljem sanacije kriznih razmer in povrnitvijo varnostnega okolja v prvobitno stanje. Torej je turizem v najširšem pomenu besede odvisen od sanacije in zagotavljanja varnostnih razmer v konkretnem in globalnem prostoru. Zagotavljanje globalne varnosti, reševanje varnostnih problemov, upravljanje kriz ter sanacija ogrožanj v konkretnih regijah in državah so bistvenega pomena za vsako turistično gospodarstvo. Turizem je torej sestavni del vseh pojavov v



globalnem prostoru in zanj je značilno, da ne presahne v nobeni situaciji, le pojavi bolj ali manj vplivajo na turistično intenzivnost. Lahko celo trdimo, da so varnostne grožnje ponekod izziv novega razvoja turizma in njegovih pojavnih oblik. Tako govorimo celo o razvoju vojnega turizma. Mirovne operacije tudi pomenijo razvoj vrste turizma, kot so obiski pripadnikov mirovnih sil, trošenje sredstev za njihovo letovanje, relaksacija (Miklavčič, 2006).

V te tokove pa se vpleta tudi gospodarska varnost, zlasti glede varnih naložb. Trend globalizacije je že kar dlje časa prisoten na področju turizma. Kot ključni dejavniki na dinamiko razvoja turizma vplivajo tudi že omenjen razvoj gospodarstev, znanstveni in tehnološki napredek ter v končni fazi tudi nacionalna moč, skozi katero se izraža občutek obvladovanja in varnosti v globalnem prostoru. Grožnje globalnega varnostnega prostora, v katerem se razvija turizem, narekujejo krepitev posvetovanja in sodelovanja med državami ter mednarodnimi organizacijami, kjer najbolj izstopajo ukrepi v boju proti mednarodnemu terorizmu.

Glede na dogodke bi lahko trdili, da je nenehno prisotna negotovost, ki ogroža mir, varnost in razvoj. Ta negotovost, ki jo stopnjujejo javni mediji, se posledično prenaša na turistične trende. Potencialni turist se s temi grožnjami srečuje. Turizem in njegov razvoj je zaradi bistvenih sprememb varnostnega okolja in pojava novih varnostnih groženj postal bolj ranljiv in tudi tarča napadov ekstremistov in teroristov. Dinamiko razvoja zagotavljajo turisti, ki so različno občutljivi na problematiko varnosti.

Danes smo priča neskladni moči v svetu, kar se kaže tudi v turizmu, saj podatki ne kažejo na povečanje turističnih tokov iz revnih držav v razviti svet, temveč obratno, iz bogatih držav Zahodne Evrope v revna svetovna območja. Revne države in države v razvoju nimajo velikih koristi od globalizacijskega gospodarskega procesa, dosti jih je vpetih v etnične, religiozne, teritorialne in druge spore, ki regenerirajo oborožene konflikte in lokalne vojne ter terorizem. Posledično odvrtajo turizem kot gospodarsko dejavnost, globalni strateški interesi pa lahko hitro spremenijo turistične tokove in tako vplivajo na turistično gospodarstvo za krajše ali daljše časovno obdobje. Tudi gospodarsko rivalstvo na globalnem ekonomskem trgu lahko povzroči napetosti in krize, ki posledično vplivajo na varnost in turistično gospodarstvo. Te razmere bodo vplivale neposredno tudi na turistično gospodarstvo.

## 2.2 OPREDELITEV PREDMETA RAZISKAVE, NAMENA IN CILJEV TER STRUKTURE NALOGE

**Premet raziskave** je terorizem kot spremljajoča bolezen globalizacije, odzivi EU in mednarodnih varnostnih organizacij na teroristične grožnje ter njihov vpliv na zagotavljanje varnosti s poudarkom na turizmu. Konkretno spadajo v predmet proučevanja: mednarodno soočanje z grožnjo mednarodnega terorizma, ukrepi protiterorističnega delovanja EU in mednarodne skupnosti ter učinki teh na zagotavljanje varnosti po terorističnih napadih. Predmet proučevanja so vsebina ter domet posameznih protiterorističnih ukrepov vseh treh stebrov EU, s poudarkom na ukrepih III. stebra EU ter vpliv teh na zagotavljanje varnosti v turizmu. Pri tem bodo proučevane tudi pomanjkljivosti in strukturne težave, s katerimi se sooča EU tako na mednarodni ravni kakor tudi pri implementaciji posameznih držav članic skupnosti.

**Namen naloge** je, v času pred predsedovanjem Slovenije EU, predstaviti celoten korpus vprašanj povezanih z mednarodnim terorizmom; ugotoviti, kako evropska varnostna arhitektura obravnava mednarodni terorizem kot grožnjo njeni varnosti oziroma varnosti njenih članic; ugotoviti, v kolikšni meri ukrepi mednarodnih varnostnih organizacij ter ukrepi EU zoper grožnje mednarodnega terorizma zagotavljajo varnost pred terorističnimi posegi, s poudarkom na turizmu. Konkreten namen naloge je predstaviti ukrepe EU in mednarodnih varnostnih organizacij, oceniti dogovorjene smeri delovanja EU pri zagotavljanju varnosti na področju turizma, ugotoviti, ali ima EU ustrezne instrumente za soočanje s terorizmom in njegovim delovanjem na področju turizma. Namen naloge je še opozoriti na pomanjkljivosti in težave, s katerimi se sooča EU v boju proti mednarodnemu terorizmu, oceniti doseženo evalvacijo boja proti terorizmu na ravni stebrne organiziranosti Unije. Z vsemi temi vprašanji se bo Slovenija soočila v času našega predsedovanja. Magistrska naloga bo prispevala k obravnavi problema terorizma na resornih telesih Ministrstva za notranje zadeve RS, še posebej v času slovenskega predsedovanja EU, v pomoč pa bo tudi turističnemu gospodarstvu, ki se bo lahko seznanilo, v kolikšni meri in kako je zaščiteno pred teroristično dejavnostjo.

**Cilji naloge** je prikazati povezanost med turizmom kot družbenim pojavom in dejavnostjo ter terorizmom. Turizem je tarča terorizma zaradi učinkov ustrahovanja, vpliva na vse gospodarske panoge in zaposlenost, celotno gospodarsko moč države in ugled države kot varne destinacije upada. Zato bodo v nalogi prikazane korenine nastanka novega vala te mednarodne bolezni globalizacije; raziskali bomo, zakaj izbira svoje cilje na

evropskih tleh, kaj želi doseči; ugotovili bomo, kakšne učinke lahko doseže v turizmu ter predložene smeri razvoja boja proti terorizmu na področju zagotavljanja varnosti v turizmu. Konkreten cilj naloge je prikazati težave v soočanju s terorizmom na ravni mednarodne skupnosti in EU; težave EU pri sprejemanju in izvajanju protiterorističnih ukrepov; težave, ki nastanejo zaradi razlik med ZDA in EU v soočanju s terorizmom; učinkovitost odziva proti terorizmu na ravni mednarodnih organizacij in EU; odnos mednarodne skupnosti in držav člani EU do implementacije mednarodnih konvencij in protokolov ter ukrepov EU; strukturne in stebrne težave EU pri oblikovanju konkretnih projektov na ravni II. medvladnega stebra (skupna zunanja in varnostna politika EU) in III. medvladnega stebra (pravosodje in notranje zadeve) v boju s to boleznijo. Pri tem bo poudarek na pomenu zagotavljanja varnosti za turizem in za turistično gospodarstvo. Na koncu je cilj prikaz sintetično obdelane učinkovitosti ukrepov EU in mednarodnih organizacij za zagotavljanje varnosti v turizmu. Cilj te naloge je tudi ugotovi, če EU štiti turizem pred terorističnimi napadi s posebnimi ukrepi.

**Struktura naloge:** magistrska naloga je pisana v treh smiselni sklopih. V prvem sklopu je prikazan terorizem kot bolezen, ki spremlja globalne gospodarske in politične premike v svetu. V drugem sklopu je prikazan terorizem islamskih radikalcev ter njegove razsežnosti, v tretjem pa usposobljenost mednarodne skupnosti in EU za zdravljenje bolezni, ki jo imenujemo terorizem, ter kako uspešni so lahko protiteroristični ukrepi kot zdravilo, s katerim EU zagotavlja varnost tudi v turizmu. Prvi del naloge obsega 6 poglavij, drugi in tretji del pa po eno. V prvem delu, po uvodu, sledi opredelitev konceptualnih izhodišč in pojmovnih opredelitev, kjer obdelujem: spremembe, ki jih prinaša globalizacija ter mednarodni terorizem kot spremljajoči pojav globalizacije; izvore njegovega nastanka; ter odziv mednarodnih varnostnih organizacij in EU na njegovo grožnjo. V tem delu je na ravni mednarodnih konvencij obdelana raven odziva OZN, Sveta Evrope in OVSE kot mednarodnih varnostnih organizacij, nato pa konkretno odziv EU na grožnje globalnega terorizma. Tu so še podane težave v pogledih na načine reševanja terorizma med ZDA in EU. V drugem delu so pojasnjeni vzroki nastanka terorizma islamskih skrajnežev ter obseg posledic eventualnega »mega« terorističnega napada v Evropi. V tretjem delu pa obdelujem vpliv konkretnih protiterorističnih ukrepov EU na varnost v turizmu. Varnost v turizmu obravnavam na ravni mednarodnopolitičnih ukrepov, nato na ravni ukrepov zaradi Schengenskih meja, nato na ravni zakonodajnih, pravosodnih in policijskih ukrepov, ter na koncu še na ravni administrativnih ukrepov. Sledijo še ugotovitve in dileme ter zaključki.

### 2.3. HIPOTETIČNI OKVIR

**H-1** Po terorističnih napadih v ZDA, Španiji in Veliki Britaniji je EU boj proti mednarodnemu terorizmu uvrstila med svoje prednostne naloge. Doseženi organizacijski ustroj EU, njena sedanja stebrna organiziranost in kompleksnost procesov odločanja ovirajo učinkovit pristop in doslednost pri soočanju z mednarodnim terorizmom. Učinkovitost EU v boju proti mednarodnemu terorizmu je ob redkih izjemah odvisna od uspešnosti medvladnega usklajevanja suverenih držav članic ter od njihove protiteroristične pripravljenosti. Operativno je boj proti terorizmu prednostna naloga nacionalnih vlad, EU zagotavlja le skupen politični in pravni okvir skupnega delovanja, ki ga izvajajo države članice. Vloga EU je zato na področju boja proti terorizmu predvsem usklajevalna in pospeševalna. Če želi EU doseči kredibilnost v zoperstavljanju terorizmu v mednarodni skupnosti, mora v praksi dosledno izvrševati protiteroristične ukrepe mednarodnih varnostnih organizacij ter zagotoviti izvajanje protiterorističnih ukrepov EU na ravni držav članic.

**H-2** EU se je zaradi pristojnosti suverenih držav članic da na svojem teritoriju zagotavljajo individualno varnost državljanom in izvajajo protiteroristične ukrepe osredotočila predvsem na notranje varnostno razsežnost boja proti mednarodnem terorizmu, na mednarodni ravni pa je pri sprejemu skupnih ukrepov za boj proti terorizmu odvisna od izhodov medvladnega usklajevanja. EU je s takšnim pristopom lahko uspešna v preprečevanju terorističnih napadov, ne more pa terorizem premagati ideološke temelje. Ta princip odpravlja šele Pogodba za evropsko ustavo, katere usoda je pa še negotova.

**H-3** Kljub zapletenemu in težavnemu usklajevanju in odločanju je EU zagotovila uspešno implementacijo protiterorističnih ukrepov na ravni pravosodnega sodelovanja, policijskega sodelovanja, schengenskega pravnega reda, na področju uveljavitve določil konvencij mednarodnih varnostnih organizacij, na področju zaščite prebivalstva in infrastrukture ter transporta in s tem posredno okrepila varnost tudi v turizmu. Na področju zagotavljanja varnosti v turizmu niso sprejeti posebni ali namenski protiteroristični ukrepi. Varnost v turizmu je odvisna od sposobnosti izvajanja splošnih protiterorističnih ukrepov na ravni posameznih držav članic, EU pri tem le zagotavlja razne oblike podpore.

### 2.4 METODOLOŠKI OKVIR

Naloga bo po svojem tipu deskriptivna kvalitativna raziskava. Temelji na preučevanju mednarodnopравnih aktov in navedene literature ter virov v magistrski nalogi. Vključuje dela pomembnejših teoretikov, ki se ukvarjajo z navedeno tematiko. Predmet preučevanja je koncept soočanja EU s terorizmom ter merjenje vpliva. V nalogi so analizirane zapletene interakcije več nivojskega sistema, ki obsega različne procese poteka, različne politične prostore, kjer se odraža, ter interakcije notranjih in zunanjih elementov. Z razčlenbo teh dejavnikov in sintetiziranjem ugotovitev merim njihov vpliv na varnost v turizmu.

Uporabljal in kombiniral bom naslednje metode;

**Deskriptivno metodo** kot eno izmed temeljnih metod. Z njo bom na splošno podajal opis in oris predmeta analize. Pojav pa ne bom samo opisoval marveč tudi analiziral, da bi doumel njegov pomen in vzroke. Z deskriptivno metodo bi natančneje opredelil tudi teoretične in pojmovne opredelitve, ki so nujne za razumevanje naloge.

Uporabil bom tudi **metodo analize pisnih virov**, ki je v svojem osrčju kvalitativna analiza vsebine. To bom uporabil pri analizi mednarodnih pravnih aktov, literature in virov, ki se ukvarjajo s to problematiko. Pri tem bi poskušal vzpostaviti kritični odnos pri selekciji in vsebini interpretiranj s pomočjo primerjalne metode.

**Komparativna metoda** bo uporabljena za razkrivanje skupnih lastnosti dveh ali več pojavov. Gre za razlike v mednarodnem prostoru in razlike v pristopu do terorizma med ZDA in EU.

**Analitično-sintetična metoda** se prepleta skozi celo nalogo, ker sta obe metodi medsebojno povezani. Z analizo razstavimo posamezne dela, s sintezo pa jih ponovno združim v neko novo celoto.

**Kompleksna analiza** mi bo pomagala pri ustvarjanju rdeče niti pri pisanju magistrske naloge, uporabil jo bom pri konceptualizaciji predmeta proučevanja, pri razvoju in spreminjanju tega pojma in za ugotavljanje razmerji posameznih konceptov.

### 3 POJMOVNE OPREDELITVE

#### 3.1 TERORIZEM

Nikomur do danes ni uspelo sprejeti univerzalne definicije terorizma. Terorizem je močno ideološko obarvan in ga, odvisno od svojih interesov, razume vsaka kultura, ideologija in večina držav drugače. Politična raba izraza je odvisna tudi od trenutnih okoliščin. Kako različni so pogledi na terorizem, njegove cilje in prakso, dokazuje že dejstvo, da o tem družbenem pojavu ne obstaja enotna definicija na ravni svetovne varnostne organizacije OZN, Sveta Evrope in Evropske unije. Tudi posamezni avtorji večinoma zapadejo v poskuse apriorne (de)legitimizacije določenih oblik terorizma, omejene ideološke klasifikacije nasilnih (terorističnih) dejanj v politične namene, ekskluzivistične analogije različnih oblik političnega nasilja itd. Zato tudi tukaj zasledimo zelo različne pristope pri definiranju tega pojava.

Sama beseda izvira iz latinščine: *terror, terroris*, pomeni pa močan strah. Navaja se že v dokumentih iz leta 135 po Kristusu (Nieto Rodriguez, Rivas Trotino, 1992: 172). Z označbo »terorizem« je poimenovan judovski upor, ki je privedel do uničenja Jeruzalema. Kot izdelan zgodovinski koncept se je pojavil v 18. stoletju v Franciji. V času francoske buržoazne revolucije je karakterističen za nasilje jakobincev (Dimitrijević, 2000: 111). V prejšnjem stoletju je bil spremljevalec kolonializma, separatističnih gibanj, bojov za neodvisnost, nacionalnih samoodločb narodov, etničnih in nacionalnih gibanj, osvobodilnih gibanj, proletarskih revolucij, diktatur, za reševanje etičnih verskih in manjšinskih problemov itd. Najbolj znan je primer pomora 1,5 milijona Armencev v Turčiji. Masovno se je uporabljal kot spremljevalec vojn, na primer v drugi svetovni vojni, ko so nacisti daleč izza linij front v taboriščih smrti izvajali projekt uničenja celih narodov v razsežnostih genocida. Pogosto se terorizem pojavlja kot predhodnica ali uvod v vojno, kar potrjuje primer razpada Jugoslavije. V drugi polovici 20. stoletja se širi znotraj Evrope predvsem kot problem posameznih držav. V Španiji, Italiji, Nemčiji, Franciji in na Irskem so se soočali s terorizmom več desetletji. Terorizem kot mednarodni globalni problem je izrazito stopil v ospredje s terorističnim napadom na World Trade Center in na Pentagon v ZDA 11. septembra 2001. Prežet z radikalizmom in islamskim verskim fundamentalizmom je postal nepredvidljiva varnostna grožnja. V 21. stoletju se soočamo s terorizmom z globalnimi razsežnostmi; s terorizmom, ki ne pozna meja; s terorizmom, ki deluje v verigi težko predvidljivih, vendar zaporednih dejanj.

Terorizem moramo ločevati od podobnih nasilnih pojavov, kot so vojne in atentati. Vojne izvajajo pretežno države s svojo organizirano vojaško silo oziroma razna gibanja z organizirano paravojaško strukturo. Terorizem izvajajo posamezniki, manjše skupine, razna gibanja in kot poznamo iz zgodovine, tudi države. Ko primerjamo spodnji prag vojne in terorizma, to je raven nosilcev, imamo pri vojni organizirano vojaško silo in razne oblike vojaško organiziranih paravojaških skupin, pri terorizmu pa socialne skupine in ne toliko posameznike, ki samostojno, pogosto pa tudi s podporo nekaterih držav, izvajajo teror. Ko analiziramo zgornji prag, to je učinke vojne in terorizma, ugotovimo, da med vojno in terorizmom v prihodnosti ne bo več bistvene razlike. Npr. v prihodnosti lahko manjša teroristična skupina z jedrskim izstrelkom ali uporabo drugih orožij masovnega spektra delovanja povzroči daleč večje učinke, kot je povzročila marsikatera vojna. Američani so prepričani v nevarnost »mega« terorističnega napada z uporabo sredstev za množično uničevanje. Za sedaj je kljub velikemu strahu v mnogih državah število terorističnih žrtev dejansko daleč manjše v primerjavi z žrtvami v prometu.

Z nasiljem s katerim se poslužuje, cilja na izsiljevanje oblast ali neko drugo socialno ali politično skupino bodisi na političnem, gmotnem oziroma gospodarskem področju. Pri terorizmu so žrtve terorističnega dejanja sredstvo, za razliko od atentatov, kjer so žrtve cilj dejanja. V praksi je pojmovanje terorizma postalo tako elastično in razvejano, da so zabrisane meje, v katerih definiramo in opisujemo terorizem. V vsakdanjem jeziku termin »terorizem« uporabljamo zelo poljubno in na zelo različnih področjih. Naziv uporabljajo že za vrsto zelo izostrenih družbenih pojavov. V luči prizadevanj boja proti terorizmu je pomembno, da se terorizem kazenskoppravno sankcionira, saj njegove izvajalce, za razliko od vojakov, ne ščiti nobena mednarodna konvencija.

V definiranju terorizma je večji napredek storjen po 11. septembru 2001, ko je VS v resoluciji 1373 ustanovil Visoki odbor OZN za borbo proti terorizmu. Ta je v poročilu z naslovom »Varnejši svet: naša skupna odgovornost«, podal tudi opisno definicijo terorizma. Za terorizem so opredelili vsako dejanje poleg dejanj, že opredeljenih v veljavnih konvencijah o različnih vidikih terorizma, storjeno zato, da bi se povzročila smrt ali resne telesne poškodbe civilistom ali nevojskujočim, kadar je namen takega dejanja glede na njegovo naravo in okoliščine, ustrahovati prebivalstvo ali prisiliti vlado ali mednarodno organizacijo, da izvrši neko dejanje ali se vzdrži njegove izvršitve.

Tudi notranji in pravosodni ministri EU so 20.9.2001 na izrednem zasedanju v Bruslju sprejeli skupno evropsko definicijo o terorizmu. Ta opredeljuje terorizem kot dejanje, ki

ima namero povzročiti smrt ali težke telesne poškodbe civilistom ali katerim koli drugim osebam, ki ne sodelujejo v sovražnostih na območju oboroženega spopada, cilj tega akta pa je, da s svojo naravo ali vsebino ustrahuje prebivalstvo ali prisili vlade ali mednarodne organizacije k odstopu od izvršitve katerega koli dejanja. Po tej definiciji so teroristična dejanja tista, ki jih posameznik ali skupina zagreši proti eni ali več državam, njihovim institucijam ali ljudem, z namenom, da ogrozi ali celo uniči njihovo politično, gospodarsko ali socialno strukturo.

Svet Evrope je 13. julija 2002 terorizem definiral kot kriminalno dejanje, ki lahko zaradi svojega značaja ali vsebine hudo škoduje državi ali mednarodni organizaciji, kadar je strojeno z namenom, da bi resno zastraševalo prebivalstvo ali nezakonito izsiljevalo vlado ali mednarodno organizacijo, da izvede ali opusti kakršno koli dejanje, ali da bi resno rušila ali uničevala temeljne politične, ustavne, gospodarske ali socialne strukture države ali mednarodne organizacije.

Ameriško zunanje ministrstvo definira terorizem kot premišljeno, politično motivirano nasilje, ki ga proti civilistom usmerjajo subnacionalne skupine oziroma tajni agentje, ponavadi z namenom, da bi vplivali na javnost. Pri tej definiciji je ameriški strokovnjak za terorizem Paul Pillar podal štiri osnovne pogoje, da lahko določeno dejanje označimo za terorizem:

- premišljenost (dejanje je načrtovano vnaprej),
- političnost (njihov cilj je politične narave, dejanje pa ni vezano za kriminalne skupine),
- tarče so naključni civilisti in ne vojaki,
- izvajajo ga subnacionalne skupine in ne vojske določenih držav.

Gualke terorizem pojmuje kot »strah povzročajočo« metodo ponavljajočih se nasilnih dejanj, ki jo v tajnosti uporabljajo posamezniki, skupine ali državni akterji, iz idiosinkratičnih, kriminalnih ali političnih razlogov, pri čemer v nasprotju z atentatom, neposredne tarče nasilja niso glavni cilj. Neposredne človeške žrtve nasilja so izbrane naključno ali selektivno simbolno iz ciljne populacije, in služijo kot posredniki oz. prenašalci sporočila. Grožnja in na nasilju utemeljen komunikacijski proces med teroristi, žrtvami in glavnimi cilji sta uporabljena za manipulacijo glavnega cilja publike, ki ga s tem naredita za tarčo terorja, tarčo zahtev ali za tarčo pozornosti, odvisno od tega, ali gre v prvi vrsti za ustrahovanja, prisilo ali propagando (Gualke, 1996: 18). V njegovi definiciji poleg nasilja strah predstavlja temeljni konstitutivni element. Strah in



ustrahovanje predstavljata zaželeni psihološki učinek. V njegovi definiciji pa manjka politična narava dejanja kot eden od osnovnih dejavnikov današnjega terorizma.

Walter Laqueur (ZDA) se je pri raziskovanju terorizma predvsem osredotočil na obravnavo vprašanja legitimnosti. Terorizem pojmuje kot "uporabo ali grožnjo z nasiljem", kot metodo boja ali strategijo za doseg določenih ciljev. Njegov namen je s strahom prepričati žrtve, da je neusmiljen ter da ne pristaja na humanitarne norme. Javnost je bistven faktor v teroristični strategiji (Laqueur, 1986: 88). Nadalje v klasifikaciji priznava državne in nedržavne nosilce terorizma.

M. Crenshaw v članku (*Causes of Terrorism*, 1981) terorizem opredeljuje kot obliko političnega vedenja, ki izhaja iz preiščene izbire nasilja teroristične organizacije. Preučuje različne tipe terorizma in njihove vzroke. Smatra, da je za širšo razlago potrebno upoštevati okolje, v katerem se pojavlja, se vprašati, ali politični, ekonomski in družbeni pogoji zagotavljajo pojav terorizma v katerih kontekstih bolj kot v drugih. Pri tem obravnava predvsem tri vprašanja: zakaj se terorizem pojavlja, kako poteka proces terorizma, in kakšne so njegove družbene in politične posledice. (Crenshaw, 1981: 379).

A. Habeman (2001: 8) opredeljuje terorizem kot nasilje ali grožnjo z nasiljem, ki je usmerjeno proti posameznikom ali vladam držav oziroma civilistom, z namenom doseganja političnih, socialnih in drugih ciljev preko izzivanja strahu, psihičnih reakcij in s tem, da pritegne pozornost javnosti, kar se doseže z odmevnimi dejanji.

Tujejezični slovarji (angleški, nemški) nakazujejo več pomenov pojma terorizem. V ospredju sta predvsem dve razlikovanji: med dejanjem samim in njegovimi posledicami. Gre za dilemo, ali terorizem bistveno in prvenstveno določa akt ustrahovanja in s tem povezano nasilje ali pa strah in grozo, ki jo dejanje zbuja. Tako tuji jezični slovarji dajejo na prvo mesto hud strah, šele na drugo mesto pa sklop nasilnih dejanj s političnimi ali globalnimi cilji. Poznamo tudi interpretacijo terorizma, v katerem ni nujno prisotno nasilje, ampak (u)strahovanje brez elementov neposredne rabe nasilja. Kot je razvidno, tovrstni terorizem ne vsebuje političnih elementov in ne vključuje nasilnih metod za doseg letih.

Pojem terorizem je v Slovarju slovenskega knjižnega jezika opredeljen kot »uporaba velikega nasilja, zlasti proti političnim nasprotnikom, s katerimi se hoče doseči, da se nekdo ustrahuje. Uporablja se ga lahko ekspresivno in pomeni uporabo nasilja,

nasilnega ravnanja, s katerim se hoče doseči, da si kdo ne upa ravnati, kot si želi. (SSKJ, 1991: 71). Terorizem pomeni nasilno dejavnost, s katero poskušajo organizirane skupine ali stranke doseči določene cilje (Leksikon Cankarjeve založbe, 1988: 1050).

### **3.1.1 Klasifikacije terorizma**

Glede na značilnost, vsebino in lastnosti razlikujemo politični terorizem ter kombinacijo politično-kriminalnega. Glede na vlogo osrednjega političnega subjekta, državo, v terorističnem razmerju ločimo dva osnovna tipa terorizma, (1) državni terorizem in (2) nedrjavni terorizem. Pri nedrjavnem pa država predstavlja bolj ali manj objekt v terorističnem razmerju.

Glede na delovanja v notranji in zunanji politiki ločimo med: (1) notranjim oziroma domačim terorizmom in (2) mednarodnim terorizmom. Pod notranjim terorizmom razumemo terorizem tako državnih kot nedravnih akterjev znotraj okvirov posamezne države. Lahko ga izvajajo uradne vladne službe (policija in različne varnostne obveščevalne službe), kot tudi neformalne ali t.i. paradržavne skupine, ki jih država podpira. Isto velja tudi za mednarodni terorizem, s to razliko, da v tem primeru teroristi svojo dejavnost prenesejo izven svojih nacionalnih in državnih meja. Po Jenkinsu (1990: 30) pod mednarodni terorizem razumemo teroristična dejanja z mednarodnimi posledicami: sem namreč prišteva dejanja, ki jih storijo teroristi v tujih državah, dejanja, ki jih storijo v lastni državi proti tujim državljanom (diplomatom, gospodarskim predstavnikom, turistom) ali objektom, ki so povezani s tujimi državami, in dejanja v mednarodnem prometu. Skratka gre za napade na z mednarodnim pravom zaščitene subjekte in objekte. A. Purg (1997: 33) pod mednarodnim terorizmom razume grožnjo z uporabo sile oziroma izvrševanje dejanj fizičnega nasilja, ki presegajo meje ene države, in ki jih izvajajo nedrjavne organizacije, skupine ali posamezniki oziroma posamezniki in skupine, ki pripadajo specializiranim državnim institucijam (ali so pod njihovim vplivom), da bi dosegli določene politične cilje oziroma da bi izzvali politične posledice, tako na nacionalni kot mednarodni ravni. Po njegovem do težav z definiranjem pojma mednarodni terorizem prihaja zato, ker je pojem povezan s politično naravo terorističnih dejanj in ker je mednarodna skupnost sestavljena iz subjektov, ki se medsebojno razlikujejo tako po ideoloških kot ekonomskih opredelitvah, različni so tudi njihovi interesi, posledica česar je subjektivnost pri ocenjevanju. Poleg tega mednarodni terorizem med drugim spremljajo različni razvojni procesi, na njega pa vplivajo tudi posamezna zgodovinska obdobja. Poleg tega pa ta pojem vsebuje tudi različne neprimerljive sestavine.

Glede na uporabljene metode v terorističnih dejanjih ločujemo (1) konvencionalni terorizem, pri katerem gre za tradicionalne metode oboroženega političnega nasilja in (2) nekonvencionalni terorizem, pod katerim razumemo napade s kemičnim, biološkim in jedrskim orožjem. Sem prištevamo tudi informacijski, tehno in cyber terorizem. Konvencionalne in nekonvencionalne metode lahko uporabljajo tako državni kot nedržavni izvajalci terorizma.

Glede na namen in politične cilje poznamo naslednje tipe državnega terorizma: (1) terorizem za vzpostavitev izrednega stanja, ki se izvaja pod pretvezo ohranjanja reda in miru in (2) terorizem kot način vladanja v lastni državi.

Upoštevajoč kot kriterij politični cilj oziroma namen ter večnacionalnost akterjev terorističnega razmerja, mednarodni terorizem delimo na:

- a) Neposredni terorizem uničenja nasprotnika, genocidni terorizem,
- b) Sodelovanje v mednarodni politiki, ki se kaže v vzpostavljanju in ustvarjanju izrednega stanja, ki se lahko uporablja za svojevrstno vodenje zunanje politike države,
- c) Terorizem kot instrument mednarodne politične prakse oz. vpliva na zunanjo politiko drugih držav. Značilnost tovrstne oblike je zastraševanje ali vladanje z strahom kot ekstremna oblika političnega pritiska. Vloga države v mednarodnem državnem terorizmu se izvaja tako, da države same izvajajo, podpirajo in vodijo tovrstno obliko terorizma kot obliko političnega pritiska in vpliva v mednarodni politiki.

Glede na politični namen oziroma cilje terorističnega dejanja razlikujemo:

- a) Terorizem, katerega interes je ohraniti oz. preprečiti spremembe v politični ureditvi države in s terorističnimi dejanji ustvariti razmere, ki vodijo k večji recesiji in nestabilnosti države,
- b) Terorizem, katerega cilj je omejena sprememba politike. Splošno tak terorizem imenujemo "single issue" terorizem. Sem prištevamo tudi terorizem, ki se pojavlja enkratno in izolirano,
- c) Terorizem, katerega interes so širše družbene in politične spremembe. Pri tem gre lahko za rušenje, napad na oblast, željo po zamenjavi ali njeno uničenje.

Glede na okolje izvajanja teroristične prakse ločimo: (1) notranji nedežavni in (2) mednarodni nedežavni terorizem.

Glede na udeležnost, prisotnost različnih subjektov v terorističnem dejanju in glede na nosilce terorizma ločimo: (1) revolucionarni terorizem, (2) separatistični ali nacionalnoosvobodilni terorizem, (3) versko fundamentalistični terorizem oziroma verski radikalizem in (4) individualni terorizem v smislu akcije posameznikov, izolirano in enkratno.

Glede na namen, interes in politični cilj terorizma pa ločimo: (1) terorizem, katerega namen je delovati proti političnim spremembam, za status quo in (2) terorizem, katerega namen je delovati za politične spremembe, proti statusu quo.

Glede na ideološko usmerjenost ali opredeljenost oziroma glede na položaj na ideološki lestvici ločimo desničarski terorizem in levičarski terorizem. Terorizem, ki ima desničarski značaj, predstavlja desni pol na vrednostni lestvici. Pri terorizmu, ki ima levičarski značaj, gre predvsem za levi pol na ideološki lestvici, vendar so zanj ponavadi značilne diktature. Pri desničarskem terorizmu gre za terorizem tako državnih kot nedežavnih akterjev, katerih poglobitve značilnosti določajo ideološko desničarski elementi. Napaja se iz totalitarističnih ideologij kot so fašizem, nacizem, reakcionizem, imperializem, nacionalizem, kolonializem, teokracizem oz. verski fundamentalizem in radikalizem, islamski fundamentalizem, antiamerikanizem ter rasizem (Gold in Kolb, 1969: 382). V sferi levičarskega državnega terorizma zasledimo naslednje ideologije: antikapitalizem, antiimperializem, antikolonializem, liberalni terorizem suverenih demokratičnih držav in komunizem.

### 3.2 TURIZEM

Turizem je največje miroljubno gibanje v zgodovini človeštva. Prispeva k boljšemu razumevanju med narodi in mirnemu sožitju v svetovni skupnosti. Zato je Organizacija združenih narodov prepoznala turizem kot poslanstvo in sredstvo za vzpostavljanje mednarodnega sožitja in miru. Turizem je tudi največja svetovna gospodarska dejavnost in s svojimi lastnostmi predstavlja najznačilnejše področje družbenega razvoja v 21. stoletju. Je civilizacijski dosežek sodobnega časa in eden temeljnih faktorjev ekonomskega razvoja. Turistična ponudba povezuje številne gospodarske in druge dejavnosti in ima velike multiplikacijske učinke. Zato veliko držav, ne glede na

ekonomsko razvitost, politično usmerjenost in kulturno različnost, poudarjajo razvoj turizma kot svojo strateško razvojno usmeritev.

Temeljni razvojni trendi v zadnjih desetih letih dokazujejo, da je turizem osrednja panoga sodobnega svetovnega gospodarstva in eden stebrov globalizacije. Za turizem je bila do devetdesetih let značilna koncentracija prostora (morska obala, vodna področja), časa (poletne počitnice) in potovalnih motivov (počitek, razvedrilo). Toda turizem se je v zadnjih desetih letih prostorsko in časovno globaliziral in izoblikoval glede na interes in namen potovanj, vrste počitnikovanja in različne načine potrošnje in se vedno bolj prilagaja potrebam in vrednotam sodobnega človeka.

V splošnem globalizacija in njene posledice vplivajo tudi na turizem. Turizem kot ena največjih industrij v svetu zahteva nenehen razvoj in intenzivno prilagajanje procesom globalizacije. Na planetarni ravni postaja turizem ena najpomembnejših gospodarskih panog. Z ekonomskega vidika pa je kot storitev v ospredju postindustrijske družbe. Posledica liberalizacije in gospodarske rasti, višjega življenjskega standarda, modernizacije prometnih sredstev in širitvijo mednarodnega prostora imamo na razpolago različne možnosti potovanj in raznovrstne turistične aranžmaje. Z razvojem turizma in vplivom globalizacije se izpolnjujejo družbene možnosti v smislu spoznavanja in spoštovanja drugih kultur in načinov življenja. Z razvojem in modernizacijo prometnih sredstev in s širitvijo mednarodnega prostora ter z izboljšanjem življenjskega standarda so se različne možnosti turizma povečale. Sodoben turist si želi čedalje več in predvsem drugače. Pojavljajo se nove oblike mobilnosti in drugačni motivi. Sodoben turizem postaja v postmodernejši družbi del vsakdanjega življenja. Temu primerno se je razvila posebna ponudba oziroma industrija prostega časa, ki zajema več panog.

Turizem je področje zanimanja ekonomistov, antropologov in sociologov. Je sestavljen družbeni in ekonomski pojav ter gospodarska dejavnost. (Planina, 1997: 13). Zato obstaja več pogledov, kako opredeliti turizem. Turizem se pojavlja tudi v različnih oblikah. Obstaja veliko vrst turizma. Oblike turizma so najpogosteje sestavljene. Glede na izvor in stalno bivališče turistov razlikujemo domači in meddržavni turizem, glede na vpliv na devizno bilanco pa aktivni in pasivni turizem. Glede na smer gibanja in dejavnosti v stalnem bivališču ali turističnem kraju ločimo receptivni in emitivni turizem<sup>3</sup>. Glede na

---

<sup>3</sup> Receptivni turizem pomeni sprejemanje turistov v turističnem kraju, regiji ali državi in s tem tudi potrebno organizacijsko in ekonomsko dejavnost. Emitivni turizem pa je povezan z odhajanjem turistov iz stalnega bivališča, kar zahteva ustrezno organizacijo in gospodarsko dejavnost (Planina, 1997: 26)

število turistov in organizacijo ločimo posamični turizem in skupinski turizem, glede na dolžino prebivanja pa stacionarni turizem in mobilni turizem.

Znotraj teh skupin je še več značilnih vrst turizma, kot so počitniški turizem, prehodni turizem, vikend turizem in izletniški turizem (Planina, 1997: 25). Ker se turizem kvalitetno močno in hitro spreminja, so se po Planini pojavile vrste turizma, ki so bile do nedavnega nepoznane. Tako lahko govorimo o zdravstvenem ali kurativnem, počitniškem ali rekreativnem, obmorskem, gorskem, mestnem, zdraviliškem, planinskem, kulturnem, športnem, verskem, študijskem, nakupovalnem, lovnem, ribolovnem, avtomobilskem, kongresnem, poslovnem, delavskem, socialnem, kmečkem, romarskem, cerkvenem, alternativnem in drugem turizmu. Slednji pomeni izbiro med možnostmi. Vedno bolj se širi tudi individualno popotništvo.

Kot razmeroma nov družben in ekonomski pojav ga ni enostavno definirati. Obstaja mnogo različnih definicij, po Planini preko 50. Kot pomembnejše avtorje navajam naslednje: Urry, Rojek, MacCannell, Bauman, Goerz. Po definiciji WTO je turizem splet dejavnosti oseb, ki potujejo in bivajo najmanj 1 dan v kraju zunaj svojega običajnega okolja (z najmanj eno prenočitvijo), vendar ne več kot eno leto brez presledka, zaradi preživetja prostega časa, sprostitev, poslov ali drugih razlogov (Statistične informacije, 2004: 29). Turizem je pojav, da kdo potuje, začasno spremeni kraj prebivanja zaradi oddiha, razvedrila, je gospodarska dejavnost, z zadovoljevanjem potreb turistov in nudenjem uslug turistom. (SSKJ, 1994: 1437)

Drugi problem je opredelitev turista in koga sploh šteti za turista. Turist je obiskovalec, ki se v obiskani državi zadrži najmanj 24 ur zaradi prostega časa, zabave, počitnic, posla, družine, poslanstva ali pa so to izletniki, ki se v obiskani državi zadržijo manj kot 24 ur (Planina, 1997: 26). Po novejših socioloških opredelitvah turist ni več tujec, ki je prišel in ostal najmanj 24 ur, marveč tisti, ki je danes prišel in jutri ostal. (Georg Simmel – The stranger: Internet)<sup>4</sup>. Tako zastavljene relacije do turista zahtevajo, da od abstraktnega pojmovanja turista korenito spremenimo konceptualen odnos do turista. Drugače je potrebno ovrednotiti njegovo pozicijo, njegovo mobilnost, odnos do njegovih specifičnih potreb in njegovih posebnosti, prilagoditi se je potrebno njegovemu specifičnemu profilu.

---

<sup>4</sup> The Sociology of Georg Simmel, <http://www2.pfeiffer.edu/~Iridener/DSS/Simmel/STRANGER.html>

Turist je oseba, ki potuje v kraj, ki ni del njegovega običajnega okolja in tam vsaj enkrat prenoči, vendar zaporedno ne več kot 365-krat v gostinskem ali drugem nastanitvenem objektu in sicer zaradi preživljanja prostega časa, sprostitve, poslov ali drugih razlogov, ki niso opravljanje dejavnosti, za katero prejme plačilo v obiskanem kraju. (Statistične informacije, 2004: 29).

Turizem je hkrati družbeni in ekonomski pojav, ki je podvržen ekonomskim zakonitostim in je odvisen od mnogih dejavnikov. Iz družbenega vidika obravnavamo turizem predvsem takrat, ko opazujemo njegove vzroke, namen, pogoje, pojavne oblike in neekonomske učinke in posledice.

Turizem je pojav in dejavnost z mnogimi ekonomskimi in neekonomskimi funkcijami. Z ekonomskega vidika obravnavamo turizem kot način in sredstvo za uresničenje zelenih družbenih smeri razvoja. Med ekonomske učinke, ki opredeljujejo posamezne funkcije so (Hunziker, 1942: 305):

- vpliv na plačilno bilanco,
- vpliv na prerazporeditev dohodka,
- vpliv na gospodarski razvoj in
- vpliv na zaposlenost.

Med neekonomske funkcije štejemo rekreacijo delovne sile, izboljšanje zdravstvenega stanja, razširitev kulturnih obzorij, spoznavanje ljudi in narodov ter krepitev miru v svetu (Planina, 1997: 1-2). Neekonomske funkcije turizma na splošno pa so še: vpliv na vrednotenje naravne in kulturne dediščine, vpliv na kakovost življenja, vpliv na kulturno izmenjavo in kulturno ustvarjalnost, vpliv na učenje tujih jezikov, vpliv na ugled dežele v svetu, razbijanje negativnih stereotipov, vpliv na politično stabilnost ter turistična dejavnost. (Sirše, Stroj, Pobegalo, 1993: 5).

Osnovni vplivi turizma (Planina, 1997: 233) na narodno gospodarstvo so dvojni:

- 1) vpliv na količino družbenega proizvoda in narodnega dohodka,
- 2) vpliv na ponovno delitev družbenega proizvoda in narodnega dohodka in sicer v dveh oblikah:
  - a) vpliv na ponovno prostorsko delitev družbenega proizvoda in narodnega dohodka med državami, regijami in kraji,
  - b) vpliv na ponovno sektorsko delitev DP in ND, to je na specifično delitev med področji dejavnosti, panogami in podjetji.

Med ekonomskimi funkcijami pa se najpogosteje obravnavajo tudi naslednje:

1. **devizna funkcija**, ki kaže na pomen meddržavnega turizma na devizno in plačilno bilanco ter na mednarodne ekonomske odnose;
2. **kompensacijska funkcija**, ki temelji na usmerjenosti fizičnih in monetarnih turističnih tokov in kaže na izenačevanje stopnje ekonomske razvitosti med državami in regijami;
3. **konverzijska funkcija** družbenega proizvoda in narodnega dohodka, ki kaže, kako se naravne in kulturne dobrine s pomočjo turističnega gospodarstva pretvarjajo v del turistične ponudbe;
4. **absorpcijska funkcija**, ki jo nekateri avtorji razumejo kot vpliv turističnega gospodarstva na zaposlenost delovne sile, drugi pa kot vpliv na uravnavanje kupnih skladov z blagovnimi skladi;
5. **multiplikacijska funkcija** kaže, v kolikšni meri turistična potrošnja kot oblika osebne potrošnje vpliva ne samo na dohodek turističnega sektorja gospodarstva, ampak tudi na kroženje denarja v narodnem gospodarstvu in tako tudi na dohodek številnih naturističnih dejavnosti in
6. **indukcijska funkcija**, ki kaže vplive na povečanje družbenega proizvoda in narodnega dohodka v turističnem gospodarstvu kot tudi v naturističnih sektorjih narodnega gospodarstva.

### 3.2.1 Turizem in terorizem

V teoriji turizma se človeška pravica do dopusta in svobode potovanja razume kot ena največjih pridobitev modernega človeštva. Vendar pa se prav s terorizmom ta pravica ogroža, ker se izgubljajo osnovni predpogoji, da bi se človek svobodno gibal in sproščeno počitnikoval. Turizem brez gibanja potnikov in turistov ni mogoč, ne obstaja. In prav zato terorizem ljudem odvzema njihovo stoletno pridobljeno pravico, da se gibajo, in to brez kakršnihkoli ovir (Vukonić, 1993: 99).

Terorizem se z uporabo svoje oborožene moči izkorišča za doseg ekonomskih, političnih, moralnih in drugih učinkov. Terorizem je še posebno nevaren turizmu predvsem zato, ker so teroristični cilji ravno mesta, kjer se turisti zbirajo, in so zato idealni za teroristične akcije. Zato so turisti in turistične zmogljivosti objekt terorističnih napadov kot nadomestilo za druge, bolj pripravne cilje, ki niso tako lahko dostopni, ali pa je politični učinek same teroristične akcije bolj učinkovit (Richter, Waugh, 1986: 236).



Za terorizem je značilen poseben način razmišljanja: sovraštvo, maščevanje, odklonilen odnos, ubijanje itd. Terorizem pušča dolgotrajne posledice tako na državi, človeštvu kot tudi na turizmu. Turistični objekti v večini središč predstavljajo kulturne simbole, s svojim gradbenimi posebnostmi pa predstavljajo čas in prostor, v katerem so zgrajeni. Terorizem pogosto povzroča razne oblike posledic:

- zmanjšuje ugled države, daje občutek, da ni varna država,
- zmanjšuje število prihodov ljudi in ustvarja številne težave v vsakdanjem življenju,
- ustvarja nezaposlenost zaradi škode in uničevanja proizvodnje,
- zaustavlja prihod tujih turistov in tako direktno vpliva na padec deviznega priliva,
- zmanjšuje narodni dohodek,
- uničuje infrastrukture (kulturno dediščino),
- povečuje onesnaženost vode, zraka, kopnega,
- uničuje kulturne in zgodovinske spomenike,
- zmanjšuje državne prihode,
- usmerja proizvodnjo za vojaške potrebe,
- zavira razvoj kultur, umetnosti, izobraževanja,
- ruši turistične in rekreativne zmogljivosti ponudbe,
- uničuje vse možnosti, da tujci potujejo ali obiskujejo državo ali pokrajino, ki ji grozi terorizem.

Kljub temu primarni cilj terorizma ni pobijanje turistov in uničevanje turistične infrastrukture, temveč povzročanje strahu in zastraševanje širše populacije. Pri tem ne izbira sredstva, s katerimi bo prišel do svojega političnega cilja. To pogubno uničevanje naravnih zanimivosti in turistične infrastrukture (hoteli, spomeniki, ceste, mostovi, trgovski centri, letovišča, letališča itd.), lahko kljub temu zamaje osnovo širšega gospodarskega in turističnega razvoja.

Za terorizem je značilno, da uničuje tam, kjer bo pridobil največ pozornosti in povzročil največ ustrahovanja. S terorističnimi napadi na turiste različnih nacionalnosti različne teroristične organizacije poskušajo pritegniti večjo pozornost na svoje politične cilje ali prisiliti vlado napadene države na nekatere politične postopke ali pa na določen način opomniti in spremeniti aktualno politiko vlade te države. Terorizem je prav posebno nevaren za turizem zato, ker so turistični cilji in mesta, kjer se turisti zbirajo, idealen cilj

za teroristične akcije. Posledice v turizmu so ponavadi dolgotrajnejše in tam je uničevanje največje in tudi trajno. Ruši se namerno in zavestno prav zgodovinsko in kulturno dediščino, ki si jo turisti v velikem številu ogledujejo z velikim spoštovanjem.

Po mnenju teroristov, večina ljudi pripisuje akciji poseben pomen, ker s tem povečujejo zelene učinke. Zato so lahko turisti in turistične zmogljivosti objekt terorističnih napadov, ilegalnih političnih skupin v posameznih državah, agresivnih verskih fanatikov. Na takšen način simbolizirajo nezadovoljstvo oziroma povzročajo nestabilnost in slabljenje države. S svojo potrošnjo turisti namreč pomagajo vzdrževati oblast ter razvoj in stabilnost. Teroristični posegi v turizem vplivajo na vse gospodarske panoge in celotno gospodarsko moč države. Zato različne skupine s terorističnimi napadi na turiste in infrastrukturo poskušajo oslabiti oblast na gospodarskem področju.

Nasprotja in spori ne škodijo turizmu le v njegovih geografskih razsežnostih in ne le takrat, ko trajajo negativni vplivi. Problem je v tem, da so negativni vplivi na turizem zelo dolgotrajni. Zato je poleg geografske še hujša časovno trajna razsežnost motnje, pa tudi dejstvo, da prave posledice v turizmu zaznamo šele tedaj, ko se zadeve pomirijo. Škoda se izraža skozi večletno manjšanje prometa in gospodarske rasti, investicij, povečanje brezposelnosti in socialne ogroženosti nekaterih slojev prebivalstva itd.

Ko po nekem sporu nastopi mir, se pojavijo za večino gospodarskih panog, z izjemo turizma, ugodnejše razmere za poslovanje. Razgibajo se naložbe, kapital se pretaka, trgovina cveti. Pritok turistov in kapitala, obeh ključnih elementov za regeneriranje turizma, je še nekaj časa (let) po končanih sporih zelo majhen. Krivulja turistične oživitve se vzpenja počasi, ker sta turist in kapital previdna. Neredko je potrebno več let, celo desetletja in več, da se vzpostavi stanje, kot je bilo pred krizo. Povrniti turistični imidž varne države z minimalnim rizikom je kljub saniranju posledic motenj ob konkurenci zelo dolgotrajna zadeva. Postati zopet varna turistična destinacija in ponovno pridobiti razpoznavnost države in razpoznavnost turistične ponudbe je težko. Predpogoj za to pa je zagotavljanje varnosti turistov in varnosti kapitalnih naložb v turizmu. Na svetovnem turističnem trgu, ki ponuja vedno nove destinacije z izjemno raznovrstno ponudbo, je potrebno ponovno uveljaviti turistično prepoznavnost (identiteto) varne, zanimive turistične destinacije, kar pa je zelo težko.

### 3.3 VPLIV

Vpliv je posledica vrste povezanih postopkov z namenom, da se zadovoljijo stališča in realizirajo interesi in cilji na posameznih področjih družbenega življenja. Vpliv je s tega vidika del družbenega življenja ali njegova sfera. V tej raziskavi bodo obdelani neposredni in posredni negativni vplivi terorizma na turizem. Vpliv je v tej raziskavi osrednji analitični pojem, zato je potrebno razviti njegovo strukturo:

- obseg vpliva je konstitutivni del, katerega sestavljajo mnoge sfere, področja dejavnosti, predmeti, nosilci in prostori, na katerih se vpliv ostvarja,
- vsebino vpliva sestavljajo potrebe, interesi, pogoji, okoliščine, situacije, stremljenja, namere, želje, nujnosti itd., ki se nanašajo na predmet vplivanja,
- oblika vpliva je zunanji vid, kjer se vpliv javlja v dani realnosti. Obliko vpliva lahko klasificiramo na razne načine, za potrebe te raziskave pa med najpomembnejše kriterije prištevamo:
  - a) legitimnost: legitimen in nelegitimen vpliv,
  - b) legalnost: legalen in ilegalen vpliv,
  - c) neposrednost: posreden in neposreden vpliv,
  - d) organiziranost: organiziran in neorganiziran vpliv,
  - e) način realizacije: aktiven in pasiven vpliv.
- trajnost vpliva je razpon časa, ko vpliv začne delovati v kateri koli intenzivnosti, pa do časa, ko to delovanje preneha,
- intenzivnost vpliva je kvantitativna komponenta in je izraz sposobnosti subjekta vpliva, da na predmetu vpliva proizvede željeno stanje, dolgoročno ali kratkoročno, v skladu s svojimi interesi,
- način realizacije vpliva je kompleksen pojem in v njegovi strukturi je vsebovana večina navedenih aspektov vpliva. Pod njim razumemo sistem postopkov in sredstev, s katerimi se vpliv ostvarja in
- rezultat vpliva je pojem, pod katerim razumemo ustvarjene cilje, to je razliko med iniciranim in končnim stanjem, o namernih ali nenamernih spremembah ali stanju.

Z opredelitvijo tako strukturiranih aspektov vpliva terorizma se izpostavljamo riziku, da se ne more zajeti njegov cel vsebinski sklad. Pri tem je potrebno izhajati iz dejstva, da terorizem in vsi njegovi aspekti niso odprta knjiga, marveč predstavljajo tudi zaupno materijo. Kljub temu je sliko terorizma mogoče dobiti bolj ali manj tudi iz dostopnih virov. Ker niso dostopni vsi elementi in namere, bo to zmanjšalo vrednost tega dela.

Po načinu izvajanja bo ta raziskava dvofazna. Ker ni možno simulirati vse možne situacije, v katerih se lahko znajde turizem v času izvedenih terorističnih dejanj in povzročenih kriznih situacij, se bo za potrebe realnosti raziskave uporabljala konstanta popolna pripravljenost, da se zoperstavimo terorizmu z vsemi sredstvi. S to intervenirajočo postavko je mogoče meriti maksimalne zmožnosti. Konstanto je potrebno uporabiti zaradi pripravljenosti držav in prebivalstva, da se zoperstavi terorizmu. Zaradi tega se mora konstanta opredeliti in podvreči merjenju samo njenih kvantitativnih elementov, kot je denimo sposobnost ali nesposobnost držav, da zaščitijo turizem in njegov materialni potencial ter implikacije, ki jih povzroča terorizem.

#### 4.3 RAZSEŽNOSTI POSLEDIC MEGA TERORISTIČNEGA NAPADA S POUARKOM NA LETALSKEM PREVOZU

Ker EU postavlja boj proti terorizmu v središče svojega mednarodnega delovanja in ker pripravlja tako obsežne ukrepe zoper terorizem, se zastavlja vprašanje, kakšen je obseg vseh posledic terorističnega napada na ZDA. Zastavlja se vprašanje, kaj se lahko pripeti Evropi, če Al-Qaeda izvede v EU »mega« teroristični napad podobnih razsežnosti kot v ZDA<sup>5</sup>. Kakšne posledice in škodo lahko utрпи evropsko gospodarstvo zaradi takšnega napada?

Najprej želim poudariti, da je v Evropi teroristični napad podobnih razsežnosti (razstrelitev več potniških letal nad Atlantikom) bil načrtovan že leta 2006, vendar so ga varnostne sile Velike Britanije pravočasno odkrile in preprečile. Ta teroristični napad bi verjetno povzročil primerljivo število žrtev z ZDA, kar ima večina ljudi v mislih, ko govorimo o terorizmu. Vendar pa so posledice znatno širše in zelo dolgotrajne in verjetno za mnoge presenetljive in nerazumljive. Strokovnjaki menijo, da je praktično nemogoče oceniti vpliv terorističnega dejanja 11. septembra na svetovno gospodarstvo. Strinjajo pa se, da je teroristični napad 11. septembra povzročil večjo gospodarsko škodo od mnogih vojn.

Letalsko prevoznništvo kot storitev igra pomembno vlogo pri rasti in razvoju, produktivnosti, tehnološkemu napredku ter večji družbeni integraciji. Nagel razvoj

---

<sup>5</sup> Statistika napadov Al-Qaede prikazuje, da ta teroristična organizacija ne pozna nizko intenzivnih terorističnih napadov. Tudi pogostost njenih napadov na Zahodu ni velika. Zahodne cilje izbira zelo premišljeno, vsak napad je izveden s političnim sporočilom. Njeni napadi so izredno brutalni, povzročajo velike žrtve in obsežne posledice ter svetovne psihološke učinke. Strategija njenega delovanja v Iraku in v Afganistanu je drugačna.

telekomunikacij in letalskega prevoznitva sta najbolj pospešili družbeni napredek, še posebej razvoj turizma. Ker je letalski prevoz pogosta tarča terorizma (tudi 11. septembra v ZDA in spodletelem poskusu v Veliki Britaniji), in ker je letalsko prevoznitvo s terorističnim napadom v ZDA najbolj prizadeta gospodarska panoga in del turistične gospodarske verige, bom prikazal posledice, ki jih je teroristični napad povzročil v tej branši. Letalsko prevoznitvo kot del turistične verige ima veliko zbranih podatkov o povzročeni škodi (stečaji letalskih družb, izpadi dohodkov, odpusti delavcev, upad prometa) in o posledicah, ki jih še vedno preživlja. V turistični panogi je zaradi multiplikacijske verige tega gospodarstva nemogoče izračunati povzročeno škodo terorističnega napada. Na ravni turizma kot celote podatki o tem sploh ne obstajajo. Zato sem se usmeril na prikaz posledic le v letalski branši kot sodelujočemu elementu v turističnem gospodarstvu.

Svetovno letalsko prevoznitvo obsega preko 700 letalskih družb, povezanih z okoli 14.000 letališč in pridelanim letnim prihodkom okoli 3.500 milijard ameriških dolarjev. Letalski trg je z 9 milijonov potnikov v letu 1945 narasel na 1,65 milijarde potnikov leta 2000. Prevoz tovora se je z nekaj tisoč ton leta 1945 povečal v letu 2000 na 30 milijonov ton. Letalske storitve so naraščale v 90-ih letih z 10% letno rastjo. Danes se okoli 40% vrednosti svetovnega izvoza opravlja po zraku. ZDA so s 300 milijoni prebivalcev tradicionalno največji letalski trg in pokrivajo okoli 36% globalnega zračnega prometa, sledijo jim evropske letalske družbe s 28% deležem, podoben je delež tudi azijsko-pacifiških letalskih družb (Aharoni, 2002: 4). IATA (International Air Travel Association) je na podlagi statistik v začetku leta 2001 napovedala, da bo svetovna rast potniškega prometa v 2001 letu znašala 5,9%. Število potnikov naj bi se povečalo za 643 milijonov. Rast tovarnega prometa naj bi rasla po stopnji 6,7%. Po statističnih podatkih okoli 70% vseh potnikov v svetu leti iz osebnih razlogov in v svojem prostem času. Ta segment potnikov je naraščal letno s stopnjo 7-9%. Novejša komunikacijska tehnologija zmanjšuje število poslovnih potovanj z letali, saj neposredno srečanje gospodarstvenikov ni več nujno. Ta vrsta potovanj je naraščala letno le po 5% stopnji. V letalskem prevozu se povečuje delež mladih, starih med 16 in 25 let. Približuje se že deležu okoli 40 % vseh potnikov. Leto 1998 je bilo najuspešnejše leto za letalsko prevoznitvo in letalsko industrijo.

V zgodovini potniških preletov se je težilo k večji udobnosti, večji hitrosti, nižji ceni, predvsem pa vedno večji varnosti letenja. Potniki so bili vedno tisti, ki so narekovali te trende. Pri tem lahko ločimo potnike na več kategorij: poslovna potovanja, turistična

potovanja, redni poleti in čarterji. Ključni dejavniki storitev zračnega prevoza so točnost poletov, pogoji prevoza, kakovost, varnost in upoštevanje standardov. Veliko vlogo imajo tudi fleksibilnost, zanesljivost in hitrost storitev. Za letalstvo so značilne hitre tehnološke spremembe in naraščajoča produktivnost. Ta se kaže v dolgoročnem padanju cen letalskih prevozov. Povprečni porabnik plačuje za letalski prevoz realno 70% manj kot je plačeval pred 20 leti. S pocenitvijo je postal dostopen širšemu krogu koristnikov. Povpraševanje po letalskih storitvah povzročajo cenovna elastičnost povpraševanja, prilagodljivost v transportu, posebej visoka pa je ta v turizmu.

Če izhajamo iz definicije WTO, da je turizem splet dejavnosti oseb, ki potujejo in bivajo najmanj 1 dan v kraju zunaj svojega običajnega okolja (z najmanj eno prenočitvijo, vendar ne več kot eno leto brez presledka) zaradi preživetja prostega časa, sprostitve, poslov ali drugih razlogov, in če izhajamo iz statistik letalskih prevoznikov, da 70% potnikov leti zaradi zadovoljitve svojih potreb v prostem času, pomeni, da jih lahko neposredno uvrstimo v navedeno definicijo WTO kot turiste.

Teroristični napad na simbole ameriške politične, gospodarske in vojaške moči je pretresel celotno svetovno gospodarstvo. Tudi vse letalske družbe so občutile posledice tega terorističnega napada. Povzročena jim je nepredstavljava škoda. Z uporabo ameriških letal za vodene projekte so postale prav letalske družbe prva in največja poslovna žrtev terorizma. Napad teroristov je radikalno spremenil odnos ljudi in držav do letalskih prevozov. Veliko ljudi se ne počuti več varne v letalskem prevozu.

Samo zaradi razglasitve izrednih razmer in prepovedi letenja v zračnem prostoru ZDA po napadih v letu 2001 je neto izguba letalskih prevoznikov ZDA znašala 7,3 milijarde \$ (Aharoni, 2002: 9). Iz istega razloga so škodo utrpeli tudi druge družbe po svetu. Število potnikov je po napadih upadlo za 35%, drugod po svetu pa za 20-25% (Krautberger, 2001: 25). Air Canada je takoj napovedala zmanjšanje števila poletov v ZDA za petino. Avstralski Ansett je drsel v stečaj. Zmanjšano število potnikov je letalskim prevoznikom prineslo velike izgube.

Na teroristične napade so se takoj odzvale zavarovalnice in enostransko odstopile od členov pogodb, ki jamčijo izplačilo škode, ki je povzročena s terorizmom ali vojno. Takoj so povečale premije za zavarovanja in iz pogodb izključile klavzule jamstva za primere vojn in terorizma. Ameriško združenje letalskih prevoznikov je vlado takoj zaprosilo za 43 milijard \$ pomoči, in sicer od tega 24 milijard \$ v obliki subvencij, 11,2 milijarde \$ v

obliki garancij, ki naj bi jih zagotovila vlada, 7,8 milijarde \$ pa so zahtevale v obliki davčnih olajšav. Deset dni po napadu je zvezna vlada ZDA svojim prevoznikom odobrila 15 milijard \$ pomoči (Stregar, 2001). Kljub temu je v letalskem prometu ZDA odpuščenih okoli 100.000 delavcev. Med največjimi prevozniki v ZDA je American Airlines z 130.000 zaposlenimi odpustil 20.000 zaposlenih, United Airlines je z 98.000 zaposlenimi prav tako odpustil 20.000 zaposlenih, Continental Airlines je z 56.000 zaposlenimi odpustil 12.000 zaposlenih, Northwest Airlines je z 53.500 zaposlenimi odpustil 10.000 zaposlenih, US Airways z 45.000 zaposlenimi je odpustil 11.000 zaposlenih, America West Airlines z 14.000 zaposlenimi je odpustil 2.000 zaposlenih itd.

Zaradi pada prometa je veliko letalskih družb doživelo hude pretese, nekatere so si postopno opomogle, le nizkocenovnim izjemam posel cveti. Zanimivi so primeri najmočnejših letalskih prevoznikov v svetu. ZDA so imele 7 velikih letalskih prevoznikov, navedel bom samo težave treh največjih. Teroristični napadi so spravili takoj v težave drugo največjo ameriško letalsko družbo United Airlines, ki je zaposlovala 98.000 ljudi. Pred 11. septembrom je opravljala 20% vseh poletov ameriškega potniškega prometa oziroma 1.700 poletov na dan. Družba je leta 2001 pridelala 2,1 milijarde dolarjev izgube. Leta 2002 je dobila 1,8 milijarde \$ vladne pomoči iz sklada za podporo prizadetemu letalskemu sektorju. Zmanjšali so promet za 23 % in še naknadno odpustili 9.000 zaposlenih. Zaradi preprirov s sindikati je družba 9. 12. 2002 šla v stečaj. To je največji stečaj v zgodovini letalstva. Februarja 2003 je United Airlines ustanovil svojega poceni prevoznika in znižal cene prevoza za 40%. Novi družbi je bila potrebna širša in temeljita reorganizacija. Leta 2003 je še vedno pridelala 1,3 milijarde \$ izgube. Kljub izboljšanju poslovanja družbe še ni izšla iz krize. Družba American Airlines je imela ob 130.000 zaposlenih in 840 letali v letu 2001 1,8 milijarde izgube, leta 2002 pa še dodatnih 3,5 milijarde. Tudi ta družba je potrebovala finančne vire, po 11. septembru je bila primorana odpuščati, zmanjšati svoje zmogljivosti in zmanjšati stroške poslovanja. Leta 2002 je razglasila stečaj. Družba US Airways je zaposlovala 45.000 ljudi, imela je 340 letal, ki so letno prepeljali 56 milijonov potnikov. Dobila je pomoč pol milijarde \$ in jamstvo za 900 milijonov \$, kljub temu pa je leta 2002 morala razglasiti stečaj. V ZDA sta v letu 2001 edino dve nizkocenovni družbi Southwest in AirTrans imeli dobiček.

Posledice terorističnih napadov na ZDA so prizadele tudi vse evropske letalske družbe. Evropa ima za razliko od ZDA 40 letalskih prevoznikov, od tega le tri velike (British Airways, Air France in Lufthansa). Največje evropske družbe so omejene s skupno evropsko zakonodajo, hkrati pa izpostavljene nacionalnim interesom. Za evropske

družbe je bil padec povpraševanja na trgu ZDA boleč. Škodo so ocenile na 775 milijonov €, namesto 645 milijonov € napovedanega dobička (Kuhar, 2002). Med evropskimi letalskimi družbami so bile na udaru tiste, ki letijo v ZDA. Najbolj so bile prizadete Air Lingus, Virgin Atlantic Airways, British Airways in KLM, ki so imele veliko preletov preko Atlantika. Prva v Evropi je napovedala odpuščanje 1.200 zaposlenih Virgin Atlantic Airways. V nizozemskem KLM so ocenili izpad prihodka v septembru leta 2001 v višini 50 milijonov € in napovedali odpust 2.500 zaposlenih. Lufthansa je napovedala 20% zmanjšanje kapacitet, v hangarjih je pa ostalo kar 28 letal. Swissair je drsel v stečaj. Belgijska Sabena je napovedala bankrot.

Tudi v Evropi so letalske družbe takoj poskušale pridobiti subvencije in finančno pomoč. V oktobru leta 2001 je Evropska komisija ugotavljala posledice terorističnega napada v ZDA za evropski letalski prevoz ter zahteve letalskih prevoznikov (Mitchener, 2001). Letalske družbe so zahtevale do konca leta 2001 povrnitev škode, ki je nastala po 11. septembru. Komisija je to skrčila le na obdobje od 11.9. do 14.9. 2001. Evropski letalski prevozniki so zaprosili tudi za 180-dnevno garancijo za kritje zavarovanega rizika za primer vojne in terorizma, vendar jim je Evropska komisija zagotovila le 30 dnevno kritje. Ker so evropske letalske družbe morale konkurirati med celinskim preletom ZDA, ki so bili subvencionirani, zaradi česar so imeli velike cenovne prednosti, so nekatere članice EU, čeprav je temu kategorično nasprotovala Evropska komisija, svojim letalskim prevoznikom odobrile subvencije in prevzele za nekaj tednov zavarovalniški riziko. Evropske družbe so morale znatno znižati cene zaradi ameriških subvencij. Prevozniki so tudi zahtevali, da Evropska komisija prepreči poceni letalskim prevoznikom vdor v letalske proge. EU komisija je na to pristala le pri čez atlantskih progah, pri evropskih progah pa le pri tistih, ki so vključene v čez atlantske linije. Zato je vseh pet največjih letalskih družb EU v 2001 letu pridelalo izgubo: Air France je imel 34% izgubo dobička, Alitalia kar 48%, British Airways 50%, KLM 47% in Lufthansa 42%. (Capell, 2002: 17). Edini družbi, ki ju ni prizadel 11. september v Evropi sta bili Easyjet in Ryanair. Obe letita le na notranjih evropskih linijah in sta ustvarili dobiček.

V Evropi sta odšli v stečaj dve veliki letalski družbi Swissair in belgijska Sabena. Težave Swissair so se začele pred 11. septembrom. Swissair je zašel v velike finančne težave zaradi preobsežnega investiranja in prehitre širitve. Ker Švica ni članica EU Swissair, ni imel možnost prevzemanja evropskih notranjih linij. Leta 2000 je že pridelala 2,9 milijarde švicarskih frankov izgube. 11. september je finančne težave te družbe le se pospešil. Švicarske banke so skočile na pomoč z milijardo frankov posojila. Kljub temu je Swissair



moral konec septembra razglasil stečaj (Stregar, 2001). Njegova družbe Crossair je prevzela polete, nato pa je s pomočjo vlade oblikovala novo družbo Swiss Air Lines, ki je prevzela skoraj vse nekdanje lete (Krek, 2002: 28-29).

Sabena je družba, ki je še leta 2000 prepeljala 11 milijonov potnikov in imela 2,5 milijarde € prometa. V 2001 letu je zaradi dolgov in posledic terorističnega napada v ZDA in pritiskov sindikatov glede stroškov dela šla v stečaj. EU je nasprotovala temu, da bi se s subvencijami preprečil stečaj Belgijske Sabene. Opuščeno je bilo 12.000 delavcev. Swissair je imel v tej družbi 49% delež.

Kakšne so posledice 11. septembra v letalskem prevozništvu, prikazuje napoved stopnje rasti potnikov v letalskem prometu. Dejanski izpad števila potnikov je na svetovni ravni v letu 2001 znašal 4,6 %, v severnoatlantskem bazenu 10,5%, v pacifiškem bazenu 9,5%, na linijah med Evropo in srednjim vzhodom pa 11%. (glej tabelo 1). Skupno v domačem prometu je v letu 2001 zabeležen 5,9% izpad potnikov.

V zadnjih desetletjih je prišlo tudi do pomembnih tehničnih, ekonomskih in socialnih sprememb, ki povečujejo pomen letalskega prevozništvu. Letalsko prevoznništvo kot storitvena dejavnost neposredno vpliva ne samo na turizem, ampak tudi na poslovanje podjetij in kakovost življenja posameznikov. Zato je z letalskim prevozom povezana vrsta dejavnosti. Prevoz kot storitev ima veliko skupnega z ostalimi dejavnostmi. Na njem temeljijo mnoge panoge, razvoj infrastrukture in tehnološki razvoj. Prinaša medsebojno povezanost proizvodnje in storitev, s čimer se ustvarja širši proizvod, ki poleg blaga vsebuje tudi storitve. Zato je veliko škodo utrpela tudi širša gospodarska veriga, investicije, razvoj, letališka infrastruktura itd. Zmanjšano število potnikov je posebej prizadelo Evropo, ki ima veliko letališč, saj je infrastruktura grajena še v času obstoja notranjih meja (Krautberger, 2001: 25). V letih 2001-2002 je dosežena le 27,6% operativna marža, v kontroli letenja pa le 23,4%. Letališča so zaradi uredbe EU poostrila varnostne ukrepe. Ob podpori držav so morala povečati varnost letališč, letal, posadk in potnikov. V visokih zahtevah je bila EU tudi zelo dosledna. To je dodatno povečalo stroške.

Tabela 1

### **Napoved letne rasti števila potnikov v letalskem prevozništvu**

	2001	2002	2003	2004	2005	Povpr
LETNA STOPNJA RASTI v %						-ečna

						rast
SKUPAJ	-2,1	0,9	7,9	5,9	5,0	3,5
MEDNARDNI PROMET	(3,9)	(4,9)	(5,0)	(4,7)	(4,7)	(4,7)
Severno Atlantski	-10,5	1,6	11,7	5,3	4,8	2,3
Pacifiški	-9,5	-5,7	7,5	4,5	4,0	-0,1
Evropa-Daljni vzhod	-3,0	0,5	6,6	5,7	5,3	3,0
Evropa-Srednji vzhod	-11,0	1,7	7,0	6,6	4,9	1,6
Evropa - Afrika	-0,8	2,0	6,0	6,0	4,8	3,6
Severna Amerika- Latinska Amerika	-0,9	-4,0	8,8	6,5	5,2	3,0
Južni Pacifik-Daljni Vzhod	1,1	1,,0	3,0	4,0	4,0	2,6
Evropa- Latinska Amerika	0,1	0,5	7,1	6,2	5,5	3,8
Znotraj Evrope	0,1	1,5	8,6	5,9	4,3	4,0
Znotraj Daljnega Vzhoda	0,9	4,2	5,6	6,8	7,0	4,9
Znotraj Latinske Amerike	-2,7	0,5	7,7	6,0	5,0	3,2
SKUPAJ	-5,9	-1,2	7,3	4,5	3,8	1,6
DOMAČI PROMET	(1,8)	(2,7)	(3,2)	(3,1)	3,2)	(2,8)
	-4,6	-0,5	7,5	5,0	4,2	2,2
SKUPAJ	(2,6)	(3,5)	(3,9)	(3,8)	(3,8)	(3,5)

Opomba: v oklepajih je načrtovana stopnja rasti števila potnikov pred 11. septembrom.

Vir: IATA,s Revised Forecast, 2002.

Na novo je definirana varnostnotehnična oprema, poenoteni so predpisi o tem, kaj je sploh možno prinašati v letalo itd. Nova pravila določajo strogo kontrolo potnikov in njihove prtljage, tovora, pošte, višje usposabljanje za osebje, nadzor nad dostopom do občutljivih območij letališč in letal. Dolgotrajni varnostni postopki na letališčih pa odvrčajo potnike od uporabe letal. Na progah dolžine od 300 km do 400 km je opažen 15-20% upad prometa. Veliko potnikov zaradi izgubljenega časa raje potuje z avtomobili kot letali. To je še dodatno otežilo položaj letališč in prevoznikov, ki že poslujejo v stečaju. Vojna v Iraku in teroristični napad na otoku Bali sta krizo v letalskem prevozništvu še poglobili, zlasti v ZDA, kjer so številne letalske družbe pred stečajem. Vojna v Iraku je letalske prevoznike dodatno prizadela, po ocenah IATE z 10 milijardami \$ izgubljenega dohodka. To se je zgodilo v času, ko si še niso opomogli od preko 30 milijardnega izpada dohodka zaradi 11. septembra.

Po terorističnih napadih se je povečalo povpraševanje po letalih, ki zagotavljajo boljšo varnost, in ki so bolj zaščitena. Tem kriterijem so se morali prilagoditi tako izdelovalci kot

družbe, posadke, osebje, letališča ter vzdrževanje. Tudi tovarne letal so morale zato spremeniti svoje proizvodne načrte.

Vzroke za tako število stečajev in odpuščenja delavcev ter milijardne izgube po mnenju nekaterih strokovnjakov ne moremo v celoti pripisati le terorističnemu napadu na ZDA. Večina letalskih družb v ZDA in v Evropi je imela težave že pred 11. septembrom. Ker magistrska naloga obravnava turizem, je v tem poglavju potrebno tudi pojasniti širši zorni kot globalizacije, s katero se srečuje letalsko prevoznništvo. Posebej zato, ker nekateri strokovnjaki menijo, da je 11. september le pospešil procese recesije letalskega prevoznništva, ki se je prepočasi prilagajalo globalizaciji in raznim političnim pretresom, nihanju gospodarske rasti, spremenjenim tržnim razmeram, nihajočim cenam goriva itd. Drugi menijo, da se je kriza v letalskem prevozništvu začela s prvo zalivsko vojno leta 1991. Po mnenju teh so mnoge države veliko vložile v sanacijo svojih letalskih družb, ki so še vedno predstavljale nacionalni prestiž in znak identitete, namesto, da bi izvršile deregulizacijo in liberalizacijo zračnega prometa in omogočile, da se te povezujejo v močne mednarodne letalske družbe. Letalsko prevoznništvo je idealno za delovanje v globalizaciji, saj so storitve že sedaj standardizirane in imajo gosto razvito mrežo po svetu. Ti menijo, da se bodo v prihodnosti morala razviti strateška partnerstva na vseh petih kontinentih. Pravijo, da bodo v Evropi postopno prevladovale v zračnem prometu le tri močne letalske družbe, vse ostale pa se bodo prisiljene usmeriti na notranje polete in čarterske storitve, ki bodo specifično povezane z drugimi storitvenimi sektorji, zlasti turizmom, zato bo tu mogoče zagotoviti polno zasedenost poletov.

Po njihovem mnenju so letalske družbe pričele s povezovanjem prepozno in je šele recesija pripeljala do združevanje letalskih prevoznikov (Pavlin, 2001: 20). Leta 1997 je nastala zveza Star Alliance, ki povezuje 14 letalskih družb in tvori sistem 729 letališč v 124 državah. Leto pozneje je nastala še Oneworld, ki povezuje 8 družb, obe pa obvladujeta 60% letalskih prevozov. Tudi evropski prevozniki so se začeli povezovati. Primer je povezava Air France –KLM, ki je z 19,2 milijarde € prihodkov in okoli 100.000 zaposlenimi postal največji evropski letalski gigant. Zaradi nacionalnih prestižev bo evropsko povezovanje trajalo dolgo. Strahovi pred velikimi multinacionalnimi družbami, ki lahko takoj ustavijo promet, če jim ta ne bo več v interesu, so še premočni. V Evropi so se prevozniki povezali še v distribucijsko-rezervacijski sistem Amadeus, ki povezuje 108 letalskih družb z več kot 70.000 terminalov v 19 državah.

Vzroke za težave letalskega prevoznništva pred 11. septembrom je potrebno iskati tudi v agresivnem nastopu novih poceni prevoznikov, ki so se pojavili z novimi poslovnimi modeli (Ryanair in Southwest) po sprostitvi in deregulaciji letalskega trga po 1997 letu. Temelje mednarodne ureditve letenja namreč predstavlja Čikaška konvencija (Convention of International Civil Aviation) iz leta 1944, ki priznava državam suverenost v zračnem prostoru nad njenim ozemljem. Po njej lahko vsaka država razen temeljnih načel vzpostavi za polete regulativo, pogoje in omejitve, ki se ji zdijo primerne. Namreč, tradicionalne prevoznike zavira državna regulativa letalskega prevoznništva. Pozneje, 28. 10. 1978, je bil sprejet zakon o deregulaciji letalskega prometa. Po letu 1987 in 1993 je postalo v EU področje letalskega prevoznništva z deregulacijo liberalnejše. EU je odprla prostor 12 nacionalnih trgov držav članic. Po 1997 letu pa je v EU izbira letalskih prog popolnoma prosta, omogočena je privatizacija posameznih letalskih prevoznikov, njihovo strateško povezovanje in združevanje.

Razmerja med ZDA in EU so bila urejena z dvostranskimi sporazumi držav članic o odprtem nebu, šele leta 2007 pa je prišlo do podpisa sporazuma med ZDA in EU o odprtem nebu, v katerega je vključila tudi postopke za zaščito potrošnikov. Politika odprtega neba (Open Skies Agreement) je med posameznimi državami poenostavila letenje, saj so odpravljene omejitve pri vstopu tujih držav na njihovo ozemlje. Kljub deregulaciji pa ZDA vztrajajo, da ne more postati nobena tuja družba solastnica deleža, ki presega 25% delnic. ZDA so uvedle deregulacijo in liberalizacijo, vendar samo za domače prevoznike, kar pomeni, da na notranjem trgu ZDA ni odprte konkurenčnosti. Sporazum o odprtem nebu ne dovoljuje niti ustanovitve družb drugim prevoznikom niti notranjega prevoza potnikov na ozemlju ZDA, ampak samo pristanek na katerem koli letališču, pa še to pod pogojem, da poletijo le s svojih letališč v ZDA, ne pa s tujih. Tudi EU ne dovoljuje, da bi nadzor nad evropskimi družbami prevzeli tujci. Za razliko od ZDA so njihove deleže omejili na 49,9%.

Novi ceneni letalski prevozniki so zelo prevetrili tradicionalno letalsko prevoznništvo s svojimi novimi poslovnimi modeli in nizkimi cenami. Imajo zelo fleksibilno organizacijo, poslovanje je na trdnih temeljih, shajajo s polovičnimi stroški tradicionalnih prevoznikov, saj na enega zaposlenega prepeljejo 8000 potnikov, tradicionalne družbe pa 2000. Na letalo imajo le 84 zaposlenih v primerjavi z ostalimi, ki variirajo med 120 in 160 zaposlenimi. Pokrivajo samo prometno intenzivne linije na kratkih progah, uporabljajo drugorazredna in cenejša letališča, letijo le z enim tipom letala, v katerem imajo četrtno več sedežev, naprežanje letal je večje, saj je letalo v zraku 11,5 ur na dan, letala

tradicionalnih prevoznikov pa le 8,6 ur na dan. Formalnosti so preproste, rezervacije ne obstajajo, prodaja kart teče preko interneta, zamenjavo kart in odpoved leta ne poznajo, na letališčih ne najemajo čakalnic, potniki gredo neposredno v letala, ne letalih ni postrežbe s pijačami, hrano in časopisi, izgubijo najmanj prtljage, uporabljajo celo svoje letve za vhod in izstop iz letala. Povprečen čas obrata letala med prihodom in odhodom znaša le 25 minut. Postali so najbolj točen letalski prevoznik z najnižjimi stroški na sedež v letalu, s čimer znatno znižujejo stroške, kar jim omogoča, da letijo po neprimerljivo nizkih cenah. V Evropi trenutno pokrivajo 5% letalskega potniškega prevoza, v naslednjih 6 letih bodo osvojili  $\frac{1}{4}$  potniškega letalskega prometa v Evropi.

Po opisanem imamo odgovor, kaj se lahko pripeti Evropi če Al-Qaeda izvede v EU »mega« teroristični napad podobnih razsežnosti kot v ZDA leta 2001. Posledice in škoda, ki bi jo utrpelo evropsko gospodarstvo, bi bile katastrofalne za vso Evropo. Realizirana načrtovana razstrelitev več potniških letal nad Atlantikom v letu 2006 bi razdrobljene letalske družbe v EU sesule in brez krepkih državnih intervencij preprosto ne bi mogle takšnega napada preživeti. Letalska panoga bi verjetno zaradi strahu potnikov pred poletih ohromela. Ne pozabimo, da se je izpad dobička letalskih prevoznikov zaradi 11. septembra povzpela na več kot 30 milijard \$. Poleg tega je v letalski panogi izgubilo delovna mesta okoli 130.000 zaposlenih, da o posledicah v multiplikacijski verigi letalskega in turističnega gospodarstva (agencije, hoteliring, investicije, promet, kulturne dejavnosti, gostinstvo, zabavne in športnorekreativne dejavnosti itd) sploh ne govorimo. Posrednega izpada dohodkov še ni uspel nihče izračunati. Za koliko bi se povečala inflacija, brezposelnost na drugih področjih in kakšni bi bili vplivi na proizvodne tokove, je dejansko nemogoče napovedati. Evropa mora na vsak način preprečiti morebitni podoben teroristični napad v Evropi. Zato EU postavlja boj proti terorizmu v središče svojega mednarodnega delovanja in pripravlja tako obsežne ukrepe.



#### **4 ODZIV MEDNARODNIH VARNOSTNIH ORGANIZACIJ NA GROŽNJE TERORIZMA**

Na nivoju mednarodne skupnosti se sistemski odzivi na terorizem in procese njegovega obravnavanja na mednarodni ravni lahko razdelijo na nekaj karakterističnih obdobij. Prvi večji institucionalni odziv na terorizem se pojavi leta 1937, ko Društvo narodov sprejme Konvencijo o preprečevanju in kaznovanju terorizma in Konvencijo o mednarodnem kazenskem sodišču (Dittrich, 2005: 9). V tej je podana tudi definicija terorizma. Poglavitna slabost omenjene definicije je bila v težavi dokazovanja "usmerjenosti" terorističnega dejanja proti drugi državi. Obe konvenciji je ratificirala samo Indija, s tem pa je prvo sistemsko reševanje terorizma propadlo.

Drugi večji odziv mednarodne skupnosti zasledimo po drugi svetovni vojni v 60-ih in 70.-ih letih kot reakcijo na pojav evropskega terorizma. Tovrstni terorizem nove levece so izvajale predvsem domače teroristične skupine, zlasti »Rdeče brigade« v Italiji, RAF v Nemčiji, Action Directe v Franciji, ter separatistična gibanja IRA v Veliki Britaniji in ETA v Španiji. Večja teroristična dejanja omenjenih skupin v glavnem še ne presegajo nacionalnih meja. Odzivi mednarodne skupnosti gredo v smeri vzpostavitve novega sistema sodelovanja na kazenskem področju in sodelovanja v zaščiti letalskega prometa. Leta 1961 je sprejeta Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, leta 1963 Tokijska konvencija o prekrških in nekaterih drugih dejanjih, izvršenih ne letalu, leta 1970 Haška konvencija o nezakonitem zavzetju letala in leta 1971 Montrealska konvencija o zatiranju nezakonitih dejanj proti varnosti civilnega letalstva (Guelke, 1995: 164).

Za tretje obdobje institucionalnega odziva mednarodne skupnosti na pojav terorizma štejemo obdobje po poboju izraelskih olimpijskih športnikov v Münchnu leta 1972 s strani palestinskih teroristov. Čeprav se je Evropa že soočala s teroristično ugrabitvijo svojih letal izven Evrope in s primeri mednarodnega terorizma v obliki napadov na veleposlaništva, je to prvi odmevnejši primer mednarodnega terorističnega napada, izvršenega v Evropi. Evropa se je soočila na svojih tleh s pojavom organiziranega mednarodnega terorizma. V naslednjih letih je nastalo več mednarodnih konvencij o terorizmu in s tem so bile vzpostavljene mednarodne pravne norme za obravnavo terorizma tudi na nacionalni ravni. V OZN, Mednarodni organizaciji civilnega letalstva, Mednarodni pomorski agenciji in na ravni mednarodnih regionalnih organizacij je sprejeto nekoliko konvencij in protokolov, ki vzpostavljajo mednarodni pravni red na področju preprečevanja terorizma. EGS je že leta 1975 po zasedanju evropske komisije

v Rimu in leta 1976 v Haagu ustanovila delovni skupini, ki sta v luči boja proti terorizmu izoblikovali naslednje smernice: izmenjava informacij o terorističnih dejanjih, izmenjava podatkov na področju teroristične dejavnosti ter medsebojna pomoč v konkretnih primerih izmenjave tehničnih izkušenj, izmenjava policijskih uslužbencev in izboljšava policijskega izobraževanja, zaščita civilnega prebivalstva ter zaščita in varnost prebivalstva. Na podlagi teh zahtev je leta 1977 EGS sprejela Evropsko konvencijo o preprečevanju terorizma (Purg, 1993: 177).

Četrta večji mednarodni odziv predstavlja sestanek voditeljev držav članic EGS v Londonu leta 1984, kjer so sprejeli deklaracijo o mednarodnem terorizmu. Tej leta 1985 sledi protiteroristična strategija EGS. V njej je sodelovanje v boju proti terorizmu dvignjeno na višjo raven po zaslugi ustanovitve delovne skupine za boj proti terorizmu, katere naloga je bila oblikovati skupno politiko EGS za področje boja proti terorizmu. To je prvo evropsko soočanje s terorizmom s širšim sistemskim pristopom. Žal pa deklaracija in strategija EGS, enako kot mednarodni pravni akti pred njima, terorizem še vedno dojemata kot problem, ki se ga rešuje s kaznovanjem ob predpostavki, da je že izveden.

Zadnji obširnejši poskus se pojavi po 11. septembru 2001. Sporočilo tega terorističnega dejanja je, da organizirani mednarodni terorizem presega nacionalne meje in postaja pomembnem dejavnik globalnih razsežnosti. Razreševanje ali vsaj njegova omejitev ni več mogoča na nacionalni oziroma regionalni ravni. Ta teroristični napad je postavil v ospredje vprašanje, kako se uspešno soočiti z mednarodnim terorizmom globalnih razsežnosti in kako odpraviti vzroke njegovega nastanka. Za njegovo izkorenitev je nujna koordinacija ukrepov tako na evropski kot na mednarodni ravni. Zato je potrebno mednarodno povezovanje in sodelovanje ter skupno delovanje. Zoperstaviti se mu je mogoče le s skupno odpravo vzrokov, ki ga regenerirajo, upoštevajoč temelje mednarodnega prava in spoštovanja človekovih pravic. Zato po apokaliptičnem dejanju v New Yorku in Washingtonu zasledimo poglobljeno globalno sodelovanje mednarodne skupnosti zoper terorizem na ravni OZN, subregionalni in regionalni ravni ter na ravni konkretnih držav.

#### 4.1 ODZIV OZN NA GROŽNJE TERORIZMA



Listina OZN - z njenim pooblastilom pa Varnostni svet OZN - ima ustroj in mehanizme za preprečevanje in odpravo kriznih razmer, ki lahko ogrožajo mednarodni mir in varnost. Glavna zasnova te je oblikovanje kolektivne varnosti OZN, v kateri imajo vse države avtomatično neodtujljivo pravico do varnosti. V 7. poglavju listine OZN so opredeljeni postopki in ukrepi OZN, v primeru ogroženosti mednarodnega miru in varnosti. Varnostni svet ima pri zagotavljanju svetovnega miru na voljo uporabo različnih instrumentov. Kot skupen dogovor držav svetovne skupnosti za kršitelja predvidevajo vojaške in nevojaške sankcije OZN. Med najpomembnejše nevojaške sankcije sodijo: gospodarska blokada, prekinitve znanstveno-tehničnega, vojaškega in drugega sodelovanja, prekinitve diplomatskih stikov itd. Vojaški ukrepi OZN proti državi, ki ogroža mednarodni mir in varnost pa sta dve vrsti, in sicer: kaznovanje in prisila k spoštovanju miru (t.i. peace making operations) ter prekinitve sovražnosti in vzpostavitve miru (t.i. peace keeping operations). Za izvajanje obeh se uporabljajo večnacionalne sile držav članic z postavitvijo za vsako operacijo posebej. Glede na svoje poslanstvo je OZN v boju proti terorizmu oblikovala mednarodno pravno zavezujoč okvir, pozvala k implementaciji le-tega ter sprejela tudi nekatere programe za njegovo reševanje.

OZN se je odzvala na 11. september z resolucijo 1368. Ta ostro obsoja teroristični napad v New Yorku, opredeljuje ga kot grožnjo mednarodnemu pravu in varnosti, kar pomeni, da lahko VS uporabi sredstva, ki mu jih daje na voljo VII. poglavje Ustanovne listine OZN. Ti so opredeljeni v členih Ustanovne listine OZN (39. do 42. člen). Poziva k sodelovanju vseh držav članic OZN pri iskanju odgovornih za napad in okrepitvi preventive in pregona<sup>6</sup>. Nato je VS 28. septembra sprejel še resolucijo 1373. Izhodišče te je, da uspešen boj proti terorizmu zahteva usklajeno delovanje svetovne skupnosti ter preventivno delovanje še preden pride do grožnje. To resolucijo izkoriščajo ZDA za svoje posege proti terorizmu. Tolmačijo jo tako, da lahko brez odobritve Varnostnega sveta OZN izvajajo protiteroristične operacije, kot je na primer Irak. V njej je poleg obsodbe dejanja poziva k mednarodni izmenjavi informacij, ter k temu, da vse vpletene v teroristična dejanja postavijo pred sodno odgovornost. V 3. poglavju pod alinejo »e« poziva k polni implementaciji relevantnih mednarodnih dokumentov s področja boja proti terorizmu. Države članice poziva naj preprečijo in preganjajo financiranje terorističnih dejanj, naj

---

<sup>6</sup> (UN <http://www.un.org/english/>)

preprečijo oboroževanje terorističnih skupin ter naj le-tem ne nudijo nobene podpore. VS je v tej deklaraciji ustanovil tudi protiteroristični odbor, ki nadzoruje izvajanje resolucije.

Skupno je 13 multilateralnih konvencij (dejansko 12 plus 1, ki je sprejeta po 11. septembru) in protokolov rezultat dolgoletnih prizadevanj obravnave terorizma zadnjih dveh desetletij prejšnjega stoletja Organizacije združenih narodov, Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO), Mednarodne pomorske organizacije (IMO) in Mednarodne agencije za atomsko energijo (IAEA) kot specializirane institucije OZN. Temeljni mednarodnopravni instrumenti pri urejanju boja proti terorizmu opredeljujejo odgovornosti suverenih držav in njenih vlad za reševanje terorizma. Te konvencije in protokoli so na ravni OZN mednarodni instrumenti univerzalnega značaja, konvencije ICAO, IMO in IAED pa so posvečene posameznim konkretnim področjem. Slovenija je 7 od teh nasledila po razpadu SFRJ, ostale ratificirala, oziroma so še v postopku ratifikacije. Poleg teh je še nekaj resolucij s področja terorizma, vendar je spodaj naveden protiteroristični paket 13-ih konvencij in najpomembnejših protokolov. To so:<sup>7</sup>

1. Mednarodna konvencija o preprečevanju in kaznovanju kaznivih dejanj zoper osebe pod zaščito, vključno z diplomatskimi agenti (New York, 14. 12. 1973)  
Depozitar je GS OZN. Slovenija je Konvencijo nasledila.
2. Mednarodna konvencija proti jemanju talcev (New York, 17. 12. 1979)  
Depozitar je GS OZN. Slovenija je Konvencijo nasledila.
3. Mednarodna konvencija za zatiranje terorističnih bombnih napadov (New York, 15. 12. 1997)  
Depozitar je GS OZN. Ratificirana 18.2.2002.
4. Mednarodna konvencija o zatiranju financiranja terorizma (New York, 9. 12. 1999)  
Depozitar je GS OZN. Ratificirana 15.7.2004.
5. Konvencija o preprečevanju nezakonitih dejanj zoper varnost pomorske plovbe (Rim, 10.3. 1980)  
Depozitar je sekretariat IMO. Slovenija je Konvencijo nasledila.
6. Konvencija o kaznivih dejanjih in nekaterih drugih dejanjih, storjenih na letalih (Tokio, 14. 9. 1963)  
Depozitar je GS ICAO. Slovenija je Konvencijo nasledila.

---

<sup>7</sup> Navedene konvencije so dostopne na: <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>

7. Konvencija o zatiranju nezakonite ugrabitve zrakoplovov (Haag 16.12.1970).

Depozitar je Velika Britanija. Slovenija je Konvencijo nasledila.

8. Konvencija o zatiranju nezakonitih dejanj zoper varnost civilnega zračnega prometa (Montreal, 23. 9. 1971).

Depozitar je Velika Britanija. Slovenija je Konvencijo nasledila.

9. Protokol o zatiranju nezakonitih dejanj na letališčih za mednarodni civilni promet, s katerim se dopolni Konvencija o zatiranju nezakonitih dejanj zoper varnost civilnega zračnega prostora, sestavljena v Montrealu 23. septembra 1971 (Montreal, 1.3.1991)

Depozitarji so GS ICAO, Velika Britanija in Ruska federacija. Slovenija je Konvencijo nasledila.

10. Konvencija o fizičnem varovanju jedrskega materiala (Dunaj 3. 3. 1980)

Depozitar je GD IAEA. Slovenija je Konvencijo nasledila.

11. Konvencija o označevanju razstreliv zaradi odkrivanja (Montreal, 1. 3. 1991)

Depozitar je GS ICAO. Slovenija je Konvencijo ratificirala.

12. Protokol za preprečevanje nezakonitih dejanj zoper varnost ploščadi, postavljenih na epikontinentalnem pasu (Rim, 10. 3. 1988)

Depozitar je sekretar IMO. RS je pristopila 16. oktobra 2003. Ratifikacija je v postopku.

13. Mednarodna konvencija o zatiranju dejanj jedrskega terorizma (2005)

Ministrstvo za pravosodje je pripravilo pobudo za podpis.

Leta 2004 sta Varnostni svet in Skupščina OZN sprejela še pet resolucij, ki se nanašajo na terorizem:

- Resolucijo 1526, s katero želi okrepiti sankcije proti posameznikom in skupinam, ki so povezane s Talibani in Al Qaeda,
- Resolucijo 1530, ki obsoja teroristično dejanje marca 2004 v Madridu,
- Resolucijo 1535, ki ustanavlja Izvršni direktorat protiterorističnega odbora,
- Resolucijo 1540, ki zahteva, da se vse države prizadevajo za preprečevanje, širjenja orožij za množično uničevanje in
- Resolucijo 1566, ki ustanavlja delovno skupino VS za terorizem ter mednarodni sklad za žrtve terorizma.

Da pa v svetovni skupnosti še vedno ni poenotenega pogleda pri soočanju s terorizmom, dokazuje že podatek, da je od 191 članic OZN le 57 držav članic ratificiralo vseh 12 konvencij OZN proti terorizmu, 47 držav pa je takšnih, ki so ratificirale manj kot 6 konvencij (Vries, 2005: 7). Ves trud postane zaman, če tem ne sledi implementacija prevzetih obveznosti.

#### 4.2 ODZIV SVETA EVROPE NA GROŽNJE TERORIZMA

Svet Evrope (SE) je meddržavna regionalna organizacija, ki jo sestavlja 45 držav iz evropske regije, ki so sprejele načelo vladavine prava in, ki jamčijo človekove pravice in svoboščine vsakomur, ki je pod njeno oblastjo. Eden od najpomembnejših uspehov Sveta Evrope je bil sprejem Evropske konvencije o človekovih pravicah, ki je služila kot temelj za ustanovitev Evropskega sodišča za človekove pravice. Cilji Sveta Evrope so:

- varovati človekove pravice, pluralistično demokracijo in pravno državo,
- ozaveščati ljudi in spodbujati razvoj evropske kulturne prepoznavnosti in raznolikosti,
- iskati rešitve za težave, s katerimi se srečuje evropska družba (zapostavljanje manjšin, sovraštvo do tujcev, nestrpnost, varstvo okolja, kloniranje ljudi, aids, mamila, organiziran kriminal itd.),
- pomagati pri uveljavljanju trdne demokracije v Evropi s podporo političnim, zakonodajnim in ustavnim reformam.

Glede na svoje poslanstvo se je tudi Svet Evrope vključil v reševanje problema terorizma. V obdobju pred napadom na ZDA je sprejel 4 mednarodne konvencije, najpomembnejša je Evropska konvencija o zatiranju terorizma iz leta 1977. To konvencijo je ratificiralo 31 držav. Teroristična dejanja v ZDA leta 1991 so SE vzpodbudila k ponovnemu iskanju rešitev, kako učinkovito implementirati mednarodne pravne akte, namenjene preprečevanju teh kaznivih dejanj. Odbor ministrov SE je po 11. septembru v svoji izjavi pozval države naj pristopijo k mednarodnim konvencijam in k dopolnitvi Evropske konvencije o zatiranju terorizma. Parlamentarna skupščina SE pa je z resolucijo 1534 pozvala k sprejetju mednarodnega instrumenta, ki bi vseboval podrobno opredelitev pojma terorizem ter k oblikovanju učinkovitega mednarodnega mehanizma za boj proti storilcem takšnih ravnanj. Na tej podlagi je izdelan še Protokol o dopolnitvi Evropske konvencije o zatiranju terorizma (Strasbourg, 15. 5. 2003). Poleg Evropske konvencije o zatiranju terorizma in pripadajočega Protokola o dopolnitvah je na področju

preprečevanja terorizma pomembnih še nekaj konvencij Sveta Evrope, posebej konvencija SE o preprečevanju terorizma. Uvrstitev teh v seznam naj bi bil konkreten prispevek SE v boju zoper terorizem. To so:

1. Evropska konvencija o zatiranju terorizma (Strasbourg, 27. 1. 1977)<sup>8</sup>

Depozitar je GS SE. Slovenija je Konvencijo ratificirala 14.9.2000.

2. Evropska konvencija o prenosu podatkov v kazenskih zadevah (Strasbourg, 15. 5. 1972)

Depozitar je GS SE. Slovenija je Konvencijo podpisala 24.6.02, je v postopku ratifikacije.

3. Konvencija o odškodnini žrtvam nasilnih dejanj (Strasbourg, 24. 11.1983)

Ministrstvo za pravosodje pripravlja pobudo za podpis.

4. Konvencija o kibernetiski kriminaliteti ( Budimpešta, 22./23. 11. 2001)

Depozitar je GS SE. Slovenija je Konvencijo ratificirala 20. 5. 2004, prav tako tudi protokol k Cyber Crime Convention.

5. Protokol o dopolnitvi Evropske konvencije o zatiranju terorizma Strasbourg, 15. 5. 2003,

Depozitar je GS SE. Slovenija je protokol ratificirala 9.4.2004

6. Konvencija SE o pranju denarja, financiranju terorizma, odkrivanj, zasegu in zaplombi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem (odprta za podpis)

7. Konvencija SE o preprečevanju terorizma (odprta za podpis)

Slovenija je te ratificirala, dve pa sta še v postopku ratifikacije.

#### 4.3 ODZIV ORGANIZACIJE ZA VARNOST IN SODELOVANJE V EVROPI NA GROŽNJE TERORIZMA

---

<sup>8</sup> Vse navedene konvencije sveta Evrope so prikazane v knjigi The fight against terrorism, Council of Europe standards (Strasbourg 2004) in [http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM-8&CL\\_ENG,5.1.2006](http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM-8&CL_ENG,5.1.2006)

OVSE (Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi) sestavlja 57 držav članic, razprostira se po evropskem in severnoameriškem kontinentu ter celotnem prostoru nekdanje Sovjetske zveze, danes zveze neodvisnih držav. Je največja regionalna varnostna organizacija na svetu. Zagotavljanje varnosti s strani OVSE temelji le na mednarodnem sodelovanju, za razliko od OZN je le politično zavezujoča in ne pravno zavezujoča mednarodna varnostna organizacija. Ta fleksibilna in prilagodljiva regionalna varnostna organizacija je tudi napravila zelo velike premike v pristopu mednarodni varnosti. S Helsinško listino je postavila temelje evropskega in mednarodnega sodelovanja. S Pariško listino za novo Evropo je opredelila temelje demokratične Evrope: odgovornost za mir, varnost in stabilnost na prostoru OVSE. Imela je pomembno vlogo tudi pri oblikovanju evropske varnosti v času opuščanja hladne vojne in komunističnih ureditev. Veliko je prispevala k nadzoru nad oborožitvijo in na omejevanju aktivnosti terorističnih skupin. Njen prispevek je prav na področju nadzora nad oborožitvijo in razoroževanjem.

Strateške naloge njenega delovanja so:

- a) utrjevanje skupnih vrednot držav članic in izgradnja demokratične družbe, ki temelji na vladavini prava,
- b) preprečevanje lokalnih konfliktov ter stabilizacija in vzpostavljanje miru na konfliktih področjih,
- c) soočanje z varnostnimi grožnjami ter preprečevanje nastajanja novih političnih, ekonomskih in socialnih razlik.

Temeljni dokument OVSE predstavlja Helsinška sklepna listina<sup>9</sup>, ki definira zaveze na politično-vojaškem, ekonomskem in okoljevarstvenem področju ter področju človekovih pravic. Helsinška sklepna listina potrjuje 10 načel miroljubnega sožitja, s katerimi so vzpostavljeni temeljni standardi o odnosih med državami ter standardi ravnanja držav do svojih državljanov: 1. suverena enakost držav, 2. izogibanje grožnji s silo in njeni uporabi, 3. nedotakljivost meja, 4. ozemeljska celovitost države, 5. mirno reševanje sporov, 6. nevmešavanje v notranje zadeve, 7. spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin 8. enakopravnost in samoodločbe narodov, 9. sodelovanje med državami in 10. izpolnjevanje obveznosti do mednarodnega prava. Na podlagi teh so vzpostavljene tri dimenzije sodelovanja in delovanja OVSE:

- a) politično-vojaški vidiki varnosti,

---

<sup>9</sup> Dokumenti OVSE so dostopni na: <http://www.osce.org>., OVSE 30 let po Helsinkih, MZZ, Ljubljana 2005 in Conference on Security and Co-operation in Europe – Final Act str.5-11

- b) sodelovanje na ekonomskem, znanstvenem, tehnološkem in okoljskem področju in
- c) sodelovanje na humanitarnem in ostalih področjih (človekove pravice, sodelovanje na področju kulture in izobraževanja).

Glavne naloge organizacije so: ukrepi za krepitev zaupanja in varnosti, zgodnje opozarjanje, preventivna diplomacija, preprečevanje konfliktov, pokonfliktna obnova, varstvo človekovih pravic, nadzor nad oborožitvijo in razoroževanjem, krepitev civilne družbe, demokratizacija, izgradnja institucij demokratične in pravno urejene družbe, opazovanje volitev, vzpostavitev sodnega sistema, usposabljanje policije ter boj proti terorizmu in organiziranem kriminalu ter trgovini z ljudmi.

OVSE v boju proti terorizmu deluje na podlagi mednarodno pravnega okvirja OZN in na podlagi Helsinške listine mednarodnih načel ter Pariške listine o novi Evropi. V okviru teh in 13-ih mednarodnih konvencij in protokolov OZN predstavljajo pravni okvir boja proti terorizmu. Krovni dokument, ki ga je sprejel Stalni svet OVSE na ta novi izziv, se imenuje »OVSE Strategija zoper grožnje varnosti in stabilnosti v 21. stoletju«<sup>10</sup>. Z njo odpira širši proces reševanja družbenih, političnih, ekonomskih, ekoloških in humanitarnih vprašanj. Je dokument, ki prispeva k demokratičnim transformacijam v prostoru OVSE, sodelovanju in dialogu. S prenovljenim konceptom kooperativne varnosti odpira politični dialog med Evropo in ZDA ter Azijo. Krepi politično vlogo OVSE. Na politični ravni pogloblja sodelovanje z in med državami ter koordinacijo s telesi in institucijami OVSE. Bistvo dokumenta so tudi nove modalitete kooperacije na internacionalni, regionalni in subregionalni ravni. V sodelovanju z mednarodnimi institucijami in telesi uvaja »ad-hoc« konsultativna telesa in mehanizme za delovanje z drugimi organizacijami in institucijami. To je prvi dokument OVSE, ki principe in instrumente OVSE širi v okolje izven prostora OVSE predvsem na področje robnih držav (Mediterran in Azija). Odpira dialog z mediteranskimi in azijskimi partnerji. Prenaša nadzor nad oborožitvijo in ukrepe za krepitev zaupanja v robne države izven aplikacijske cone OVSE.

Strategija podaja nove pristope v zagotavljanju varnosti in obvladovanju kriz. Podaja smernice za delovanje OVSE v času naraščajoče soodvisnosti v procesu globalizacije in smernice, kako zagotavljati varnost in stabilnost in obvladovati sodobne grožnje. Zato

---

<sup>10</sup> Maastricht- 2003 OSCE Decisions str. 17-28, SEC.DOC/1/04 May 2004)

drugače kot v preteklosti strukturira varnostno okolje in svoj odnos do nastalih groženj. Grajena je na spremenjeni paleti groženj in spoznanju, da sodobne varnosti in stabilnosti ni možno zagotavljati brez sodelovanja mednarodne skupnosti. Je instrument, ki daje vidno mesto zgodnjemu opozarjanju in preventivi pred konflikti. Vzroke kriz definira kot posledice destabilizacije, terorizma in razvoja, omejevanja svobod in pravic, negativne družbenoekonomske značilnosti na političnem, ekonomskem in okoljevarstvenem področju in posledično na vojaškem področju. Zelo poglobljeno pristopa h kriznemu managementu in pokonfliktni rehabilitaciji. Sledijo ji razni akcijski načrti, projekti in programi. Te je potrebno razvijati in implementirati, saj se nanašajo na boj proti terorizmu, na strpnost in toleranco itd.

Na vojaško-političnem področju strategija izhaja iz zmanjšanih vojaških kapacitet v Evropi, jasno govori o spremenjeni naravi grožnje z vojaškimi sredstvi. Grožnje vojaško-politične narave dokument obravnava kot asimetrične, zelo kompleksne, nepredvidljive, prepletene z nedržavnimi dejavniki, terorizmom in kriminalnimi združbami, agresivnim nacionalizmom, netoleranco, rasizmom, antiislamizmom, antiarabizmom, antisemitizmom, ilegalnimi transferji od malega in lahkega orožja do orožja in materialov za masovno uničevanje itd. Ko govori o dejavnih kriz, v ospredje postavlja nedržavne dejavnike, izbruh kriz izven prostora OVSE s posledicami v prostoru OVSE. Posebni poudarki so na transparentnosti in krepitvi zaupanja. Za delo na vojaškem političnem področju izpostavlja asimetričnost, kompleksnost, nepredvidljivost in prepletenost nedržavnih dejavnikov in terorizma. Pri grožnjah vojaško-politične narave uvaja v svoj delokrog tudi zamrznjene konflikte. Strategija nalaga posodobitev obstoječih instrumentov za krepitev zaupanja ter razvoj nekaterih novih orodij OVSE na treh področjih:

- a) instrumenti nadzora nad oborožitvijo,
- b) instrumenti razoroževanja in
- c) instrumenti neproliferacije.

V svojih programih na področju terorizma sledi akcijskemu načrtu OVSE, ki je bil sprejet v Bukarešti<sup>11</sup>. Ta nalaga svojim članicam polno implementacijo 12-ih konvencij in protokolov in izdelavo načrta aktivnosti ter izdelavo ocene prilagojenosti vseh orodij in instrumentov OVSE v borbi proti terorizmu. Nalaga tudi izmenjavo informacij, vzpostavlja nekatere oblike organiziranosti OVSE v boju proti terorizmu, uvaja posebnega koordinatorja OVSE za terorizem in lastno protiteroristično strukturo REAKT. Nalaga tudi

---

<sup>11</sup> Bukarešta-2001 OSCE Decisions str. 12-18, SEC.DOC/1/02 April 2002)



ustanavljanje protiteroristične skupine, ki se ukvarja s problemom terorizma, delovanje mreže kontaktnih oseb v prestolnicah za koordinacijo in izmenjavo informacij. OVSE je začel tudi s projekti o doseganju najvišjih standardov upravljanja meja, borbe proti nediskriminaciji, boja proti trgovini z ljudmi, izboljšanja enakopravnosti spolov, izboljšanja na področju ksenofobije, rasizma in antisemitizma, varnosti potnih listin, varnosti kontejnerskih pošilk in zlorabe interneta s strani teroristov.

Na področju nadzora nad oborožitvijo in ukrepov za krepitev zaupanja (CSBM) je za področje terorizma izdelan poseben OVSE akcijski načrt. Ta je naložil prevetritev vseh orodij vojaško-politične narave za potrebe boja proti terorizmu. OVSE na področju boja proti terorizmu nadzira implementacijo zavez s področja nadzora nad oborožitvijo, ukrepov za krepitev varnosti in zaupanja ter ravnanje in trgovanje ter uničevanje lahke oborožitve (SALW)<sup>12</sup>. Prav tako je pri posameznih državah članicah pričel s projektom uničevanja presežkov konvencionalne oborožitve zastarelega streliva in eksplozivov, ki obsega uničevanje nekaj tisoč milijonov ton tega<sup>13</sup>. Izvedena je tudi adaptacija kodeksa vedenja in vojaško-političnih razmerij s terorizmom, sprejeli so mednarodne zaveze, s katerimi se preprečuje nezakonito trgovanje z lahkim orožjem in lahкими protiletalskimi sistemi (MANPADS),<sup>14</sup> uveden je končni certifikat pri prodaji lahke oborožitve, določene so procedure in izvozni postopki do končnega uporabnika glede SALW in tako so preprečili oziroma vsaj zmanjšali promet tega na ilegalnem tržišču<sup>15</sup>.

Navedeni dokumenti OZN in Sveta Evrope so mednarodno pravno zavezujoči, kar pomeni, da jih morajo države članice ter mednarodne organizacije vnesti v svoj ustavni in zakonski red. Navedeni dokumenti OVSE pa so le politično zavezujoči. Z njimi so se države članice OVSE le politično zavezale, da jih bodo izvajale. Vse države članice EU so članice OZN, Sveta Evrope in OVSE.

---

<sup>12</sup> Maastricht- 2003 OSCE Decisions, SEC.DOC/1/04, May 2004, str. 277-278 odločitev FSC 503 in PC 561 od 25.9.2003 je sprejet priročnik Best practice guides on SALW

<sup>13</sup> Maastricht- 2003 OSCE Decisions, SEC.DOC/1/04, May 2004, str. 282-291 OSCE Dokument on Stockpiles of Conventional Ammunition

<sup>14</sup> Odločitev Ministrskega sveta OVSE 2004 v Sofiji OSCE, št. 7/03, Man-Portable Air Defence Systems

<sup>15</sup> Odločitev Ministrskega sveta OVSE 2004 v Sofiji OSCE, standard Elements, of End-User Certificates and Verification Procedures for SALW Export

## 5 ODZIV EVROPSKE UNIJE NA GROŽNJE TERORIZMA

Reševanje varnostnih vprašanj v EU je težko razumeti brez poznavanja njene zgradbe, ustroja njenega pravnega reda, načinov usklajevanja in odločanja ter načel njenega delovanja na področju boja proti terorizmu. Takšna EU kot je sedaj<sup>16</sup> združuje elemente klasične mednarodne organizacije in nekakšne zveze suverenih držav. Na področjih Evropske skupnosti je razvila nekatere elemente tako imenovane supernacionalnosti. Na področjih skupne zunanje in varnostne politike (SEZVP) ter sodelovanja na področju notranjih, pravosodnih in kazenskih zadev, kamor spada tudi terorizem, pa je ohranila medvladno obliko sodelovanja. Predstavljena dvojnost se odseva v njenem svojevrstnem pravnem redu in institucionalnem okvirju. Pravni red EU zajema celotno zakonodajo (evropske zakone, evropske okvirne zakone, evropske uredbe, evropske odločbe, priporočila in mnenja), politične usmeritve, sodno prakso, Sodišče ES in obveznosti, ki so jih pogodbeno sprejele države članice v različnih postopkih ob udeležbi številnih akterjev. Ob tem so države članice na ravni EU ustanovile skupne institucije in organe, na katere so prenesle izvrševanja dela svojih suverenih pravic. Tako so si zagotovile sodelovanje in odločanje pri številnih vprašanih skupnega interesa, s povezovanjem pa pridobile moč in svetovni vpliv. Sedaj pristojnosti posameznih institucij EU izhajajo iz ustanovitvenih pogodb na način, da jih opravljajo kolektivno in se medsebojno nadzorujejo pri delovanju. Tu gre za dinamičen proces, v katerem dobivajo institucije in organi EU vedno večje pristojnosti iz sfere suverenih držav članic. Kljub temu imajo države članice še vedno polni nadzor nad procesi odločanja o zunanji varnostni in obrambni politiki. Boj proti terorizmu je pravzaprav prvi stebrni preizkus EU v vlogi

---

<sup>16</sup> Evropsko združevanje temelji na ustanovitvenih pogodbah ter njihovih dopolnitvah in spremembah. Temeljne ustanovitvene pogodbe so Pogodba o ustanovitvi evropske skupnosti za premog in jeklo iz leta 1951 (PESPJ), Pogodba o ustanovitvi evropske skupnosti za atomsko energijo (PESAE) in Pogodba o ustanovitvi evropske gospodarske skupnosti (PEGS). PESPJ je bila ustanovljena za 50 let njene ustanovne članice so bile Francija, Nemčija, Italija in države Beneluxa (Belgija, Nizozemska in Luksemburg) in danes ne velja več. Procese, ki vodijo k vzpostavitvi evropskega skupnega trga, je bilo potrebno nadgraditi in vzpostaviti tesnejše oblike integracije. Zato je s Pogodbo o ustanovitvi evropske gospodarske skupnosti 1987 leta v Rimu temeljito spremenjena. Ker je bilo potrebno razširiti formalne pristojnosti skupnosti in prilagoditi institucionalno organiziranost, je 1992 leta v Maastrichtu podpisana pogodba o Evropski uniji. S pogodbo o Evropski uniji (PEU) je bila ustanovljena Unija, ki temelji na evropskih skupnostih, dopoljenih s politikami in oblikami sodelovanja, ki jih uvaja ta pogodba. S to pogodbo so se tri evropske skupnosti integrirale v Evropsko unijo, razdeljeno na stebrno strukturo. Unija tako obsega tri stebre (gre za tako imenovano stebrno delitev), pri čemer ima vsak steber svoje posebnosti. Prvi steber EU obsega omenjeno Evropsko skupnost, drugi steber EU skupno zunanjo in varnostno politiko, in tretji steber EU policijsko in pravosodno sodelovanje in kazenske zadeve. Z Maastrichtsko pogodbo so države razširile svoje sodelovanje še na področje skupne zunanje in varnostne politike ter na področje notranjih zadev, pravosodja in kazenskih zadev. Nadaljnja razširitev pogodbe o Evropski uniji je izvedena z Amsterdamsko pogodbo oktobra 1997 leta, nato pa še v Nici 2001 leta. Ti prinašata reformo institucij EU, zagotavljata večjo operativnost in učinkovitost ter poglobljata sodelovanje in širitev EU. V praksi tako veljajo PESAE, PES in PEU z vsemi poznejšimi pogodbami in akti, ki so jih spreminjali in dopolnjevali. Zveza se je v tem času tudi širila. Šestim ustanovnim članicam so se 1973 leta pridružile še Velika Britanija, Irska in Danska, leta 1981 naprej so pristopile še Grčija, Španija, Portugalska, Švedska, Finska, Avstrija, maja 2004 še Češka, Slovaška, Poljska, Estonija, Litva, Latvija, Ciper, Malta, Madžarska in Slovenija, januarja 2007 pa še Romunija in Bolgarija. Tako EU obsega sedaj 27 članic. Proces spreminjanja in dopolnjevanja ustanovitvenih pogodb se bo zaradi boljšega delovanja nadaljeval. Pogodba o Ustavi za Evropo povezuje zdajšnje trojno stebrno organiziranost, toda kljub temu, da EU potrebuje novo institucionalno in funkcionalno reformo ter vrsto izboljšav, je usoda te je še negotova.

varnostnega akterja, saj zahteva zmogljivosti in resurse vseh treh stebrov (Gregory, 2005: 111). Evropska unija je namreč le okvir, ki povezuje vse tri stebre, vendar pri tem nima mednarodnopravne subjektivitete, to ima le Evropska skupnost oziroma I. steber. Šele pogodba za evropsko ustavo odpravlja ta problem in dodeljuje Uniji status pravne osebe. Ker sta pa II. in III. steber EU medvladna, ne more biti tukaj sprejeta nobena odločitev brez privolitve vseh članic. Tako še vedno spadajo posvetovanja o ukrepih iz II. stebra v pristojnost zunanjih ministrov držav članic EU. Posvetovanja o ukrepih iz tretjega stebra pa so v pristojnosti pravosodnih in ministrov za notranje zadeve članic EU<sup>17</sup>.

EU (in pred njo EGS) se je soočala z različnimi oblikami separatističnih in revolucionarnih terorističnih gibanj, vendar je na terorizmu gledala predvsem kot na notranjevarnostni problem oziroma na grožnjo nacionalnih dimenzij. Kljub temu je EGS v Londonu leta 1984 sprejela Deklaracijo o mednarodnem terorizmu. Tej je naslednje leto sledila Protiteroristična strategija EGS, s katero je ustanovljena evropska delovna skupina za boj proti terorizmu. Sklenjeno je sicer nekaj sporazumov na bilateralnem in multilateralnem nivoju<sup>18</sup>, vendar na ravni skupnosti ni nikoli zares zaživela. Tako njena naslednica EU za oblike »mega« terorizma sploh ni bila pripravljena<sup>19</sup>. To najboljše

---

<sup>17</sup> Z vsebinskega vidika se prvi steber nanaša predvsem na prosto gibanje državljanov, varstvo potrošnikov, posebne režime za tujce, izobraževanje, strokovno usposabljanje, raziskovanje in tehnologijo, usmeritve za evropska omrežja ter ukrepe za izboljšanje zdravstva in vzpodbujanje kulture, prometa, socialnih zadev, kmetijstva, razvoja, okolja, nanaša se tudi na regionalne in socialne sklade, vizumsko in azilno politiko, migracije, področje priseljevanja, meje, pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah in druge politike. Ta steber zajema nekatere instrumente v boju proti terorizmu: inciranje teroristov, pranje denarja, varnost transporta, kontrolo gibanja ljudi, civilno zaščito, zdravstveno pomoč, varnost civilnega letalskega prometa in nekatere socialne instrumente. Amsterdamska pogodba spreminja stebrno zgradbo EU. Spremenjeni tretji steber pokriva le še policijsko in sodno ter kazensko sodelovanje. Sem spada sodelovanje med policijami, carinski organi in drugimi državnimi institucijami s pomočjo EUROPOLA, sodelovanje med pravosodnimi in drugimi državnimi organi med državami članicami, izenačevanje kazenske zakonodaje. Zajema tudi delovanje proti terorizmu, tihotapljenju z drogami, orožjem in z ljudmi, kazniva dejanja proti otrokom, korupcija prevare. Delo v tem stebru temelji na medsebojnem dogovarjanju in načelu prostovoljnosti. Tudi II. steber ostaja v sferi medvladnega odločanja, na novo so pa opredeljene metode za doseganje ciljev. Zato večina odločitev, rešitev in ukrepov na področju SEVOP ni pravno zavezujočih, marveč temeljijo predvsem na političnih zavezah. Nobena odločitev tako ni sprejeta brez privolitve držav članic.

<sup>18</sup> Sporazumi te vrste so bili sklenjeni med državami Beneluxa, Nizozemsko in ZR Nemčijo, Francijo in ZR Nemčijo, Francijo in Italijo, nanašali pa so se na policijsko sodelovanje, sodelovanje med pravosodnimi organi, mejni nadzor, civilno zaščito, vzajemno pomoč na področju boja proti terorizmu itd. Leta 1976 je vzpostavljena med članicami skupnosti posebna medvladna skupina TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale). Skupina se je sestajala dvakrat letno na ravni ministrov za notranje zadeve. Imela je 4 delovne skupine, I. skupina je bila zadolžena za področje terorizma. Aktivnosti te skupine so pozneje vključeni v III. steber EU. Bila je soliden temelj neformalnega sodelovanja. Leta 1979 je sklenjen Dablinski sporazum, katerega namen je bil skleniti Evropsko konvencijo o zatiranju terorizma Sveta Evrope (Lasič 2005: 44).

<sup>19</sup> EU se je 2001 leta nahajala na stopnji razvoja, ki še ni omogočal uspešno sodelovanje na področju zoperstavljanja terorizmu. Problem pa ni bil v varnostnem deficitu, temveč v izmenjavi, posredovanju ter koordinaciji. Varnostno sodelovanje je potekalo, vendar na način, ki je predviden s standardi bilateralnega sodelovanja iz bilateralnih sporazumov. Ko pa gre za transnacionalne izzive, ti niso bili več zadostni. EU ni imela urejeno koordinacijo obveščevalne dejavnosti niti medsebojno izmenjavo informacij, zato v zatečeni situaciji sodelovanje ni bilo učinkovito. Baze podatkov držav EU na področju pravosodja in notranjih zadev ter obveščevalnih služb niso bile interoperabilne, usklajenost in mednarodna učinkovitost je bila majhna, potrebe po izboljšanju sodelovanja na ravni obveščevalnih služb, policijskih služb in pravosodnih organov pa ogromne. Konec leta 2001 večina držav EU ni imela urejenih predpisov ali členov za preganjanje terorizma. Samo v Franciji, Nemčiji, Italiji, Portugalskem, Španiji in Veliki Britaniji so imeli posebne zakone oziroma zakonske instrumente proti terorizmu. Oba pojma - terorist in terorizem - sta bila precizno uporabljena. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/CFSP/doc/com\\_01\\_521.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/CFSP/doc/com_01_521.pdf), 13.5.2005.

dokazuje dejstvo, da so teroristične napade na ZDA nemoteno načrtovali in pripravljali v Evropi.

Intenzivno se je EU začela ukvarjati s terorizmom šele po 11. septembru. Na dogodke v New York se je prvi v EU odzval 19. oktobra Evropski svet z izjavo, da se bo proti vsem oblikam terorizma bojeval povsod po svetu. Poudaril je še, da si bo prizadeval krepiti skupnost v boju proti terorizmu z okrepljenim sodelovanjem med operativnimi službami, odgovornimi za boj proti terorizmu. Povedal je še, da terorizem kot mednarodni in notranji problem ne zmore obvladovati nobena država sama. Unija je lahko učinkovita le, če tesno sodeluje z vsemi pristojnimi instrumenti znotraj države in s partnerji na bilateralni in multilateralni ravni. Nato so predsedniki vlad in držav na izrednem zasedanju Evropskega sveta 21.9.2001 pozvali k sklenitvi globalne koalicije proti terorizmu<sup>20</sup>. Tako je terorizem spremenil vlogo in delovanje EU na varnostnem področju. Ker je II. steber EU, kjer se izvajajo posvetovanja in sprejemajo odločitve o SEZVP, medvladni, ne more biti sprejeta nobena odločitev brez privolitve vseh članic. Tako so še vedno posvetovanja o ukrepih iz II. stebra v pristojnost zunanjih ministrov držav članic EU. Posvetovanja o ukrepih iz prvega in tretjega stebra pa so v pristojnosti finančnih, pravosodnih in ministrov za notranje zadeve članic EU<sup>21</sup>.

Svet EU za pravosodje in notranje zadeve, ki spada pod tretji steber organiziranosti EU, se je sestal naslednji dan na izredni seji in izpostavil boj proti terorizmu kot prioriteto nalogo v EU. Preučil je obstoječe mehanizme za boj proti terorizmu in sprejel ukrepe za krepitev boja proti terorizmu na naslednjih področjih: pravosodno sodelovanje, sodelovanje med policijo in obveščevalnimi službami, implementacija mednarodnopravnih protiterorističnih instrumentov, financiranje terorizma, ukrepi na mejah, letališčih in usklajevanje globalnega delovanja EU. V letu 2001 je na področju

---

<sup>20</sup> Poleg ZDA vseh članic in kandidatk EU je koalicija vključevala še Rusko federacijo ter nekaj arabskih in muslimanskih držav.

<sup>21</sup> Z vsebinskega vidika se prvi steber nanaša predvsem na prosto gibanje državljanov, varstvo potrošnikov, posebne režime za tujce, izobraževanje, strokovno usposabljanje, raziskovanje in tehnologijo, usmeritve za evropska omrežja ter ukrepe za izboljšanje zdravstva in vzpodbujanje kulture, prometa, socialnih zadev, kmetijstva, nanaša pa se tudi na razvoj, okolje, regionalne in socialne sklade, vizumsko in azilno politiko, migracije, področje priseljevanja, meje, pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah in druge politike. Ta steber zajema nekatere instrumente v boju proti terorizmu: iniciranje teroristov, pranje denarja, varnost transporta, kontrola gibanja ljudi, civilna zašita, zdravstvena pomoč, varnost civilnega letalskega prometa in nekateri socialni instrumenti. Amsterdamska pogodba spreminja stebrno zgradbo EU. Spremenjeni tretji steber pokriva le še policijsko in sodno ter kazensko sodelovanje. Sem spada sodelovanje med policijami, carinski organi in drugimi državnimi institucijami s pomočjo EUROPOLA, sodelovanje med pravosodnimi in drugimi državnimi organi med državami članicami, izenačevanje kazenske zakonodaje. Zajema tudi delovanje proti terorizmu, tihotapljenju z drogami, orožjem in z ljudmi, kazniva dejanja proti otrokom, korupcija prevare. Delo v tem stebru temelji na medsebojnem dogovarjanju in načelu prostovoljnosti. Tudi II. steber ostaja v sferi medvladnega odločanja, na novo pa so opredeljene metode za doseg ciljev. Zato večina odločitev, rešitev in ukrepov na področju SEVOP ni pravo zavezujočih marveč temeljijo predvsem na političnih zavezah. Nobena odločitev tako ni sprejeta brez privolitve držav članic.

boja zoper terorizem Svet EU sprejel še nekatere ukrepe. Tako je v decembru pripravljen seznam terorističnih organizacij in oseb, ustanovljen je Odbor strokovnjakov za terorizem in Delovna skupina za terorizem,<sup>22</sup> ki sta zadolžena, da pripravita nadaljnje protiteroristične konceptualne in sistemske rešitve v EU.

Evropski svet je junija 2002 sprejel Akcijski načrt za boj proti terorizmu<sup>23</sup>. Iz tega izključno protiterorističnega načrta je razvidno, da protiteroristična dejavnost zajema vse politike EU, da je za zoperstavljanje terorizmu potrebno usklajeno delovanje vseh treh stebrov EU in zajema opredelitev uporabe policijskih, pravosodnih, obveščevalnih, vojaških in drugih instrumentov<sup>24</sup>. Natanko eno leto in pol po terorističnem napadu v ZDA je bil na isti dan marca meseca 2003 izveden v Madridu prvi teroristični napad Al-Qaede v Evropi. Terjal je 191 žrtev. Nevidno podzemlje terorizma je prineslo ne samo strah pred fizičnimi napadi, marveč tudi zaskrbljenost zaradi nekaterih hudih spoznanj. Kmalu so ugotovili, da so teroristični napad izvedli tudi ljudje, ki so našli nove življenjske in duhovne perspektive v španski družbi in kot priseljenci zavestno sprejeli njeno družbo in njene življenjske vrednote. Madridski teroristični napad je zelo prestrašil in streznil Evropo. Evropa je spoznala, da je napadena država, ki se je izpostavila kot privržena zaveznica ZDA s svojimi silami v ameriški »koaliciji voljnih« v protiteroristični vojni v Iraku. Madrid je EU tudi opozoril, da tarča terorizma ni samo oddaljena Amerika, marveč tudi Evropa. EU se je začela soočati s grožnjo, ki bo trajala vsaj tako dolgo kot hladna vojna in zato je potrebno boj proti terorizmu postaviti v spremenjen dolgoročen koncept preprečevanja in soočanja in več storiti na implementaciji že dogovorjenega. Zadev se je lotila preventivno in konceptualno. Najprej je okrepila izvajanje sprejetih preventivnih ukrepov in začela bolj intenzivno koordinirati na ravni operativne politike ter graditi protiteroristični sistem. Hkrati pa je začela oblikovati koncept boja proti terorizmu na ravni učinkovitega multilaterizma. Na Madrid se je najprej odzvala z Deklaracijo o solidarnosti predsednikov vlad in držav, nato pa še 25.3.2004 z Deklaracijo o boju proti terorizmu<sup>25</sup>. Ta navaja sedem strateških ciljev boja proti terorizmu: poglobljanje mednarodnega sodelovanja in krepitev mednarodnih prizadevanj za boj proti terorizmu; omejevanje dostopa teroristom

---

<sup>22</sup> Committee of Experts on Terrorism and Council Working Party on Terrorism

<sup>23</sup> (EU Plan of Action on Combating Terrorism, <http://ue.eu.int/uedocs/csmUpload/pdf,1.6.2002>).

<sup>24</sup> Z Akcijskim načrtom je v boj proti terorizmu (poleg notranjih zadev in pravosodnega sodelovanja III. stebra) vključen tudi drugi in prvi steber organiziranosti EU. Namreč, Amsterdamska pogodba je obstoječo stebrno delitev (I. steber skupna ekonomska in monetarna politika, II. steber skupne zunanje in varnostne zadeve) nadgradila s prostim pretokom oseb (politika vizumov, in nadzor nad zunanjimi mejami, azil in priseljevanje, pravosodno sodelovanje v carinskih zadevah, carinsko sodelovanje in boj proti finančnemu kriminalu) in prenesla v I. steber. V okviru drugega stebra, ki se nanaša na skupno zunanjo in varnostno politiko, je bilo doseženo soglasje glede sodelovanja med obveščevalnimi službami, dosežen pa je bil tudi dogovor glede preprečevanja širjenja orožij za množično uničevanje in nadzor nad oborožitvijo. (Gregory, 2005: 1122).

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

do finančnih in drugih ekonomskih virov; povečanje sposobnosti organov EU in držav članic za izvajanje postopkov preiskave in pregona teroristov ter preprečevanje terorističnih napadov; zaščita mednarodnega prometa in zagotavljanje učinkovitega sistema mejnega nadzora; krepitev sposobnosti EU in držav članic za obvladovanje posledic terorističnega napada; obravnavanje dejavnikov, ki vzpodbujajo podpiranje terorizma in novačenja teroristov; in izvajanje zunanjepolitičnih aktivnosti EU, ki bodo še posebej usmerjene na tiste prednostne tretje države, kjer je potrebno okrepiti sposobnosti bojevanja proti terorizmu ali zavezanost k boju proti terorizmu.

Evropski svet EU je nato 12. decembra 2003 sprejel evropsko varnostno strategijo in Evropa je prvič dobila krovni konceptualen dokument na področju varnostne politike EU<sup>26</sup>. V tej je terorizem opredelila kot globalno in strateško nevarno grožnjo evropski varnosti in stabilnosti. Tudi ta presega stebrno strukturiranost EU, kar zahteva v zoperstavljanju grožnji terorizma povezovanje s spletom instrumentov (obveščevalnih, policijskih, vojaških pravosodnih, komunikacijskih, finančnih itd) in aktivno multilateralno delovanje na preprečevanju.

Sledil je drugi teroristični napad na Evropo. Tokrat na največjega ameriškega zaveznika v vojni v Iraku, Veliko Britanijo. Po terorističnih napadih v Londonu 7.6.2004 je EU 17.6.2004 potrdila dopolnjeni in revidirani akcijski načrt EU za boj proti terorizmu, v katerem je tudi določila roke za izvedbo ukrepov<sup>27</sup>. Čeprav vsebuje že znane ukrepe iz Akcijskega načrta, sprejetega septembra 2002, je v tem bolj poudarjen dolgoročni značaj ciljev in ukrepov, opredeljeni so pa tudi roki implementacije, ki so že usklajeni s cilji EU varnostne strategije in s Strategijo EU za boj proti terorizmu, ki pa je bila takrat šele v postopku verifikacije.

Londonski napadi so pospešili postopke in Svet Evrope je 5.11.2004 sprejel dolgo pripravljani Haaški program o partnerstvu za evropsko prenovu na področju svobode, varnosti in pravice do zakonitosti v EU<sup>28</sup>. To ni protiteroristični program kljub temu, da obravnava tudi terorizem. To je zelo obsežen dolgoročen in pomemben program, s katerim želi EU doseči širšo prenovitev na področju svobode, varnosti in pravice do zakonitosti že zaradi prihajajočega opuščanja notranjih meja Unije. Unija ga uvršča kot dolgoročen projekt med svoje najpomembnejše prednostne naloge. Podaja strateški

---

<sup>26</sup> A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12. December 2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

<sup>27</sup> EU Plan of action on Combating Terrorism- Update ([http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/4797Conceptual\\_ESDP.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/4797Conceptual_ESDP.pdf), 10.10.2005).

<sup>28</sup> Hague Programme, <http://www.statewatch.org/news/2004/oct/hague-programme-draft.pdf>, 12.7.2005.

okvir, določa cilje in predvideva pripravo strategije o zunanji razsežnosti politike (pravosodje in notranje zadeve) Unije. Haaški program je usklajen z akcijskimi načrti za boj proti terorizmu, boj proti drogam, ki je v postopku odobritve, z revidiranim akcijskim načrtom boja proti terorizmu ter s strategijo o notranjih vidikih območja svobode varnosti in pravice. Ta prožni načrt je na koncu leta 2006 dopolnjen. Na podlagi tega Evropski svet oblikuje zakonodajne in operativne prednostne naloge na področju pravosodja in notranjih zadev ter tako zagotov usklajenost pravnih instrumentov. Haaški program, ki zajema zelo široko področje delovanje EU, ima za razliko od akcijskega načrta za boj proti terorizmu širši politični pomen.

Poleg navedenih je EU leto pozneje sprejela 1. 12. 2005 še Strategijo EU za boj proti terorizmu<sup>29</sup>. Decembra 2005 je Svet EU sprejel ukrepe na področju financiranja terorizma in Strategijo EU za boj proti radikalizaciji in rekrutiranju za terorizem. S tem je EU zaokročila konceptualno fazo boja proti terorizmu. Zaradi neenotnosti je premalo napravljeno na področju skupne zunanje in varnostne ter obrambne politike. Dolgotrajno in naporno medvladno usklajevanje so pospešili dogodki, na katere se je bilo potrebno odzivati. To je tudi razlog za konceptualno in sistemsko nesistematičen pristop EU v boju proti terorizmu. EU je namreč najprej sprejemala razne akcijske načrte in programe in šele nato Evropsko varnostno strategijo in na koncu Evropsko protiteroristično strategijo. Obe strategiji in akcijski načrti tvorijo celoto na področju kolektivne Evropske varnosti in varnosti držav članic. Ne glede na način in čas nastanka, bodo v prihodnje dokumenti obravnavani po ustaljenem konceptualnem in sistemskem redu.

## 5.1 POGLEDI VARNOSTNE STRATEGIJE EU NA SPREMEMBE V MEDNARODNEM OKOLJU, NA NOVE IZZIVE IN GROŽNJE TER NAČIN NJIHOVEGA REŠEVANJA

Širjenje demokracije in pravne države ter spremenjeni odnosi med državami, sodelovanje in pospešen razvoj, uresničujejo vizijo združene in mirne celine. Evropa v primerjavi s svojo zgodovino še nikoli ni bila tako uspešna, tako varna in tako svobodna. Kljub temu prinaša 21. stoletje poleg novih priložnosti tudi nove nevarnosti. Po Evropski varnostni strategiji, ki nosi ime »Varna Evropa v boljšem svetu«, se Evropa sooča z novimi izzivi in kompleksnimi problemi ter drugačnimi oblikami ogrožanja varnosti. Teh nobena država ne more več reševati sama, niti v lastnem okolju.

---

<sup>29</sup> Strategija EU za boj proti terorizmu, Bruselj, 30. november 2005. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/05/st14469-re04.sl05.pdf>.

Evropska unija lahko veliko prispeva k uresničevanju priložnosti in k obravnavanju groženj. Evropska priložnost je, da prispeva k učinkovitemu sistemu, ki vodi k bolj poštenemu, varnemu in bolj združenemu svetu. Pri obravnavanju groženj pa se mora soočiti z izzivi globalne varnosti, ki vedno bolj povezujejo notranje in zunanje vidike varnosti. Evropske države si prizadevajo za miroljubno reševanje sporov in so pripravljene deliti odgovornost za globalno varnost<sup>30</sup>.

Živimo v svetu z večjimi obeti, ki ga spremljajo dinamične, manj vidne in manj predvidljive grožnje. Predpogoj za razvoj je varnost. Razvoj nudi mnoge priložnosti, hkrati pa je povečal evropsko odvisnost in s tem ranljivost. Napad na katero koli državo članico EU ni verjeten, nove nevarnosti so postale bolj zapletene, povzročajo jih vrsta drugih dejavnikov. Povečala se je odvisnost na področju infrastrukturnih povezav, na področju transporta, energije, informacijskih mrež in drugih področij. Odvisnost Evrope od energije in virov, v prihodnosti tudi od vode, se bo v naslednjih desetletjih še povečala<sup>31</sup>. Odvisnost na teh področjih lahko hitro ogrozi Evropo. Številne države in regije, od katerih je odvisen evropski razvoj, so ujete v krog konfliktov, negotovosti in revščine. Ti uničujejo državno in socialno infrastrukturo, odvrta naložbe in onemogočajo normalno gospodarsko dejavnost. Izzivajo širše gospodarske politične in humanitarne težave<sup>32</sup>. Spremljajo jih terorizem in organizirani kriminal.

V večjem delu sveta onemogočajo razvoj tudi bolezni, revščina, neizmerno trpljenje. Tudi te težave so povezane z varnostjo. AIDS je zdaj ena izmed najbolj pogubnih pandemij v zgodovini človeštva in vpliva na razpad družb. AIDS in nove bolezni, npr. mutacija virusa ptičje gripe, se lahko hitro širijo in postanejo globalna grožnja. Tudi disfunkcionalne družbe ter eksplozivna rast prebivalstva v soseščini predstavljajo težave za Evropo.

Spremenile so se tudi grožnje, ki so odvisne tudi od naših dejanj. Ta varnostna strategija EU obravnava in zajema terorizem, širjenje orožja za množično uničevanje, regionalne konflikte, propade držav in organizirani kriminal.

---

<sup>30</sup> Evropska unija šteje 27 držav članic s skupno 487 milijonov prebivalcev. Ostvarja četrtno svetovne bruto domače proizvodnje (BDP). S to močjo je zaupanja vreden in učinkovit dejavnik, ki ima na razpolago vrsto instrumentov.

<sup>31</sup> Evropa je največji uvoznik nafte in plina na svetu. Sedanji uvoz predstavlja približno 50 % današnje porabe energije, do leta 2030 bo porasel na 70 %. Večina uvožene energije prihaja iz Zaliva, Rusije in Severne Afrike. Po drugi strani pa Evropa prideluje viške hrane.

<sup>32</sup> Od leta 1990 je v vojnah umrlo skoraj štiri milijone ljudi. Več kot 18 milijonov ljudi po vsem svetu je zaradi konfliktov zapustilo svoje domove. Vsako leto umre v svetu okoli 45 milijonov ljudi zaradi lakote in podhranjenosti. Skoraj tri milijarde ljudi, oziroma polovica svetovne populacije, se preživlja z manj kot dvema evroma dnevno.



**Terorizem:** predstavlja veliko strateško grožnjo celotni Evropi. Najnovejši val terorizma ima globalne razsežnosti, povezan pa je z nasilnim verskim ekstremizmom. Njegovi vzroki so zapleteni in vključujejo pritiske modernizacije, kulturne, socialne in politične krize ter odtujitev mladih ljudi, ki živijo v tujih družbah. Slednji je tudi del evropske družbe. Evropa je lahko cilj ali izhodišče za teroristična dejanja.

**Širjenje orožja za množično uničevanje** je potencialno največja grožnja za Evropo. Režimi mednarodnih pogodb in nadzora oborožitve so omejili potenciale orožja za množično uničevanje ter upočasnili njegovo širjenje. Obdobje tekmovanja v oborožitvi z orožjem za množično uničevanje, zlasti na Bližnjem vzhodu, in širjenje raketne tehnologije postaja nepredvidljivo in lahko ogrozi tudi Evropo. Napredek v biološki in kemični znanosti lahko v naslednjih letih poveča moč orožja za množično uničevanje. Nevarnost, da teroristične skupine pridobe orožje za množično uničevanje, je zastrašujoča<sup>33</sup>.

**Regionalni konflikti:** večina teh so po svoji obliki notranji konflikti, ki potekajo (razen balkanskega primera) zunaj Evrope. Konflikti na obrobju Evrope, predvsem na Bližnjem vzhodu, zamrznjeni konflikti, ki vztrajajo tudi ob evropskih mejah, pa ogrožajo regionalno stabilnost. Lahko jih spremljajo ekstremizem, terorizem, propadanje države in priložnosti za organiziran kriminal. Oddaljeni konflikti po svetu lahko neposredno in posredno vplivajo na evropske interese. Regionalne negotovosti krepijo zahteve po orožju za množično uničevanje.

**Propad države:** države lahko razjedajo od znotraj: slabo vodenje, korupcija, zloraba moči, šibke državne institucije in pomanjkanje odgovornosti ter spori. To lahko povzroči razpad državnih institucij. Propad države je povezan z grožnjami, terorizmom in organiziranim kriminalom, spodkopava globalno ravnovesje in prispeva k regionalni nestabilnosti<sup>34</sup>.

**Organizirani kriminal:** Evropa postaja stičišče organiziranega kriminala in mednarodnih kriminalnih tolpe. Ta notranja varnostna grožnja ima pomembno zunanjo dimenzijo v čezmejnem trgovanju z mamili, ženskami, ilegalnimi priseljenci ter orožjem, obstajajo pa

---

<sup>33</sup>Orožje za množično uničevanje je nazadnje uporabila teroristična skupina verske sekte Aum v tokijski podzemni železnici leta 1995 z uporabo strupenega plina sarin. Umrlo je 12 ljudi, več tisoč je bilo ranjenih. Dve leti kasneje je Aum razpršila spore antraksa na tokijske ulice.

<sup>34</sup>Somalija, Liberija in Afganistan pod talibani so najbolj znani primeri v zadnjem času.

tudi povezave s terorizmom. Nova dimenzija organiziranega kriminala postaja morsko roparstvo. Te kriminalne dejavnosti so pogosto povezane z neuspešnimi državami<sup>35</sup>. Slabijo tako pravno državo kot samo družbeno ureditev. V izjemnih primerih lahko začne organizirani kriminal dominirati nad državo.

Če združimo vse te elemente ogrožanja, obstaja nevarnost, da se bomo morda morali soočiti z zelo dinamičnimi in radikalnimi nevarnostmi. Pri teh grožnjah se pogosto prva obrambna linija pomika v tujino. Teroristične dejavnosti in druge nevarnosti v Osrednji ali Jugovzhodni Aziji so lahko prav tako grožnja evropskim državam in njenim državljanom. V nasprotju z velikimi vidnimi grožnjami v času hladne vojne ni nobena izmed novih groženj zgolj vojaška in ni jih možno reševati samo z vojaškimi sredstvi. Vsaka varnostna kriza zahteva uporabo različnih vzvodov.

Regionalni konflikti potrebujejo politične rešitve, v obdobju po konfliktu pa sanacijo krize. Za to so lahko potrebna vojaška sredstva in učinkovita policijska dejavnost. Ekonomski instrumenti služijo obnovi, civilno krizno upravljanje pa pomaga vzpostaviti civilno oblast. Obravnavanje terorizma lahko zahteva mešanico obveščevalne dejavnosti, policijskih, sodnih, vojaških in drugih sredstev. V neuspešnih državah so lahko potrebni vojaški instrumenti za vzpostavitev redu ter humanitarna sredstva za reševanje neposrednih posledic krize. Evropska unija mora biti pripravljena in dobro opremljena za odgovor na te večdimenzionalne situacije.

Vključevanje držav pristopnic v proces širjenja EU povečuje varnost. EU se hkrati s širitvijo približuje konfliktnim in težavnim področjem. V evropskem interesu je, da v Sredozemlju in na vzhodnih mejah spodbuja obroč držav s stabilno vlado ter da z njimi tesno sodeluje. Nekatero od teh bodo sčasoma postale sosedne regije EU. Spodbude za reforme, prednosti ekonomskega in političnega sodelovanja in reševanje tamkajšnjih političnih problemov postaja strateški cilj zavezništva. Interesi Evropske unije zahtevajo neprestano vključevanje sredozemskih partnerjev in vzhodnih držav v učinkovito ekonomsko, varnostno in kulturno sodelovanje.

V svetu globalnih groženj, globalnega trga in globalnih medijev sta varnost in blaginja vedno bolj soodvisni. Zato je cilj EU razvoj mednarodne skupnosti, z razvitim sistemom

---

<sup>35</sup>Prihodki od drog so oslabil državnne strukture v več državah, ki proizvajajo drogo. 90 % heroina v Evropi prihaja od makov, kii rastejo v Afganistanu. V drugih delih sveta pa konflikte krepijo prihodki od trgovine z žlahtnimi kamni, lesom, orožjem, prodajo ljudi itd. Večina je distribuiranih preko balkanskih kriminalnih združb, ki so odgovorne tudi za približno 200.000 od 700.000 žensk, žrtev spolne trgovine po vsem svetu.

učinkovitega multilaterizma dobro delujočih mednarodnih institucij in mednarodnega reda, ki temelji na pravilih. Osnovni okvir za mednarodne odnose je za EU Ustanovna listina Združenih narodov. Prednostna naloga Evrope je krepitev Združenih narodov, jim omogočiti izpolnjevanje njihovih odgovornosti in učinkovito delovanje. Varnostni svet Združenih narodov je prvenstveno odgovoren za vzdrževanje mednarodnega miru in varnosti.

Interes EU je tudi nadaljnji razvoj, krepitev in razširjenje članstva ter sodelovanje drugih mednarodnih organizacij. Ključne ustanove v mednarodnem sistemu so Svetovna trgovinska organizacija in mednarodne finančne institucije ter nekatere regionalne mednarodne organizacije. Evropska varnostna strategija še posebej poudarja učinkovitost OVSE in Sveta Evrope. EU podpira tudi ustanovitev Mednarodnega kazenskega sodišča. H kreptivi globalnega vodenja pomembno prispevajo tudi regionalne organizacije, kot so Združenje držav jugovzhodne Azije, Mercosur in Afriška unija. Bistven element krepitev mednarodnega sistema je tudi čezatlantski odnos. NATO je pomemben izraz tega odnosa.

H kreptivi mednarodnega reda prispeva tudi odgovorno vodenje države, podpiranje socialnih in političnih reform, utrditev pravne države in zaščita človekovih pravic, krepitev zaupanja in ureditev nadzora nad orožjem. Evropska unija s svojimi državami članicami lahko z vzpodbujanjem trgovinske in razvojne politike ter reform prispeva k realizaciji teh ciljev. K boljšemu vodenju lahko prispeva tudi preko programov pomoči, s pogojeno pomočjo in ciljno usmerjenimi trgovinskimi ukrepi.

Svet, ki ponuja priložnosti za vse, bo bolj varen tudi za Evropsko unijo in njene državljane. S preventivnim posredovanjem se je mogoče izogniti resnim težavam v prihodnosti. Evropska unija je dosegla napredek v bolj skladni zunanji politiki in učinkovitem kriznem upravljanju. Zato sprejema večjo odgovornost in večjo politično težo odgovornosti za globalno varnost. Vendar mora, glede na pomen EU v mednarodnih odnosih in svoj potencial, postati bolj aktivna, bolj usklajena in bolj zmogljiva, okrepiti mora tudi sodelovanje s partnerji.

**Bolj aktivni:** velja za celoten spekter instrumentov, ki jih ima na voljo za krizno upravljanje in preprečevanje konfliktov, vključno s političnimi, diplomatskimi, vojaškimi, civilnimi, ekonomskimi in razvojnimi dejavnostmi. Razviti mora varnostno kulturo, ki podpira pravočasno, hitro in potrebno posredovanje. Razmišljati mora globalno in hkrati

delovati lokalno. Zmožnosti EU je oskrbovati več vojaških in civilnih operacij istočasno. EU je odločena krepiti svoje sodelovanje z OZN, ter ji zagotoviti svojo podporo v situacijah kriznega upravljanja.

**Bolj zmogljivi:** sporazumi EU-NATO krepijo operativno zmožnost EU in zagotavljajo okvir za strateško partnerstvo pri kriznem upravljanju. Zato je potrebno preoblikovati vojske držav članic v bolj prožne vojske, organizirati mobilne sile, s katerimi bi se lotevali novih groženj, nameniti več sredstev za zagotavljanje miru, varnosti in stabilnosti in bolj učinkovito uporabljati vire. Sistematična uporaba virov in skupnih sredstev bi zmanjšala podvajanje stroškov in srednjeročno povečala zmogljivosti. Tovrstne dejavnosti že potekajo. Ustanovitev obrambne agencije vodi v smer bodočih evropskih vojaških potencialov in potrebnih civilnih virov za reševanje kriznih in pokriznih situacij. Na različnih področjih je treba upoštevati širši spekter nalog, kot so skupne operacije za razorožitev, podpora tretjim državam v boju proti terorizmu, reforme v varnostnem sektorju. Potrebne so tudi večje zmogljivost diplomacije. Potreben je sistem, ki usklajuje vire držav članic z viri institucij EU, ter boljša izmenjava podatkov med državami članicami in s partnerji.

**Večja usklajenost:** v zadnjih letih je EU razvila številne različne instrumente, od katerih ima vsak svojo strukturo in temelje. Nadaljnji izziv je povezovanje različnih instrumentov in zmogljivosti v evropski program pomoči, Evropski razvojni sklad, vojaške in civilne zmožnosti EU in držav članic itd. Diplomatska prizadevanja, razvoj, trgovinska in okoljska politika bi morali slediti večjemu povezovanju. Boljša usklajenost med zunanjim delovanjem in politikami pravosodja in notranjih zadev je temeljnega pomena v boju tako proti terorizmu kot tudi proti organiziranemu kriminalu. Potrebna je večja skladnost ne samo med instrumenti EU, temveč tudi vključevanje zunanjih dejavnosti posameznih držav članic. Skladne politike so potrebne tudi na regionalni ravni, zlasti pri obravnavanju konfliktov. Problemi se redko rešujejo s strani ene same države in brez regionalne podpore.

**Delo s partnerji:** mednarodno sodelovanje je nuja. Varnostne cilje lahko EU uresničuje le prek večstranskega sodelovanja v mednarodnih organizacijah in prek partnerstva s ključnimi akterji. Čezatlantski odnos je nenadomestljiv. S skupnim delovanjem sta lahko Evropska unija in Združene države Amerike mogočna sila za reševanje problemov. Cilj EU je učinkovito in uravnoteženo partnerstvo z ZDA. To je dodaten razlog, da EU nadalje nadgradi svoje zmogljivosti in poveča svojo usklajenost. Še naprej bo razvijala tesno sodelovanje z Rusijo kot pomembnim dejavnikom evropske varnosti in blaginje.

Spoštovanje skupnih vrednot bo okrepilo napredek pri vzpostavljanju strateškega partnerstva. Zgodovina, geografija in kultura povezujejo Evropo s sosedi na Bližnjem vzhodu, partnerji v Afriki, Latinski Ameriki in Aziji. Ti odnosi so pomembne postavke, na katerih bo potrebno graditi prihodnjo varnost. EU bo poskušala razviti strateška partnerstva z Japonsko, Kitajsko, Kanado in Indijo, pa tudi z vsemi tistimi, ki si delijo enake cilje in vrednote, in so jih pripravljene podpirati.

## 5.2 STRATEGIJA EU ZA BOJ PROTI TERORIZMU

Strategija za boj proti terorizmu<sup>36</sup> obravnava terorizem kot grožnjo, uperjeno proti vsem državam in vsem narodom. Ob spoštovanju principa mednarodnega prava in človekovih pravic se sooča s terorizmom z usklajenim ukrepanjem na nacionalni, evropski in mednarodni ravni. Tako prispeva k varnejši Evropi in globalni varnosti. Razvija skupni strateški preventivni koncept, v katerem vzpodbuja evropsko sodelovanje med državami članicami in EU institucijami, vzpostavlja mehanizme za sodelovanje in izboljšuje nacionalne zmogljivosti za preprečevanja terorizma, vzpostavlja zmogljivosti na ravni EU (Europol, Eurojust, SitCen, Frontex, SIS I in II, VIS, EURODAC, CIS in MIC), omogoča poenoten politični odziv na teroristične grožnje ter poenoten pregon teroristov. Pospešuje mednarodno sodelovanje z OZN in drugimi mednarodnimi organizacijami ter pomembnimi državami. Gradi dialog in povezovanje med kulturami, verami in civilizacijami. Za izvajanje boja proti terorizmu pa smatra prvenstveno odgovorne države članice EU. Krepi nacionalne sposobnosti in sodelovanje med policijo in sodnimi oblastmi, sodelovanje pri izmenjavi informacij ter na področju zakonodaje, kjer je to potrebno. Znotraj EU pa zagotavlja okvir za usklajevanje nacionalnih politik, za izmenjavo informacij ter opredeljuje dobro prakso. Zato tej sledijo izvedbeni operativni načrti in programi, ki so sprejeti oziroma revidirani na Svetu EU neposredno po bombnih napadih v Madridu in kasneje v Londonu.

Izvajanje te strategije je pod stalnim političnim nadzorom Evropskega sveta. Vsako 6. mesečno predsedovanje podlega implementacijski obravnavi in pregledu napredka. Obsega štiri sklope dejavnosti, ki so: preprečevanje, zaščita, pregon in odzivanje.

**Preprečevanje** terorizma zahteva širše prizadevanje EU v svetovni skupnosti z vzpodbujanjem razvoja, človekovih pravic, demokracije, izobraževanja in delovanja pri

---

<sup>36</sup> The EU Counter-Terrorism Strategy, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

reševanju sporov, reševanje vprašanj neenakopravnosti in diskriminacije, kjer te obstajajo ter z vzpodbujanjem medkulturnega in medverskega dialoga, kjer je ta potreben. V boju proti radikalizaciji vključuje tudi partnerje čezmorskih držav, vključno s sodelovanjem in programi pomoči tretjim državam in nekaterim mednarodnim organizacijam. Da bi preprečili nastajanje naslednje generacije teroristov, je EU naložila pripravo izvedbene strategije in akcijski načrt za boj proti radikalizaciji in novačenju v terorizem. Prizadeva si, da se terorizem onemogoči še preden se posameznik vključi v teroristične kroge.

Z uvedbo skupnega pravnega okvirja želi na ravni Unije odpraviti dejavnike in razloge, ki na evropski in mednarodni ravni vodijo k radikalizaciji in novačenju nabornikov za terorizem, želi omejiti dejavnosti vseh udeleženi v radikalizaciji, preprečiti dostop do terorističnih usposabljanj, nadzorovati potovanja na konfliktna območja, preprečiti spodbujanje in novačenje v kulturnih in sakralnih središčih, poseben poudarek je dan preprečitvi novačenja nabornikov za terorizem preko interneta, ker ta predstavlja največjo nevarnost. Z izzivom boja proti radikalizaciji in novačenju v terorizem se morajo prvenstveno soočiti države članice. V obravnavo teh problemov strategija vključuje tudi civilno družbo in verske skupnosti, ki zavračajo ideje, ki jih uveljavljajo teroristi in skrajneži, ki spodbujajo nasilje.

Med prednostne naloge na tem področju šteje naslednje aktivnosti:

- razviti skupne pristope, da bi prepoznali in preprečili problematično ravnanje, zlasti zlorabo interneta,
- obravnavati spodbujanje in novačenje, zlasti v pomembnih okoljih, na primer v zaporih, institucijah za versko izobraževanje ali verskih objektih,
- pripraviti zakonodajo, ki bi takšno ravnanje obravnavala kot prestopok,
- razviti medijsko in komunikacijsko strategijo, da bi bolje razložili politike EU,
- spodbujati demokracijo, spoštovanje človekovih pravic, izobraževanje in gospodarski razvoj s pomočjo programov pomoči skupnosti in držav članic,
- razviti medkulturni dialog v Uniji in zunaj nje,
- razviti čustveno nezaznamovano besedišče za razpravo o teh zadevah,
- nadaljevati z izmenjavo analiz in izkušenj, da bi bolje razumeli probleme in oblikovali politične odzive.

**Zaščita** je ključni del strategije za boj proti terorizmu. Obsega varovanje državljanov in pomembne infrastrukture ter zmanjšanje dovzetnosti na napade z izboljšanjem varnosti

meja, prevoza itd. Nevarnost napadov zmanjšuje z izboljšanim varovanjem, zato nalaga okrepitev varovanja potencialnih ciljev terorizma, zmanjšanje njihove ranljivosti za napade ter odpravo posledic napada. Pri tem bo ob podpori evropskih institucij uporaben skupen okvir, v katerem bodo države članice koordinirale svoje politike, izmenjevale informacije o odzivih na nacionalni ravni, določale dobro prakso in skupaj razvijale nove ideje. Za izboljšanje varnosti potencialnih ciljev so prvenstveno odgovorne države članice.

Na področjih, kjer obstajajo varnostni sistemi na ravni EU, kot sta zagovarjanje varnosti meja in mejnega prometa, imata EU in Evropska komisija posebej pomembno vlogo pri zviševanju standardov. V cilju večje zaščite vseh državljanov postopno povečujeta zaščito na zunanjih mejah, povečuje učinkovitost mejnih kontrol, izboljšuje tehnologijo za zajem in izmenjavo podatkov o potnikih z vključitvijo biometričnih informacij v identifikacijske in potovalne dokumente. Evropska agencija za zunanje meje (Frontex) je odgovorna za zagotovitev ocene tveganja na zunanjih mejah EU. Z vzpostavitvijo vizumskega informacijskega sistema in druge generacije Schengenskega informacijskega sistema bodo imeli pristojni organi dostop do skupne baze podatkov, lahko bodo izmenjevali informacije in če je to potrebno, zavrnili vstop v schengensko območje.

Da bi se bolje zaščitili pred terorističnimi napadi, je potrebno stremeti k povišanju standardov prevoza, poostriiti varovanje letališč, morskih pristanišč in urediti varnost zrakoplovov in obravnavati nevarnosti pri nacionalnih in čezmorskih prevozi. Potrebno je povečati varnost v cestnem in železniškem prometu ter opredeliti raziskovalno in razvojno politiko EU, vključno z raziskovalnimi in razvojnimi programi. Ti ukrepi se bodo oblikovali s kombinacijo specifičnih ocen o grožnji in nevarnosti.

Ovrednotiti je potrebno tudi ranljivosti evropske kritične prometne in energetske infrastrukture ter po načrtih protiterorističnega varovanja okrepiti njeno varnost. Za varovanje pomembnih strateških območij kot tudi za varovanje prireditev z masovno udeležbo prebivalstva namerava EU za zmanjšanje nevarnosti pred napadi razviti ustrezno metodologijo.

Na mednarodni ravni je potrebno sodelovati s partnerji in mednarodnimi organizacijami tako glede varnosti prevoza kot tudi na področju neširjenja kemičnih, bioloških, radioloških ali jedrskih materialov in lahkega strelnega orožja. Na tem področju mora EU zagotoviti varnost tretjim državam in jim zagotoviti ustrezno tehnično pomoč.

Med prednostne naloge na tem področju vključujemo:

- z uvedbo biometrije izboljšati zaščito potnih listov EU,
- vzpostaviti vizumski informacijski sistem (VIS) in drugo generacijo Schengenskega informacijskega sistema (SIS II),
- s pomočjo Frontexa pripraviti učinkovito analizo tveganja o zunanjih mejah EU,
- izvajati dogovorjene skupne standarde o varnosti civilnega letalstva, varnosti v pristaniščih in pomorski varnosti,
- dogovoriti se o Evropskem programu za varovanje kritične infrastrukture,
- kar najbolje izkoristiti raziskovalno dejavnost na ravni EU in skupnosti.

**Pregon** vključuje preiskavo terorističnih aktivnosti in preganjanje teroristov na evropski in širši mednarodni ravni. Cilji pregona so: preprečiti načrte teroristov, prekiniti podporne mreže in vire financiranja teroristov, onemogočiti dejavnosti novačenja k terorizmu, onemogočiti dostop do materialov za napade ter jih ob spoštovanju človekovih pravic in mednarodnega prava privedi pred sodišče.

Strategija krepi operativno sodelovanje pri odkrivanju in pregonu teroristov ter spodbuja medsebojno izmenjavo informacij in obveščevalnih podatkov. Instrument, kot je evropski nalog za prijetje, se je izkazal za pomembno orodje pri pregonu in preiskavi teroristov zunaj meja. Udejanjiti je potrebno načelo vzajemnega priznavanja sodnih odločb, vpeljati evropski dokazni nalog, ki bo državam članicam omogočil pridobitev dokazov od drugih članic EU in tako omogočil hitrejše obsodbe teroristov. Države članice bi morale prav tako izboljšati sodelovanje in izmenjavo informacij med policijskimi in sodnimi oblastmi, izboljšati sodelovanje z Europolom in Eurojustom ter z ustanovitvijo skupne preiskovalne enote olajšati uveljavitev čezmejnih preiskav. Da bi države članice zagotovile ustrezen zakonski odziv na grožnje, morajo ratificirati ustrezne mednarodne pogodbe in konvencije. To državam članicam nalaga, da posodobijo odziv in zakonske določbe, poenotijo ocene groženj in aktivnosti, s katerimi bi se na grožnjo odzvali.

Pristojni organi na nacionalni ravni potrebujejo za preganjanje in preiskovanje teroristov ustrezne sisteme za zbiranje in analiziranje informacij in obveščevalnih podatkov. Zato je pomembno operativno razviti in izpeljati načelo dostopnosti informacij v kazenskem pregonu. Ocene Skupnega situacijskega centra, ki so grajene na nacionalnih prispevkih in obveščevalnih podatkih ter prispevkih Europola, lahko tudi v prihodnje prispevajo k sprejemanju kvalitetnih odločitev. Tudi z razvojem vizumskega informacijskega sistema



in uvajanjem druge generacije schengenskega informacijskega sistema se bo razširila baza podatkov ter s tem omogoča izboljššan dostop oblastem, ki so odgovorne za notranjo varnost.

Teroristom morajo biti odvzeta tudi sredstva, s katerimi izvajajo napade - bodisi neposredno (npr. orožje in razstrelivo) ali posredno (npr. lažna dokumentacija, ki omogoča skrito potovanje ali bivanje). Pomembni so ukrepi, kot je denimo pridržanje telekomunikacijskih podatkov. Preprečiti bi morali, da skrito komunicirajo in načrtujejo, odvzeti jim je treba možnosti, ki jih ponuja teroristom internet za širjenje terorizma.

EU je že uvedla določbe za zamrznitev premoženja teroristov. Naslednji korak je izvajanje zakonodaje v okviru celotne EU, ki se nanaša na pranje denarja in denarnega nakazovanja za potrebe teroristov. Finančna preiskava je sestavni del vseh preiskav terorizma. Ti in drugi ukrepi, ki temeljijo na priporočilih finančne delovne skupine, predstavljajo del celovite strategije za boj proti financiranju terorizma.

Velika večina Evropejcev (ne glede na lastno ideološko prepričanje) ne sprejema skrajnih ideologij, med njimi je malo ljudi, naklonjenih terorizmu. Večina terorističnih groženj Evropi izvira izven Evrope. Pregon mora zato potekati na svetovni ravni. EU bo skušala okrepiti mednarodno soglasje s pomočjo dialoga in dogovorov (ki vključujejo določbe o boju proti terorizmu). S ključnimi partnerji bo skušala doseči Sporazum o splošni konvenciji OZN proti terorizmu. S pomočjo Združenih narodov in v sodelovanju z njimi ter drugimi mednarodnimi in regionalnimi organizacijami bo EU skušala doseči širši mednarodni sporazum, ki bi spodbudil uvedbo mednarodnih standardov za boj proti terorizmu. Zato EU podpira pobude OZN za razvoj globalne strategije za boj proti terorizmu in dialog s ključnimi državami partnericami, vključno z ZDA.

V prednostne naloge na tem področju štejemo:

- krepitev nacionalnih zmožnosti za boj proti terorizmu glede na priporočila,
- izkoristiti Europol in Eurojust za oblikovanje politike za boj proti terorizmu in za izboljšanje policijskega in sodnega sodelovanja ter oceno groženj, ki jih pripravi Skupni situacijski center,
- doseči vzajemno priznavanje sodnih odločb, vključno s sprejetjem evropskega dokaznega naloga,
- zagotoviti izvajanje obstoječe zakonodaje ter ratifikacijo ustreznih mednarodnih pogodb in konvencij,

- razviti načelo dostopnosti informacij o kazenskem pregonu,
- teroristom preprečiti dostop do orožja in razstreliv od kemičnih do doma narejenih, bioloških, radioloških ali jedrskih (CBRN) materialov,
- preprečiti financiranje teroristov, vključno z izvajanjem dogovorjene zakonodaje, da bi tako preprečili zlorabo nepridobitnega sektorja in omogočiti večjo preglednost nad uspešnostjo EU na tem področju,
- nuditi tehnično pomoč pri povečanju zmoglosti tretjih držav v pregonu terorizma. Te se obravnavajo prednostno.

**Odzivanje** zajema obvladovanje in zmanjšanje posledic terorističnega napada, krepitev sposobnosti za soočenje s posledicami z usklajenim odzivom do potreb žrtev. Za odziv na teroristični napad je potrebno aktivirati vzpostavljene sisteme za saniranje posledic. V odzivu na vsak tak dogodek se bodo uporabljale obstoječe strukture, vključno z mehanizmom civilne zaščite, ki ga je EU razvila kot odziv na druge večje evropske in mednarodne krize. Ta mora biti usklajen z dejanji drugih vpletenih mednarodnih organizacij. Razvoj usklajenega režima EU za krizno upravljanje temelji na potrebnih operativnih postopkih, s katerimi bi prispevali k skladnemu odzivu na teroristične napade.

V primeru izrednega dogodka je potrebno zagotoviti hitro izmenjavo operativnih in političnih informacij, medijsko usklajevanje ter vzajemno operativno podporo prizadeti državi članici. Države članice na svojem ozemlju zagotavljajo urgenten odziv na teroristični napad, EU pa zagotavlja usklajeno podporo. Države članice bodo razvijale svoje zmožnosti s pristopi, ki temeljijo na oceni tveganja. Skupna podatkovna baza EU, ki navaja vse vire in potencialne, ki jih lahko država članica prispeva ob takih dogodkih v drugih državah članicah, to delo dopolnjuje. Tehnično pomoč in pomoč pri upravljanju posledic terorističnih napadov, ki jo EU zagotavlja tretjim državam, se obravnava prednostno. Da bi zagotovili ta zaščitni ukrep, je potrebno pregledati in spremeniti sedanji mehanizem Skupnosti za civilno zaščito in principe.

Solidarnost, pomoč in odškodnina žrtvam terorizma in njihovim družinam so sestavni del odziva na terorizem na nacionalni in evropski ravni. Z izmenjavo najboljših praks o nacionalnih ureditvah in z navezavo stikov med nacionalnimi združenji oškodovancev bo Evropska komisija omogočila, da bo EU povečala podporo največjim žrtvam terorizma ter jim omogočila ustrezno odškodnino.

Na mednarodni ravni je potrebno zagotoviti pomoč državljanom EU v tretjih državah ter zaščititi in pomagati vojaškim in civilnim strukturam pri operacijah EU za krizno upravljanje.

Med prednostne naloge na tem področju štejemo:

- dogovoriti se o usklajenem režimu EU za krizno usklajevanje operativnih postopkov in potrebno podporo,
- revidirati zakonodajo o mehanizmu Skupnosti za civilno zaščito,
- pripraviti oceno tveganja, ki bo podlaga za krepitev sposobnosti odziva na napad,
- izboljšati koordinacijo z mednarodnimi organizacijami glede upravljanja odziva na teroristične napade in druge nesreče,
- deliti najboljšo prakso in razviti pristope za zagotavljanje podpore žrtvam terorizma in njihovim družinam.

Pomanjkljivost evropske strategije za boj proti terorizmu je, da ne razlikuje med vrstami terorizma. Kajti različne oblike terorizma predstavljajo različne grožnje za varnost Evrope. Druga pomanjkljivost je v tem, da je premalo izpostavila pomen odpravljanja osnovnih vzrokov nastanka terorizma in pomen spoštovanja človekovih pravic (Thieux, 2004: 67). O tem je sicer nekaj povedano, ni pa izpostavljeno kot eden pomembnejših kriterijev.

### 5.3 REVIDIRAN AKCIJSKI NAČRT EU ZA BOJ PROTI TERORIZMU

Evropski svet je 16. in 17. junija 2004 odobril revidirani akcijski načrt EU za boj proti terorizmu, že naslednje leto pa ga tudi dopolnil<sup>37</sup>. Ta protiteroristični načrt vključuje preko 60 ukrepov, ki sledijo štirim sklopom, ki so opredeljeni v protiteroristični strategiji in sicer so to: preprečevanje, zaščita, pregon in odzivanje. Določa naslednje strateške cilje:

- poglobljanje mednarodnega sodelovanja in krepitev mednarodnih prizadevanj za boj proti terorizmu,

---

<sup>37</sup>(EU Plan of action on Combating Terrorism- Update (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/79.pdf>, 1.6.2005).

- omejevanje dostopa teroristov do finančnih in drugih gospodarskih virov,
- povečanje sposobnosti organov EU in držav članic za odkrivanje, preiskovanje in preganjanje teroristov ter preprečevanje terorističnih napadov,
- zagotavljanje učinkovitega sistema mejnega nadzora in poboljšanje varnosti mednarodnega prevoza,
- krepitev sposobnosti držav članic za odziv na posledice terorističnega napada,
- obravnavanje dejavnikov, ki prispevajo k razvoju terorizma in pridobivanju novincev,
- krepitev odnosov EU z državami, s katerimi je potrebno okrepiti sposobnost in zavezanost k boju proti terorizmu.

Revidirani akcijski načrt EU za boj proti terorizmu podlega letnim ocenam njegov implementacije. Svet EU ga letno nadgrajuje in dopolnjuje ter določa prioritete. V smernicah EU za boj proti terorizmu so izpostavljena naslednja področja: izmenjava informacij, ukrepanje proti financiranju terorizma, vključitev protiterorističnega delovanja v zunanje odnose EU, izboljšanje civilne zaščite ter varovanje kritične infrastrukture, izboljšanje dostopa do podatkov, izboljšanje izmenjave podatkov med organi kazenskega pregona, oblikovanje politike ukrepanja na podlagi ocen ogroženosti s terorizmom, nadaljevanje medsebojnega ocenjevanja ustreznosti nacionalnih struktur za boj proti terorizmu v novih državah članicah, delovanje v zvezi z radikalizacijo in rekrutiranjem teroristov, zaščita osrednje infrastrukture, preprečevanje financiranja terorizma, izvajanje solidarnostnega programa EU v zvezi s posledicami terorističnih groženj in napadov in sodelovanje s tretjimi državami v boju proti terorizmu.

Posebej je poudarjenih nekaj ukrepov, kot so na primer: dograditev mejnega nadzora in sistema za varnost osebnih dokumentov, potreba po izboljšanju koordinacije in učinkovitosti organov in institucij, zadolženih za razna področja boja proti terorizmu, razširitev pristojnosti EUROPOLA in organiziranje njegove protiteroristične skupine, nadaljevanje s pilotskim projektom »žrtve terorizma«, krepitev sodelovanja med pristojnimi organi v boju proti terorizmu z oblikovanjem kontaktnih točk v državah članicah, ki bodo imele dostop do vseh preverjenih informacij in obveščevalnih podatkov v zvezi s terorističnimi dejavnostmi, preučitev potreb in izvedljivost vzpostavitve Evropske mreže kazenskega pregona (LEN), ki se nanaša na boj proti terorizmu, povečanje varnosti pred eksplozivi in opremo za izdelavo bomb, implementacija strategije o radikalizaciji in novačenju teroristov, vzpostavitev sistema medsebojnega ocenjevanja v 27-ih državah članicah, opredelitev obsega pravnih sredstev za

preventivno zamrznitev premoženja določenih oseb, ukrepi za zmanjšanje proizvodnje in preprečitev širitve kemičnega, jedrskega in biološkega orožja, razvoj sodelovanja na področju ATLAS-a in njegov pravni okvir, oblikovanje zmogljivosti v tretjih državah za boj proti terorizmu in vključevanje ustreznih klavzul v sporazume, ki jih EU sklene s tretjimi državami, razvoj javnih in zasebnih partnerstev za izboljšanje preprečevanja in boja proti terorizmu in pregled zakonodaj EU in ukrepov, ki jih je potrebno sprejeti v boju proti terorizmu.

Osemnajsti mesečni načrt dela za leto 2007/2008 konkretno nalaga: razvoj oziroma nadgraditev Evropskih informacijskih mrež, vzpostavitev baz celovitih in aktualnih informacij, vzpostavitev druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) in odpravo notranjih mejnih kontrol, izboljšave operativnega sodelovanja z razvojem Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma, krepitev vloge in razvoj pravnega okvirja INTERPOLA, oblikovanje učinkovitejše skupne vizumske politike, dostop varnostnih organov držav članic do viznega informacijskega sistema (VIS) in informacijskega sistema EURODAC (baza prstnih odtisov), posodobitev in poenostavitev tehnološkega pristopa do Carinskega informacijskega sistema (CIS), dostop do nacionalnih podatkovnih baz drugih držav članic in Europolu. V programu 18-mesečnega predsedovanja (Nemčija, Portugalska in Slovenija) je načrtovana tudi krepitev vloge in širitev pooblastil Evropskega policijskega urada (EUROPOL), razrešitev pravice dostopa do informacijskega sistema EUROPOLA (IS) ter njegove tehnične in operativne izboljšave, konsolidiranje Evropske policijske akademije (CEPOL), nadaljnji razvoj celovitega kriznega upravljanja na območju EU pred nesrečami in zaščiti civilnega prebivalstva pred temi in pred terorizmom ter implementacija Strategije o zunanji razsežnosti politike Unije na področju pravosodja in notranjih zadev glede svobode. Sem spadajo še nekateri programi, kot so na primer izmenjava in analiza informacij o možnih teroristih, vključitev Europa v analizo spletnih strani, ki so povezane s terorizmom, preprečevanje objavljanja navodil za izdelavo bomb na internetu, učinkovitejši nadzor nad snovmi, ki se uporabljajo za izdelavo eksplozivov, enotno zbiranje podatkov o ukradenem in izgubljenem orožju ter izboljšanje zaščite kritične infrastrukture pred terorističnimi napadi.

#### 5.4 HAAŠKI PROGRAM O PARTNERSTVU ZA EVROPSKO PRENOVO NA PODROČJU SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE V EU

Amsterdamska pogodba navaja, da je cilj Unije zagotoviti državljanom visoko stopnjo varstva na področju svobode, varnosti in pravice<sup>38</sup>. Na podlagi tega je potem izšel Haaški program in njegov izvedbeni akcijski načrt. Evropski svet je 5.11.2004 sprejel Haaški program o partnerstvu za evropsko prenovo na področju svobode, varnosti in pravice v EU. Kot prvi večletni program na tem področju ga Unija uvršča med svoje najpomembnejše prednostne naloge. Zgrajen je na oceni nekdanjega programa o sodelovanju na področju varnosti iz Tampereja<sup>39</sup> in priporočil Evropskega parlamenta od 4.11.2004 o prihodnjem območju svobode, varnosti in zakonitosti ter ukrepih za krepitev legitimnosti in učinkovitosti. Program določa okvir in strateške cilje, predvideva strategijo o zunanji razsežnosti politike Unije. Haaški program že odseva prizadevanja bodoče evropske ustave, ki prinaša pomembno spremembo nekaterih obstoječih odločb, ki urejajo navedeno področje. Komisiji nalaga da: (1) pripravi strategijo odnosov Unije s tretjimi državami in regijami ter konkretne potrebe po sodelovanju in (2) da pripravi akcijski načrt, v katerem bodo ta program spremenili v konkretne ukrepe v definiranih časovnih obdobjih. Za izvajanje haaškega programa je Komisija v Akcijskem načrtu pripravila seznam ukrepov, ki izhajajo iz programa. Nanašajo pa se na tri področja: krepitev svobode<sup>40</sup>, krepitev varnosti<sup>41</sup> in krepitev pravice<sup>42</sup>: Opravljanje nalog v akcijskem načrtu podlega ocenitvi pri vsakem šestmesečnem predsedovanju in temu primerno se vsako leto nadgrajuje načrt dela.

Za ta akcijski načrt, ki je sestavljen iz dveh delov, je Komisija opredelila 10 prednostnih ciljev, ki naj bi bili realizirani v obdobju 2005 do 2009. V prvem delu je pregled vseh perečih vprašanj, za katere Komisija meni, da bi jih bilo potrebno izpeljati v naslednjih

---

<sup>38</sup> Pogodba o EU II (Amsterdamska pogodba) temelji na nekaj načelih; zaposlovanje, socialna lista in državljanske pravice ostanejo prednostne naloge evropskih integracijskih procesov; države članice se med drugim v Amsterdamski pogodbi obvezujejo, da bodo odpravile še nadaljnje ovire prostega pretoka ljudi, povečale varnost in v naslednjih petih letih okrepile sodelovanje znotraj Schengenskega sporazuma; EU mora odigrati vidnejšo vlogo pri urejanju svetovnih problemov, za kar potrebuje skupno evropsko identiteto, ki bo podprta s sistemi za saniranje kriznih razmer in ker države članice pričakujejo in hkrati vzpodbujajo nadaljnje širjenje EU, morajo postati institucije in organi EU bolj učinkoviti (Maussis, 1999:37)

<sup>39</sup> Voditelji EU so 15. in 16. oktobra 1999 sprejeli akcijski program, s katerim naj bi Unija postala območje svobode, varnosti in pravice (Peers 2003: 227). Tu so zahtevali, da se vzpostavi EuroJust, delovna skupina evropskih policijskih načelnikov in Evropska policijska akademija. Za usposabljanje višjih in vodilnih policistov v EU, za poenostavitev izročitve, pravosodno in policijsko sodelovanje itd. glej IX. poglavje sklepov. [http://europa.eu/council/off/conclu/oct99/oct99\\_en.htm#external](http://europa.eu/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm#external).

<sup>39</sup> Poleg ZDA vseh članic in kandidatk EU je koalicija vključevala še Rusko federacijo ter nekaj arabskih držav.

<sup>40</sup> **Krepitev svobode:** državljanstvo unije, azil, migracija in politika meja, skupni evropski azilni sistem, razvoj politike o zakoniti migraciji in postopki sprejemanja, vključevanje državljanov tretjih držav, boj proti nezakonitem priseljevanju, zunanja razsežnost azila in migracij, upravljanje meja in uvajanje biometričnih podatkov, informacijski sistemi in vizumska politika, vključno z razvojem vizumskega informacijskega sistema (VIS).

<sup>41</sup> **Krepitev varnosti:** izmenjava informacij med organi kazenskega pregona in pravosodnimi organi, opredelitev ravnovesja med zasebnostjo in varnostjo, terorizem, preprečevanje in boj proti organiziranemu kriminalu, sodelovanje med policijo in carino, obvladovanje kriz v EU in splošno preprečevanje kriminala.

<sup>42</sup> **Krepitev pravice:** krepitev medsebojnega zaupanja, krepitev pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah in civilnopравниh zadevah.

petih letih. V drugem delu so naštetih vsi konkretni ukrepi in dejavnosti, združeni na seznamu 10 prednostnih ciljev:

### **1. Temeljne pravice in državljanstvo**

Pripraviti in zagotoviti oblikovanje in sprejemanje ustreznih politik, ki spodbujajo spoštovanje temeljnih pravic vseh ljudi in urejajo bodoče državljanstvo EU.

### **2. Boj proti terorizmu**

Osredotočiti se na različne vidike preprečevanja, pripravljenosti in odziva, da bi lahko nadalje krepili in po potrebi dopolnili zmogljivosti držav članic za boj proti terorizmu na ustreznih področjih, kot so novačenje, financiranje, analiza tveganja, varovanje pomembne infrastrukture in obvladovanja posledic. Prizadevanja se nanašajo na odziv v svetovnem merilu.

### **3. Skupno azilno območje**

Opredeljuje prizadevanja za vzpostavitev skupnega azilnega območja ob upoštevanju humanitarne tradicije in spoštovanju mednarodnih obveznosti Unije ter učinkovitega usklajenega postopka v skladu z evropskimi vrednotami.

### **4. Upravljanje migracijskih tokov**

Opredeljuje uravnotežen pristop za upravljanje migracijskih tokov z oblikovanjem skupne politike priseljevanja, ki obravnava zakonito priseljevanje na ravni Unije, ob nadaljnji krepitvi boja proti nezakonitemu priseljevanju, trgovini in tihotapljenju z ljudmi, zlasti z ženskami in otroci.

### **5. Vključevanje**

Oblikovati podporne ukrepe za pomoč državam članicam in pripraviti boljše politike o vključevanju zato, da se čim bolj poveča pozitiven vpliv priseljevanja v evropsko družbo in gospodarstvo ter preprečiti osamitev in socialno izključenost skupnosti priseljencev. To bo prispevalo k razumevanju in dialogu med verstvi in kulturami na podlagi temeljnih vrednot Unije.

### **6. Notranje meje, zunanje meje in vizumi**

Nadalje razviti celostno upravljanje zunanjih meja in skupne vizumske politike ob zagotavljanju prostega gibanja oseb.

### **7. Zasebnost in varnost pri uporabi informacij**

Poiskati pravo ravnovesje med zasebnostjo in varnostjo pri souporabi informacij organov kazenskega pregona in pravosodnih organov s podpiranjem in spodbujanjem konstruktivnega dialoga med vsemi zadevnimi strankami, da bi poiskali uravnotežene rešitve ob popolnem spoštovanju temeljnih pravic do zasebnosti in varstva podatkov ter načela o dostopnosti podatkov iz Haaškega programa.

## **8. Organizirani kriminal**

Oblikovati in izvajati strateški koncept za boj proti organiziranemu kriminalu na ravni EU. V celoti uporabljati in naprej razvijati Europol in Eurojust.

## **9. Civilno in kazensko pravo**

Zagotoviti evropsko območje pravice z omogočanjem učinkovitega dostopa do pravice za vse in izvrševanje sodb. Približevanje se bo nadaljevalo zlasti s sprejemanjem pravil, ki zagotavljajo visoko stopnjo varstva oseb, zlasti razvoja vzajemnega zaupanja in krepite vzajemnega priznavanja, kar še vedno pomeni temelj pravosodnega sodelovanja. Izboljšati materialno in pogodbeno prava EU.

## **10. Svoboda, varnost in pravica**

Dati praktičen pomen pojmu vzajemne odgovornosti in solidarnosti med državami članicami z zagotavljanjem ustreznih finančnih sredstev za uresničitev ciljev svobode, varnosti in pravice na najbolj uspešen način.

V Akcijskem načrtu Haaškega programa je v drugi točki poudarjen usklajen pristop k boju proti terorizmu. Zoperstavljanje terorizmu je le eden, vendar pomemben in prioriteten strukturiran segment tega programa. Unija na ravni izvajanja ukrepov tega programa namenja posebno pozornost sodelovanju med različnimi pristojnimi organi držav članic, predvsem pri izmenjavi informacij, ki so pomembne za preiskavo terorističnih dejavnosti, soočiti se namerava z indoktrinacijo in novačenjem ter z okolji, ki omogočajo širjenje teroristične ideje in gibanja ter financiranje terorizma. Izpeljati namerava načelo notranje razpoložljivosti informacij, uvesti ukrepe na področju izmenjave informacij, ukrepe mejne kontrole, ukrepe varnosti dokumentov ter policijskega in sodnega sodelovanja. Poudarja tudi sodelovanje s tretjimi državami, zlasti v obliki finančne pomoči za projekte boja proti terorizmu, za projekte kadrovske in institucionalne krepiteve, pa tudi za projekte odpravljanja korenin terorizma.

To so pravzaprav izvedeni dokumenti smernic in ciljev strateškega značaja, s katerimi se želi izboljšati operativno sodelovanje med državami članicami EU in s strukturami na ravni EU. Sem sodijo pravni in praktični ukrepi za spodbujanje sodelovanja med posameznimi delovnimi področji, zlasti policije, carine in drugih specializiranih organov kazenskega pregona. Na izvedbeni ravni pa akcijski načrt podaja vrsto zelo konkretnih ukrepov, s katerimi želi usmeriti v različne vidike preprečevanja, pripravljenosti in odziva, krepite in povečanja zmogljivosti držav članic za boj proti terorizmu. Na področju izmenjave informacij nalaga povečano izmenjavo informacij med obveščevalnimi službami posameznih držav in poboljšanje izmenjave informacij med službami v državi.



Posebej se je osredotočil na novačenje, financiranje, analizo tveganja, varovanje pomembne infrastrukture ter obvladovanje posledic. Čezmejno sodelovanje se postopno izenačuje s sodelovanjem znotraj držav. Da pa bi se to uresničilo, so potrebne Evropske informacijske mreže, ki bodo omogočale, da bodo policijski in varnostni organi razpolagali z vsemi potrebnimi informacijami. Zato je potrebno, da vpleteni policijski in varnostni organi dobijo dostop do informacijskih sistemov EU za preprečevanje terorizma. EU je sprejela vrsto dokumentov in odločitev, ki razdeljujejo posamezna resorna in specifična vprašanja.

## 6 RAZHAJANJA MED EU IN ZDA V POGLEDIH NA TERORISTIČNE GROŽNJE IN NAČIN NJIHOVEGA REŠEVANJA

Za razliko od EU je ameriška administracija takoj po terorističnih napadih 11. septembra v ZDA napovedala vojno terorizmu. Leta 2002 so ob ranjenem ameriškem ponosu sprejeli novo preventivno strategijo nacionalne varnosti ZDA<sup>43</sup>. V njej daje ameriška administracija velik poudarek uporabi sile in delovanju na podlagi lastne presoje in vpliva (Gnesotto, 2004:32). Varnostna strategija ZDA odstopa od pogledov EU in veljavnega strateškega koncepta NATA in kot takšna obremenjuje mednarodne odnose. Z njo so ZDA spremenile veljavna pravila transatlantskega sodelovanja. Preventivna strategija ZDA je EU postavila v težek položaj. Problem EU je, kako se izogniti notranjim sporom in delitvam, kar je pokazal primer preventivne vojne v Iraku (Quille, 2004: 423-435).

Za razliko od EU, ki svoje napore usmerja v preprečevanje groženj in sporov, razvoj močne mednarodne družbe, dobro delujočih mednarodnih institucij in vzpostavitev mednarodnega reda na temelju zakona (Berenskoetter, 2005: 71-90), so se ZDA samooklicale za globalnega branitelja liberalnih idej in odgovornega akterja za svobodo v svetu. Beseda svoboda je v ameriški strategiji omenjena kar sedeminpetdesetkrat. Svoj status globalnega branitelja svobode ZDA poudarja skozi svojo vojaško moč. Nasprotno od ameriške militantnosti pa Evropska varnostna strategija teži k temu, da EU postane kredibilen partner v svetu in si prizadeva za krepitev OZN kot okvirja mednarodnih odnosov. Največje presenečenje ameriške strategije nacionalne varnosti je njeno tretje poglavje, v njem pa predvsem dva odstavka, se ki glasita (neuraden prevod)<sup>44</sup>:

- "razbili in uničili bomo teroristične organizacije z direktnimi in kontinuiranimi aktivnostmi, z uporabo vseh elementov nacionalne in internacionalne moči. Naš neposredni takojšnji fokus bodo teroristične organizacije globalnega dosega in teroristi ter države, ki sponzorirajo terorizem ter uporabljajo orožje za masovno uničevanje ali ga naznanjajo. "
- "Obrambo ZDA, ameriškega ljudstva in naših interesov doma in preko meja bomo zagotovili z identificiranjem in uničenjem grožnje, preden ta doseže naše meje. ZDA se bodo konstantno trudile analizirati podporo mednarodne skupnosti, ne

<sup>43</sup> The National Security Strategy of The United States of America, September 2002, President Bush, Washington, D.C. (The National Cathedral).

<sup>44</sup> III. Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends, The National Security Strategy of The United States of America, September 2002, stran, 5-7.

bomo oklevali delovati tudi sami, če bo potrebno izvesti našo pravico do samoobrambe. Delujoč preventivno proti zgoraj navedenim teroristom, bomo preprečili, da se dela krivica zoper naše ljudstvo in deželo."

Ameriški način življenja ne dopušča nadzora ali usmerjanja in vztraja pri svojih vrednotah, ki so vedno bolj militaristične. Za ZDA je edina pot k zagotavljanju miru in varnosti pot akcije, podprta z uporabo vseh segmentov nacionalne in internacionalne moči. Vojska pa je označena kot najprimernejši element boja proti terorizmu, tako za samoobrambo kot za pomoč zaveznikom. To pomeni, da ZDA pričakujejo politično in vojaško podporo zavezništva (posamezne države oziroma celoten NATO), kar vključuje tudi uporaba jedrskega orožja v funkciji zastraševanja oziroma njegove uporabe. ZDA so pripravljene tudi uporabiti vojaško silo za pomoč drugim državam.

Za zaščito ameriških interesov ZDA razvijajo koncept samostojnih preventivnih posegov po svetu, še preden grožnja doseže meje ZDA. Svoje interese so ZDA pripravljene izvajati pod kvalifikacijo »pravica do samoobrambe«, kar pomeni brez odločitev VS OZN, skupno z zavezniki kot tudi same. Izhodišče za svoje preventivno delovanje (torej, še preden pride do grožnje) razlagajo z neprecizno Resolucijo OZN 1373. Krizni management EU in NATA je za razliko od ZDA grajen na spoštovanju povelj OZN in ne predvideva oblike preventivne vojne zoper neko državo, ki daje zatočišče ali podpira terorizem oziroma razvija orožje za množično uničenje.

Tudi paleta groženj je v strategiji zelo široko zastavljena. Združene države Amerike med grožnje uvrščajo na prvo mesto globalni terorizem in problematične države, ki podpirajo terorizem, države, ki širijo oborožitev za množično uničevanje, države, ki zavračajo človekove pravice in spoštovanje mednarodnega prava ter države, ki brutalno ravnajo s svojimi državljani. V središču te strategije so teroristične organizacije globalnega dosega, teroristične države kot sponzorji terorizma in države, ki razvijajo oziroma uvajajo orožje za množično uničevanje in s tem ogrožajo ameriške interese oziroma svetovni mir. Afganistan je pod obtožbo terorizma prvi primer ameriške preventivne protiteroristične vojne zoper suvereno državo, drugi je Irak.

Američani so popolnoma prepričani tudi v realnost teroristične grožnje uporabe orožja za množično uničevanje, na drugi strani pa večina Evropejcev za sedaj to vidi le kot teoretično možno. Večje tveganje za človeštvo vidijo v klimatskih spremembah, v odvisnosti od tujih naravnih virov, globalnem segrevanju, migracijskih gibanjih itd. Kljub

temu je zaznava grožnje in posledic globalnega terorizma prioriteta pri izvajanju protiukrepov tudi v Evropi (Archik, 2005: 5).

EU in ZDA lahko dosežeta dogovor o ključnih grožnjah varnosti, ne moreta pa se uskladiti o instrumentih za doseg varnosti. To vodi do sporov glede mednarodne pravne zakonitosti uporabe sile za zagotavljanje varnosti. Pomanjkanje legitimnosti in izkušenj ter kruto spoznanje, da se nobena država ali skupnost držav ne more več uspešno soočiti sama z današnjimi dinamičnimi izzivi varnosti niti uspešno urediti razmere na kriznih območjih, prisiljujejo ZDA k sodelovanju na področju varnosti (Bono, 2004: 450). Poleti 2003 so prišle ZDA do spoznanja, da se brez pomoči Evrope (in širše) ne bo mogoče uspešno soočiti s problemom mednarodnega terorizma. Ta sprememba je vplivala na prevzem misije s strani NATA v Afganistanu in na delni angažma NATA v Iraku.

Osnovna razlika med EU in ZDA je predvsem njuno razlikovanje v odzivu na teroristične grožnje. Po mnenju ZDA grožnje izhajajo iz odklonilnega vedenja, po mnenju EU pa iz nestabilnosti in konfliktov ter socialne izključenosti. Z vidika ZDA naj bi terorizem izviral izven svobodnega sveta ob domnevi, da se širi iz muslimanskih držav, EU pa meni, da so njegove korenine zelo zapletene, izvira pa lahko tudi iz Evrope. ZDA so prepričane, da je zoper terorizem potreben vojaški poseg. Vojna proti terorizmu je za ZDA postala ključna po hladni vojni. Grožnjo za Američane predstavlja tudi neuspešno soočanje s terorizmom.

Za razliko od ZDA večina članic EU vidi terorizem kot problem, ki ga je potrebno reševati multilateralno s pomočjo političnega sodelovanja in ne z vojaškimi sredstvi. Vključitev terorizma v domeno vojne po mnenju Evropejcev le prispeva k njegovi mednarodni okrepitvi, pridobivanju globalne moči in strateškega pomena. Menijo tudi, da vojaška sredstva lahko zadenejo le zunanja obeležja terorizma, ne pa tudi njegovih korenin, ki so povezane s socialno izključenostjo in nerazvitostjo (Thieux, 2004: 66). Vojna proti terorizmu v Iraku to dokazuje. Z njo so se razlike med skupinami poglobile, ni preprečil marveč podžgal terorizem. Prav tako spodkopava stabilnost Iraka in celega območja, dolgoročne posledice pa so še nepredvidljive. V učinkovitost ameriške preventivne strategije in ameriške vojne proti terorizmu dvomi že ves planet, celo preko 65% ameriškega prebivalstva.

EU sebe ne vidi v vojni s terorizmom, ampak se proti tej grožnji bojuje le s sredstvi, ki se ji zdijo najprimernejša (mednarodno sodelovanje, uveljavljanje prava, izmenjava obveščevalnih podatkov, policijsko sodelovanje, pravna uskladitev, pravosodno sodelovanje). Evropa meni, da regionalni konflikti potrebujejo politične rešitve in krizno upravljanje za odpravljanje posledic ter vzpostavitev spoštovanja mednarodnih norm. EU se zato usmerja na odpravljanje socialno-ekonomskih vzrokov terorizma in na pokonfliktno urejanje razmer, pošiljanje humanitarne pomoči, manj pa se zateka k napadalnim vojaškim akcijam. Za razliko od ZDA so se v EU s terorizmom soočile z drugačnimi in široko družbeno zastavljenimi pozicijami pri odpravljanju vzrokov terorizma. Te vlivajo znatno več upanja, da se ta grožnja 21. stoletja premaga. Obstaja upanje, da se bo z drugačnimi pristopi reševanja vprašanja terorizma okreplil zmerni islamizem.

Pogled na ameriško vojno zoper terorizem s pozicije NATA še ni pravno razjasnen. Kot je zapisano v 4. členu Washingtonskega sporazuma, NATO združuje funkcijo evroatlantskega posvetovalnega foruma članic za probleme, ki jim predstavljajo grožnjo, in za vprašanja, ki predstavljajo pomembne interese in zahtevajo koordinacijo in skupno delo. Nato se je po razpadu bipolarnosti prelevil v širšo varnostno organizacijo, postal je tudi garant varnosti in stabilnosti izven svoje aplikacijske cone, če so te imele varnostne posledice v sami coni NATO. Tu se zastavlja vprašanje, koliko je raztegljiv V. člen Washingtonske pogodbe, (ustanovna pogodba NATA), ki preventivne protiteroristične vojne izven svoje aplikacijske cone sploh ne predvideva. Pod predpostavko, da bodo ZDA pravico do obrambe izvedle celo same, se ogroža celoten koncept NATA in koncenzualno odločanje v tej organizaciji. Soliranje najmočnejše sile NATO odpira vprašanje ameriških in evropskih interesov do NATA. Za ameriške stratege predstavlja NATO po hladni vojni korist za njihov vpliv na Evropo. Na drugi strani pa še vedno večina držav Evrope osnove svoje obrambne politike vidi v zavezništvu (Ulirksen, 2004: 460). EU mora zagotoviti, da NATO ostane relevanten tudi v interesu ZDA in da bo lahko Evropa delovala neodvisno ter kontrolirala enostranske poteze ZDA.

Z ameriškega gledišča postaja boj proti terorizmu steber zahodne civilizacije in avantgarda dobrega, ki se bori proti silam zla. Da bi prebivalstvo podprlo vsak protiteroristični poseg, je plasirana teza, da je Zahod na čelu z ZDA v vojni zoper terorizem. Na ta način se z vojaki ščitijo ameriški nacionalni in strateški interesi po vsem svetu. Za to je vojna proti terorizmu dvignjena na raven medijske in ideološke uspešnice.

Tu se zastavlja vprašanje, ali ne drvimo s to ameriško strategijo preko preventivnih vojn in raznih protiterorističnih vojaških posegov po svetu v dolgotrajno verigo nasilja, morda celo v permanentno globalno krizno stanje ali vojno. Ali se je ta morda že začela z vpletanjem v ameriške konflikte na raznih delih sveta? Praksa opozarja, da ameriška strategija ne odpravlja okoliščin, ki proizvajajo terorizem.

Z bojem proti terorizmu ZDA kot edina super velesila v svetu širi svoje strateške interese. Zoper vsakogar, ki ogroža ameriške interese, se po tej strategiji lahko uporabi vojaški aparat in nadjne pošlje vojsko, če se ustrezno medijsko promovira takšen poseg, da ga javnost podpre. Napad na Irak je izveden pod takšno pretvezo in Evropa se je zaradi tega razklala. Javnost spoznava, da se za vojno proti terorizmu skrivajo tudi ameriški liberalno-globalni trendi in interesi multikapitala in multinacionalk, ki koristijo le najbolj bogatim. Čeprav amerikanizem ni nič novega na tem planetu, latentno je navzoč tudi v družbah tretjega sveta, je teroristični napad na ZDA posledica ameriške ekonomske, politične, kulturne in humanitarne ekspanzije, njene tehnološke in ekonomske premoči. Zato je bil v mnogih državah september 2001 trenutek, ki je dvignil val protiameriških čustev in privoščljivosti.

Kljub tako velikim nasprotjem v pogledih na reševanje problemov pa oba giganta, EU in ZDA, morata sodelovati. Po sprejetju deklaracije o neširjenju orožja za množično uničevanje na vrhu ZDA - EU 28. junija 2004, se sodelovanje med ZDA in EU krepi tudi na področju boja proti terorizmu s sprejetjem deklaracije boja proti terorizmu med ZDA in EU<sup>45</sup>. V njej so izpostavili sledeče cilje:

- zavzemali se bosta za tesno sodelovanje, za okrepitev mednarodnega konsenza in povečanje naporov na področju boja proti terorizmu,
- zavzemali se bosta za popolno preprečitev dostopa teroristov do finančnih in ostalih ekonomskih virov,
- zavezali sta se, da bosta sodelovali pri razvijanju ukrepov za povečanje zmogljivosti za odkritje, izsleditev in preganjanje teroristov ter preprečevanje terorističnih napadov,
- poskušali bosta zagotoviti varnost mednarodnega transporta, zagotoviti učinkovit sistem mejne kontrole,

---

<sup>45</sup> (EU-US Declaration on Combating Terrorism

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/us/sum06\\_04/decl\\_terr.pdf,23.6.2005](http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/sum06_04/decl_terr.pdf,23.6.2005)).

- sodelovali bosta pri razvoju sposobnosti za soočanje s posledicami terorističnih napadov,
- sodelovali bosta pri odpravljanju vzrokov novačenja teroristov, in sicer s promocijo demokracije, razvoja, pravne države, svobodne trgovine, svobode ljudi.

Sodelovanje med EU in ZDA na področju boja proti terorizmu dokazujejo tudi letna srečanja na ministrski ravni in delovne skupine, ki se srečajo vsakih 6 mesecev in razpravljajo o policijskem in sodnem sodelovanju proti terorizmu. Poleg nekaterih dokumentov<sup>46</sup> je pomembna deklaracija EU-ZDA o povečanem sodelovanju na področju proliferacije in boja proti terorizmu, ki so jo podpisali v Washingtonu 20.6.2005. V prihodnosti bi bilo potrebno zagotoviti večjo skladnost med ukrepi EU in željami ZDA ter storiti več, da dogovorjeno sodelovanje bolje teče. Dvomi med FBI in CIO na eni strani in policijo ter obveščevalnimi službami posameznih evropskih držav na drugi strani so namreč veliki.

---

<sup>46</sup>EU je 2001 kot odgovor na napade podpisala Sporazum o vzajemni pravni pomoči. V marcu 2003 je Evropska komisija podpisala sporazum z ZDA o možnosti dostopa do seznamov vseh potnikov, ki letijo v ZDA skozi in iz ZDA. Junija 2003 sta ZDA in EU podpisali dva sporazuma o izročitvi in medsebojni zakonski pomoči, da bi olajšali izročitev. V novembru 2004 je dosežen sporazum o izmenjavi podatkov v zvezi z varnostjo letal in letališč ter s tem povezane tehnologije. ZDA si prizadevajo za bolj neposreden dostop do Schengenskega informacijskega sistema (Archick, 2005:8).

## 7 TERORIZEM, GLOBALIZACIJA IN PROBLEMI EU Z RADIKALNIM ISLAMSKIM FUNDAMENTALIZMOM

Da bi razumeli konkretne ukrepe EU za preprečevanje terorizma, je potrebno razložiti razloge nastanka terorizma islamskih skrajnežev v 21. stoletju. Pojasniti je potrebno, zakaj se poraja radikalni fundamentalizem in njegov militanten del Džihad v islamski skupnosti ter vpliv zgodovinskih bremen, globalizacije, neoliberalne kulture, ekonomske ekspanzije in politične dominacije na to ekstremno gibanje.

Po koncu hladne vojne se je zdelo, da bo globalni svet postal svoboden, bolj enoten in bolj varen, da bodo ideološke napetosti nadomeščene z mirnim sobivanjem. Ikone ideoloških in strateških sporov je kmalu zaznamoval na novo definiran prestiž. Globalizacija zato ni prinesla mirno sožitje. Triumf ZDA na Zahodu je po hladni vojni vzpostavil nove razmere na področju mednarodne politike, spremenil razmerje in strukturo moči ter politični vpliv v svetu. Na ruševinah blokovske delitve so nastala nova trenja in konfrontacije. Trenja niso več ideološka, marveč prestižna, kar povzroča odpore pri ostalih delih sveta, izrazito pri islamskem. Z zahodnim ekspanzionizmom so se konfrontacije prenesle iz zahodne sfere v njihov osrednji problem nasprotij med zahodom in ostalimi deli sveta (Huntington, 200: 27). Pričakovanja o varnem svetu so kmalu skopnela. Začeli so jih pretresati samomorilski napadi, uperjeni proti civilnemu prebivalstvu, podstavljanja bomb, teroristični napadi, protiteroristična vojna itd. Napetosti med civilizacijami so dobile nove razsežnosti s portretom fundamentalizma in terorja s posebnim pečatom na Bližnjem vzhodu (Halliday, 2005: 132). Zahod se je začel soočati s tveganji in nevarnostmi velikih premikov v verskem in kulturnem pluralizmu, ki jih je sprožila globalizacija. Tem se je moral prilagajati in jih presegati hkrati. Agresivnost islamskih skrajnežev je prerasla v enega od največjih varnostnih problemov sveta. Seveda pa ni edini, ki pretresa svet.

Mediji vsak dan govorijo o terorizmu in spremenjenih varnostnih razmerah v svetu.<sup>47</sup> Terorizem, sovražnik brez podobe, je postal varnostni problem št. 1. V 21. stoletju je malo verjetno, da bi izginil iz dnevnega reda globalizacije. Terorizem in islamski radikalci so postali krvava navezava pri širjenju zahodnih vrednot. Zastavlja se vprašanje, kakšno

---

<sup>47</sup> V letu 2006 je bilo po podatkih Europol izvedeno v Evropi 498 terorističnih napadov. Večina teh (424 napadov) še vedno sodi v domeno separatističnih in nacionalnih gibanj. Največ jih je bilo v Franciji - kar 283, sledi Španija s 136 napadi itd. To so bili v glavnem nizko intenzivni teroristični napadi, ki jih izvajajo Korzikanci in Baski. Zanimivo je tudi to, da je okoli 60% vseh terorističnih napadov izvedeno v Franciji. V zaporih članic EU je skupno 706 teroristov, od tega 226 separatističnih teroristov in 257 islamskih terorističnih skrajnežev. Europol, EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT 2007) stran 16-17.



vlogo ima terorizem v prihodnosti, kateri mehanizmi reševanja so najprimernejši. Kako premagati terorizem ideološko?

V mednarodnih odnosih je terorizem obravnavan kot taktika šibkih proti močnim, pogosto le kot orožje političnih, etničnih, revolucionarnih in drugih manjšin. Razumevanje njegovih motivov je bilo stalno kompleksno. Izvajale so ga pretežno teroristične skupine, ki praviloma niso napadale civilnega prebivalstva v takšnem obsegu. Orožje nekoč šibkih je nenadoma postalo globalno in izredno smrtonosno. Zastavlja se vprašanje, ali je terorizem islamskih skrajnežev novodobno globalizirano nadomestilo za vojno. Z njim klasična vojna izgublja svoj pomen, evropska izkušnja tradicionalnega načina vojskovanja pa postaja preživeta. Je mednarodni terorizem globalnih razsežnosti le preprost podaljšek vojne ali nov koncept nasilja, ki se kot novodobna metoda za doseg ciljev razlikuje v primerjavi z vojno le po načinu, intenzivnosti, trajanju, ustroju sovražnika brez suverenosti? Zakaj je tako nenadoma dobil toliko moč in globalne razsežnosti?

Terorizem ni nov pojav, novost je »vojna proti teroristom«. Ta postaja nevarna in subtilna in ogroža varnost in stabilnost v svetu. Vojno proti terorizmu so sprožile ZDA, ki so napovedale novo obdobje globalizacije terorizma islamskih fundamentalistov. O vojni proti terorizmu govorimo, čeprav terorizem sploh ni nekakšen fizični sovražnik. Ameriški model vojne proti terorizmu s širjenjem politične pravičnosti in demokratičnih vrednot si pod krinko lastnih geopolitičnih in profitnih interesov jemlje pravico vojaškega posredovanja po svetu. Model »ameriške svete vojne« kapitala in dobička za vsako ceno in povsod, lahko zapelje svet v širšo krizo in nepredvidljivo eskalacijo nasilja. Terorizem bi morale sankcionirati mednarodne kazenske institucije in ne orodja vojne. Tudi mednarodne organizacije bi morale imeti pomembnejšo vlogo pri nadzoru terorizma Al-Qaede.

Teroristični napad na ZDA 11. septembra je spremenil svet. Ne zato, ker se je zgodil dobesedno pred kamerami, kot nekakšen »reality show«. Ne zaradi simbolike napada, ki je bila izredno velika. Teroristični napad v svetu sploh ni nekaj novega, novost je sprememba njegove narave, brutalnost in obseg.

Njegovo bistvo je pojasnil sam Osama bin Laden v intervju po 11. septembru: »Če je ubijanje tistih, ki ubijajo naše sinove, terorizem, potem naj bo zgodovina naša priča, da smo teroristi« (Davidson, 2003: 106). Ta napad je izraz nasprotij med zahodom in

islamom in dejanje revanšizma. S to izjavo so se na zemljevidu terorističnih groženj znašle tudi zahodne države, ki podpirajo ameriško politiko.

Napad so organizirali skrajneži, ki jih je povzdignila hladna vojna (Al-Qaeda in Hamas). Zahod je dolga leta podpiral najbolj okrutne islamske skrajneže za boj proti komunizmu. Rekrutirale so jih prav ZDA iz vrst skrajnih islamistov, financirale, urile in oboroževale za sveto vojno proti Sovjetski zvezi v Afganistanu in drugim področjem, kjer so imeli Sovjeti vpliv. Ti skrajneži, ki so jih ZDA takoj po napadu demonizirale, so se nenadoma prelevili iz nekdanjih ameriških plačancev v »islamske mučenike«, ki se bojujejo proti ZDA. Postali so globalne ikone in ponos islamskega fundamentalizma.

Njegova mednarodna razsežnost, obseg žrtev, simbolni izbor ciljev in povzročena škoda sporočajo, da dejanje Al-Qaede ni več krik šibkih, marveč poziv radikalnih islamistov k vojni. Posebej presenetljivo je, da k vojni pozivajo muslimanski pripadniki srednjega razreda, ki so dobro izobraženi, ki dobro poznajo zahodno civilizacijo, saj jih je bilo veliko celo šolanih na Zahodu (Scruton, 2002: 131). Napad kaže naraščajočo moč oboroženih islamskih skupin.

Napad je prikazal stranske učinke globalizacije in vzbudil dvome v stalno poudarjene pozitivne učinke globalizacije. Napad takšnih razsežnosti in brutalnost sta pokazala, da terorizem lahko vpliva na procese širjenja zahoda v njihov svet. Opozarja, kaj so Združene države Amerike povzročale zunaj svojih meja v preteklosti in kako z lahkoto so jemale svoj imperialistični davek.

Prvič po letu 1812 je puščica napada usmerjena v nasprotno smer na ZDA. Američani so z napadom na simbole svoje politične, vojaške in gospodarske moči ponižani pred mednarodno skupnostjo. To mnogi razumejo kot protiudarec širjenju ameriškega vpliva in ignorance. Tako brutalen napad so izvedli na navedene cilje zaradi nezmožnosti kritične refleksije ZDA do svojih dejanj v preteklosti. To ni šlo v pozabo.

**Globalizacija** je zelo kompleksen proces z mnogimi obrazi. Je izrazito ininterdisciplinaren pojav. Pripisovati ji krivdo za spopad civilizacij z enodimenzionalno razlago je pretirano. Povezana je s kompleksnimi političnimi, ekonomskimi, strateškimi, kulturnimi in ideološkimi spremembami v svetovni politiki ter individualnimi in intimnimi aspekti našega življenja. Te procese je težko ločevati od moralnih in ideoloških ter filozofskih pogledov, saj zajema širok krog političnih, tehnoloških, ekonomskih, gospodarskih,

socialnih in kulturnih tokov, na katere je najbolj vplival razvoj na področju komunikacij. Svet je postal tako rekoč brez meja oziroma te so postale bolj propustne.

Globalizacija je proces, ki ga v prvi vrsti poganjajo motorji ekonomskih in tehnoloških sil. Ekonomska globalizacija je rezultat tehnološke revolucije, razvoja informativne družbe, mednarodne trgovine, tujih investicij ter delovanja mednarodnih podjetij. Je novost časa v stopnji ekspanzije trgovine in transferja kapitala, načina dela v proizvodnji, potrošnji in uporabi informacij. Vse to je doseglo ogromne kvantitativne spremembe, ki so spremenile odnos med nacionalnim, mednarodnim oziroma svetovnim gospodarstvom. Gospodarstva sedaj delujejo po drugačnih načelih kot nekoč. Imamo globalen trg, globalen gospodarski sistem, proizvodnjo, ki ima elemente globalne družbe, sistem svetovnih komunikacij, globalne politične ideale, možnosti za koordinirane politične aktivnosti. Globalizacija je povzročila rast številnih podjetij, združenj in agencij na naddržavnem nivoju. Utira tudi pot skozi zavest o svetovnih skupnih problemih, vzpodbudila je razne nevladne organizacije itd.

Globalizacija svet povezuje, hkrati pa pogloblja odnose Zahoda z ostalimi, ki vidijo v globalizaciji vzpodbujanje imperialistične dominacije zahodnih držav nad drugimi nacijami in regijami. Zato se zastavlja vprašanje, ali globalizacija vzpostavlja le nov svet in red, je globalizacija amerikanizacija sveta, je globalizacija nadaljevanje evrocentrizma, je sploh pod nadzorom? Ji nerazviti in siromašni sploh lahko kljubujejo, je vzrok za nastanek in teroristične napade Al-Qaeda, bo učinek njenega terorizma ostal nedolžen v mednarodnih odnosih?

Globalizacija vpliva na državo in njeno kulturo. Kulturna globalizacija ima svoje izvore v tehnološki evoluciji in v ekonomski ekspanziji, ki skupaj omogočata pretok kulturnih dobrin. Zahod definira in usmerja tehnološko in ekonomsko globalizacijo, tej sledita kulturna in politična. Tehnološka komponenta je večinoma sprejeta, skoraj brezpogojno ali vsaj delno. Politični in kulturni segment globalizacije pa sta predmet razprave. Čeprav sta jedro globalizacije kapitalni in tehnološki trenutek, jo spremlja nova globalna kulturna identiteta. Nova kultura, katere izvor je večinoma zahodna civilizacija, promovira višji življenjski standard, demokracijo, človekove pravice, moderno civilno družbo. Toda kljub temu muslimani zahodno kulturo sprejemajo kot sinonim arogance, izkoriščanja, neodgovornega individualizma, svobodnih seksualnih nazorov. Zahodno kulturo povezujejo z zgodovinsko izkušnjo križarskih pohodov, zahodnega kolonializma in imperializma ter podporo Izraelu in nekaterim najbolj skrajnim režimom v njihovem svetu.

Zahodne navade, vrednote, umetnost, TV in mediji niso v islamu vprašanje svobodne izbire marveč skušnjave. Z njo se veliko muslimanov počuti le kot objekt modernizma. Vse to sproža številne protireakcije. Kulturna globalizacija ima zato svoja diametralna pola. Prvi pol kulturne globalizacije zagovarja »macdonalizacijo« sveta kot kulturno homogeni globalni park, drugi pol nasprotuje zahodni potrošniški kulturi in zagovarja renesanso lokalnih, verskih in kulturnih gibanj. Prepričani so, da je globalno lahko tudi translokalno. V stiku obeh konceptov kulture se porajata fundamentalizem in dialog.

Radikalni islamisti vidijo v globalizaciji klic za ukinitve meja med islamom in neverniki ter kot priložnost, ki je še niso imeli po propadu otomanskega imperija, da se s tem soočijo. Menijo, da politična globalizacija prinaša prevlado ZDA in njenih institucij v svetovni politiki in mednarodnih organizacijah. Vzpodbuja ameriško aroganco pri vzpostavljanju dominacije zaradi ustvarjanja profita. Pri tem ne spoštuje človekovega dostojanstva, tradicije, etničnih načel, izročila, in presega vse meje arogance. To je agresivna ekspanzija ameriške kulture in prozahodnih idej, ki jih združuje moč, informacije, kapital, vpliv in znanje, celo 72 % televizijskega in filmskega izvora prihaja iz ZDA. Globalizacija povzroča trk med tradicionalnimi identitetami in ameriškim kozmopolitizmom kot novim kulturnim planetarnim središčem. Te medsebojne relacije vzpodbujajo vprašanje, kako naj se država, ki se je znašla v viharju različnih transnacionalnih organizacij, preoblikuje in prilagodi izzivom, da pri tem ne tvega izolacije.

Evropa ima kljub temu še vedno središčni pomen v svetu. V islamski kulturi ima težke zgodovinske zamere. Evrocentrizem je namreč dolgo deloval po logiki, da so ostali deli sveta izvor naravnih virov in poceni delovne sile. Ta evrocentrični pristop se je razvil v srednjem veku, širil po svetu in rasel na prepričanju svoje superiornosti. Svojo samozavesti je črpal iz zgodovine ne glede na to, da je zrastel na krilih kolonializma nekdanjih evropskih kolonialnih matic. Evropa je vdiralna v strateško pomembna področja, podjarmila islamski svet, in se tam obdržala dolga leta. Evropska prisotnost je tam pustila močan pečat. Tudi krščanstvo je vera, ki je spreobračala ljudi izven evropskih prostorov. Islamski svet te vpade razume kot nasilne in za večno škodljive. Kljub temu ima do Evrope celo fundamentalizem zmernejši pogled. Na sprejem Turčije v EU gledajo z naklonjenostjo.

**Islam** na eni strani pomeni religijo, sistem verovanja in čaščenja, na drugi strani pa civilizacijo, ki je zrasla pod okriljem te religije. Religija je specializiran element te fragmentirane kulture, v kateri so različni interesi. Islam obsega več kot milijardo

pripadnikov po vsem svetu, ima 14. stoletji zgodovine in pestro versko in kulturno raznolikost. Krščanstvo obsega okoli dve milijardi ljudi, dve tisočletji zgodovine in tradicij, in še večjo raznolikost. V zadnjih štirih desetletjih sta postala krščanstvo in islam globalni religiji. Sama beseda religija izhaja iz latinske besede *religijo* kar pomeni povezovati. Zgodovina odnosov med krščanstvom in islamom je stara preko 1.350 let. V teh stoletjih krščanstvo ni uspelo oblikovati svojega odnosa do islama.

Zahod vidi v islamu grožnjo svojim vrednotam in obratno. Islam in krščanstvo pa nista medsebojno izključujoči religiji. Islam je univerzalna ideja, ki presega meje držav in široka religija, ki vključuje tudi miren odnos do ljudi. Muslimanska vera v svoji osnovi ni agresivna, tako kot tudi druge niso. Islam kot širša kultura ni grožnja Zahodu. Ne moremo jo omejiti na islamski fundamentalizem, ki je radikalno politično gibanje in temelji na dobesednem izvajanju izbranih delov korana. Islam v zgodovini ni uporabil več nasilja kot druge religije.

Odnos med Zahodom in Islamom je kulturno, religiozno, politično in ekonomsko vprašanje. Tu ne gre za spopad civilizacij zaradi zatiranja in izkoriščanja, ampak za spopad islama z idejo zahodne modernosti. Jeza muslimanskega sveta je usmerjena proti trojni grožnji: neoliberalni kulturi, ekonomski ekspanziji in politični dominaciji. Na teh treh točkah Zahod vzpodbuja vrnitev h koreninam Korana. Modernost je pozahodnjenje, kar zavračajo skoraj vse muslimanske družbe. Družbene spremembe in procesi ekonomske modernizacije ločujejo ljudi od dolgoletnih tradicij in lokalnih identitet, kar slabi religiozno nacionalno državo.

Kot ves svet je tudi islam podvržen številnim spremembam in tokovom mednarodnih odnosov. Islam je doživel v zadnjih desetletjih preporod, ki se je dotaknil osnov islamske civilizacije. Začel se je po arabsko-izraelski vojni 1967. leta in dosegel vrhunec s strmoglavljenjem iranskega šaha in odpravo proameriškega režima v Iranu. Zahod je s podporo Izraelu in svojim širjenjem ter izkoriščanjem izzval širšo podporo muslimanov fundamentalističnim gibanjem. Z vzpostavitvijo islamske države v Iranu je povečan politični pomen religije. Islamski radikalci so vedno imeli državo za svoj cilj. Menijo, da se islamska civilizacija ne more promovirati brez države in ta usmerjenost islama na državo in zavračanje modernizma sta vzpodbudila preporod. Preporod islama je poenotil islamski svet v uporuh proti družbenim, ekonomskim, moralnim in intelektualnim vdorom zahodnih vplivov ter okrepil islamske skrajneže in radikalce. Prav na ravni zavračanja vnosa zahodnih idej v vrednotni sistem islama se je kot posledica pojavil radikalen islam

(Melleuish, 2005:19). V šiitski in sunitski veji so marsikje zapolnila ta prostor fundamentalna religiozna gibanja s svojim militantnim krilom Džihad. Njihov fundamentalizem obsega različna gibanja, ki jih ne moremo preprosto enačiti z islamom.

Fundamentalizem je reakcija na vse, kar prihaja iz zunanjega sveta in kar spodkopava njihovo kulturo, religijo, vrednote, tradicijo in politike. Globalizacija je krepka inekcija fundamentalizmu. Karakterizira ga mit o vrnitvi k bogu, zavračanje določenih oblik napredka, interpretacija božjega prava in nasprotovanje potrošniški kulturi. Islamski fundamentalizem je v konfliktu s kolaboracijo z zahodno kulturo, ki jo je prinesla že kolonizacija in se ji upirajo, na drugi strani pa je zmerni islamizem, ki se prav tako zavzema za svojo identiteto in neodvisnost, vendar s spogledovanjem z Zahodom. Nekatere islamske skupine so tako omejene le na religijo, druge pa na podporo globalnemu terorizmu, ki ga izvaja Al-Qaeda, ki deluje v več kot 60-ih državah sveta.

Kljub temu pozivi Džihadu niso pozivi k spopadu civilizacij. Džihad še ne pomeni vojne napovedi, kot to misli zahod. Pripadniki Džihada so varuhi tradicije. Poslužujejo se ga tisti, ki vidijo v islamu priložnost za zavrnitev širjenja tuje kulture in sistema. Sklicujejo se na ritualno resnico. Tu ni prostora za različne interpretacije. Z avtoriteto svetih spisov zavračajo superiornost človekovega razuma. Njihov cilj je zgraditi družbo, ki bo drugačna od zahodne. Zato skušajo preprečiti transformacijo v moderno zahodno družbo in preobrazbo tradicionalnih struktur. V prvi vrsti se navezuje na obrambo svojega ozemlja, družbene ureditve, svoje kulture in tradicije ter življenjskega stila. Dejansko pa gre za spopad med sekuralizacijo in teokracijo, med družbeno in versko pogodbo, med svobodo, zatiranjem in človekovimi pravicami, med svobodo govora in tabuji ter demagogijo. Razlike se najbolj odražajo v sferi politike, zato je v večini islamskih držav postala religija pomemben politični dejavnik. Zanimivo pa je, da se po eni strani zavzemajo zoper vdor Zahoda, po drugi strani pa uporabljajo tehnične dosežke te iste civilizacije, ki jo skušajo zavrniti.

Polarizacija med zahodom in islamom je očitna. Gre za zgodovinski konflikt, vezan na današnji čas. Izvira iz zgodovine odnosov med krščanstvom in islamom. Prve korenine spora med Zahodom in Islamom so v trku islama in krščanstva, znani kot križarski pohodi in masovni poboji na teh pohodih, sledi epoha kolonializma, ki je pustila za sabo hudo degradacijo, nato sledi faza imperializma, s katero imajo posebej slabe izkušnje, ker je pripeljala na oblast prozahodne režime, ki so v očeh islama koruptivni in ustrežljivi ZDA. Globalizacijo pa dojemajo kot kulturno invazijo in grozečo nevarnost, ki bo kot najvišja

stopnja imperializma izbrisala njihovo dediščino, avtentičnost, prepričanje in nacionalno identiteto. Ocenjujejo jo kot projekt, s katerim želi zahod prodreti v islamski svet, da bi širil zahodni model modernosti. Zato se tudi tako odločno zoperstavljajo neoliberalizmu zahodnega sveta. Toda pozabljajo, da je tudi islam ogrožal Evropo. Mavri, predniki Arabcev, so oblegali Španijo, turška Otomanija pa je prodirala do Dunaja.

Za razumevanje polarizacije je treba poznati tudi njihovo drugačnost v primerjavi z evropskimi družbami. V zahodni civilizaciji se politični red vzdržuje po politični in ne po religiozni jurisdikciji. Ta temelji na ideji državljanstva, ki v osnovi ni globalno, ampak izraža nacionalno pripadnost, ki je pomembnejša od religiozne pripadnosti. Religiozni deficit in osvobajanje primeža tradicij sovpadata z globalizacijo.

Islamska družba je drugače grajena kot zahodnoevropske. Pripadnost religiji je v islamu pomembnejša od pripadnosti državi. Islamska dediščina ni le religijski svet, so pa religiozne tradicije povezane z vero, ki deluje na emocionalnem področju. Islam temelji na idealu pobožnosti, ki je v svojem pomenu povsem globalen. Teritorialna jurisdikcija je le kompromis. V islamski državni skuša islam, podobno kot v komunizmu, nadzorovati državo, ne da bi bil njen subjekt. Kljub poskusom Irana in Savdske Arabije nobena islamska država nima vodstvenega primata nad ostalimi muslimanskimi državami. Razpoka med islamom in Zahodom je tudi ta, da demokracija kot univerzalna ideja ni povezana z vero.

Politika zahoda je dolga leta vztrajno hranila nezadovoljstvo in ekstremizem v islamski kulturi. Poleg zgodovinskih bremen ga v moderni dobi zaznamuje zahodna moč. Ko govorimo o sedanjih razlogih, je na prvem mestu palestinsko vprašanje. Večina muslimanov vidi tu največjo krivico Zahoda. Palestino več kot tisoč let naseljujejo Arabci. Cel muslimanski svet simpatizira s palestinskim ljudstvom in obsoja ustanovitev Izraela sredi arabskega sveta in vzajemno podporo med Izraelom in ZDA. Palestina je simbol odpora Arabcev oziroma vseh muslimanov do zahodnopolitične kulture in hegemonije. Pri odnosih z zahodom je palestinsko vprašanje jedro problema tega odnosa. To sproža čedalje večji val nasilja. To vprašanje je tudi povezano z 11. septembrom, posebej še zato, ker je Palestina izgubila svojega zaščitnika Sovjetsko zvezo. Za Arabce je nesprejemljiv dialog z Izraelom. Tudi označevanje muslimanskih držav, na primer Iraka, Irana, Libije, Sudana in Sirije kot držav na osi zla, in obtožbe zahodnega sveta, da islamski svet podpira terorizem, je poniževanje islama. Tudi kritike zahoda o nedemokratičnosti, nemodernosti in nazadnjaštvu islamskih držav so precej dvolične, saj

so prav zahodne države pomagale priti na oblast nekaterim nazadnjaškim islamskim režimom.

Pomemben razlog je tudi vprašanje integracije muslimanov v zahodni družbi. Muslimani dolgo niso mogli živeti med neverniki izven držav islama. Modernizacija je sprožila tudi muslimanske migracije. Čedalje več muslimanov živi po svetu, še posebej v ZDA in v Evropi. Leta 2050 bo živelo v Evropi 20 % muslimanskega prebivalstva, sedaj pa ga živi okoli 5%. Do siromašnega in odtujenega novega meščana sekularna država na Zahodu ni imela posluha. Naseljevali so se na mestna obrobja in v svoje četrti. Ker se niso uspeli integrirati, živijo ob in ne v družbi domačinov, odrezani od sodobnih razvojnih procesov. Z neurejenem statusom so odrinjeni od izobraževanja, dela in zaslužka. Čeprav je islam v Evropi druga največja verska skupnost, v mnogih državah sploh nima urejenih pravic. Napadi 11. septembra, nato pa še na Madrid, London in Balli, so močno spremenili pogled zahoda na islam, to pa je položaj priseljencev še poslabšalo. Zahodno mnenje ima do njih predsodke in na njihovo kulturno povezovanje gleda z neodobravanjem. Mlada generacija priseljencev se je začela upirati, še posebej v Franciji. Islamofobija je povzročila še porast antisemitizma in zasuk na desno v političnem prostoru EU.

Velik razkol med radikalnimi muslimani in Zahodom izziva gospodarsko izkoriščanje islamskega sveta in vzpostavljanje dominacije. Zahod je po njihovem zrasel na temelju vojskovanja, podjarmljanja in izkoriščanja. Posebej jih boli to, da si ZDA in Velika Britanija jemljeta pravico vmešavanja v notranje zadeve, samovoljnega posredovanja in da se britanska in ameriška dekadencia na ta način širita po svetu. Na energetske bogatih področjih izvajajo politiko hegemonije s presunljivo aroganco. ZDA in Velika Britanija povzročata povsod žrtve, posledice se čutijo še dolgo po tem. Iraška vojna in odrekanje pravice Iranu do popolne oborožitve je vrgla nepredvidljivo senco na odnose med islamom in Zahodom.



## **8 VPLIV UKREPOV EU PROTI TERORIZMU NA VARNOST TURIZMA**

### **8.1 POLITIČNI DIALOG IN SODELOVANJE EU Z MEDNARODNO SKUPNOSTJO V ODPRAVLJANJU TERORIZMA**

Po uradnih dokumentih EU je njen primarni cilj na mednarodnem področju razviti družbo dobro delujočih mednarodnih institucij in mednarodnega reda, ki temelji na pravilih. Evropska unija si prizadeva, da dejavno prispeva in vpliva na globalni ravni za vzpostavitev učinkovitega večstranskega sistema, ki vodi k bolj poštenemu, varnemu in bolj združenemu svetu.

V boju proti mednarodnemu terorizmu je za EU posebnega pomena mednarodna dimenzija boja proti temu pojavu. Cilje mednarodnega soočanja s terorizmom pa EU uresničuje preko večstranskega sodelovanja in preko partnerstva. Veliko pozornosti pri omejevanju terorističnih aktivnosti namenja dolgoročnemu sodelovanju z mednarodnimi organizacijami, pomembnimi državami in regijami.

Uspešno soočanje s terorizmom je po gledanjih EU možno le z okrepitevijo sodelovanja ter političnega in gospodarskega dialoga. EU si zato na mednarodni, regionalni in lokalni ravni prizadeva odpraviti vzroke, ki vzpodbujajo nasilje in terorizem, z odpravo razlik v razvitosti ter z odpravo ekonomskih in socialnih ter političnih preprek. Preko programov pomoči in ciljno usmerjenih trgovinskih ukrepov prispeva k boljšemu svetu.

Eden temeljnih principov pri tem je spoštovanje in razvoj mednarodnega prava. Osnovni okvir za mednarodne odnose vidi EU v Ustanovni listini Združenih narodov, Varnostni svet OZN pa je odgovoren za vzdrževanje mednarodnega miru in varnosti. Za EU je prednostna naloga krepitev OZN, ki ji omogoča izpolnjevanje njenih odgovornosti. Svetovna varnostna organizacija je ključni partner EU na številnih področjih, vključno z bojem proti terorizmu. S svojimi agencijami (Mednarodna pomorska agencija in Mednarodna organizacija civilnega letalstva) EU in OZN postavljata varnostne standarde v boju proti terorizmu. EU in OZN imata podobne poglede na obravnavanje dejavnikov, ki vzpodbujajo podpiranje terorizma in novačenje teroristov; delita prepričanje, da regionalni konflikti in neučinkovito delovanje oblasti, družbene, gospodarske in politične razmere ter politično nestabilne države nudijo podlago za razvoj terorizma. Zato delita mnenje, da se v mednarodnem boju proti teroristični strategiji morajo rešiti regionalni konflikti, vzpodbujati se mora človekove pravice, učvrstiti oblast in njene družbene

pod sisteme, okrepiti vladavino prava, demokratične vrednote, medkulturni in medverski dialog. Trgovinske in razvojne politike so močno sredstvo za spodbujanje reform in sprememb. Evropska unija ima s svojimi državami članicami kot največja ponudnica uradne pomoči<sup>48</sup> dobro osnovo za doseg te ciljev. EU s temi ukrepi prevzema odgovornost, da prispeva h globalni varnosti in graditvi varnejšega sveta. S sodelovanjem z OZN in drugimi mednarodnimi regionalnimi organizacijami EU poskuša vzpodbuditi mednarodne standarde in doseči mednarodni sporazum za boj proti terorizmu.

Glede na to, da mednarodna teroristična grožnja prihaja iz številnih delov sveta zunaj EU, je ključnega pomena sodelovanje in zagotavljanje pomoči državam v Severni Afriki, na Bližnjem vzhodu in v JV Aziji. Nekatere od teh vztrajno kršijo mednarodne norme. Najboljša zaščita za evropsko varnost je svet demokratičnih držav z dobrimi vladami. Najboljša sredstva krepitev mednarodnega reda so širjenje odgovornega vodenja držav, podpiranje socialnih in političnih reform, obravnavanje korupcije in zlorabe moči, ustanovitev pravne države in zaščita človekovih pravic.

Akcijski načrt za boj proti terorizmu podpira sodelovanje med Evropo in arabskim svetom z vzpostavitvijo dialoga med vladami in širšo civilno družbo, vključno z nenasilnimi islamskimi strankami. Zgodovina, geografija in kulturne vezi povezujejo EU z vsemi deli sveta. Ti odnosi so pomembne postavke, na katerih je možno graditi varnejši svet. EU sodeluje s partnerji v Afriki, Latinski Ameriki in Aziji in si bo prizadevala razviti strateška partnerstva z Japonsko, Kitajsko, Kanado in Indijo kot tudi z vsemi tistimi, ki delijo demokratične cilje in vrednote in so jih pripravljene podpirati. Stekli so tudi pogovori z Indijo, Indonezijo, Filipini, Kanado, Norveško, Islandijo, Liechtensteinom, Švico, Ukrajino, Moldavijo, državami kandidatkami za vstop v EU, državami zahodnega Balkana, s partnericami v okviru Evromediterranskega partnerstva, pa tudi z mednarodnimi organizacijami, kot sta OVSE in Svet Evrope (Vincze, 2002: 203).

Cilj EU je okrepitev globalnih protiterorističnih prizadevanj, utrjevati kooperativne odnose tudi z drugimi državami. Tako naj bi se pospešilo spoštovanje človekovih pravic in svoboščin, okrepil nadzor nad širjenjem orožja za množično uničevanje in zagotovilo sodelovanje v boju proti terorizmu. EU se zaveda povezav med revščino in terorizmom, zato poskuša s politiko zagotavljanja razvojne pomoči in sklepanja ugodnih

---

<sup>48</sup> EU je v letu 2006 s 48 milijardami € pomoči zagotavljala kar 57% te na svetovni ravni. EU namenja mednarodno pomoči 0,42% BP, Japonska 0,25% in ZDA 0,17% . V EU je na prvem mestu s 1,3% BNP Švedska, sledi z 0,89% Luxenbug, z 0,81% Nizozemska itd. (De Vries 2004b:6).

gospodarskih sporazumov s šibkimi državami preseči nastanek ugodnih razmer za pojav teroristične dejavnosti. Je ena imed glavnih donatorjev razvojne pomoči za prenovo Afganistana<sup>49</sup>.

Eden od ciljev SEZVP je vzpodbujati ratifikacijo vseh 13 protiterorističnih konvencij OZN, ki se nanašajo na zatiranje različnih oblik terorizma in ostalih komplementarnih konvencij, s katerimi se posredno ukrepa tudi proti terorizmu. EU se zavzema za sprejetje celovite konvencije o zatiranju mednarodnega terorizma.

Drugo področje je zagotavljanje pomoči in tehnične podpore državam, ki imajo omejene zmogljivosti za vzpostavitev ustreznega pravnega okvirja za boj proti terorizmu, ki ga predvidevajo resolucije in konvencije OZN. Protiteroristična podpora je sestavni del strategije pomoči EU in njenih članic. V letu 2004 je bil sprejet dogovor o vzpostavitvi mreže nacionalnih strokovnjakov za preprečevanje in boj proti terorizmu, ki bi v primeru potrebe nudil pomoč in tehnično podporo tretjim državam, namenjena pa so tudi sredstva za druge protiteroristične projekte v teh državah.

Cilj EU je tudi učinkovito in uravnoteženo partnerstvo z ZDA. S skupnim delovanjem lahko Evropska unija in Združene države Amerike uspešno rešita mnoge svetovne probleme. To je dodaten razlog, da EU nadgradi svoje zmogljivosti in poveča svojo usklajenost. Za EU je pomembno še tesno sodelovanje z Rusko federacijo ter okrepitev tega strateškega partnerstva. To ne prispeva le k bilateralnim interesom, temveč krepi tudi mednarodno skupnost kot celoto.

Tudi regionalne organizacije so pomembne za krepitev globalne varnosti. Za Evropsko unijo je moč in učinkovitost OVSE in Sveta Evrope še posebej pomembna. Druge regionalne organizacije, kot so Združenje držav jugovzhodne Azije, Mercosur in Afriška unija, pomembno prispevajo k bolj povezanemu svetu. Te so lahko učinkovite pri soočanju z grožnjami mednarodnemu miru in varnosti in pri delovanju, ko bodo njihova pravila kršena.

Pomembne ustanove v mednarodnem sistemu so Svetovna trgovinska organizacija (STO) in mednarodne finančne institucije. Kitajska se je pridružila STO in Rusija se pogaja o svojem vstopu. Cilj je razširiti članstvo teh organov in hkrati vzdrževati njihove

---

<sup>49</sup> Na donatorski konferenci januarja 2002 je skupen prispevek EU in posameznih članic znašal 2,3 milijarde evrov pomoči, od tega je Evropska komisija zagotovila 43% sredstev, ostalo so dodale države članice (Hill 2002:4).

visoke standarde. Interes EU je nadaljnji razvoj obstoječih institucij, kot je Svetovna trgovinska organizacija, in podpiranje novih, kot je Mednarodno kazensko sodišče.

Evropske izkušnje kažejo, da je mogoče varnost povečati s krepitvijo zaupanja in ureditvijo nadzora nad orožjem. Takšni instrumenti lahko tudi pomembno prispevajo k varnosti in stabilnosti v naši soseščini in izven nje. Poleg denarne pomoči nekatere vlade EU nudijo pomoč državam pri protiterorističnem usposabljanju njihovih vojaških in policijskih sil ter uslužbencev pravosodnih organov (npr. urjenje pakistanskih varnostnih sil s strani inštruktorjev iz Velike Britanije). Takšni programi urejanja bi se morali še bolj uveljaviti, saj lahko evropski strokovnjaki pomagajo drugim državam reformirati njihove pravosodne organe in nacionalnovarnostne sisteme. Za uspešno izvajanje teh projektov je potrebno v bodoče zagotoviti več sredstev.

### **8.1.2 Omejenost skupne zunanje in varnostne politike suverenih držav članic EU na področju kriznih zmogljivosti, kriznega upravljanja ter kriznega managementa**

Reševanje kriz na področju nekdanje Jugoslavije je pokazalo na veliko nesorazmerje med gospodarsko močjo EU in njeno sposobnostjo skupnega zunanjepolitičnega nastopa pri zagotavljanju varnosti celo v Evropi. EU v primeru razpada SFRJ ni bila sposobna sama pokrivati novih varnostnih potreb EU in odgovarjati na krizne razmere in grožnje, ki izhajajo iz spremenjenega varnostnega okolja. Začetek jugoslovanske krize (pozneje pa tudi vojna v Iraku) je razklala EU do te mere, da sploh ni bila sposobna usklajeno in kolektivno nastopiti. Nasprotja so šla celo tako daleč, da so posamezne članice EU zaradi svojih interesov podpirale različne sprte strani. Daytonski sporazum, s katerim je zaustavljena vojna v BIH, so pripravili Američani. Prav tako so Američani ultimativno v NATU izpeljali zračne napade, da bi zaustavili morijo na Kosovu. EU sploh ni bila zmožna zaustaviti krvave balkanske zgodbe, čeprav se je trudila. Šele pritiski medijev s prikazovanjem vsakodnevnih morij, in to na prostoru Evrope, so pospešili vključitev EU v reševanje te krize. Soočanje s terorizmom v obliki etničnega čiščenja na lastnem kontinentu, pozneje pa še z Al-Qaedinimi napadi v ZDA, ima dolgoročne posledice pri oblikovanju skupne evropske varnostne politike.

EU tudi ni imela ustrezne pravne podlage niti operativnih sposobnosti za svojo vključitev v krizno upravljanje na prostoru bivše SFRJ. Namreč, v 2. členu PEU je le zapisano, da je eden izmed glavnih ciljev EU braniti svojo identiteto v mednarodnem prostoru skozi implementacijo skupne evropske zunanje in varnostne politike (SEZVP). Ta naj bi vodila

v prihodnosti še k skupni obrambni politiki in skupni obrambi Evrope. Peto poglavje PEU pa opredeljuje naslednje cilje SEZVP:

- ohranitev skupnih vrednot, temeljnih interesov in neodvisnost Unije,
- krepitev varnosti Unije in držav članic,
- ohraniti mir in okrepiti mednarodno varnost v skladu z načeli ustanovne listine OZN, s sklepnim dokumentom Helsinške konference KVSE ter v skladu s cilji Pariške listine OVSE,
- razvijati mednarodno sodelovanje in
- razvijati in utrjevati demokratičnost in načela pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Gnesotto, 2004: 57).

EU sploh ni mogla preprečiti spopadov in zaustaviti etničnega čiščenja kot ene najtežjih oblik terorizma. Države članice so lahko sodelovale v sanaciji le pod zastavo OZN, oziroma v okviru NATO partnerstva za mir. Na teh postavkah ni bilo možno sanirati balkanskega konflikta.

Sedanji terorizem je spremljevalec globalizacije, zato ni mogoče omejiti njegovega odpravljanja z nacionalno in medvladno ravnijsko reševanja, marveč z medsebojnim povezovanjem v mednarodnem okolju in z uresničevanjem skupnih ciljev. Za uspešen razvoj skupne evropske zunanje in varnostne politike (SEZVP) in skupne evropske varnostne in obrambne politike (SEVOP) potrebuje EU politični in institucionalni okvir, ki bo povezoval ukrepe EU in nacionalne dejavnosti na tem področju. Sedanji koncept SEZVP obsega le prakso posvetovanja in izmenjavo informacij, prakso oblikovanja skupnih stališč, ter postopke odločanja na podlagi medvladnega usklajevanja. Ker imajo države članice različne interese, enotnega institucionalnega okvirja na tem področju pa ni, je vse podvrženo dolgoročnemu usklajevanju in to le na področjih, kjer je možno doseči soglasje. Poleg tega pa v usklajevanju (odvisno od področja) sodelujejo različni akterji, tudi proces sprejemanja odločitev je zelo različen, marsikje obstaja celo dualizem<sup>50</sup>.

Dolgoletna nemoč EU v reševanju konfliktov na področju nekdanje Jugoslavije je utrdila prepričanje, da z dosedanjim pristopom ni možno zagotavljati varnosti v novonastalih razmerah niti na lastnem dvorišču, kaj šele na globalni ravni. Zato so 11. decembra 1999 sprejeli dokument o skupni evropski varnostni in obrambni politiki, ki izraža težnje po bolj

---

<sup>50</sup> O razvoju kriznega upravljanja se odloča v okvirih medvladnega procesa v okvirih drugega stebra, medtem ko pa o oblikovanju ureditve in pomoči pri reševanju občutljivih zadev, npr. kriznega upravljanja, poteka usklajevanje v skladu z metodami prvega stebra. Novonastale varnostne razmere po 11. septembru nakazujejo potrebe po novih oblikah sodelovanja za zagotovitev varnosti.

samostojni vlogi na tem področju. Z njim želi EU postati kredibilen partner v zagotavljanju globalne varnosti. Evropa se je odločila postati pri zagotavljanju evropske in globalne varnosti partnerica ZDA in NATA. Odločila se je zagotoviti ustrezne zmogljivosti za izvajanje samostojnih civilnih in vojaških operacij, vendar ne na račun spodkopavanja NATA. Tako je po 1999 letu dobila tudi prve organe za izvajanje varnostne politike: visokega predstavnika EU za obrambno in varnostno politiko, politični in varnostni odbor na ravni veleposlanikov, vojaški odbor na ravni načelnikov generalnih štabov in vojaški odbor na ravni strokovnjakov. Konec leta 2000 je Zahodnoevropska unija (ZEU) vključena v strukturo EU, pri čemer je EU prevzela izvajanje njenih funkcij<sup>51</sup>. Tu pa je nastal problem, saj vse članice EU niso obenem tudi članice ZEU, zato ta jamstva ne veljajo za vse članice EU.

SEVOP ni alternativa NATU, ampak komplementarna organizacija<sup>52</sup>, ki je združljiva z NATOM. Je sestavni del SEZVP, sestavljajo pa jo trije elementi: vojaško krizno upravljanje, civilno krizno upravljanje in preprečevanje konfliktov. Med EU in NATOM je bila 16. 12. 2002 sprejeta Deklaracija o skupni evropski varnostni in obrambni politiki na načelih strateškega partnerstva, krepitvi medsebojnega sodelovanja in na medsebojnih konzultacijah in dialogu. Doseženo je bilo preoblikovanje in obnova integrirane vojaške strukture NATA. NATO se je zavezal, da bo zagotavljal dostop do Natovih obrambnih zmogljivosti (poveljstev in transportnih zmogljivosti) za operacije, ki jih vodi EU. EU in NATO sta se povezali tudi na področju boja proti terorizmu. Medsebojno si izmenjujeta informacije, kar je še posebej pomembno na področju jedrske, biološke in kemične dejavnosti in na področju zaščite civilnega prebivalstva (Prezelj 2005:476). S tem je možno izvajati tri vrste bodočih vojaških operacij: tiste, ki jih izvaja samo NATO; tiste,

---

<sup>51</sup>Da bi se države po drugi svetovni vojni zavarovale, so leta 1948 Velika Britanija, Francija in države Beneluxa podpisale zavezništvo, pozneje Pogodbo o zahodnoevropski Uniji (ZEU), h kateri sta 1954 leta pristopili še Nemčija in Italija. Tako so gospodarsko integriranje nadgradili tudi na varnostnem področju. ZEU ni vključevala ZDA. Pravzaprav je ta institucija dala le politični okvir evropski varnostni politiki, nikoli pa ni imela neke lastne neodvisne vojaške strukture. V Amsterdamu je leta 1997 sklenjen dogovor o prenosu pristojnosti iz ZEU na EU in organi prve so preneseni v pristojnost EU. ZEU je tako ohranila formalno pristojnost, vendar je postala podrejen organ EU. Tako zastavljena politika EU vodi k skupnemu vojaškemu delovanju. Odločitve EU leta 1999 v Helsinkih so zahtevale spremembo razmerij med EU in ZEU. Tako SEVOP lahko deluje v smeri skupne obrambne politike Unije, v daljši perspektivi tudi skupne evropske obrambe. Vmes so bili še poskusi, da članice Evropske skupnosti ratificirajo Obrambni sporazum Evropske skupnosti, vendar ga je francoski parlament 1947 leta zavrnil tako, da je ideja o evropski obrambni skupnosti propadla. Vedno bolj izražena delitev na Vzhod in Zahod je nato pripeljala do ustanovitve NATA. Ideja o samostojni evropski obrambni politiki je v revidirani obliki spet zaživela po 50 letih.

<sup>52</sup> Pri tem pa je potrebno poudariti, da sta NATO in EU instituciji z različnimi vlogami in funkcijami. NATO je vojaška organizacija, katere naloga je vodenje vojaških operacij v skladu z odločitvijo članic. EU pa je izgradila širok spekter pristojnosti in politik na področju varnostnih izzivov, kriznega upravljanja, stabilizacije razmer, vojaških in policijskih operacij (Haide, 2004(b).131). NATO je za Evropo potreben, ker je sposoben delovati v vojni. NATO še naprej zagotavlja obrambo, za obe organizaciji hkrati pa sta lahko EU in NATO samostojno vključeni v krizno upravljanje. EU je celo sprejela sklep, ki omogoča evropskim članicam NATA, ki niso članice EU (Islandija, Norveška, Turčija), da sodelujejo v operacijah pod vodstvom EU. (Schaefer, 2004:77).

katerih nosilka je EU ob uporabi NATO zmogljivosti in operacije, ki jih v celoti izvaja le EU.

V NATU je oblikovan koncept SEVOP, ki zagotavlja večje možnosti samostojnega delovanja evropskih članic NATA brez ZDA. Gre za povečano varnostno vlogo Evrope, vendar še vedno v okvirih NATA, tu pa nastane problem, ker nekatere članice EU niso tudi članice NATA. Velik pomen v graditvi SEVOP ima Berlinski sporazum, ki je omogočil prvo vojaško misijo EU v Makedoniji. V Berlinu je prevzeta večja odgovornost za breme pri izpolnjevanju varnostnih nalog. Po tem sporazumu je mogoč dostop do vojaških zmogljivosti NATA brez vnaprejšnje potrditve Severnoatlantskega sveta. To pa treba razumeti tako, da EU postopno oblikuje mehanizme in instrumente, ki ji omogočajo, da postane globalni varnostni dejavnik. NATO in ZDA ste se strinjala z večjo vlogo EU na področju varnosti. NATO je na zasedanju leta 1999 sprejel usmeritve, imenovane Berlin-plus, kar pomeni krepitev evropske komponente v zavezništvu in možnost samostojnega delovanja EU. To je pripeljalo do reforme zavezništva in izpostave SEVOP znotraj zavezništva. Ta omogoča EU izvajanje avtonomne vojaške operacije v primerih, ko NATO kot celota ni vpleten v reševanje kriznega primera (Prezelj, 2005, 465). Razvoj je pozitivno deloval na nastanek SEZVP, saj se ta razvija pod okriljem EU in ne pod okriljem NATA, isti resursi pa se uporabljajo samostojno in brez odobritve Sveta NATO. Proces konkretno deluje tako, da EU na področju kriznega upravljanja prevzame odgovornosti, države članice pa dajo na voljo civilne in vojaške zmogljivosti za izvajanje SEVOP. EU je v Helsinkih sprejela Akcijski načrt o potencialih za izvajanje Peterburških sklepov. Projekt obsega ustanovitev vojaškega potenciala za napotitev na krizna žarišča do 15 brigad (50 do 60 tisoč vojakov). Ta potencial mora biti pripravljen v obdobju 60 dni za napotitev, ima pa samozadostnost v logistiki in borbeni podpori letalstva in mornarice. Znotraj tega korpusa so manjše enote, namenjene za izvajanje najtežjih nalog. (Ulirksen, 2004: 458-459). Poleg teh so z deklaracijo o krejitvi evropskega sodelovanja ustanovljene bojne skupine velikosti 1.500 vojakov, sestavljene iz posameznih držav za izvajanje operacij visoke intenzivnosti na veliki oddaljenosti. Te sile so namenjene operacijam za stabiliziranje razmer, so prav tako avtonomne in visoko mobilne, operativno sposobne pa naj bi bile v letošnjem letu (Schmitt, 2005: 33). Svet za splošne zadeve in zunanje odnose je 17. septembra 2004 ustanovil še enote za hitro posredovanje, sestavljene iz pripadnikov policijskih sil z vojaškim statusom iz Francije, Italije, Nizozemske, Španije in Portugalske. Enota šteje okoli 800 ljudi, uporabna pa naj bi bila v 30 dneh. Opremljena in namenjena je za tri vrste posredovanj: preprečevanje konfliktov, za podporo vojaškemu posredovanju in za pokonfliktno urejanje razmer. Po

razrešitvi vprašanj vojaških pristojnosti so opredelili še koncept kriznega upravljanja. Ta obsega pravno-diplomatske ukrepe, humanitarne ukrepe, civilne in vojaške ukrepe, obsega pa štiri glavna področja: zmogljivosti civilnega kriznega upravljanja: policijske sile za hitro posredovanje, pravosodne organe, civilno zaščito in učinkovite upravne organe.

Po tem, ko je EU uspešno razrešila pomembna vprašanja kriznega upravljanja, se je po 11. septembru 2001 morala usmeriti predvsem v prizadevanje, kako se zoperstaviti mednarodnemu terorizmu. Soočiti se je morala s kupom nerešenih vprašanj. Protiteroristična dejavnost je bolj specifična in interdisciplinarna. Grožnjo terorizma je možno onemogočiti le s celotnim spektrom instrumentov, zato zajema vse politike EU (politično, finančno, policijsko, zakonodajno, administrativno), kar pomeni, da je spopad s terorizmom povezan z aktivnostmi vseh treh stebrov EU. Zato je leta 2002 v Sevilli sprejeta deklaracija, ki pravi, da imajo vsa sredstva SEZVP in SEVOP pomembno vlogo v soočanju s to grožnjo. Konkretno to pomeni, da se lahko uporabljajo civilne in vojaške zmogljivosti za skupne operacije. Te obsegajo različne ukrepe (od humanitarnih do razorožitvenih), vojaško svetovanje, pomoč, preprečevanje sporov, ukrepe za vzdrževanje miru in stabilnosti, pomoč tretjim državam itd. Vse te naloge prispevajo k boju proti terorizmu na globalni ravni. S tem je EU prevzela soodgovornost za globalno varnost.

### **8.1.3 Prednosti, ki jih prinaša morebitna uveljavitev Pogodbe o Ustavi za Evropo na zunanjepolitičnem in varnostnem področju**

EU s svojo sedanjo organiziranostjo, brez nadgraditve pravil njenega delovanja, ni zmožna v prihodnosti učinkovito in legitimno delovati. Pod vprašajem so njena nadaljnja kredibilnost in upočasnitev razvoja, širitev in nadaljnje povezovanje. Zato so vse dosedanje pogodbe nadgradili s Pogodbo o ustavi za Evropo, ki je v procesu ratifikacije z nepredvidljivim izhodom<sup>53</sup>. Ob njenem morebitnem sprejetju ta in zakoni EU prevladujejo nad domačo zakonodajo držav članic.

Kljub temu, da Ustavna pogodba še ni polnomočno veljavna, se nekatera določila na varnostnem področju izvajajo<sup>54</sup>. Pogodba o ustavi za Evropo določa, da Unija izvaja in kreira SEZVP ter postopno oblikuje skupno obrambno politiko. Pri tem presega

<sup>53</sup> Pogodbo o ustavi za Evropo je sprejelo 25 predsednikov držav in vlad v Bruslju 18. 6. 2004, ratificiralo pa jo je do sedaj 15 držav. Francozi so jo s 54,7% glasov in Nizozemci s 62% glasov na referendumu zavrnil. Ratificirati jo mora vseh 27 članic EU.

<sup>54</sup> Nov koncept bojnih skupin, solidarnostna klavzula v primeru terorističnega napada in ustanovitev evropske obrambne agencije.



dosedanje medvladno usklajevanje suverenih držav ter uvaja ministra za zunanje zadeve EU, ki bo predsedoval Svetu za zunanje zadeve<sup>55</sup>. Po tretjem odstavku III-296. člena Ustavne pogodbe je zunanjemu ministru v pomoč novoustanovljena Evropska služba za zunanjepolitično delovanje. V primerjavi s sedanjo funkcijo visokega predstavnika za SZVP ima nova funkcija ministra za zunanje zadeve EU obsežnejša pooblastila. Združeval bo naloge komisarja za zunanje odnose, visokega predstavnika za SEZVP ter generalnega sekretarja Sveta EU. Njegova naloga je zagotavljanje doslednega zunanjepolitičnega delovanja EU, za svoje delo je odgovoren Evropskemu parlamentu in Evropskemu svetu, ki se preimenuje v Svet ministrov. Ministrski svet se mora redno posvetovati s Parlamentom EU o vidikih in odločitvah SEVOP. Borba proti terorizmu je tu ključen element.

Z Ustavno pogodbo postaja EU pristojna na vseh področjih SEZVP in za vsa vprašanja, ki zadevajo varnost Unije, vključno s postopnim oblikovanjem skupne evropske obrambne politike, ki naj bi pripeljala do skupne evropske obrambe. Države članice EU pa morajo dejavno, brez pridržkov in v duhu lojalnosti ter medsebojne solidarnosti podpirati SEZVP ter upoštevati akte, ki jih EU sprejme na tem področju. Morajo se vzdržati ravnanj, ki so v nasprotju z interesi Unije, ker bi ta oslabil njeno učinkovitost. (Pogodba o ustavi za Evropo, 2003: 16-18).

Na področju SEZVP prinaša več izboljšav. Uvaja mednarodne sile, ki so jih države članice namenile izvajanju nalog v okviru SEVOP, nalaga obvezo postopnega izboljšanja vojaških sposobnosti EU, ustanovitev Evropske agencije za oborožitev, raziskave in vojaške zmogljivosti, vzpostavitev skupin za izvajanje misij SEVOP v okviru Unije, stalno sodelovanje med državami članicami, ki izpolnjujejo zahtevane kriterije v zvezi z vojaškimi sposobnostmi za najzahtevnejše naloge v okviru Unije, uvaja medsebojno solidarnostno klavzulo za medsebojno pomoč pri preprečitvi terorističnih groženj, terorističnih napadov in sanacije posledic (Brok, 2004: 10).

Zunanjepolitično delovanje Unije mora biti usklajeno z mednarodnim pravom in Ustanovno listino OZN, EU dobiva status pravne osebe, člani dosedanjih pogodb, ki pokrivajo različne vidike zunanjepolitičnega delovanja Unije, so uvrščeni pod nov skupen naslov. Večja pozornost se namenja skladnosti in odločnosti protiteroristične politike Unije v zvezi s tretjimi državami in v zvezi s tem nalaga:

---

<sup>55</sup> Pri izvajanju se odloča s soglasjem, države članice imajo pravico veta na redkih področjih. Odločalo se bo s kvalificirano večino, če bo za odločitev glasovalo 55% članov Sveta ministrov iz 15 držav, ki bodo zastopali vsaj 65% celotnega prebivalstva EU (I-23 in I-28 Ustavne pogodbe).

- spodbujanje političnega dialoga o terorizmu s partnerji tretjih držav,
- spodbujanje okrepitve sodelovanja z mednarodnimi in regionalnimi organizacijami in predvsem s protiterorističnim odborom OZN,
- spodbuja izvajanje Deklaracije o boju proti terorizmu med EU in ZDA,
- spodbuja uporabo mehanizmov za hitro ukrepanje,
- spodbuja strogo izvajanje protiteroristične klavzule in njeno vključevanje v mednarodne sporazume med državami.

#### **8.1.4 Vpliv dialoga, mednarodnega sodelovanja in kriznega upravljanja na zagotavljanje varnosti v turizmu pred terorizmom**

Sedanji val islamskega terorizma ni izraz spopada civilizacij, ampak izraz nasprotovanja ideji zahodne modernosti in odgovor na ameriško aroganco. S svojimi dejanji radikalno politično gibanje islamskih fundamentalistov opozarja na zgodovinska bremena, ki se zrcalijo skozi sedanji čas, in sporoča, da ne sprejema širjenje zahodne kulture in izkoriščevalne ameriške dominacije na prostoru islama. Njihov cilj je zadržati družbo, ki je drugačna od zahodne, preprečiti vdor zahodne potrošniške kulture, obraniti svojo islamsko kulturo, tradicijo in življenjski slog.

Družbene spremembe, ki jih prinaša globalizacija, jih ločujejo od dolgoletnih tradicij, spodkopavajo njihove tradicije in kulturo. Globalizacijo zato dojemajo kot kulturno invazijo in grozečo nevarnost, ki bo odpravila njihovo dediščino, avtentičnost, prepričanje in identiteto. V njej vidijo projekt, s katerim želi Zahod prodreti v islamski svet, da bi tam širil zahodni model modernosti. Zato zahodne modele napredka zavračajo in se krčevito zoperstavljajo širjenju sedanjih zahodnih vzorcev neoliberalnih ekonomistov na prostore islama. Kljub temu tukaj ne gre za spopad civilizacij kot to napačno interpretira Zahod, marveč za odnos med islamom in zahodom na kulturnem, religioznem, političnem in ekonomskem področju.

Izvori nove kulture, ki spremljajo globalizacijo, prihajajo večinoma iz Zahoda, in promovirajo višji življenjski standard, demokratizacijo ljudske pravice, moderno civilno družbo, sekularizacijo. Islam sprejema zahodno kulturo kot sinonim ameriške arogance, izkoriščanja, neodgovornega individualizma in zahodnih navad. V njej se počutijo kot objekt modernizma. Doživljajo jo kot ameriško težnjo za vzpostavljanje dominacije in ustvarjanje profita. Proti vdiranju zahodnih vplivov in kulture so vse države z islamskim predznakom. Upor podpirajo tudi zelo široke množice, zato islamski radikali uživajo ugled in podporo.

Islamske države ne morejo ignorirati napredka in modernizacije. Globalizacija je imperativ časa in daje nov okvir mednarodni ekonomiji in mednarodnemu sodelovanju. Nihče je ne more zavreti, kaj šele odpraviti. Vse to pa še ne pomeni, da mora globalizacija potekati po idejah in zamislih neoliberalnih ameriških ekonomistov, ki sedaj polnijo njeno vsebino. Prav neoliberalni pristopi ustvarjanja profita, vpliva in potreb po širitvi prostora, ogrožajo kulturne obrazce njihovega tradicionalnega življenja. Zahod preko globalizacije s širitvijo svojih geopolitičnih in kapitalnih interesov še promovira svoj model demokracije. Terorizem kot reakcijo stimulira ponižujoč odnos do celotnega Bližnjega vzhoda ter islamofobija v ZDA in Evropi kot tudi odpor podkrepjen z nezadovoljstvom zaradi podpore Izraelu.

Da bi odpravili terorizem mednarodnih razsežnosti, bi se morali soočiti z vzvodi neoliberalne nasilne ekspanzije ZDA, ki k terorizmu vzpodbuja radikalne islamske fundamentaliste. V sedanjem modelu ameriških neoliberalnih ekonomistov je namreč središče ekonomskega konstituiranja trgovina, tržišče, potrošnja, kapital ter finančne institucije kot servis kapitala. Osrednji interes postaja prostor, v katerem vidijo tržišče, izvor resursov in energije, potencial cenene delovne sile, izziv za plasiranje kapitala v cenejšo proizvodnjo, nakup nepremičnin itd, zato ima vgrajeno potrebo po širitvi na prostore drugih držav. Za ameriške ekonomiste v pomembnih okoljih, kjer jim ni uspelo postaviti prozahodne vlade, postaja nasilno širjenje tržišča njegova stroškovno najcenejša oblika širitve. Samo vprašanje časa je, kdaj bodo zaradi interesov transnacionalnih korporacij in mednarodnih koncernov začeli spreminjati meje. V krogih radikalnejših ameriških ekonomistov se že razvija teza, da je vojna proti terorizmu ekonomski instrument, ki ima le še politični okvir.

Po njihovem mednarodne korporacije lahko prosto kupujejo zemljo, nepremičnine, tovarne, banke, investirajo, odpirajo svoje tovarne po svetu itd. S pozicije mednarodne varnosti je dokaj nepredvidljivo, kaj prinaša deregulirana ekonomska suverenost nacionalne države in vedno večja gospodarska moč tujega kapitala in korporacij. Tuji kapital ob vsaki boljši priložnosti zbeži, zapre tovarno, zaposlene odpusti in odide. Mednarodne korporacije ne kažejo zanimanja za nacionalne interese, ne ščitijo socialne in pravne države, svobode itd. Zanima jih le stabilnost in varnost vložka kapitala in ustvarjanje profita. Tam, kjer nastanejo konflikti, ki ogrožajo njihove interese, so pripravljene s kriznim managementom posredovati, da umirijo bodoče tržišče. To se sedaj strokovno imenuje »varnosti ni mogoče več zagotavljati le na nacionalnih mejah«.

Seveda pri tem ne smemo spregledati, da se miza globalizacije vrti in da se je Azija začela dvigovati na račun zahode ideje globalnega tržišča. Globalizacija tržišča že prinaša več koristi nekaterim gigantom Azije. Zastavlja se vprašanje, kako dolgo bo Zahod ostal konkurenčen ob naglemu vzponu Kitajske in Indije, ki imata resurse, tehnologijo in milijardno neprimerljivo cenejšo delovno silo? Evropa sledi ameriškemu trendu, ima pa zadržke do nasilnega širjenja tržišča. Vzpon Azije slabi Evropo in ogroža njeno gospodarsko rast. Vsa ta vprašanja so povezana tudi z nadaljnjo vlogo terorizma, varnostjo in stabilnostjo in mirom v širšem smislu.

Za dolgoročno odpravo terorizma je potrebno sodelovanje širše mednarodne skupnosti. Žal pa v pogledih na terorizem in načine njegovega reševanja obstajajo velike razlike. ZDA in EU skupno ustvarita 2/3 svetovnega bruto produkta in imata ogromno gospodarsko in politično moč, ki jo lahko uporabita za vzpostavitev učinkovite mednarodne protiteroristične koalicije. Vendar temu ni tako. EU se ob sedanjih stopnjah njenega političnega integriranja in interesov članstva ne more soočiti s temeljnimi vzroki nastanka terorizma. Evropa lahko terorizem le kroti. EU še ni zrela za učinkovito in popolno politično integracijo, ki jo že dosegla na ekonomskem in socialnem področju (Honsbawn, 2000: 90-91). Politični konsenz o skupni zunanji politiki v Evropi še ne obstaja, zaradi želje po velikih dobičkih pa se tudi v Evropi niso pripravljene odločiti modelom ameriške ekonomije.

Evropa si mora zastaviti vprašanje, kako dolgoročno preseči terorizem islamskih skrajnežev in kako ga enako kot hladno vojno odpraviti. Terorizem je mogoče premagati le, če se soočimo z njegovim izvorom. Za to pa so potrebne politične spremembe. V EU primanjkuje politične volje, da se globlje poseže v mednarodne politične in gospodarske odnose. Teh reform EU ne more izpeljati že zaradi lastnih interesov kot tudi zaradi interesov najmočnejših držav v svetu. EU sicer poudarja krepitev OZN in mednarodnega reda, vendar zaradi interesov Francije in Velike Britanije ne more predlagati preoblikovanja OZN. V Varnostnem svetu sploh ni stalnega predstavnika milijardne islamske skupnosti niti Indije, celo predstavnika EU ne. Ker se Zahod ni pripravil soočiti s potrebno politično preureditvijo in s trendi neoliberalizma, lahko domnevamo, da se bo s terorizmom v svetu spopadala tudi naslednja generacija naših potomcev (enako kot z revščino, nerazvitostjo in lakoto).

Evropa je uspešno razrešila vprašanje kriznega managementa in saniranja raznih kriz z obrobja Evrope, ki ji lahko povzročajo dosti problemov in velike pretrese na tržišču. Države članice EU imajo po letu 1999 v mirovnih misijah v tujini med 50.000 do 100.000 vojakov. (Širše v poglavju 8.1.2.). Sprejela je tudi vrsto srednjeročnih obrambnih ukrepov proti terorizmu, s katerimi bo še naprej zagotavljala varnost pred terorizmom. Toda zagotavljanje varnosti s preventivnozaščitnimi merami pred eventualnimi terorističnimi napadi je dolgoročno vprašljivo. Srednjeročno lahko te defenzivne protiteroristične ukrepe v EU tolmačimo kot uspešne, z njimi je Evropa celo preprečila nekaj terorističnih napadov, vendar z njimi samo omejujemo terorizem. Dolgoročno namreč ti niso rešitev, ker z njimi ne odpravljamo terorizma, ampak živimo ob islamskem in drugem terorizmu, ki se vedno bolj instrumentalizira kot nova vojaška metoda, zemljepisno se širi ter prilagaja novim okoliščinam svojega delovanja.

EU v svojih uradnih dokumentih odpravo terorizma dolgoročno povezuje s širitvijo zaupanja, dialogom, krepitvijo demokracije in človekovih pravic, širitvijo političnega in gospodarskega sodelovanja, usmerjeno finančno podporo, učvrstitvijo mednarodnega prava in mednarodnih organizacij ter redefiniranjem svoje politike do islamskih držav. Krepitev zaupanja z izvozom zahodne demokracije in ljudskih pravic tega problema ne rešuje, marveč celo zaostruje. S kulturnim dialogom so poskušali v nekaterih evropskih državah reševati socialne probleme, probleme družbene izključenosti, kulturne različnosti med islamsko manjšino in večinskim prebivalstvom. Francija in Nemčija s kulturnim dialogom s tam živečimi muslimani ne znata najti model plodnega sožitja v lastni državi s svojimi muslimani, ki poznajo zahodno kulturo. Evropa pa bi želela s kopijo takšnega dialoga reševati vprašanja družbene, kulturne drugačnosti v tradicionalno islamskih državah po svetu. V sedanjih razmerah neoliberalne ekonomije lahko medcivilizacijski in medreligijski dialog prispevata k preseganju podob iz preteklosti, lahko tudi še kaj poboljšata, vendar z dialogom ne moreta rešiti največjega varnostnega problema sveta. Tudi s politiko usmerjene pomoči na področju političnega in gospodarskega sodelovanja se ta problem lahko le ublaži pod pogojem, da se zmehča ameriški neoliberalizem. Za soočanje s temelji terorizma in odpravo terorizma ni dovolj na novo definirati politiko EU do islamskih držav zaradi boljšega medsebojnega razumevanja na področju kulture, religije in civilizacije, saj ta ne odpravlja terorizma islamskih radikalcev. Ob nemoči EU glede ameriške podpore Izraelu in ameriškemu razglašanju nekaterih islamskih držav za osi zla, sodelovanju v vojaškem posegu na Irak in Afganistan, preprečevanju pravice Iranu do popolne oborožitve, in ob tihi podpori

nadaljnega širjenja ameriškega neoliberalizma, v njihove prostore delovanje EU ne more prinesiti zelenih učinkov.

Terorizem bo vedno teže kontrolirati. Postal bo stalni spremljevalec prihajajočega obdobja. Ker ga ne smemo ignorirati, nismo pa ga zmožni odpraviti, bo postal vgrajen v tkivo današnjega časa. Varnostni ukrepi bodo pri tem postali del vsakodnevnega načina življenja in rutina. Raven protiteroristične preventive bo vedno bolj posegala v omejevanje osebnih svoboščin na račun zagotavljanja varnosti. Velika Britanija z načrtom postavitve pol milijona video kamer že postaja nekakšna oblika »Big Brother Show« studia, ki je pod nadzorom kamer 24 ur na dan.

**Tabela 2**

Število terorističnih napadov v EU v letu 2006 po vrstah terorizma

DRŽAVA	Islamisti	Separatisti	Levi terorizem	Desni terorizem	Ostali	Skupaj
Avstrija	0	0	0	0	1	1
Belgija	0	0	0	0	1	1
Francija	0	283	0	0	11	294
Nemčija	1	0	10	0	2	13
Grčija	0	0	25	0	0	25
Irska	0	1	0	0	0	1
Italija	0	0	11	0	0	11
Poljska	0	0	0	1	0	1
Portugalska	0	0	0	1	0	1
Španija	0	136	8	0	1	145
V. Britanija	0	4	0	0	5	5
<b>SKUPAJ</b>	<b>1</b>	<b>424</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>498</b>

Izvor: EUROPOL, Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT 2007), stran 16.

S točke varnosti turizma se bo Evropa tudi v bodoče soočala s terorizmom nizke intenzivnosti in terorizmom globalnih razsežnosti. Terorizem nizke intenzivnosti se bo pojavljal na nestabilnih obrobjih Evrope ter znotraj nekaterih držav članic EU. Ta terorizem bo sicer naraščal, vendar ne bo povzročal hujših posledic izven držav, v katerih deluje. Za sedaj ni nobenih znakov, da bo začel pljuscati širše po Evropi ali da bo začel

posnemati islamski »mega« terorizem. Nepredvidljivo je, ali se bodo v EU razvile še kakšne druge oblike terorizma nizke in visoke intenzivnosti.

Terorizem globalnih razsežnosti bo vzbujal stalno napetost in strah zaradi neomajnega nasilja, množičnega uničevanja, števila smrtnih žrtev, ekstremizma in brutalnosti. Strokovnjaki pričakujejo, da se bo po končanju iraške krize na Bližnjem vzhodu usmeril tudi na Evropo. Evropa je lahko cilj teh terorističnih napadov oziroma odskočna deska za napade na drugih področjih. Zaradi njegovih razsežnosti predstavlja skupno grožnjo vsem državam članicam, najbolj izpostavljena država v EU pa bo zaradi svoje neomajne podpore ZDA zagotovo Velika Britanija. Če upoštevamo dosedanje vzorce njegovega delovanja, lahko pričakujemo, da bo morebitni »mega« teroristični napad v Evropi skrbno načrtovan, vseboval bo precizno politično usmerjeno sporočilo, z razsežnostjo nasilja in brutalnostjo napada pa bo spet pretresel svetovno skupnost.

Terorizem nizke intenzivnosti in terorizem globalnih razsežnosti ogrožata verigo mednarodnega turizma kot tudi turistične storitve vseh članic EU (glej tabelo 1 in 2). Na »mega« teroristične napade islamskih skrajnežev, katerih posledice hitro zajamejo širše prostore, ne more nobena država gledati ravnodušno. Turizem je na ta nov fenomen ranljiv, saj v svojem bistvu predpostavlja varno in mirno lokalno, regionalno in globalno obkroženje. Brez teh se ne more razvijati. Je stičišče različnih interesov, združuje razne družbene in gospodarske dejavnike. Ne glede na to, da je most in zveza med ljudmi za boljše razumevanje, je lahko izpostavljen mnogim nevarnostim.

Za razliko od drugih področij gospodarske dejavnosti je turizem bolj izpostavljen posledicam terorističnih napadov. Za teroriste je zanimiv zaradi učinkov, ki jih lahko dosežejo z napadi v turizmu zaradi njegove masovnosti in koncentracije začasnih rezidentov, materialnih sredstev ter prometa v ozkem prostoru. Poleg tega so industrija in storitve celih regij odvisne od turizma, zelo počasi si opomore od nepredvidljivih negativnih vplivov in posledic. Akti terorističnega nasilja, v proporcionalnosti z oddaljenostjo povzročajo spremembe, ki negativno vplivajo na emitivne in receptivne države. Imajo pogubne učinke predvsem na turistične destinacije, ki so odvisne od vrste aktivnosti, ki krepijo njihov teroristični imidž. Zaradi tega lahko terorizem s svojimi posegi v turizmu spodkopava gospodarske temelje celotne regije in države.

### **Tabela 3**

Število teroristov na prestajanju zaporne kazni v zaporih držav članic EU v letu 2006 po vrstah terorizma

DRŽAVA	Islamisti	Separatisti	Levi terorizem	Desni terorizem	Skupaj
Avstrija	0	1	0	0	1
Belgija	1	0	1	12	14
Danska	9	0	0	0	9
Francija	139	188	15	0	342
Nemčija	11	4	5	0	20
Irska	0	4	0	0	4
Italija	34	0	25	0	59
Luxenburg	0	1	0	0	1
Nizozemska	6	0	0	3	9
Poljska	0	0	0	3	3
Slovaška	3	0	0	0	3
Španija	51	28	6	0	85
Švedska	3	0	0	0	3
V. Britanija	-	-	-	-	156
<b>SKUPAJ</b>	<b>257</b>	<b>226</b>	<b>52</b>	<b>15</b>	<b>706</b>

Od skupaj kaznovanih je 32% kaznovanih zaradi priprav terorističnih napadov, 41% zaradi članstva v terorističnih organizacijah, 8% zaradi financiranja terorizma, 4% zaradi radikalizacije in rekrutiranja teroristov, 8% zaradi pomoči terorizmu, 2% zaradi teroristične propagande, 5% ni specifičnih.

Izvor: EUROPOL, Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT 2007), stran 17 in 18.

Malo držav v svetu je direktno prizadeto s terorističnimi napadi. Ne glede na to pa število posredno prizadetih držav narašča, saj posledice zajemajo vedno širše okolje. Turizem se mora prilagoditi dejstvu, da so teroristični napadi postali del tkiva današnjega časa. Ker so družbeni sistemi vedno bolj ranljivi, postajajo krize, povzročene s terorizmom, vedno bolj kompleksne. Povzročajo družbene, gospodarske, politične in ekološke spremembe. Motnje, povzročene s terorizmom, prinašajo težave turističnemu razvoju na svetovni in na regionalni ravni, predvsem pa turističnim destinacijam, ki so odvisne od percepcije varnosti turistov. Teroristični napadi spreminjajo obrazce obnašanja turistov, vplivajo na socialno in psihološko stanje, negativno vplivajo na turistično ponudbo in povpraševanje, povzročajo kulturološki stres, vnašajo spremembe v sistem turistične



verige<sup>56</sup>. Turistična industrija je ranljiva na področju, zabave, rekreacije, namestitve, infrastrukture, predvsem pa na ravni imidža. Turizem je izraz ugodja, zadovoljstva, relaksacije, zabave itd., ti so vgrajeni v koncept turizma, zato je nevarnosti terorizma v turizmu težko kontrolirati. Krizne situacije povzročajo strahove, tesnobo, paniko, travme, zato v nobeni turistični destinaciji terorizma ne smemo ignorirati. Turisti želijo mir in varnost na dopustu, turistične države jih morajo zagotavljati, kontrolirati nevarnosti, v primeru terorističnih napadov pa čim prej sanirati posledice. S preventivnimi ukrepi se zmanjšuje možnost, da se ta pojavi. Načeloma se lahko nevarnosti, povzročene s terorizmom tudi preprečijo, z gotovo pa se jih lahko ublaži.

Nevarnost nastanka kriz, povzročenih s terorističnimi napadi, je stalno prisotna. Nobena destinacija ni imuna na posledice terorističnih napadov. Te so lahko zelo dolgoročne in destruktivne. Krizne situacije so nepričakovane, akutne in zahtevajo odgovor. Širše družbeno okolje in turistična podjetja morajo biti pripravljena na preventivno delovanje in na soočanje s posledicami terorističnih dejavnosti<sup>57</sup>. Zato je polje kriznega managementa potrebno vpeljati v turizem. V turizmu sedaj v mnogih državah krize rešujejo izven strukturnega organizacijskega okvirja. Zelo malo je storjenega na področju razumevanja kriz, na modelih, kako se razvijajo, tipologiji in anatomiji kriz, kriznem managementu in njegovemu usposabljanju za delovanje v krizah.

Management mora biti pripravljen na cikle mirnih in nemirnih obdobij. Krizni management je novo področje v turizmu. Vključuje sredstva za preprečevanje, pripravo zaščite, odgovore na krizo in pokrizno rehabilitacijo. Ker je s terorističnimi napadi prizadeto širše okolje, ga je potrebno uskladiti z managementom širše družbene skupnosti in državo. Krizo v turizmu tudi ni mogoče reševati brez upoštevanja nacionalne kulture lokalnega prebivalstva in prizadetih. Vsi morajo prevzeti svoj del odgovornosti.

---

<sup>56</sup> Razlaga iz leta 1995, da v ZDA turistično potuje po svetu 8 milijonov Američanov, a le 162 je bilo ubitih, je postala preživeta. Po 11. septembru je večji poudarek na drugem delu tega istega pojava. Zaradi terorističnih aktivnosti je istega leta 1,8 milijona Američanov menjalo obrazec potovanj in kar 7% Američanov bi odstopilo od potovanja v prekomorske države.

<sup>57</sup> Pojav terorizma ne prinaša samo negativne trende v razvoj turizma. V Egiptu in Izraelu se zaradi terorizma alarmantno zmanjšuje število turistov, pa tudi v Mehiki, na Cipru, v Indiji in na Cejlonu. Obstajajo tudi drugačni primeri. Zanimiv je primer Irske. Severna Irsko je področje z najdaljšo politično nestabilnostjo v Evropi in pogostimi terorističnimi napadi. Od 1969 leta dalje velja Belfast za področje nasilja in terorističnih napadov. Kljub temu je turizem Irske v vzponu. Da bi presegli imidž nevarne turistične destinacije, so opredelili svoj turistični proizvod, definirali cilje, razvoj tržišča in razvoj turističnih uslug, monitoring, izvedli vrsto raziskav ter vzpostavili organizacijo. Pripravili so programe mednarodne promocije mirnega sožitja, programe za preventivo in za odziv na teroristične napade. Ključna naloga je bila opredelitev koncepcije, kreiranje negativnega imidža, razvoj turističnega tržišča in izgradnja turističnega kriznega managementa. Tudi v Sredozemlju turizem teče kljub terorističnim napadom in krizam, ki jih ta povzroča. Sredozemlje je atraktivno, obsega 1/3 svetovnega turističnega prometa, turistični tokovi so v vzponu kljub turbulencam, ki jih povzroča terorizem. Dve mediteranske države, Francija in Španija, sta teroristično celo najbolj ogrožene v Evropi. Francija je kljub temu, da je deležna največ terorističnih napadov v EU, prva turistična velesila v Evropi, sledi ji Španija po številu napadov in na lestvici turističnega vzpona.

Krize, povzročene s terorizmom, zahtevajo opredelitev zaščitnih sredstev, načinov sodelovanja z organi reda in varnosti ter policije, opredelitev planov civilne zaščite, delovanje medijev in informiranja javnosti ter vpeljavo kriznega managementa. Sloves destinacije visokega rizika je zelo nevaren<sup>58</sup>. Na področju varnosti ne omogoča dolgoročnega planiranja, zato se je potrebno soočiti s tem pojavom. Zanimiv je primer Hrvaške<sup>59</sup>. Tam je kriza povzročila padec prenočitev, izpad prihodkov, izmenjavo strukture potrošnikov, škodo na kapacitetah, infrastrukturi in v naravi. Hrvaška, ki je nasledila jugoslovanski model masovnega turizma, se je zaradi tega znašla pred vprašanjem, kako definirati strateški cilj razvoja novega turizma, kako opredeliti turistični proizvod, kako razviti strukturo sodobnega marketinga, kako dvigniti kvaliteto, kako usmeriti ponudbo, kako razviti težiščno orientirano politiko, strateški marketinški plan, pomen svojega zgodovinskega in kulturnega nasledstva v turizmu itd.

Sodelovanje države s turističnimi regijami je nujno pri sanaciji kriz. Le tako lahko turizem premesti tovrstne probleme. Na državni ravni je potrebno organizirati sodelovanje med turistično industrijo, strokovnimi združenji, konvencijskimi uradi, gospodarsko komoro, lokalnimi oblastmi, policijo in državno upravo. Napraviti je potrebno programe sanacije in programe zagotavljanja varnosti. Posledice terorizma, nepredvidljivost, politične napetosti, uničenja in gospodarske motnje se morajo sanirati. Država mora zagotavljati politično stabilnost, varnost turistov, dostop do informacij, zagotoviti predvsem ugodne

---

<sup>58</sup> Na izpad prometa hrvaškega turizma so vplivali razni faktorji: širša politična nestabilnost, vojna v soseščini, pozna obnova, mediji, mala oddaljenost od kriznega prostora v BiH, strahovi gostov, odsotnost kriznega managementa in koncepta hrvaškega turizma itd. Hrvaška izguba se ocenjuje v obdobju 1990-97 na okoli 380 milijonov prenočišč, kar z izgubo potrošnje znaša po tečaju iz leta 1994 skupaj preko 13 milijard \$. Nastala škoda z uničenjem hotelskih kapacitet se ocenjuje na okoli 135 milijonov \$ in škoda v namestitvenih objektih zaradi vselitve 190.000 beguncev še dodatnih minimalno 100 milijonov \$. Neizmerljive so posredne posledice, ki so nastale z večletnim izpadom turistov iz večine evropskih držav in celo pri tradicionalnih partnerjih kot so Nemčija, Italija, Avstrija. Neka tržišča so dolgoročno izgubljena, počasna rast je opazna tudi pri tradicionalnih partnerjih in Madžarski, Češki, Slovaški. (Ante Radić, Neven Ivancić, 1995:37).

<sup>59</sup> Hrvaška kriza se ne more primerjati s terorizmom v Franciji, Španiji in na Irskem. Je pa zanimiva zaradi sanacije krize in zaradi zamud v preusmeritvi svojega turizma, posledica česar je, da je delež udeležbe hrvaškega turizma z najlepšo obalo na mediteranskem prostoru le 4%, po številu prenočitev ustvarjajo 15% delež v dohodku zaradi slabe konkurenčnosti, koncepciji turizma brez obeležja identitete države in njene kulture, nižje kvalitete storitev in prevelike usmerjenosti v masovni turizem »morja in sonca« pa le 4,5% delež. Primer Hrvaške ne moremo primerjati poenostavljeno z drugimi, saj je bil rast tržiščih segmentov povezan z odklanjanjem političnih napetosti, ne samo na Hrvaškem marveč v širši okolici. Velik vzrok zaostajanja hrvaškega turizma je bil v tem, ker ni organizirala ustreznih kriznih turističnih management in uporabila njegova znanja in ker ni izkoristila poveljne krize za zagon koncepta novega hrvaškega turizma, povečanje prenovljenega imidža. Namesto tega je prepustila obnovo lokalnim ravnam, ki so v glavnem sanirale obstoječi model množičnega turizma. Čeprav se pojavljajo novi turisti, ki zahtevajo kvalitetno individualizirano ponudbo, specifične oblike turizma niso postale komplementarna vrednost lokalnega prebivalstva, niti te vplivajo na poslovno kulturo. Zato je v tej naši sosednji državi turizem šele sedem let po vojni dosegel nekdanje število prenočišč. Turizem je pomemben za gospodarski in družbeni zagon in lahko začne novi urbani polet po vojni. Hitrejši vzpon je bil mogoč samo preko modernizacije in specializacije turizma, preko novega razvojnega ciklusa, s poudarkom na kvaliteti, razvoju vseh segmentov ponudbe, prilagoditvi trendom sprememb na tržišču (mednarodne spremembe v ponudbi, višje zahteve po kvaliteti in razvoju individualiziranih storitev, povečanje privlačnosti, izgradnja infrastrukture in njene obnove, zagotovitev varnosti z kriznim managementom itd). Za porast nacionalnega imidža je pomembna tudi vključitev v svetovne integracijske procese, krepitev svojih mednarodnih pozicij in sprejetjem demokratičnih vrednot. Z vstopom Hrvaške v EU bodo sproščeni aranžmaji mednarodnih finančnih institucij za aktivnosti in financiranje razvoja turizma. To lahko prispeva k preusmeritvi hrvaškega turizma.

razvojne pogoje za razvoj podjetništva v turizmu in poviševati ekološke standarde. Državne institucije se morajo tudi odzvati na sanacijske programe podjetij. Država pristopi na pomoč v obliki podarjenih finančnih sredstev, izdanih garancij in poroštev, favoriziranja pri javnih razpisih itd. Prav tako država priskoči na pomoč, ko so socialne posledice propada posameznih turističnih podjetij prevelike. Takrat se celo zateče k financiranju poslovanja takšnih podjetij. Državna vloga je pomembna tudi pri informiranju. Intenzivna medijska pozornost je pomembna, zato mora biti organizirana in usklajena, sicer je škodljiva.

Raven turističnih destinacij zahteva v kriznem upravljanju sodelovanje lokalnih oblasti, medijev, turističnih podjetij, tur-operaterjev, turističnih managerjev in turistov. Kriza, povzročena s terorističnim napadom, odločilno vpliva na prihodnost turistične industrije cele regije in turističnih podjetij. Turistični delavci morajo čim prej zagotoviti varnost in začeti s sanacijo in segmentiranimi težiščni nastopi. Negativni vplivi turizma na gospodarstvo se morajo sanirati, dinamika razvoja destinacije mora pridobiti na tempu in razvoju. Pri tem pa je potrebno upoštevati, da je teroristični napad spremenil način življenja, obnašanje in socialne zmožnosti skladno s časom, pri nekaterih slojih lokalnega prebivalstva je spremenil vrednotni sistem, razvil je specifično vrsto kolektivizma, vitalnosti in kohezije lokalne skupnosti in ključnih gospodarskih sektorjev. To prispeva k zrelosti posameznih destinacij, krepitvi domoljubja, nagnjenju k združevanju in kolektivni varnosti, ki nadomešča individualizem. Na drugi strani pa percepcija grožnje spreminja zavest turistov. Na kreiranje zavesti turistov vplivajo tudi tur-operaterji, ki neradi prevzemajo odgovornost za posledice nesreč in zapuščajo ogrožene destinacije. Čeprav so turistična potovanja vedno bolj povezana z individualnimi potniki, so tur-operaterji še vedno zelo močni in vplivni gospodarski organizmi v turizmu in imajo velik vpliv na turistični promet. Obnašanje turistov je odvisno tudi od tujih tur-operaterjev, kar vpliva na turistično ponudbo in povpraševanje. S to izmenjano podobo življenja se mora soočiti krizni management. To stanje se mora čim prej preseči.

Tim kriznega managementa je skupina strokovnjakov, ki s svojim znanjem in priznanimi metodami delujejo v podjetju, ki ga na koncu tudi rešijo in postavijo na višjo poslovno raven. Malo turističnih managerjev se je emocionalno psihično in tehnično pripravljeno soočiti se s krizami, zato je temu področju potrebno posvetiti več pozornosti. Krizno obdobje zajema več faz, ki si sledijo po dobi nastanka. Številnim posledicam krize se je možno izogniti le, če pravilno reagiramo v vseh obdobjih krize. Vsaka naslednja faza je odvisna od dela v prejšnji fazi, ki si sledijo zaporedno. Potrebni so načrti, kako se odzivati

na izzive kriznega okolja. Zato je profesionalnost in usposobljenost pomembna karakteristika managementa.

Krizo je potrebo prebroditi tako, da ne bo dolgoročno vplivala na poslovanje turističnega okolja in poslovnih subjektov v njem. S krizo se pogosto odpirajo tudi nove priložnosti. Nima le negativnih učinkov in to je pomembno v turizmu. Temeljne funkcije managementa so: organiziranje, vodenje, planiranje in kontroliranje. Management je aktivnost oziroma proces, ki usmerja podjetje k določenemu željenemu stanju, zagotavlja kakovost v podjetju, načrtuje željne rezultate in procese ter jih kontrolira. Obstaja veliko podjetij in oseb, ki se ukvarjajo z reševanjem podjetij. Vsak krizni management mora posebej visoko stopnjo znanja, ki je v veliki meri potrebno za soočanje s problemi na vseh stopnjah vodenja in odprave objektivnih okoliščin in vzrokov, ki ogrožajo turistično regijo oziroma podjetje samo. Krizni management ni nova kategorija in obsega razvoj managementa človeških virov, razvoj turističnega izobraževanja, kakovosti turističnih proizvodov in storitev na destinacijski, regionalni in nacionalni ravni, razvoj usklajenega managementa investicij na vseh ravneh, razvoj prostorskega managementa, management obveščanja javnosti in prebivalstva, promocijo turizma v nestabilnih razmerah, management trženja, in management internacionalizacije ponudbe itd.

Nastala kriza ima nekaj faz. Večina kljub motnjam najprej upa, da se bodo zadeve hitro uredile. Sledi faza odločitev, ko je razmik med želenim in realnim stanjem tako velik, da ga management ne more več zanemariti. Navadno se začnejo sprejemati nagle napačne odločitve, ki pomenijo hitre spremembe za podjetje in zaposlene. Zaposleni in dejansko vpleteni še ne sodelujejo v reševanju. Management verjame, da bo nastalo stanje rešil sam. To poglobi in radikalizira razmerja in odpelje podjetje v fazo krize, ki jo prepoznajo tudi v poslovnem okolju. Kopičiti se začnejo nove nespametne odločitve, kar zadeve še poslabša. Brez uvedbe sredstev kriznega managementa se približuje faza propadanja podjetja, kjer je rešitev le še stečaj. Za to fazo je značilno, da v podjetju nastanejo konflikti, stresi itd. Mnogi močno nasprotujejo spremembam, soočanje s krizo je optimistično zaradi učinkov zunanje pomoči, ne morejo se sprijazniti z usodo. Slog vodenja postaja največja ovira, hkrati pa tudi največja priložnost. Problem predstavlja tudi zadržanost stare organizacijske kulture podjetij, naravnost v dogmatsko prepričanje, spodbujajo ga še razni zunanji vplivi.

Najprej je potrebna podrobna analiza dogajanja v okolju, ugotovitev, kaj povzroča krizo v podjetju in kako je mogoče zadeve urediti. Teroristične napade uvrščamo med vplive

iz okolja. Na njih podjetje nima vpliva. Glede na veliko raznolikost in razdrobljenost gospodarskih subjektov v turizmu ter njihovo specifično povezanost se po napadu začnejo zunanji vzroki prepletati z notranjimi, kar zadeve še bolj otežuje. Razmerja med njimi se spreminjajo, ko podjetje zaide v krizo, prav tako pa njihovi pogledi na reševanje podjetja. Z izbruhom krize so vsi prizadeti. Vsak se na krizo odzove drugače, kar mora krizni management upoštevati in se znati prilagajati potrebam. Igralci na trgu, agencije, tur- operaterji, dobavitelji in kooperanti začnejo takoj drugače komunicirati s podjetjem, ki zahaja v finančne težave.

Delničarji želijo optimizirati vložen kapital, zaposleni želijo stabilnost, plačila za opravljeno delo, finančne institucije povrnitev kreditov, dobavitelje zanima sanacija krize in nadaljnje sodelovanje. Delničarji se bojijo stečaja in da stečajna masa ne bo pokrila vseh upnikov, saj bi jim bil v tem primeru povrnjen le minimalni delež. Želijo optimizirati vloženi kapital in svoje kapitalske dobičke. Imajo nadzor nad poslovanjem podjetja. Lahko zahtevajo, da se aktivirajo določeni ukrepi, ki bi lahko preprečili krizo in izgubo vložnega kapitala. Zaposleni se na krizo odzivajo drugače. Mnogi iščejo koristi. Nekatere kriza moti in zato imajo interes aktivno sodelovati. Veliko jih nima zadostnih informacij, da bi imeli pravo sliko o stanju v podjetju, podlegajo dezinformacijam, združenja sodelujejo z managementom v smeri hitre rešitve krize. Sindikati pogosto organizirajo destruktivne aktivnosti v podjetjih, kar lahko v celoti izniči sanacijska prizadevanja. Temu mora krizni management nameniti ustrezno pozornost. Interesi kooperantov so različni, pogosto jih spremljajo razni špekulativni nameni. Največ informacij dobijo iz medijev, zato je pomemben odnos managementa v odnosih z javnostmi. Dobavitelji storitev in proizvodov tesno sodelujejo s podjetjem v krizi. V primeru krize podjetje postane nelikvidno, dobavitelji izgubijo pomembnega poslovnega partnerja. Dobavitelji so zadnji med tistimi, ki jim ni mar za podjetje. Dobavitelji za svoje storitve pogosto zahtevajo dodatna jamstva in zavarovanje terjatev, saj je negotovost poslovanja v krizi veliko večja.

Banke in finančne institucije se na krizo odzivajo drugače kot ostali upniki. Njihov interes je zaščititi odobrene kredite in jih dobiti povrnjene nazaj. Banke se lahko tudi aktivno vključijo v reševanje krize, poskušajo rešiti podjetje in tako zavarovati svoje premoženje. Praksa tudi dokazuje, da se banke največkrat umaknejo pri tem pa umaknejo tudi vse oblike kreditiranja in stremijo le za poravnanimi obrestmi in glavnici kreditov iz preteklosti. Zaradi negotovosti brez alternativnih posegov ni možno rešiti krize. Kriza v

panogi zaradi terorističnih napadov zajame tudi druga podjetja v panogi, zato si pogosto priskočijo na pomoč. Pogosto pa to tudi ni tako in rivali želijo propad konkurenta.

Krizni management v svojem poslanstvu lahko podjetje reši še preden pride do resnejših padcev. Če v tem ne uspe, je z analizo kriznega managementa potrebno najprej preučiti korake, ki jih lahko opravi pred, med in po krizi, tako da prepozna krizno stanje, v katerem se podjetje nahaja. Pri tem ne sme pozabiti na kontinuirano delovanje podjetja v okvirih možnosti. Krizni management se mora nato soočiti s krizo, jo sanirati in na koncu najti nove priložnosti za podjetje.

Instrument za premostitev kriz je strateško načrtovanje. Sklepanje poslov je polno tveganj. Preventiva je zato pomembnejša faza krize in stane najmanj. Dosti managerjev je ne uporablja. Za izogibanje krizi je najprej potrebno ugotoviti vse objekte, ki jih lahko kriza prizadene. Ugotoviti mora, kako so izpostavljeni in kako lahko povzročajo stroške, ki so lahko za podjetje usodni. Stanje je potrebno oceniti in se mu po možnosti v največji meri poskušati izogniti. Popolna preventiva kot zaščita podjetja ni mogoča.

Mnogi managerji ne sprejemajo kriz kot dejstva, ki bi se lahko zgodila tudi v njihovem podjetju. Priprava na upravljanje krize obsega predvidevanje in načrtovanje. Poslovodstvo podjetja mora vedno misliti na možnost izbruha krize in jo sprejemati kot dano. To zelo olajša zadeve reševanja. Managerji morajo biti vedno pripravljeni na krizo, vedeti morajo, kaj lahko storijo z ustreznimi načrti in z upravljanjem preko informacijskih centrov. Predpogoj za to so predvsem dobri odnosi s svojim poslovnim okoljem.

Management mora prepoznati pravo krizo. Prenevarno je, da bi management gledal na položaj podjetja nerealistično in s sprenevedanjem. Podjetja morajo izkoristiti možnost, da krizo pravilno interpretirajo. Stroški nepravočasnega odziva na krize, še posebej napačne interpretacije krutih realnih dejstev, so lahko zelo visoki. Ko nastopi kriza, se poslovanje podjetja spremeni. Odločitve se sprejemajo hitro in odločno ter centralizirano. Omahovanje z odločitvami ima hude posledice. K delovnim načrtom je potrebno dodati rezervne oziroma alternativne scenarije. Nastaja vrsta pravnih problemov, začnejo se razni sodni postopki zaradi radikalnih odločitev vodstva. Zelo pomembno je tudi, kako smo pristopili h komuniciranju s javnostmi, katere informacije se ji posredujejo, kdaj se posredujejo (njihova pravočasnost) itd. Zaposleni, kupci storitev in lastniki morajo dobivati informacije neposredno. To ne sme biti zanemarjeno. Pomembno je, da se management osredotoči na probleme, ki jih nato tudi uspešno reši. Na tej točki obstaja možnost, da se podjetje reši iz krize ali pa da propade. Pomembna je kohezivnost,

razhajanja so lahko usodna. Oddelek za odnose z javnostmi, odvetniki, operacijski management, krizni management, zaposleni, lastniki, morajo delovati enotno. Samo v tem primeru obstaja realna možnost, da bo podjetju uspelo najti pot iz krize.

Če je management uspešno opravil prejšnje korake, obstaja možnost, da bo podjetje popeljalo na pot uspeha. Predpogoj za to pa je, da management pridobi veliko finančnih sredstev za oslABLJENO podjetje. Ta sredstva lahko pridejo s strani obstoječih delničarjev, novih investitorjev ali države, ki s svojo pomočjo pripomorejo k razvoju podjetja, ki je zašlo v krizo. Da pa bi management v tem uspel, je pomemben visok nivo obveščenosti javnosti, informacije pa morajo biti točne, ažurne in natančne.

Brez celovitega pristopa razrešitev krize ne bo uspešna za podjetje. Pristopi kriznih managerjev se razlikujejo. Kljub razlikam pa je iz dosedanje prakse možno izluščiti nekaj klasičnih prijemov, ki jih mora izpeljati vsak uspešen krizni manager in ti so: ukrepi na področju managementa, ukrepi na področju prihodkov, ukrepi na področju financ, ukrepi na področju zmanjšanja odhodkov ter ukrepi na področju kadrov.

Novi voditelji morajo delovati po načelih kriznega managementa hitro, odločno in učinkovito. V času kriznega upravljanja postanejo procesi in sprejemanje odločitev centralizirani, kar pa nekaterim ne ustreza. Mnogim zaposlenim so odvzete nekatere pristojnosti, ki so jih imeli v preteklosti. To povečuje konflikte in povzroča strese. Najbolj centraliziran postane finančni sektor in skrb za stroške in prihodke. Tudi skrb za varnost premoženja mora biti centralizirana. Povečanje prihodkov lahko povzroči le povečana prodaja, učinki so pa lahko vidni dolgoročno. Prodajni programi morajo biti skrbno načrtovani. Prodaja mora prilagoditi stroške poslovanja. Če stroškov ne oklesti, je obstoj podjetja vprašljiv. Opustiti mora nezanimive storitve, zmanjšati stroške in povečati likvidnost podjetja. Stroški pa se nahajajo tudi v zavarovanju in ohranjanju kakovosti.

Med ukrepe na področju financ štejemo obvladovanje plačilne sposobnosti ob predhodnem urejanju bilanc, zagotovitev potrebne velikosti in strukture lastnega kapitala, zagotovitev potrebne velikosti in strukture tujega kapitala, zmanjšanje odhodkov financiranja, urejanje poslovanja z bankami in drugimi večjimi upniki (Repovž, 1992: 113). V kriznem managementu je pomembno zagotoviti zadostne prilive financ, da bi se zagotovila likvidnost podjetja, ki se giblje na robu preživetja. Zato je potrebno ugotoviti, kateri procesi v podjetju ogrožajo likvidnost na ravni obratnih in stalnih

sredstev. Prilivi iz sanacijskih postopkov so lahko porabljeni samo za razvojne projekte. Treba je zmanjšati zadolženost.

Odprava hipotek bank je ukrep, ki poveča likvidnost. Izvesti je potrebno tudi reprogramiranje posojil, če je podjetje zmožno te odplačevati itd. Takšno podjetje ima navadno blokiran transakcijski račun, s čimer mu je oteženo poslovanje. Z upniki je potrebno doseči dogovore glede deblokade računa. Potrebno je prevesti kratkoročna posojila v dolgoročna, ki so za podjetje ugodnejša. Vsa sredstva morajo biti namenjena v razvojne programe, nabavo najnujnejšega, izplačila zaostalih plač, zapadlih obveznosti itd. Poleg reprogramiranja dolgov se lahko banka odloči za zamenjavo teh za lastniške deleže. Dokapitalizacija je za banke lahko tudi tveganje.

Vsi ukrepi morajo biti naravnani na zmanjšanje stroškov poslovanja. Vsi stroški se ne tičejo krize. Potrebno je izvesti analizo. Preveliko znižanje stroškov ni primerno, ker lahko ogrozi obstoj podjetja, saj z njimi proizvodnih in storitvenih funkcij ni več možno izvajati. Pretirano zmanjševanje stroškov povzroča tudi odpor zaposlenih. Povečati je potrebno motivacijo in dodano vrednost na zaposlenega. Del plače mora biti gibljiv in naravnani k uspešnosti. Povečati je potrebno motiviranost celotnega kolektiva v podjetju. Nekatere poslovne naloge je možno izločiti iz procesa, če so stroški večji od konkurence in se z vidika ekonomičnosti in rentabilnosti ne izplačajo.

Pripadnost in motiviranost sta pomembna dejavnika uspeha podjetja. V pasivni vlogi so podjetja takrat, ko začnejo odpuščati presežne delavce. Te poteze uporablja večina managerjev. Navadno odpuščanje presežkov zahteva reorganizacija mrežne strukture podjetja. Potrebni so še mnogi drugi ukrepi, ki morajo spremljati to dejavnost. Možno pa je tudi pridobivanje novih sodelavcev zaradi boljše kakovosti in večjih zmogljivosti. To pa predvsem zato, ker večino operacij opravlja srednji in nižji management. Vselej pa treba upoštevati, da imajo člani kriznega managementa nadzor nad vsemi poslovnimi funkcijami (finančne, kadrovske, upravljaljske, informacijske, pravne itd.).

Funkcija komuniciranja podjetja z javnostmi je v dobi nenormalnega poslovanja zelo pomembna. Hitro, natančno in jedrnato posredovanje informacij v okolje je ena izmed ključnih nalog kriznega managementa. Tega se mnogi krizni managerji ne zavedajo in pogosto naredijo eno od usodnih napak pri reševanju podjetja iz krize. Podjetje v krizi deli informacije z okoljem na drugačen način kot, če ni v krizi. Še vedno pa gre za dvosmerno komuniciranje podjetja med vpletenimi udeleženci v podjetju in širšo



javnostjo (okoljem). Strateško razmišljanje med krizo je pomemben del kriznega komuniciranja. Temeljni cilj je nadzor nad grožnjami ugledu podjetja, pomembno je pa tudi, da podjetje izkoristi priložnost za medijsko pozornost in javnosti pove, kakšna je njegova vizija in kako posluje.

Za uspešno komuniciranje kriznega tima z vsemi javnostmi je potrebno, da priznamo obstoj krize in se soočimo z njeno resničnostjo; aktiviramo krizni komunikacijski tim; pripravimo krizni komunikacijski center; določimo dejstva; govorimo usklajeno; novinarsko konferenco skličemo takoj, ko je to mogoče; takoj navežemo stike z vladnimi predstavniki, zaposlenimi odjemalci, delničarji in drugimi ključnimi javnostmi; lotimo se delovanja, s katerim bomo odpravili nastalo škodo ter evidentiramo dogodke.

Posebej je potrebno paziti na obveščanje delničarjev in ostalih, ki imajo delež v kapitalu podjetja. Oni omogočijo obstoj in nadaljnji razvoj podjetja. V krizi je pomembno prav celovito informiranje ter skrb, da se iz razloga nevednosti ne umaknejo iz podjetja. Pri tem pa treba spet paziti, da se lastniki ne bodo preveč vmešavali v reševanje podjetja, kajti to lahko hromi delovanja managementa. Pomembno je ugotoviti, kakšna so pričakovanja lastnikov, saj le tako postane komunikacija z delničarji lažje obvladljiva.

Vsi sodelavci morajo biti seznanjeni z načrti kriznega managementa. Večina zaposlenih se prestraši nove situacije, potrebujejo informacije. V nasprotnem zavzemajo sami svoje obrambno stališče. Potrebna pa je samozavestna drža in ideja, kako lahko krizo obvladujemo brez večjih problemov. Potrebno je, da smo pošteni in da informacije o vsem, kar se dogaja, širimo sorazmerno hitro. Informacije, ki niso potrjene in so dvomljive, je potrebo zadržati.

## 8.2 IZBOLJŠAVE SCHENGenskega MEJNEGA NADZORA, IZGRADNJA IN IZBOLJŠAVE INFORMACIJSKEGA SISTEMA (SIS) IN VIZUMSKEGA INFORMACIJSKEGA SISTEMA (VIS) TER NJIHOV VPLIV NA ZAGOTAVLJANJE VARNOSTI PRED TERORIZMOM

Schengenski sporazum I, ki so ga leta 1985 v istoimenskem luksemburškem kraju podpisali Francija, Nemčija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg, je predvideval postopno odpravo nadzora na mejah omenjenih držav<sup>60</sup>. Pet let kasneje (junija 1990) je omenjena peterica držav ter Italija, Španija, Portugalska in Grčija, ki so se sporazumu pridružile kasneje, podpisale mednarodno pravno zavezujočo Schengensko Konvencijo o izvajanju Sporazuma o postopni odpravi kontrol na njihovih skupnih mejah, podpisanega v Schengenu 14. junija 1985, in ki je stopila v veljavo marca 1995. Za sporazum se uporablja naziv Schengen II. Konvencija je odpravila mejni nadzor na notranjih mejah držav podpisnic, posledično pa se je oblikovala skupna zunanja meja, kjer se je mejni nadzor opravljal v skladu s skupnimi pravili.

Schengenski sporazum in nato konvencija sta nastala izven zakonodajnega okvira EU. Vanj sta bila vključena s posebnim protokolom k Amsterdamski pogodbi, ki je stopila v veljavo 1. maja leta 1999. Protokol, ki je priložen amsterdamski Pogodbi o EU II, vključuje schengenski Acquis v okvir EU kot mednarodnopravno zavezujoč in dovoljuje podpisnicam schengenske konvencije, razen V. Britanije in Irske in vključno z Norveško in Islandijo, da začnejo med seboj v pravnem in institucionalnem okviru sodelovati na področjih, ki jih zajema Schengen II (Moussis, 1999: 483). Schengenski Acquis sedaj

---

<sup>60</sup> Beneluška konvencija je prva pomembna pogodba, ki je zagotavljala svobodo gibanja oseb. Nizozemska, Belgija in Luxemburg so jo podpisali 11.4.1960 leta in z njo odpravili medsebojni notranji nadzor meja. Zahtevala je uveljavitev enotnega viznega sistema. Služila je kot primer Schengenskemu sporazumu. Članice ES so decembra 1985 v Luxemburgu v Enotni evropski listini opredelile notranji trg kot prostor brez notranjih meja, v katerem bo v skladu s pogodbo zagotovljeno prosto gibanje oseb storitev in kapitala. Zato je bilo potrebno odpraviti notranje meje vsaj z gospodarskega pomena. Glede prostega pretoka oseb pa je prihajalo do nesoglasij ali to zagotoviti le za državljane ES ali tudi za državljane tretjih držav. Nato sta Nemčija in Francija julija 1984 v Sarbruekenu podpisali bilateralni sporazum o postopni odpravi mejnih kontrol na francosko-nemški meji. Ta se je nanašal na državljane držav članic ES in tudi na čezmejno poenostavitev prometa blaga. Še istega leta je pripravljen sporazum o postopni ukinitvi kontrol na skupnih mejah, ki so ga 14. julija 1985 leta v luxenburškem kraju Schengen podpisali predsedniki vlad Nemčije, Francije in držav Beneluxa. Ta medvladni sporazum se sedaj imenuje Schengen I, ima 33 členov in je razdeljen na 2 poglavji. Prvo (1-16) obravnava kratkoročne ukrepe za olajšanje mejne kontrole, izraža namen za okrepitev sodelovanja med carinskimi in policijskimi organi držav članic EU in predvideva vzpostavitev skupnih kontrolnih mest. Drugo poglavje (17-33) vsebuje dolgoročne kompenzatorne ukrepe ob polni odpravi mejne kontrole na notranjih mejah držav članic. Izvedbeni sporazum je moral biti podpisan decembra 1989, vendar je zaradi zapletov z združitvijo obeh Nemčij pa tudi drugih razhajanj podpisan šele 15. junija 1990. Sporazum se ratificira v parlamentih držav podpisnic. Njegov uradni naziv je Konvencija v življenju pa se imenuje Schengen II. Njegov cilj je bil ukinitvev nadzora med notranjimi mejami in povečati nadzor nad zunanjimi mejami ter uskladitev različnih ureditev sodelujočih držav glede vizne politike, azila, policijskega in pravosodnega sodelovanja. Reforme so bile vezane na leto 1992, vendar so se zaradi padca berlinskega zidu in podpisa Maasticktske pogodbe leta 1992 zadeve zavlekle. S Pogodbo o EU I (Maastricht) so v tretjem medvladnem stebru ostala področja skupnega interesa; prehodnost zunanjih meja, pogoji za vstop in pogoji za gibanje znotraj EU za državljane tretjih držav, azilna politika, politika priseljevanja, urejanje bivanja in dela, sodno in policijsko sodelovanje, ter boj proti mamilom in terorizmu. Zato je ta področja leta 1999 začela urejati (amsterdamska) Pogodba o EU II. Z njo se države članice obvezale, da bodo odpravile še zadnje ovire prostega gibanja ljudi, predvsem z večanjem varnosti in okrepitevijo sodelovanja znotraj Schengenskega sporazuma (Ješovnik 2000:359). Z Amsterdamsko pogodbo se nekatere politike selijo iz tretjega stebra EU v prvega, vendar se o njih še vedno odloča na osnovi enoglasja v Svetu Evrope. Naslov VI Pogodbe o EU II je uvedel tri pravne instrumente: skupna stališča, skupne cilje in konvencije. Amsterdamska pogodba je tudi definirala Območje svobode, varnosti in pravice in spremenila naravo sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev. Cilj nove pogodbe je bil zagotoviti svobodo gibanja državljanom EU in državljanov tretjih držav na celotnem ozemlju EU v naslednjih petih letih, hkrati se je bilo potrebno spoprijeti z naraščajočim kriminalom. Zadeve skupnega interesa so bile razširjene in razdeljene na dve kategoriji: Pogodbi o ES so dodana naslednja področja: vize, azil, priseljevanje in druge politike, povezane s svobodo gibanja ljudi. Ta pokriva področje ukrepov v zvezi z nadzorom zunanje meje, azilom, imigracijo ter sodnim sodelovanjem v civilnih zadevah. Policijsko in pravosodno sodelovanje pa ostane v okviru III. stebra. Evropska komisija ima na področju III. stebra le pravico do vlaganja pobud. Schengenski sporazum je inkorporiran v okvir EU pod naslov VI Pogodbe o EU.

zajema Schengen I in II, pristopne protokole in sporazum držav članic EU, ki so pristopile šele po podpisu, sklepe in deklaracije izvršenega odbora, sprejete po odločbah Schengena II in pravne akte za izvajanje sporazuma, ki so jih po pooblastilu odbora izdali ustrezni organi.

Danes je članic schengenskega območja 15 (13 starih članic EU z izjemo Velike Britanije in Irske) in Norveška ter Islandija, ki sicer nista članici EU<sup>61</sup>. V prihodnjem krogu širitve naj bi vanj vstopilo deset vzhodno in srednjeevropskih novink v EU ter Švica. Ker je z Amsterdamsko pogodbo postal schengenski pravni red del mednarodno zavezujočega pravnega sistema v EU, ga morajo nove kandidatke sprejeti ob vstopu v EU. Za nove države članice EU je schengenski Acquis in vstop v Schengen ena od strateških priorit. Intenzivno se pripravljajo na prevzem schengenskih obvez, trenutno so v fazi evalvacije, ki naj bi bila sklenjena do konca letošnjega leta.

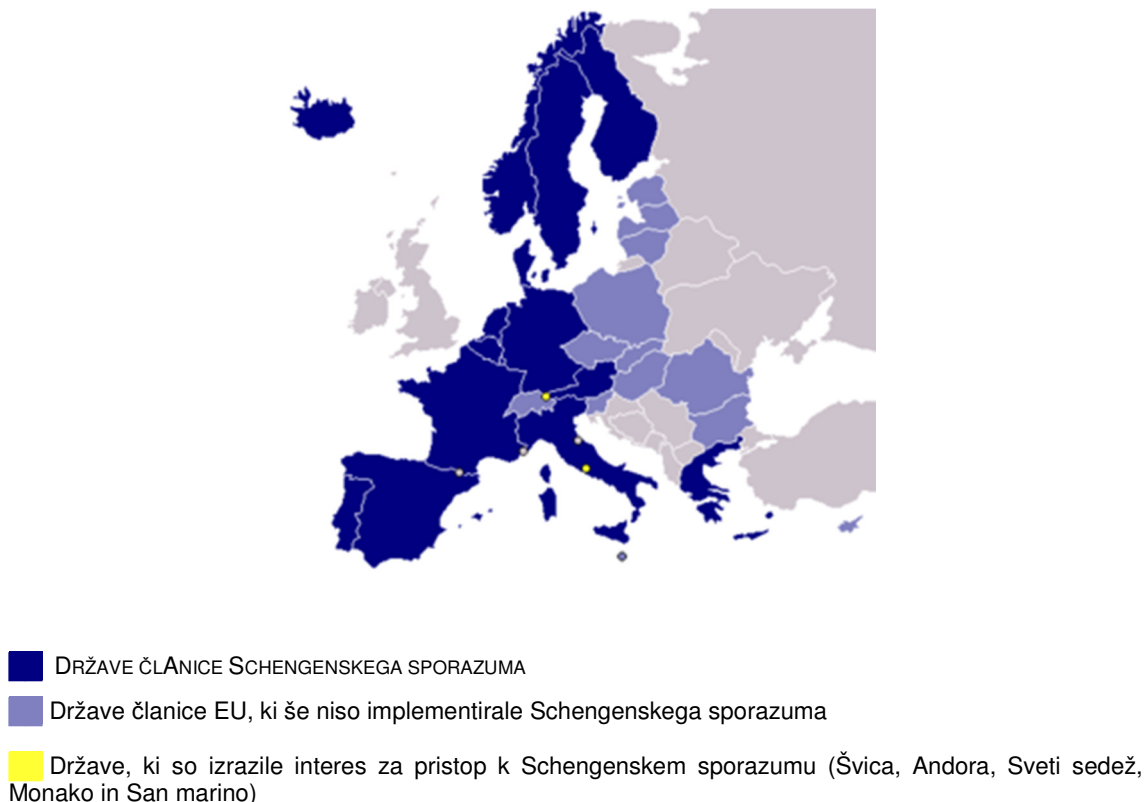
Z uveljavitvijo notranjega trga v ES in odpravo mejnih kontrol na notranjih mejah se je pojavila bojazen, da bo omogočena prosta pot teroristom, tihotapcem mamil in priseljencem. Potrebno je bilo zagotoviti, da ukinitve notranjih meja ne bo povzročila »varnostnega deficita«. Zato je Schengenska konvencija zasnovana tako, da na eni strani zagotavlja prosto gibanje ljudi brez mejnega nadzora znotraj držav, ki so podpisnice Schengenske konvencije, hkrati pa so podpisnice sprejele tudi skupna pravila, s katerimi zagotavljajo varnost. Med drugim gre za oblikovanje skupnega viznega režima in viznega informacijskega sistema (VIS), koordinacijo med policijami, carinskimi ter pravosodnimi organi ter za ukrepe v boju proti terorizmu in organiziranemu kriminalu. Pomemben del schengenske zakonodaje je tudi schengenski informacijski sistem (SIS), ki policiji in konzularnim uslužbencem iz držav podpisnic omogoča dostop do podatkov o določenih posameznikih (osumljencih za kazniva dejanja, pogrešanih osebah, državljanih tretjih držav, ki jim je zavrjen vstop).

---

<sup>61</sup> Schengenski pravni red vnaša v EU določeno stopnjo fleksibilnosti oziroma diferencirano integracijo. Protokoli k Amsterdamski pogodbi vsebujejo posebna določila, ki se nanašajo na Veliko Britanijo, Irsko, Islandijo, Norveško in Dansko. Velika Britanija in Irsko nista podpisali Schengenskega sporazuma, lahko pa kadar koli pristopita in sodelujeta v celoti ali delno. Britanija nasprotuje ukinitvi notranjega nadzora meja, sodeluje pa v nekaterih dejavnostih Schengenskega sporazuma, natančneje pri sodelovanju policijskih in pravosodnih organov v kazenskih zadevah in v schengenskem informacijskem sistemu. Danska, ki je podpisnica, se je ogradila od dela sporazuma, ki spada pod nov naslov Pogodbe o EU. Islandija in Norveška nista članici EU in sta sporazum o pridružitvi podpisali leta 1996. Danska, Švedska, Finska in Norveška so leta 1957 podpisale dogovor o ustanovitvi Nordijske unije potnih listin, temu se je 1965 pridružila še Islandija. Tako v skandinavskem prostoru ni bilo obmejnega nadzora potnih listin, zadoščali so osebni dokumenti. Te države so pristopile Schengenu pod pogojem, da še naprej veljajo določila Nordijske unije potnih listin, zaradi česar je bilo potrebno pripraviti posebno institucionalno podlago. Posebne značilnosti ima tudi Grčija. Namreč ona nima kopenske meje EU. Pomorska je razdrobljena na množstvo otokov, zaradi česar še ne dosega tehnične ravni zahtev Schengena. Schengenski režim za sedaj velja samo na grških letališčih. Za pristop Schengenu se zavzema še Švica, ki ni članica EU. Švica je podpisala z Nemčijo in Avstrijo memorandum za izboljšanje mejnega stanja in izmenjavo informacij. S Francijo ima sklenjen Sporazum o čezmejnem sodelovanju z Italijo pa sporazum o sodelovanju, o vračanju oseb in o pravni pomoči. Švica ima 1941 km meje, 19% prebivalstva je tujcev in je zainteresirana za vstop v Schengensko območje.

## Slika1

### OBMOČJE SCHENGenskega SPORAZUMA



Schengenski sporazum I. odpravlja notranje meje, hkrati pa krepi varnost na zunanjih mejah. Robna država varuje skupno zunanjo mejo Evropske unije. To pomeni, da izvaja poostren nadzor nad državljani tretjih držav, ki želijo vstopiti na ozemlje Unije. Sporazum v prvem delu obravnava olajšanje mejne kontrole, krepitev sodelovanja med carinskimi in policijskimi organi ter vzpostavitev skupnih kontrolnih mest. Drugi del določa kompenzacijske ukrepe zaradi odprave mejnih kontrol na notranjih mejah držav članic. Sem uvršča izboljšanje policijskega sodelovanja, poenostavitev pravne pomoči z medsebojnim priznavanjem procesnih predpisov, poenostavitev izročitvenega postopka, dogovor o čezmejnem zasledovanju, spoštovanje prepovedi vstopa na evro območje, prilagoditev predpisov na področju narkotikov, orožja in eksplozivov, poenotenje vizne politike, preprečevanje nedovoljenih migracij in prenos kontrol na zunanje meje ES (Burian, 1999: 22).

S Schengnom II se odpravljajo osebne kontrole na notranjih mejah tudi za državljane tretjih držav, uvaja pa tudi dvostopenjski mehanizem uveljavljanja<sup>62</sup>. Prva stopnja obsega predložitev ratifikacijske listine, druga stopnja uveljavljanja pa nastopi po vzpostavitvi Schengenskega informacijskega sistema in takrat, ko države dosežejo sposobnost izvajanja schengenskega reda. Čas med prvo in drugo stopnjo se imenuje prehodno obdobje, v katerem država zagotovi in ustvari pravne in operativne pogoje, v katerih bo lahko v celoti izvajala določila Schengenskega sporazuma. Za vseh novih 10 članic velja prehodno obdobje. Odločitev, da je država sposobna prevzeti izvajanje schengenskega reda, sprejme Svet ministrov za pravosodje in notranje zadeve, vezana pa je na mnenje ocenjevalne komisije. V skladu s sklepom Sveta Evropske unije o novem programu za vrednotenje uresničevanja schengenske konvencije (Towards a New Programme of Schengen Evaluation), ki je bil sprejet 2. 12. 2004, se je ocenjevanje pripravljenosti novih držav članic za vstop v schengenski prostor začelo v letu 2006. Šele po tem se odpravljajo notranje osebne kontrole na notranjih mejah. Notranje meje predstavljajo vse skupne kopenske meje, letališča in pristanišča, na katerih se odvija mednarodni promet, zunanje meje pa so vse kopenske in morske meje, vključno s pristanišči in letališči, ki mejijo na državo pogodbenico ali tretjo državo. S tem se uresničuje prost promet brez osebne kontrole na celotnem prostoru EU. V Schengenu II so določeni enotni kriteriji prečkanja zunanjih meja. Praviloma se te lahko prestopajo le na mejnih prehodih, na katerih veljajo enotni kontrolni standardi<sup>63</sup>. Poleg tega morajo pogodbenice nadzorovati tudi zunanje meje izven mejnih prehodov in mejne prehode, ki so zaprti. Delo na modri in na zeleni meji mora biti organizirano tako, da ne bo prihajalo do nezakonitih vstopov v prosto EU.

---

<sup>62</sup> Schengen II je najobsežnejši regulacijski mehanizem za uresničitev prostega pretoka ljudi ter skupne politike na področju notranjih zadev in pravosodja. Sestavljen je iz 8 poglavij; pojmovne odločbe, predpisi o mejni kontroli, tujcih in azilu (2-38), policijsko in pravosodno delovanje, mamila in orožno pravo (39-91), informacijski sistem (92-119), policijsko in carinsko pravo (120-125), splošno varstvo podatkov (126-130), institucionalne odločbe (131-133), končne odločbe (134-141). Ob podpisu Schengen II se je skupina petih z namenom doseči zeleno stopnjo varnosti, dogovorila za dvostopenjski princip uveljavitve. Prva stopnja veljavnosti nastopi po preložitvi ratifikacijskih listin izvršilnemu odboru, sestavljenemu iz ministrov članic (139. člen). Zavežejo se k varovanju skupnih zunanjih meja, skupni vizni politiki in veljavnim dokumentom za prehajanje meja. Druga stopnja zahteva uveljavitev in izvajanje pogojev kontrole na zunanjih mejah ter zavezo, da bodo te nepreklicno izvajale. Ker se mejni režim prenaša na zunanje meje, se popolnoma ukinja osebna kontrola na notranjih mejah. V njem so določeni enaki kriteriji za prečkanje zunanje meje (členi 3-8), pravila prehajanja meja, in načela dveh intenzivnostih stopenj izvajanja nadzora (člen 6). Prva stopnja se nanaša na ugotovitev identitete na podlagi potnih listin in se mora izvajati pri vseh osebah ne glede na državljanstvo, druga stopnja pa se poleg kontrole identitete nanaša na preverjanje izpolnjevanja pogojev za vstop in bivanje s tiralično tehničnim preverjanjem preko informacijskega sistema SIS. Ker tej podlegajo le državljani tretjih držav, sta kontroli med seboj ločeni.

<sup>63</sup> V členu 6 so določena načela izvajanja mejne kontrole in obsega dve stopnji. Prva stopnja obsega ugotovitev identitete pri vseh osebah ne glede na državljanstvo, druga stopnja pa preverjanje izpolnjevanja pogojev za vstop v schengenski prostor in velja le za državljane tretjih držav. Za državljane tretjih držav je bivanje omejeno na tri mesece, na podlagi 5. člena pa morajo izpolnjevati pet pogojev, da se jim dovoli vstop: veljaven dokument, ki mora izpolnjevati schengenske standarde, če je potrebno veljavno vizo, zadostna sredstva za preživljanje in vrnitev oziroma lahko jih pridobi, zoper njega ne sme biti razpisan ukrep prepoved vstopa in ne sme predstavljati nevarnost katere koli od pogodbenic.

Zaradi zaščite pred mednarodnim kriminalom in terorizmom sta v tretjem poglavju schengenskega izvedbenega sporazuma v določilih o policijskem sodelovanju najpomembnejši določili o čezmejnem opazovanju (člen 40) in čezmejnem zasledovanju (člen 41). Ta del sporazuma, ki opredeljuje izravnalne ukrepe, posega v suverenost držav članic. Čezmejno opazovanje in čezmejno zasledovanje omogočajo, da varnostni organi opravljajo svoje dejavnosti tudi na ozemljih drugih držav članic. Gre za sledenje dogodkov in ravnanj, medtem ko aretacijo lahko opravijo izključno organi države, v kateri postopek poteka. Organi tuje države lahko osebo le zadržijo, nimajo pa je pravice aretirati. Te pristojnosti so opredeljene za določena kazniva dejanja, ki so lahko tudi vnaprej načrtovana. (Dovžan, 2000: 9). Uporaba teh metod je dovoljena, če se je dejanje ravnokar zgodilo, če v tem območju ni organov države, dopustno pa je le preko kopenskih meja, ne pa z uporabo helikopterja ali plovila. Državi se lahko dogovorita o konkretnjših pogojih ureditve tega področja. Sodelovanje je možno urediti s sklenitvijo ustreznih bilateralnih sporazumov za sodelovanje v obmejnih področjih na načelih solidarnosti in recipročnosti. Zajema pa izmenjavo informacij, izmenjavo in usposabljanje oseb ter uporabo policijske pravne pomoči za preventivne in represivne namene.

Prednostni cilj Schengna je s konkretnimi ukrepi izboljšati operativno sodelovanje med državami članicami EU, s strukturami na ravni EU in zlasti z Europolom. Sem sodijo pravni in praktični ukrepi za spodbujanje sodelovanja med posameznimi delovnimi področji vseh pristojnih oblasti, naštetih v poglavju VI Pogodbe o EU, še zlasti pa policije, carine in drugih specializiranih organov kazenskega pregona. Med kompenzacijski ukrepi Schengenskega sporazuma so tudi določila o pravosodnem sodelovanju, s katerim je poenostavljeno in pospešeno neposredno sodelovanje pravosodnih organov na področjih: pravna pomoč v kazensko-pravnih zadevah, (člen 54-58), izročitev (člen 59-66), prenos izvrševanja kazenskih sodb (člen 67-69). Ta področja so sicer že urejena tudi v mednarodnih sporazumih, vendar je praksa pokazala, da je izvedba teh zahtevna.

Poseben pomen je v Schengnu dan policijskemu sodelovanju. Kompenzatorni ukrepi na policijskem področju so sprejeti zaradi naraščanja mednarodnega kriminala, prilagojeni so pa tudi terorizmu. Te so si dolžne medsebojno pomagati pri odkrivanju kaznivih dejanj. Policijsko delo je na schengenski meji zelo odgovorno. Zato je potrebno urediti, da bo dostop policijskih in varnostnih organov do relevantnih informacij hiter in enostaven, čezmejno sodelovanje učinkovito in izenačeno s sodelovanjem znotraj držav. Evropske institucije morajo biti v največji meri vključene v to sodelovanje, ne da bi se delo pri tem podvojevalo. Da bi državam članicam nudil še učinkovitejšo podporo pri preprečevanju

hudih kaznivih dejanj v mednarodnem okviru, je potrebno še bolj okrepiti vlogo Europol in preko njega poglobiti sodelovanje med državami članicami EU ter pristojnimi državami na ravni EU v boju proti terorizmu. Na ta način se je možno učinkovito zoperstavili nenehni grožnji, ki jo predstavljajo teroristični napadi. Izboljšati je potrebno tudi operativno sodelovanje pristojnih organov držav članic EU ter pristojnih organov na ravni EU, pri čemer je treba bistveno vlogo priznati preventivnim dejavnostim kot pomembni sestavini preprečevanja kaznivih dejanj<sup>64</sup>. V prostoru svobode, varnosti in pravice se storilcem kaznivih dejanj ne sme zgoditi, da bi ti zaradi pravnih ovir pri policijskem sodelovanju med državami članicami EU ostali nekaznovani. Intenzivirati je potrebno sodelovanje držav članic pri preprečevanju kaznivih dejanj in odvrčanju nevarnosti za javni red in mir, še zlasti z uporabo možnosti, da se v primeru naravnih nesreč ali drugih večjih intervencij zahteva sodelovanje policijskih sil drugih držav.

Po vstopu v schengensko območje morajo diplomatsko-konzularna predstavništva v skladu s schengenskim pravom in standardi (Uredba Evroskega sveta 1683/95 z dne 29. 5. 1995) izdajati enotni schengenski vizum, podatke pa morajo vnesti v evropski vizni informacijski sistem (VIS), ki je v fazi izdelave. VIS bo z izmenjavo podatkov izboljšal izvajanje skupne vizne politike EU ter konzularno sodelovanje z namenom preprečevanja ogrožanja notranje varnosti članic EU, preprečevanja zlorab in ilegalnih migracij ter učinkovitejše kontrole na mejnih prehodih. VIS informacijski sistem bo prispeval k učinkovitejšemu oblikovanju skupnih meril notranje varnosti, vključujoč boj proti terorizmu. Po soglasnem stališču vseh držav članic je dostop organov oblasti, ki so v posameznih državah članicah pristojni za notranjo varnost, do sistema VIS nujno potreben. Svet je zato 7. marca 2005 pooblastil Komisijo, da predloži predlog, na podlagi katerega bo organom oblasti, ki so v posameznih državah članicah pristojni za notranjo varnost, zagotovljen dostop do uporabe VIS. Zato je potrebno najkasneje v letu 2007

---

<sup>64</sup> Komisija o izboljšanju učinkovitosti evropskih podatkovnih baz na področju pravosodja in notranjih zadev je 20. 7. 2005 predlagala, da bi Svet sprejel sklep o izboljšanju policijskega sodelovanja, še zlasti na notranjih mejah, s čimer bi se povečala učinkovitost obstoječih mehanizmov, npr. tako, da se poenostavijo pogoji za izvajanje čezmejnega opazovanja in zasledovanja. Zaradi praktičnih zahtev in na podlagi najnovejših pogodb med državami članicami na področju policije in pravosodja in tam dogovorjenih oblik čezmejnega sodelovanja, bodo potrebne še nadaljnje izboljšave schengenske konvencije. Urediti bo potrebno uporabo policijskih podpornih sil iz drugih držav članic v primeru večjih dogodkov, naravnih nesreč in hujših nesreč, poenostaviti čezmejno izvajanje nadzorovanih pošiljk s poenotenjem pogojev in načinov izvedbe, še zlasti pri spremljanju mednarodne trgovine s prepovedanimi drogami in orožjem. Določiti bo potrebno pooblastila za izvajanje zasledovanja tudi pri neupoštevanju kontrolnih točk na obmejnih območjih, uporabo tehničnih sredstev kot pomoč pri opazovanju, npr. tehnika izsleditve ali določanje lokacije, kjer se zadržuje opazovana oseba – kjer je potrebno, z upoštevanjem predloga Komisije, ki ga je napovedal Akcijski načrt k Haaškemu programu in se nanaša na minimalne standarde za čezmejno uporabo preiskovalne tehnike. Zagotoviti je potrebno tudi posebne pravice na področju prometa v primeru uporabe motornih in zračnih vozil ter plovil pri izvajanju ukrepa opazovanja ali zasledovanja, opredeliti pravice vstopa v javno dostopne delovne in poslovne prostore med delovnim časom pri izvajanju ukrepa opazovanja ali zasledovanja, omogočiti izvajanja tajnih preiskav in čezmejnih opazovanj s ciljem preprečevanja kaznivih dejanj. Urediti je potrebno tudi uporabo tajnih delavcev, ki delujejo na zahtevo in pod vodstvom pristojnega organa države gostiteljice in imajo enake pravice kot prikriti preiskovalci države gostiteljice.

zaključiti pogajanja o predlogu Komisije za sklep Sveta o dostopu policijskih in varnostnih organov do sistema VIS in tako omogočiti začetek delovanja sistema VIS.

Z izvajanjem enotne vizne politike, enotnih standardov zunanjih meja EU in boja proti ilegalnemu preseljevanju na podlagi določil tujskega prava in določil pristojnosti obravnave prošelj za azil (Dublinski sporazum, ki se delno navezuje tudi na vizno politiko), se morajo obstoječi vizni sistemi držav članic prilagoditi tako, da bodo povezljivi z VIS. Države bodo morale na najbolj obremenjenih konzulatih povečati število uslužbencev in jih usposobiti za izvajanje schengenskega prava in standardov ter opremiti konzulate s potrebno opremo<sup>65</sup>.

Osrednji in zelo pomemben del zakonodaje je tudi Schengenski informacijski sistem (SIS), to je centralni računalniški sistem, ki policiji in konzularnim uslužbencem iz držav podpisnic omogoča dostop do podatkov o osumljencih kaznivih dejanj, o pogrešanih osebah, državljanih tretjih držav, ki jim je zavrnen vstop, ipd. Predstavlja do sedaj najobsežnejši multilateralni računalniško vodeni tiralčni in informacijski sistem. V Schengenskem sporazumu II je opredeljen v četrtem poglavju od 92 do 119 člena<sup>66</sup>. SIS uporablja 15 držav schengenskega območja, njegove zmogljivosti so omejene na največ 18 držav, prav tako je sistem, s katerim v Strasbourgu upravlja Francija, zastarel, zato je nujna njegova nadgradnja in posodobitev. Sestavljen je iz nacionalnega dela vsake pogodbenice (N-SIS) in centralne enote (C-SIS) v Strassburgu. C-SIS ohranja vsebinsko identiteto vseh N-SIS. Deluje po sistemu hit/no/hit«, ki uporabniku nalaga, kateri ukrep mora izvesti. Preverjanje se izvaja preko posebnega postopka, ki se imenuje Sirene, preko katerega si članice posredujejo informacije.

Ta evropska informacijska mreža policijskim in varnostnim organom zagotavlja optimalno bazo celovitih in aktualnih informacij, kar je nujno potrebno za učinkovit boj proti terorizmu in čezmejni kriminaliteti. Zato je tudi začetek delovanja druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) eden od pogojev za odpravo mejnih kontrol na notranjih mejah za nove države članice EU, pa tudi ocena njihove sposobnosti za prevzem schengenskega pravnega reda. Namreč, Evropski svet je novembra 2004

---

<sup>65</sup> Introduction Convention from 19. June 1990 Applying the Schengen Agreement of 14. June between the Government of the States of the Benelux Economic Union, the federal Republic of Germany and the Frnch Republic, on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders, <http://w4u.eexi.gr/-antbos/scheintr.htm> z dne 4.11.2002.

<sup>66</sup> Schengen, Title 4, The Schengen Information System: Convention from 19.June 1990 Applying the Schengen Agreement of 14. June between the Government of the States of the Benelux Economic Union, the federal Republic of Germany and the Frnch Republic, on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders, <http://w4u.eexi.gr/-antbos/body4.htm> z dne 4.11.2002.



kot pogoj za širitev schengenskega območja opredelil nadgradnjo informacijskega sistema SIS II. Po prvotnih načrtih bi moral biti SIS II operativen spomladi leta 2007, da bi s tem omogočili širitev schengenskega območja na nove države članice EU. Toda zaradi tehničnih težav pri vzpostavljanju novega sistema je prišlo do zamude. Notranji ministri držav članic Evropske unije so v začetku oktobra 2006 potrdili nov časovni načrt za širitev schengenskega območja, ki predvideva, da bo SIS II polno operativen šele junija leta 2008. Ker je pa nastala nevarnost daljše zamude pri vključitvi novih držav članic v schengensko območje, je bila sprejeta odločitev o prilagajanju starega sistema, pri čemer pa se bo istočasno pospešeno razvijal novi sistem SIS II. V skladu s to odločitvijo naj bi do vstopa tistih novih držav, ki bodo na to pripravljene, prišlo že decembra 2007 po formuli (SIS one 4 all. Zato je potrebno zaključiti razpravo o predlogih Komisije za pravno podlago SIS II, zaključiti nadgradnjo v SIS II, vključno z boljšimi možnostmi za razpisovanje ukrepov policijskega iskanja, omogočiti začetek delovanja SIS II in postopno priključitev novih držav članic na ta sistem. Po trenutnem načrtu je predvideno, da bo SIS II začel delovati decembra 2007, nanj pa je treba čim hitreje priključiti nove države članice ter Norveško, Irsko in Švico.

SIS II naj bi bil precej sodobnejši od aktualnega sistema, s katerim upravlja Francija. Služil naj bi namreč ne le izmenjavi podatkov o prestopu zunanjih meja in vizni politiki, temveč naj bi bili vanj vključeni podatki o evropskem zapornem nalogu, izročitvi, biometrični podatki, podatki o iskanju teroristov, z možnostjo še dodatne nadgraditve. Izmenjava podatkov je na podlagi »acquis communautaire«, to je določil Europola in določil o policijskem sodelovanju, opredeljenih v 39. do 46. členu Schengenskega sporazuma. Imel bi zmogljivost vključitve 30 držav ter bi ga bilo mogoče še razširiti.

Vrh EU je junija 2006 v Bruslju potrdil časovnico schengenske širitve. Evropska komisija pa je v sredini septembra priznala zamudo, ki naj bi ji botrovali izključno tehnično-operativni razlogi. Gre za težave pri informacijski bazi v Strasbourgu in za zahtevnost integracije sedanjega SIS-a v novi sistem. V nadgrajeni sistem se ne vključujejo le nove države, ampak morajo prehod iz SIS-a opraviti tudi članice, ki so že v schengenskem območju. Na zasedanju decembra 2006 so se notranji ministri dogovorili za širitev sedanjega schengenskega informacijskega sistema, za t. i. projekt SIS I za vse, ki naj bi skrajšal zamudo, nastalo pri vzpostavljanju novega sistema SIS II. S širitvijo sedanjega sistema pa bi bila zamuda po pričakovanjih nekajmesečna. Po novi časovnici je dostop do modeliranega schengenskega informacijskega sistema možen konec leta 2007. Med

razlogi za zamudo pri vzpostavljanju SIS II so težave pri informacijski bazi v Strasbourgu in zahtevnost integracije sedanjega SIS v novi sistem.

Prevzem izvajanja schengenskega pravnega reda je izredno zahteven projekt. Uvajanje schengenskih standardov na zunanji meji EU predstavlja velik logistični, predvsem pa finančni zalogaj. Obsega prilagajanje zakonodaje pravnemu redu Evropske unije, usklajenost vizne politike s schengenskimi standardi, uresničevanje določb schengenskega sporazuma o varstvu podatkov, program vzpostavitve infrastrukture na prihodnji zunanji meji Evropske unije, uresničevanje organizacijsko-kadrovske zasnove za nadzor državne meje, izobraževanje in usposabljanje uslužbencev za izvajanje schengenskih standardov, vzpostavitev informacijskega telekomunikacijskega sistema in delovanje schengenskega informacijskega sistema, vzpostavitev potrebnih oblik mednarodnega sodelovanja, postavitve tehnične opreme, potrebne novogradnje ali prenove objektov za nadzor državne meje, ukrepe na letališčih, v pristanišču in ukrepe v notranjosti države ter dejavnosti ob schengenskem ocenjevanju posebnih komisij, ki jo sestavljajo predstavniki članic Evropske unije, Generalnega sekretariata Sveta Evropske unije in Evropske komisije. Zaradi poenotenja izvajanja postopkov iz določb schengenskega pravnega reda in vzpostavljanja informacijskega telekomunikacijskega sistema je velik poudarek namenjen izobraževanju in usposabljanju, seveda pa so posamezne naloge še vedno odvisne od vzpostavitve schengenskega informacijskega sistema SIS II. Usklajevanje s pravnim redom Evropske unije zahteva spremembe zakonodaje o nadzoru državne meje, spremembe na področju delovanja policije ter spremembe zakonodaje o tujcih. Robne države "Schengenlanda" morajo skleniti sporazume o čezmejnem policijskem sodelovanju s sosednjimi državami Evropske unije.

Zardi načrtovane širitve in premika zunanjih meja EU, to čakajo še težke preizkušnje. Schengen ima pomanjkljivosti, ki jih je potrebno preseči, zahtevane prostorske, kadrovske in tehnične kapacitete pa ne bo zmožel vzpostaviti čez noč. Tudi odnos posameznih držav do zagotavljanja schengenskih obveznosti bo potrebno graditi dolgoročno. Z vidika držav in državljanov, ki so ostali zunaj, a se vključujejo v gospodarski in politični prostor Evrope, je schengenski zid velika težava.

Schengenski pravni red pa zahteva tudi izvajanje carinskega in inšpekcijskega nadzora. EU opravlja carinski nadzor na svojih zunanjih mejah, pogoji in standardi pa so predpisani s pravom EU, države članice pa vstopajo v carinsko unijo, kar zahteva obsežno reorganizacijo. Prav tako se na zunanji meji izvajajo fitosanitarne inšpekcije in zdravstvene inšpekcije za celotno območje EU. Tudi to zahteva obsežne priprave na

področju usposabljanja in usklajevanja s schengenskimi standardi ter zahtevami na informacijsko-tehničnem področju. Ta del ni obdelan, saj ne sodi v potrebe te naloge.

### **8.2.1 Vpliv izboljšav Schengenskega mejnega nadzora na zagotavljanje varnosti pred terorizmom**

Schengenski mejni nadzor ni izvorna zamisel EU, nastal je zunaj njenega zakonodajnega okvirja, prevzet je z amsterdamsko pogodbo in ga ne moremo uvrščati med protiteroristične ukrepe EU. Kljub temu je v boju proti terorizmu zelo pomemben. Svoboda gibanja v Evropi brez notranjega mejnega nadzora prispeva k evropeizaciji in internacionalizaciji kriminala in terorizma, s čimer se je potrebno soočiti. Zato schengenski red v določeni meri prispeva k internacionalizaciji dela policije, internacionalizaciji postopkov organov za notranje zadeve in pravosodja. Kot sistem vsebuje vrsto elementov, ki preprečujejo prihod teroristov na prostor EU, in predvideva usklajene operativne postopke na ravni organov, ki se ukvarjajo s pregonom terorizma. Podprt je z najobsežnejšim multilateralnim računalniško vodenim tiralničnim sistemom in računalniško vodenim viznim omrežjem in standardi za bodoče biometrične potne liste. S slednjimi je možno dokaj uspešno preprečevati prihod osumljenih oziroma poznanih teroristov.

Ukrepi schengenskega reda niso direktno povezani s turizmom, vendar pa enako kot skupna valuta € olajšajo potovanje in življenje ljudi in s tem tudi turistov. Postopna odprava mejnega nadzora in mejnih kontrol na notranjih mejah, oblikovanje skupne zunanje meje EU in uveljavitev skupnih mednarodno zavezujočih pravil prinaša turistom veliko prednosti. Turistična potovanja znotraj EU ne podlegajo več mejnemu in carinskemu nadzoru, zato je možno potovati brez vizumov in brez zaustavljanja na notranjih mejah. To turistična potovanja zelo poenostavi, turistične agencije in tur-operaterji in na sploh turistična podjetja pa se lahko izognejo formalnostim in raznim oblikam stroškov, turisti pa nekdanjim čakalnim kolonom pred mejnimi prehodi.

Tudi prenos mejnega nadzora z notranjih na zunanje meje EU prinaša turizmu prednosti. Uvajanje schengenskih standardov na zunanji meji, prilagajanje zakonodaje pravnemu redu EU, uskladitev vizne politike in mednarodno sodelovanje pri zagotavljanju varnosti je za turizem zelo dobrodošlo. Poenoten pravni sistem pri prečkanju zunanje meje EU, enotni schengenski vizum, konzularno sodelovanje, skupni vizni sistem in poenotenje konzularnih dejavnosti z odpiranjem skupnih konzularnih predstavništav EU ter skupna merila notranje varnosti, znatno olajšajo delo turističnim agencijam in turističnim

podjetjem in nasploh olajšajo turistična potovanja. Poenoteni sistemi na ravni držav članic EU za prečkanje zelene kopenske in modre morske meje, enotni kriteriji prečkanja meje na letališčih in pristaniščih turistom olajšajo vstopa na področje EU in prinašajo krepitev turističnih dejavnosti.

Naslednje vprašanje je, kako schengenski red vpliva na varnost v turizmu. Robna država na zunanji meji EU je odgovorna za dosledno izvajanje schengenskih pravil. Toda vzpostaviti odnos držav do zagotavljanja schengenskih obvez bo zelo dolgoročna zadeva in ta sistem ne more v vsej svoji razsežnosti zaživeti čez noč. V EU so države z različnimi policijskimi in pravosodnimi sistemi. Vse države članice so zato morale poenotiti in spremeniti svojo zakonodajo o mejah, zakonodajo o delu policije in zakonodajo o tujcih in carini ter urediti operativno sodelovanje med policijo, carino, organi kazenskega pregona, Europolom, EvroJustom; poenostaviti izročitev storilcev, proces izvrševanja kazenskih sodb, priznavanje medsebojnih procesnih predpisov; poenotiti predpise glede prenosa orožja, eksplozivov in preprečevanja nedovoljenih migracij. Da bo ta proces na ravni EU-27 operativno brezhibno deloval, bo potreben čas. Prav tako je potrebno z bilateralnimi sporazumi o sodelovanju s sosednjimi državami in konkretnimi kompenzacijskimi ukrepi izboljšati preventivne dejavnosti, policijsko sodelovanje, urediti čezmejno opazovanje in zasledovanje na področju tretjih držav, kar pa je zelo dolgoročen proces. Treba pa se je zavedati, da bo kljub impozantni računalniški podpori potrebno dosti časa, da bo ta sistem v vsej svoji razsežnosti zaživel in do takrat so možna tudi razna varnostna presenečenja. Dokler ta sistem ne bo deloval kot celota, je varnost v Evropi prepuščena zavesti zaposlenemu uradniku na mejnem prehodu zunanje evropske meje. Na ta način je zato posredno ogrožen tudi turizem. Pri tem je pa potrebno še opozoriti, da vsak teden prihaja v Evropo več sto imigrantov, najpogosteje preko sredozemskih držav. Nemške analize so pokazale, da je bilo med tovrstnimi azilanti pod lažnimi imeni precej teroristov, ki so jih odkrili šele po odvzemu prstnih odtisov.

### 8.3 PROTITERORISTIČNI POLICIJSKI IN PRAVOSODNI UKREPI EU IN NJIHOV VPLIV NA VARNOST V TURIZMU

Na področju pravosodja in notranjih zadev so šele napadi Al-Qaede pospešili ambiciozen načrt sodelovanja, ki je bil oblikovan že v Tampereju (Grant, 2002: 146). EU si je nato v svoji strategiji v boju proti terorizmu zastavila dva cilja: onemogočiti čezmejno delovanje teroristov ter urediti policijsko in pravosodno sodelovanje in kazenski pregon znotraj Unije. Dodala je še, da bo poskušala v OZN in drugih mednarodnih regionalnih

varnostnih organizacijah urediti pregon teroristov tudi na svetovni ravni. S Haaškim programom pa si je zastavila cilj, da bo omogočila medsebojno izmenjavo informacij in obveščevalnih podatkov ter krepila operativno sodelovanje na celotnem prostoru EU. Njegov izvedbeni akcijski načrt nalaga konkretno tesnejše sodelovanje med policijskimi in drugimi pristojnimi organi v državah članicah ter z Europolom, kot tudi tesnejše sodelovanje med pravosodnimi in drugimi pristojnimi organi držav članic ter približevanje kazenskih predpisov v državah članicah (Švarc, 2004: 54).

Poleg nevarnosti terorističnih napadov je tudi svoboda gibanja znotraj Schengenskega območja in prisotnost velikega števila različnih nacionalnih policijskih in sodnih sistemov znotraj EU okrepila prepričanja voditeljev držav, da mora na teh področjih nujno priti do sprememb in izboljšav (Delpech, 2002: 21). Z razraščanjem mednarodnega kriminala in terorizma<sup>67</sup> je postalo mednarodno pravosodno in policijsko sodelovanje nujnost. Bolj kot so policijski uradi in pravosodni sistemi mednarodno povezani, več je možnosti za uspešen boj proti mednarodni kriminaliteti in terorizmu.

S točke boja proti mednarodnemu terorizmu je pomembno sodelovanje predvsem na področju pravosodja in notranjih zadev. Po mnenju Evropskega sveta ima v boju proti terorizmu poleg sodelovanja med organi pregona ključno vlogo še sodelovanje med obveščevalnimi službami. Toda stopnja razvoja EU in zapletena ureditev evropske institucionalne zgradbe po terorističnih napadih v ZDA še nista omogočila optimalne izmenjave informacij med obveščevalnimi službami. Delovna skupina, ki jo je ustanovila EU, je potrdila, da je povečana izmenjava obveščevalnih informacij med državami članicami, med stebri in partnerji, ključna za uspeh v boju proti terorizmu.

Do internacionalizacije policijskih in pravosodnih sistemov je bilo nekaj zadržkov, saj so v nekaterih članicah to razumeli kot poseganje v nacionalno suverenost. Evropsko sodelovanje in integriranje na omenjenem področju so oteževale še številne druge dileme in vprašanja kot so: neskladja v pravnih sistemih, različna pravna tradicija, neučinkovitost in birokratiziranost sistemov v nekaterih državah, neusklajenost in zamujanje pri implementaciji evropskih pravnih instrumentov, različne prioritete na

---

<sup>67</sup> Statistični podatki zadnjih let in analize, ki jih opravljajo kriminalistične službe, kažejo poleg terorizma na nenehno naraščanje posameznih oblik organiziranega kriminala, pri čemer izstopajo po obsegu predvsem kazniva dejanja: tatvine vozil in njihovo tihotapljenje, ponarejanje denarja, nedovoljena proizvodnja in promet z mamili, omogočanje uživanja mamil, nedovoljena proizvodnja in promet z orožjem ali razstrelilnimi snovmi ter organizirani ilegalni prehodi čez državno mejo. Vse pogostejši so še primeri izsiljevanja, pranja denarja, trgovine z »belim blagom«, trgovine z otroci, trgovine s človeškimi organi, korupcije in računalniškega kriminala.

področju boja proti terorizmu, različna raven zaščite človekovih pravic pred posegi itd. Vse to je zmanjševalo raven medsebojnega zaupanja (den Boerova, 2003: 22).

EU se je le poenotila in sprejela sklep, po katerem naj bi do 1.1.2008 imelo vseh 27 držav članic dostop do podatkov o teroristih vseh držav članic. Za tako zastavljene cilje je EU potrebovala ustrezna orodja za izmenjavo informacij in obveščevalnih podatkov kot tudi institucije za analizo teh. Potrebovala je tudi usklajene instrumente za pregon in preiskovanje teroristov znotraj Unije. Zato je bilo za soočanje s terorizmom potrebno najprej urediti vprašanja izmenjave informacij ter izboljšati zakonodajni okvir EU, z njim uskladiti vrsto pravnih in pravosodnih instrumentov. Te pa je bilo potrebno za specializirane organe in organe pregona držav članic na ravni EU podpreti z informacijskimi sistemi in elektronskimi omrežji. Da bi oblastem držav članic, ki so odgovorne za notranjo varnost, izboljšala sistem izmenjave podatkov, je posodobila in nadgradila Schengenski informacijski sistem in vizumski informacijski sistem ter povečala operativne zmožnosti komunikacij z drugimi že obstoječimi bazami podatkov zbranih v bazah EURODAC, EUROPOL in SITCEN.

Zadeve so se začele zapletati na operativni ravni. Na področju obveščevalnega sodelovanja se je pojavilo največ težav. Najprej je bilo potrebno v boju proti terorizmu urediti koordinacijo znotraj EU, okrepiti sodelovanje nacionalnih policij ter okrepiti sodelovanje med obveščevalnimi službami. Pri tem je bilo potrebno urediti vprašanje dostopnosti do informacij, hkrati pa se izognili podvajanju aktivnosti ter nasprotju interesov med obveščevalnimi in kriminalističnim službami. Pojavil se je tudi problem, kako in s kom sodelovati. Obveščevalne službe držav članic so različno organizirane, usmerjene v področja nacionalnih interesov, v članicah obstajajo različne vrste obveščevalnih služb (državne, vojaške, kriminalistične agencije) itd. Zapletanje je bilo povezano še z različnimi in številnimi pravnimi problemi, organizacijsko-tehničnimi ovirami, vprašanji suverenosti, nezaupanjem, strahovi pred poslabšanjem odnosov z državami, ki so predmet obveščevalnega spremljanja itd. Zaradi teh problemov so se pojavila razmišljanja o neodvisnem analiziranju in možnosti ustanovitve skupne obveščevalne službe. Njena naloga naj bi bila zbiranje informacij in obveščevalnih podatkov od in za potrebe služb držav članic. S tem bi se sodelovanje, ki je potekalo bilateralno in preko protiterorističnih skupin, ki so zadolžene za oceno groženj, pomoč pri operativnemu sodelovanju racionalizirala. Državam članicam se je ta pobuda zdela preveč ambiciozna, zato jo je Svet EU 19. februarja 2004 zavrnil. Izhod so našli v oblikovanju praktičnih rešitev ter preko skupnega situacijskega centra SITCEN,

EUROPOLA in EVROJUSTA ter v poenotenju pogledov, procesov, ukrepov in razvoju metod, ki omogočajo zaznavo in spremljanje groženj. Slednja bosta predstavljena v naslednjih poglavjih.

Korak k večjemu povezovanju in boljši izmenjavi informacij in podatkov med obveščevalnimi službami je širitev pristojnosti EU z Joint Situation Centre (SITCEN), ki združuje civilne, vojaške in diplomatske kanale pridobivanja podatkov. Dne 8. junija 2004 je pooblaščenec EU za skupno zunanjo in varnostno politiko Solana predstavil predlog o izmenjavi obveščevalnih podatkov, s katerim bi se razširilo dosedanje obveščevalno sodelovanje držav članic EU in uvedlo srečanje vodij obveščevalnih služb držav članic, ki bi potekalo dvakrat letno<sup>68</sup>. Na ravni obveščevalnih služb je predlagal podoben instrument, kot je pri Europolu Delovna skupina policijskih načelnikov PCTG (Police Chiefs Task Force), ki jo je 18. junija 2004 Evropski svet formaliziral. Za razliko od PCTG ta način sodelovanja obveščevalnih služb ni institucionaliziran, vendar je zelo koristen zaradi izmenjave mnenj o metodah, grožnjah, organizaciji terorističnih skupin ter zaradi oblikovanja skupne protiteroristične politike EU. Ta oblika sodelovanja naj bi pripomogla k sodelovanju, izmenjavi izkušenj in informacij glede aktualnih trendov terorizma ter pomagala pri načrtovanju operativnih ukrepov. Hkrati naj bi se s tem razvijalo sodelovanje med nacionalnimi obveščevalnimi organi in med organi EU. Na Svetu Evrope 17.-18. junija 2004 je v zaključkih tudi priporočilo, da se za izmenjavo obveščevalnih podatkov pripravi sporazum<sup>69</sup>. Uporabniki izsledkov SITCEN so generalni sekretar in visoki predstavnik za SEZVP, nacionalni predstavniki, ki sestavljajo politični in varnostni odbor in glavna telesa za sprejemanje odločitev SEZVP. Ena od pomembnih pridobitev SITCEN je združitev strokovnjakov iz obveščevalnih in varnostnih služb. Pozneje so se pojavili še predlogi, da se uporabi SITCEN za izmenjavo podatkov za potrebe vseh treh stebrov.

Drugi problem, ki se je pojavil, je bilo vprašanje, kako urediti čezmejne preiskave in pregon znotraj EU. Rešitve so najdene v oblikovanju skupnega pravnega okvirja za nekaj pravosodnih instrumentov. EU je začela postopoma uvajati vrsto instrumentov ter ukrepov, s katerimi je spodbudila države članice na področju boja proti terorizmu: okvirno odločitev o evropskem zapornem nalogu, okvirno odločitev o skupnih preiskovalnih skupinah, okvirno odločitev za boj proti terorizmu, okvirno odločitev o izvajanju posebnih ukrepov policijskega in pravosodnega sodelovanja ter okvirno odločitev o pranju denarja

---

<sup>68</sup> Summary of remarks by Javier Solana on terrorism and Intelligence Co-operation, Luxemburg, 8 June 2004, Justice and Home Affairs Council meeting, [www.ue.int/solana](http://www.ue.int/solana)

<sup>69</sup> Brussels European Council, Presidency Conclusions, 17-18 June 2004.

ter še nekatere<sup>70</sup>. Države so bile dolžne sprejeti ustrezne ukrepe najkasneje do 30.6. 2006 ter zagotoviti njihovo implementacijo. Na podlagi teh mora vsaka država članica v skladu z nacionalnim pravom sprejeti ustrezne ukrepe, da bodo lahko informacije dostopne organom drugih zainteresiranih držav članic. Dostop je možen zaradi potreb preiskav ali v primeru, da bi se te sprožile oziroma, če poteka postopek kazenskega pregona v zvezi s terorističnimi kaznivimi dejanji.

Do konca leta 2006 je EU sprejela še nekaj instrumentov, s katerimi se zmanjšuje nevarnost terorističnih napadov: doseženo je medsebojno priznavanje sodnih odločb o zamrznitvi in zaplembi premoženja teroristom, odvzemu finančnih sredstev, s katerimi financirajo napade, opredeljena je skupna definicija terorističnega dejanja, ustanovljen je EuroJust, nadgrajen je Europol in usklajena klasifikacija dejanj, ki jih prištevamo v terorizem. Zagotovili so tudi večjo izmenjavo informacij preko Eurolpa in Eurojusta. Države članice so s pomočjo obeh navedenih izboljšale praktično sodelovanje in izmenjavo informacij med policijskimi in sodnimi oblastmi. Ustanovljena je še evropska agencija za upravljanje zunanjih meja (European Agency for Management of the External Borders), sprejeti so minimalni varnostni standardi in ukrepi za dokumente in biometrične potne liste, usklajena je zakonodaja o kontroli na carinah, zakonodaja o povečanju varnosti na letališčih in letalih ter pristaniščih in ladijskem prometu, dogovorjena je tudi izmenjava informacij o izgubljenih in ukradenih potnih listinah ter doseženo soglasje o varovanju podatkov o opravljenih telefonskih klicih. Svet EU je še oblikoval protiteroristično enoto<sup>71</sup> in imenoval koordinatorka za terorizem<sup>72</sup>. EU je tudi povzela korake, s katerimi je onemogočeno načrtovanje in tajno komuniciranje ter

---

<sup>70</sup> Za usklajevanje pravnih sistemov so med sprejetimi pravnimi instrumenti pomembni:

- Okvirni sklep EU z dne 13. junija 2002 o boju proti terorizmu
- Okvirni sklep EU z dne 13. junija 2002 o evropskem pripornem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami
- Okvirni sklep EU z dne 13. junija 2002 o skupnih preiskovalnih skupinah
- Sklep EU z dne 28. februarja 2002 o ustanovitvi Eurojusta
- Sklep Sveta z dne 19. decembra 2002 o izvajanju posebnih ukrepov za policijsko in sodno sodelovanje v boju proti terorizmu
- Okvirni sklep Sveta z dne 22. julija 2003 o izvrševanju sklepov o zasegu premoženja ali dokazov v EU.

<sup>71</sup> Svet za splošne zadeve in zunanje odnose je 17. septembra 2004 odobril evropsko žandarmerijo. Ta je začela s svojim organiziranjem v letu 2006. Za sedaj jo sestavljajo pripadniki policijskih sil z vojaškim statusom iz Francije, Italije, Nizozemske, Španije in Portugalske. Opremljena in namenjena je za tri vrste posredovanj; preprečevanje konfliktov, za podporo vojaškemu posredovanju in za pokonfliktno urejanje razmer. Žandarmerija lahko deluje pod okriljem OZN, OVSE, NATA pod vojaškim ali civilnim poveljstvom. Sodelovali naj bi v operacijah, ki so prenevarne za civilno osebje, hkrati pa zahtevajo določena vojaška znanja. Enota je sposobna sodelovati s civilnimi strukturami, lokalno policijo in vojaškimi strukturami. Ima tri komponente: komponenta za javni red in mir, komponenta za boj proti terorizmu in kriminalu in komponenta za logistično podporo. Njeno jedro sestavljajo enote za hitro posredovanje, združuje okoli 800 ljudi, uporabna pa je v 30 dneh.

<sup>72</sup> Imenovanje posebnega koordinatorka za terorizem je pospešilo sodelovanje med delovnimi telesi EU in tretjimi državami, pri upravljanju aktivnosti v boju proti terorizmu. Ima pregled nad vsemi instrumenti, ki jih ima na voljo EU, redno mora poročati Svetu EU. Njegova glavna naloga je notranja medstebna koordinacija na področju boja proti terorizmu. Evropska ustavna pogodba ga zamenjuje z Varnostnim odborom EU.



širjenje terorističnih idej preko interneta in drugih informacijskih sistemov, ter se uskladila glede vprašanja njihovega izгона.

Toda EU je samo mesto za sodelovanje med državami članicami in ostalimi akterji z namenom preprečevanja čezmejnih terorističnih aktivnosti (Gregory, 2005: 106). Zato terorizma ni možno reševati le na ravni medvladnega sodelovanja, ampak na ravni nacionalnih zmogljivosti za reagiranje in soočanje s tem pojavom na svojem ozemlju. Kljub naporom na ravni EU ostaja glavno breme in odgovornost v zvezi z bojem proti terorizmu v pristojnosti nacionalnih vlad. Ukrepi, sprejeti na ravni EU, so odvisni od implementacije in od izvajanja teh v državah članicah. Evropske inšpekcije ugotavljajo velika odstopanja v doseženi stopnji implementacije prevzetih ukrepov pri vzhodnoevropskih in južnoevropskih članicah EU. Ker so nacionalne oblasti na svojih ozemljih suverene v spremljanju terorističnih celic, različni nacionalni odzivi k oblikovanju usklajenega pristopa ne prispevajo k izboljšanju zmogljivosti EU. Zato je poleg implementacije ukrepov za boj proti terorizmu potrebno, da EU v državah članicah doseže usklajenost na ravni izvajanja ukrepov na nižjih operativnih nivojih. Spodrsaljaji na teh ravneh lahko ogrozijo varnost EU v širšem smislu.

### **8.3.1. Izboljšave mednarodnega policijskega sodelovanja, ustanovitev EUROPOLA, izgradnja evropske informacijske mreže, posodobitev izmenjav podatkov o terorizmu in teroristih**

Ideje o t.i. »evropski policiji« so se pojavljale že od začetka 70-ih let naprej<sup>73</sup>. Evropski svet je junija leta 1991 v Luksemburgu sprejel pobudo nekdanjega nemškega zveznega kanclerja Helmuta Kohla o ustanovitvi osrednje evropske kriminalistično-policijske službe. V sklopu III. stebra Pogodbe o EU so bile vključene tudi določbe o ustanovitvi *Evropskega policijskega urada* (European Police Office) oziroma *Europol* kot sistema za izmenjavo policijskih informacij držav članic EU<sup>74</sup>.

Po ratifikaciji Konvencije o Europolu in njenih protokolov ter sprejetju pravnih aktov, ki so povezani s konvencijo, je Europol 1. julija 1999 začel izvajati svoje dejavnosti. Postal naj bi evropsko središče za izmenjavo obveščevalnih informacij, analiziranje kriminalne dejavnosti in sodelovanje v boju proti organiziranemu mednarodnemu kriminalu in

---

<sup>73</sup> EDU ( Europol Drug Unit) je v praksi zaživela v začetku leta 1994. EDU je delovala kot predhodnica Europol. Na podlagi sklepov Evropskega sveta decembra leta 1994 v Essenu (Nemčija) in decembra 1996 v Dublinu (Irska) se je delovno področje EDU razširilo tudi na nezakonit promet z jedrskimi in radioaktivnimi snovmi, nezakonito organizirano priseljevanje, trgovanje z ukradenimi vozili in z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja in prostitucije.

<sup>74</sup> Convention establishing a European Police Office (Europol Convention), OJ C 316m 27. November 1995

terorizmu. Za razliko od FBI v ZDA in Interpola, EU Europolu ni določila operativne pristojnosti, marveč le analitično in koordinacijsko vlogo.

Vse članice EU so hkrati tudi članice Europola. Članice EU sodelujejo neposredno na podlagi Konvencije o Europolu in zakonodaje EU. Delo poteka preko nacionalnih uradov za zvezo na sedežu Europola v Haagu in nacionalne enote Europola, ki jo mora vsaka država članica EU določiti doma. Drugi odstavek 4. člena Konvencije o ustanovitvi Evropskega policijskega urada določa, da nacionalni urad Europola skrbi za izvajanje temeljnih nalog in povezovanje med Europolom in pristojnimi organi v državah članicah ter da je edini pooblaščen organ za zvezo med Europolom in pristojnimi organi držav članic. Ta je skupaj z Nacionalnim uradom Interpola in Nacionalni uradom za Schengen sistematiziran znotraj policije. Nadalje, notranje operativne povezave so zadeva vsake članice EU. Razmerje med nacionalno enoto in pristojnimi državnimi organi je urejeno z ustavnimi pogoji in državno zakonodajo držav članic. Te morajo zagotoviti sposobnost izpolnjevanja nalog nacionalnih enot.

Nečlanice EU, države kandidatke za članstvo in tretje države lahko sodelujejo posredno na podlagi sporazuma o sodelovanju. Ko postane vstop v Evropsko unijo za bodočo državo članico pravno veljaven je po 17. členu sporazuma o sodelovanju predvideno, da ta preneha veljati. Po zadnji širitvi EU je Svet ministrov noveliral listo tretjih držav, iz katere so razvidni interesi držav članic za sodelovanje z Europolom. Za sedaj so to Bolivija, Kanada, Kolumbija, Islandija, Maroko, Norveška, Ruska federacija, Švica, Turčija in ZDA. Na podlagi sporazuma pa sodelujejo še z Interpolom, UNDCP (Program Združenih narodov za nadzor mamil) in Svetovno carinsko organizacijo.

Cilj Europola je izboljšati policijsko sodelovanje med državami članicami EU, z njihovo pomočjo poenostaviti in izboljšati učinkovitost policij posameznih držav članic ter na ravni Evropske unije prispevati večji uskladitvi preiskovalnih tehnik. Med temeljnimi nalogami Europola so olajšati, poenostaviti in pospešiti izmenjavo informacij med državami članicami, analiziranje pridobljenih informacij in obveščevalnih podatkov, pravočasno posredovanje informacij pristojnim organom držav članic, pomoč državam članicam pri preiskovanju kaznivih dejanj in vzdrževanje računalniško podpornega informacijskega sistema. Na osnovi informacij in koristnih spoznanj, pridobljenih s strani držav članic, zagotavlja Europol strateške in operativne analize in podporo operacijam držav članic. Zagotavlja strokovna znanja in tehnično podporo pri preiskavah in tekočih operacijah. Te ostajajo pod nadzorom in pravno pristojnostjo ter zakonsko regulativo države članice,

vendar je ta že s »screeningom« na področju III. stebra Maastrichtske pogodbe usklajena.

Europolova banka podatkov je bila ustanovljena za izmenjavo operativnih, strateških in tehničnih informacij, razvoj znanj in analiziranje informacij ter podporo preiskav. Nacionalne enote morajo oskrbovati Europol z informacijami in podatki, ki so potrebni za nemoteno izvajanje njegovih nalog, servisirati podatke v Europolovem informacijskem sistemu, posredovati informacije in podatke, ki jih zahteva Europol, vlagati zahteve Europolu za ustrezne informacije, podatke in analize ter nasvete, ovrednotiti te z vidika nacionalne zakonodaje, jih posredovati pristojnim nacionalnim organom in jih arhivirati do določenega obdobja ter zagotoviti skladnost dela z nacionalno zakonodajo med nacionalnimi enotami in Europolom. Države članice oskrbujejo Europol z informacijami in obveščevalnimi podatki, ki jih ta potrebuje, da lahko opravlja svoje naloge, odzivati se pa morajo tudi na Europolove zahteve po informacijah, obveščevalnih podatkih ter nasvetih. Zbiranje in izmenjava podatkov poteka na podlagi iniciative Europola ali članic EU. Informacije in obveščevalne podatke so države članice dolžne ovrednotiti in posodabljati v skladu z nacionalnim pravom. Dolžne so tudi oskrbovati Europol z informacijami za hranjenje v računalniškem sistemu kot tudi z analizami informacij in obveščevalnih podatkov. Pravico do uporabe podatkov ima država članica, ki podatke pošilja in država, s katero ta članica v skupni akciji sodeluje. Za Europolovo pomoč lahko zaprosi vsaka članica v kateri koli fazi preiskave, če sumi na vpletenost mednarodnih združb ali če sta prizadeti najmanj dve državi in kaznivo dejanje sodi v pristojnost Europola.

Sedanja pooblastila Europola<sup>75</sup> vključujejo preprečevanje in boj proti naslednjim kriminalnim dejavnostim:

- nezakonita trgovina z mamili,
- kazniva dejanja, ki vključujejo nezakonite migracijske mreže,
- nezakonita trgovina z vozili,
- trgovina z ljudmi, vključno z otroško pornografijo,
- ponarejanje denarja in plačilnih sredstev,
- nezakonita trgovina z radioaktivnimi in jedrskimi snovmi,
- terorizem,
- nezakonito pranje denarja,

---

<sup>75</sup> Council Decision of 3. Decenber 1998 instructing OJ C 26, 30. Januar 1999 in Sklep Sveta z dne 6. Decembra 2001 o razširitvi pooblastil Europolu, Priloga h Konvenciji o Europolu UL C 362 z dne 18. decembra 2001, str. 1

- ter druge oblike hudih kaznivih dejanj in hudih oblik mednarodnega kriminala.

Po Konvenciji Europol je njegovo delo podprto z avtomatiziranim informacijskim sistemom. Sporazum določa pristojnosti držav članic, podaja pa tudi trden okvir zaščite, kontrole, nadzora in zagotavljanja varnosti podatkov. Podatki v informacijskem sistemu so zato v potrebnem obsegu neposredno dostopni zainteresiranim nacionalnim enotam.

Računalniški sistem Europol (TECS) ima tri glavne dele:

- informacijski sistem (EIS), ki omogoča članicam hitro uporabo informacij,
- analitični sistem (AWF), ki omogoča vpogled v izčrpne podatke in analize in
- indeksni sistem, ki vsebuje podrobnosti iz informacijskih in analitičnih datotek.

Analitični in indeksni sistem že obstajata in obsegata 19 delovnih datotek. Začasna različica informacijskega sistema je pričela delovati leta 2002. Uvaja se bolj sodobna različica, ki bo povezala vse države članice in omogočila dostop do sistema v vseh uradnih jezikih EU. Ta širi tudi pravice dostopa do informacijskega sistema Europol (EIS).

Europol in nacionalne policije niso bile pripravljene na samomorilske teroristične napade take vrste, kot se je zgodil v ZDA leta 2001. Zagotavljanje varnosti je bilo v EU kljub obstoju Europol preveč lokalno usmerjeno. Pridobivanje, obdelava, analiziranje in posredovanje podatkov je bilo preko Interpola premalo učinkovito, sodelovanje med službami je bilo pomanjkljivo tako v državah kot tudi med različnimi državami. Evropeizacija in internacionalizacija terorizma in kriminalitete zahtevata razširitev vloge Europol. Za učinkoviteje in bolj fleksibilno delovanje je bilo potrebno razširiti njegov pravni okvir. Potrebno je intenzivirati ter razširiti zmogljivosti Europol in področje izmenjave informacij.

Svet za pravosodje in notranje zadeve je po terorističnih napadih v ZDA sprejel več sklepov:

- za kakovost Europolovih analiz je pomembno, da policijski organi in tudi obveščevalne službe držav članic v skladu s Konvencijo o Europolu takoj posredujejo vse pomembne informacije o terorizmu.
- Znotraj Europol je oblikovana skupina za boj proti terorizmu. Države članice so pozvane, da iz vrst policije in obveščevalnih služb imenujejo specialiste za boj proti terorizmu. Tako je bila ustanovljena protiteroristična delovna skupina, ki je bila

zadolžena zbrati vse pomembne informacije in ugotovitve, ki se nanašajo na trenutno ogroženost, opraviti strateško analizo ter pripraviti oceno ogroženosti EU. To je potem potrebno posredovati ostalim državam članicam EU.

Europol je po 11. septembru dobil z Aneksom h konvenciji o Europolu (skupaj je sprejeto še pet protokolov, ki dopolnjujejo in spreminjajo konvencijo) razširjene kompetence za boj proti vsem oblikam kriminala in terorizma ter pooblastila za sodelovanje z ZDA. Področje pristojnosti Euopola je razširjeno še na vse druge hude oblike mednarodne kriminalitete, še zlasti na področju preučevanja nevernosti terorističnih napadov v Evropi. Policijski organi in organi kazenskega pregona držav članic so dobili po 11. septembru dostop do podatkovnih baz, ki jih potrebujejo v okviru svojih pooblastil. Elektronsko je urejen dostop po sistemu »read only« (samo za branje) in kasneje po vzoru pogodbe iz Průma v obliki »hit/no hit« (je zadetek – ni zadetka). Določene so podatkovne baze EU, ki jih je še le treba ustvariti. Predlagane so tudi nadgraditve EIS.

EUROPOL je leta 2002 dobil še mandat sodelovanja s skupnimi preiskovalnimi enotami. To je bilo omogočeno šele s sprejetjem Protokola o privilegijih in imunitetah Euopla, članov njegovih organov, namestnikov direktorja in uslužbencev (28. 11. 2002) h Konvenciji o ustanovitvi Euopola. V okviru Euopola je nato leta 2002 ustanovljena posebna protiteroristična enota. Sestavlja jo 42 Europolovih uradnikov in 23 posebnih agentov za boj proti terorizmu. Sestavljajo jo pripadniki iz vrst policijskih in obveščevalnih služb. Ima nalogo zbirati in izmenjevati informacije o terorističnih grožnjah, izdelati ocene groženj, vzpostaviti odnose z Intepolom in ZDA ter drugimi pomembnimi državami. Njihovo delo otežuje nezaupanje med njimi samimi, veliko število obveščevalnih in policijskih subjektov, ter njihova različna organiziranost.

#### *8.3.1.1. Posodobitev in razširitev izmenjav podatkov o terorizmu in teroristih*

EU je ugotovila, da potrebuje razširjeno evropsko informacijsko mrežo, ki bo omogočala, da pristojni varnostni organi razpolagajo s potrebnimi informacijami. Poročilo komisije o izboljšanju učinkovitosti evropskih podatkovnih baz na področju pravosodja in notranjih zadev vsebuje predloge za nadgradnjo Evropskih informacijskih mrež. Njihov predlog zagovarja optimalno rešitev, po kateri morajo imeti vsi vpleteni policijski in varnostni organi dostop do informacijskih sistemov EU (SIS, VIS, EURODAC) za preprečevanje terorizma in hudih oblik čezmejne kriminalitete, v obsegu opravljanja njihovih nalog<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Nemčija, Nizozemska, Luxenburg, Avstrija, Španija in Francija so v Pruemu (Nemčija) 27.5.2005 podpisale Sporazum o tesnejšem sodelovanju v boju proti terorizmu in drugim oblikah kriminala. Države si bodo na podlagi sporazuma

Poleg tega Komisija predlaga, da morajo države članice drugim državam članicam v potrebnem obsegu zagotoviti dostop do svojih nacionalnih informacijskih sistemov. Dostop do teh sistemov mora biti zagotovljen tudi Europolu in Eurojustu v obsegu, ki je potreben za opravljanje njihovih nalog.

Zaradi boljše izmenjave informacij med različnimi organi kazenskega pregona se je razpravljalo v EU tudi o omogočanju dostopa do EIS omrežja Europa tudi drugim nacionalnim organom kazenskega pregona, drugim nacionalnim policijskim organom in državnim tožilstvom. Da bi izboljšali funkcije sistema, so se odločili za sodobnejšo različico sistema EIS, ki nadgrajuje nove potrebe. Nadgradnja zahteva nadaljnje povezave med podatkovnimi objekti v sistemu EIS, izboljšanje kakovosti podatkov, izboljšanje sistemov za vizualizacijo informacij in izboljšave pri povezovanju sistema EIS z nacionalnimi sistemi. Razprava je opozorila tudi na potrebo po dostopu do baz podatkov o kazenskih spisih držav članic in dostopu do vpogledov v te baze podatkov drugim državam članicam EU. Razpravljalo se je še o pravnih podlagah, ki se nanašajo na uporabo načela razpoložljivosti baz podatkov na področjih DNK (biometrični potni listi in drugi dokumenti), o uporabi datoteke prstnih odtisov ter o nadzoru nad nevarnimi snovmi in omejitvi orožja, balističnih podatkih, zadržanju registra telefonskih klicev ter uporabi interneta za potrebe terorizma. Nekatere baze podatkov se postopno že uvajajo, sistemi pa so predmet nadaljnjih usklajevanj.

Preiskave zoper teroristične organizacije v Nemčiji in v drugih državah članicah, tudi preiskava zoper storilce terorističnih napadov v Madridu, so pokazale, da pri pripravah na teroristična kazniva dejanja pogosto sodelujejo prosilci za azil in tujci, ki so v EU vstopili nezakonito. Pri teh preiskavah so bili pomemben dokaz prstni odtisi prosilcev za azil in tujcev, ki so v EU vstopili nezakonito. Prstni odtisi so pogosto edina možnost za ugotavljanje identitete storilcev in osumljencev terorističnih napadov. Ti se shranjujejo v nacionalnih sistemih, ki pa jih je potrebno združiti v EU bazo prstnih odtisov EURODAC, za policijske organe in organe kazenskega pregona pa urediti dostop do EURODAC. Policijski in varnostni organi držav članic lahko z vstopanjem v sistem EURODAC pridejo do rešitev pri preiskovanju, ki lahko pomembno prispevajo k preprečevanju ali razjasnitvi hudih oblik kaznivih dejanj<sup>77</sup>. Podatki EURODAC, omogočajo ugotavljanje identitete

---

avtomatično izmenjavale podatke iz genetskih bank ter prstne odtise osumljencev kaznivih dejanj. Sporazum omogoča podpisnicam DNK podatkov osumljenih oseb.

<sup>77</sup> V Nemčiji ima Zvezni kriminalistični urad (BKA) dostop do podatkov o prstnih odtisih prosilcev za azil, ki so shranjeni v nacionalni podatkovni bazi prstnih odtisov. Celotna baza zajema okoli 3.200.000 oseb, od tega okoli 900.000 prosilcev za azil, leta 2004 je BKA v bazi preveril 257.194 oseb in pri 18.859 od teh preverek naletel na drugačne podatke oseb, ki so

domnevnih storilcev terorističnih ali drugih kaznivih dejanj, odkrivanje identitet osumljenih storilcev. To je do sedaj v več primerih pripomoglo k preprečevanju ali razjasnitvi terorističnih dejanj.

Čezmejne teroristične dejavnosti zahtevajo obsežno izmenjavo informacij o potencialni ogroženosti predvsem zaradi islamističnega terorizma. Še zlasti je pomembna izmenjava informacij o možnih teroristih, s katerimi razpolagajo nacionalni policijski in varnostni organi. Ureditev baze teh podatkov je potrebna za učinkovit boj proti terorizmu. Europol bi moral biti pooblaščen za zbiranje in analizo informacij v okviru AWF, z ugotovitvami nacionalnih policijskih in varnostnih organov o islamističnem terorizmu.

Da bi preprečili teroristične dejavnosti, je potrebno vzpostaviti tudi učinkovitejši nadzor nad določenimi vrstami predhodnih snovi, ki se uporabljajo za izdelavo eksplozivnih snovi (ureditev monitoringa), potrebno je preprečiti objavljanja navodil za izdelavo bomb na internetu, urediti za vse države članice zavezujočo uporabo priročnika „Manual for Firearms Tracing, Identification and Analysis“, potrebno je še sprejeti skupne ukrepe na ravni EU kot tudi na regionalni ravni zaradi nadzora prevoza in proizvodnje strelnega orožja in razstrelilnih snovi ter urediti sledljivost orožja ali razstrelilnih snovi, ki so bile morda izgubljene. Uvesti je potrebno tudi ukrepe, ki bodo pripomogli k uskladitvi zbiranja podatkov o ukradenem ali izgubljenem orožju na območju EU in ustvariti zanesljivo osnovo za analizo poti o nezakoniti trgovini z orožjem.

Pomembno je urediti še strožji nadzor nad izdelavo eksplozivnih sredstev zaradi preprečitve dostopa do določenih kemikalij, ki jih je bilo doslej mogoče dobiti brez večjih ovir. Nadzor uporabe tovrstnih substanc sicer v celoti ni možen, vendar pa morajo države članice na vseevropski ravni bolje nadzorovati zlasti poti predhodnih snovi določenih, pogosto uporabljenih improviziranih razstrelilnih naprav. Poleg tega morajo države članice uvesti oz. izpopolniti nadzor nad snovmi, ki se uporabljajo za izdelavo razstrelilnih snovi<sup>78</sup>. Potrebna je poenotena ureditev inšpekcijskih služb različnih pristojnih organov, vključno s tistimi v gospodarstvu, na način, ki se uporablja za izdelavo prepovedanih drog. Poleg tega je potrebno s skupnimi ukrepi izboljšati tudi nadzor nad orožjem in razstrelilnimi snovmi. Potrebno je okrepiti nadzorne mehanizme in jih poenotiti na ravni EU.

---

v bazi sicer že evidentirane, torej skupaj 7,3 % tovrstnih primerov. Skupno 7193 primerov od 18.859 poizvedovanj, torej 38,1 %, je bilo najdenih preko bazi podatkov o prosilcih za azil.

<sup>78</sup> To velja npr. za kalijev in amonijev nitrat kot tudi kemikalije, ki se uporabljajo za izdelavo razstrelilnih snovi na osnovi peroksida na osnovi klorata, perklorita in črnega smodnika.

Zaradi pravočasnega odkrivanja terorističnih dejavnosti na internetu se razpravlja tudi o razvoju novih oblik analize spletnih vsebin. Nastopi ekstremističnih in terorističnih organizacij na internetu se vedno bolj uporabljajo za širjenje propagande in prikrito posredovanje informacij. Zaradi obilice informacij in velikega števila jezikov, ki se pri tem uporabljajo, so za tovrstne analize seveda potrebni številni viri. Nemogoče je, da bi ena sama država članica lahko spremljala vse sumljive dejavnosti na internetu, ki kažejo na terorizem, zato bi bilo treba intenzivirati analizo spletnih publikacij tako, da bi se opravljanje te naloge razdelilo med države članice in bi se pri tem upoštevala posebna jezikovna in strokovna usposobljenost varnostnih organov v posameznih državah članicah. Preprečiti je potrebno izdelavo razstrelilnih in zažigalnih snovi z objavljanjem na internetu. To je resna grožnja, ker poenostavljajo izvajanje napadov. Ukrepi posameznih držav članic zaradi narave interneta ne zadostujejo. Potreben je usklajen postopek na vseevropski ravni in usklajena pravna podlaga za kazenski pregon objavljanja tovrstnih navodil na internetu. Obstoječe spletne strani z vsebino, ki vsebuje elemente kaznivega dejanja, pa je potrebno zapreti. Potrebno je urediti naslednja vprašanja: prostovoljna posvetovanja o ključnih področjih posameznih držav članic pri analizi spletnih vsebin (tj. analiza domačih spletnih strani, novih skupin »newsgroups in klepetalnic«) in usklajevalno vlogo Europola.

Sistem CIS podpira sodelovanje med carinskimi upravami v državah članicah tako na področju prvega kot tudi tretjega stebra. Uporaba sistema CIS že danes omogoča očitno boljše operativne rezultate, dosežene v okviru carinskega sodelovanja, ki bo z načrtovanim začetkom delovanja sistema za preverjanje dokumentov za carinske namene (FIDE) še razširilo svoje možnosti za poizvedovanje po informacijah, pomembnih za omenjeno sodelovanje. Skladno z nadaljnjim razvojem sistema CIS prvega stebra je potrebno v sodelovanju z OLAF izboljšati funkcionalnost sistema CIS tretjega stebra. Nadaljnji razvoj, možnosti njegove uporabe ter poenostavitve tehnološkega pristopa in možnost novih funkcij za integrirano analizo tveganj za carinsko področje na evropski ravni, je potrebno razširiti. To se še posebej nanaša na nadzorne postopke radioloških materialov pri prevažanju preko meja, saj se ti lahko uporabljajo skupaj z drugimi eksplozivi za izdelavo tako imenovanih »umazanih bomb«.

### **8.3.2 Izboljšave mednarodnega pravosodnega sodelovanja na ravni preprečevanja terorizma**



Amsterdamska pogodba je zadeve, povezane s prostim pretokom ljudi, prenesla v I. steber. Tako je v I. steber, katerega odločitve so mednarodno pravno zavezujoče, prenesena vizna politika, nadzor nad zunanjimi mejami, azil in preseljevanje, pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah, carinsko sodelovanje in boj proti finančnemu kriminalu. V tretjem medvladnem stebru so ostala le zelo občutljiva področja, ki zadevajo nacionalno suverenost. Ta zajema policijsko, pravosodno in kazensko sodelovanje. V njem zadržujejo države članice svojo suvereno pravico do odločanja, ki se omejuje z medvladnim sodelovanjem (Chalk, 2000: 175). Odločitve tukaj sprejemajo na podlagi medvladnega sporazumevanja na ravni Sveta EU oziroma Sveta ministrov<sup>79</sup>. Instrumenti tega pa nimajo obvezujočega značaja.

Pogodba iz Nice v svojem 31. členu zahteva poenostavitev in pospeševanje sodelovanja pri postopkih in izvrševanju odločitev med ministrstvi, med sodnimi in primerljivimi organi ter preko Evrojusta, olajšanje izročitev med državami članicami, zagotavljanje skladnosti predpisov, preprečevanje sporov o pristojnosti med državami članicami in postopno sprejemanje ukrepov o elementih kaznivih dejanj in kazenskih politik na področju organiziranega kriminala in terorizma ter drog.

Nacionalno zakonodajo iz I. stebra mora vsaka članica uskladiti z EU, saj pridružitve nalaga državam, ki vstopajo v EU, prilagajanje pravnemu redu Evropske skupnosti. Nacionalno zakonodajo iz resorja pravosodje in notranje zadeve (III. steber), ki jo obravnavajo člani od 29. do 42. člena Pogodbe o evropski uniji, pa se s pravnim redom EU harmonizira le na podlagi sporazumevanja in pogodb, ki iz tega sledijo. Člen 24 Maastrichtske pogodbe opredeljuje pravosodje in notranje zadeve ter izgradnjo institucij, ki jih zahteva Evropska unija. V 29. členu je terorizem označen kot resno oblika kriminala, proti kateremu se je potrebno boriti s skupnimi močmi na tri različne načine: s sodelovanjem med policijami vključno z Europolom, s sodelovanjem sodnih in ostalih pristojnih institucij držav članic ter z usklajevanjem pravil na področju kriminala in terorizma.

S polnopravnim članstvom v EU se v I. stebru nekateri instrumenti uporabljajo neposredno kot obvezujoči dokumenti pravnega reda EU (t.i. *acquis communautaire*; *convention* – konvencija, *regulation* – uredba, *directive* – direktiva, *decision* – odločba)

---

<sup>79</sup> Svet ministrov zaseda v devetih različnih sestavah: Svet za splošne zadeve in zunanje odnose, Svet za ekonomske in finančne zadeve, Svet za pravosodje in notranje zadeve, Svet za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov, Svet za konkurenčnost, Svet za promet, telekomunikacije in energijo, Svet za kmetijstvo in ribištvo, Svet za okolje in Svet za izobraževanje, mlade in kulturo. Svet za pravosodje in notranje zadeve obravnava zadevno področje in zastopa svojo vlado na zadevnem področju.

in so tisti, na katere se bodo opirali in sklicevali tožilci, odvetniki in policisti pri svojem delu. Na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja pa uporabljajo naslednje instrumente: skupna stališča, okvirne sklepe, sklepe in konvencije. S skupnimi stališči se opredeli odnos EU do konkretne vsebinske zadeve, vendar pogodba ne določa stališč kot pravno zavezujočih. Okvirni sklepi so namenjeni približevanju zakonodaje držav članic EU, sprejema pa jih Svet. Zavezujoči so glede cilja, ki se želi doseči, državnim organom pa se prepušča izbiro oblike in metod. Sklepi so zavezujoči, vendar je njihov neposreden učinek izključen. Sprejme jih Svet, uporabljajo pa se za približevanje zakonodaje. Konvencije sprejema Svet EU, članice jih ratificirajo, zato so pravno zavezujoče. Na področju terorizma države članice EU sledijo pravnemu redu Evropske unije. Evropska konvencija o zatiranju terorizma<sup>16</sup> skupaj z Evropsko konvencijo o izročitvi<sup>17</sup>, Evropsko konvencijo o transferju obsojenih oseb<sup>18</sup> in Evropsko konvencijo o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah<sup>19</sup> pa na multilateralni ravni zaokrožujejo sodelovanje držav na področju kazenskopravnih zadev.

V nacionalno zakonodajo je potrebno uvesti ratificirane konvencije, ki se nanašajo na zatiranje terorizma, na kazensko pravne zadeve, izročitev in transfer obsojenih oseb in medsebojno pravno pomoč. Na področju boja proti organiziranemu kriminalu in terorizmu morajo države članice na podlagi teh in z njim povezanih mednarodnih predpisov spremeniti in dopolniti svoje predpise. Definirati morajo nekatera povsem nova pooblastila, npr. izmenjavo informacij ter institucionalno urediti prevzete obveze v kazenskem postopku. Sprejeti in spremeniti morajo nekatere kazenske predpise, ki jih narekuje sprememba kazenske zakonodaje. Ratifikacija Konvencije o Europolu pa predstavlja pravno podlago za sodelovanje z Europolom in pravno podlago za izmenjavo informacij in podatkov. Podlaga za pravosodno in kazenskopravno sodelovanje je poleg navedenih konvencij določena tudi v ratificiranih bilateralnih in multilateralnih mednarodnih pogodbah. Tudi te nadgrajujejo nacionalno zakonodajo na področjih, ki se nanašajo na mednarodno policijsko in pravosodno sodelovanje ter pravno kazenske zadeve.

Tudi v razmerju med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami na drugi strani veljajo pravila mednarodnega prava s tipičnim medvladnim modelom urejanja sodelovanja. Sodobno

---

<sup>16</sup> ETS No. 90

<sup>17</sup> RS 79/1994

<sup>18</sup> RS44/99

<sup>19</sup> RS 84/99

mednarodno pravo v okviru svojega korpusa mednarodnih pogodb kot eno izmed vodilnih izhodišč izpostavlja pravilo, da posamezne države in mednarodne organizacije (kot je EU ali tretje države) ne morejo uveljaviti svoj notranji pravni red oziroma svoja organizacijska pravila, bodisi procesna ali materialnopravna, kot razlog za nespoštovanje veljavno prevzetih mednarodnih pogodbenih obveznosti.

Področje boja proti terorizmu je bilo potrebno poenotiti tudi z okvirnimi sklepi in sklepi. Kot najpomembnejši konkretni ukrepi, ki jih je bilo potrebno urediti, so bili v Revidiranem akcijskem načrtu EU za boj proti terorizmu na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja navedeni:

- sprejetje enotnega evropskega zapornega naloga,
- sprejetje splošne definicije terorističnih kaznivih dejanj,
- izdelava seznama terorističnih organizacij in oseb, ki so vpletene v teroristične aktivnosti,
- uveljavi načela skupnih preiskovalnih timov,
- ustanovitev Eurojusta in
- okrepitev izmenjave informacij o terorističnih aktivnostih med organi pregona, varnostno-obveščevalnimi službami, državami članicami in organi EU (Europol, EuroJust in Sitcen).

EU želi ob upoštevanju bodočega državljanstva Unije preko evropskega zapornega naloga pospešiti predajo oseb iz ene v drugo državo EU ter doseči medsebojno priznavanje sodnih odločb. Nekatero članice so k temu izrekale pomisleke, še posebej Italija, vendar je bil 13. julija 2002 sprejet Okvirni sklep o skupnem evropskem pripornem nalogu in postopkih predaje med državami članicami<sup>80</sup>. V veljavo je stopil januarja 2004. Evropska tiralica je eden prvih pravnih instrumentov na področju kazenskega prava, ki uvaja koncept medsebojnega priznavanja sodnih odločb med članicami EU, kar je temelj evropskega pravosodnega sodelovanja (Balzacq in Carrera 2005:4). Spremenil je načelo, da država ne more uveljavljati odločitev druge države. S tem so zamenjani prejšnji dokumenti, ki obravnavajo postopke o izročitvi<sup>81</sup>. Ta okvirni sklep uvaja nadnacionalne pristojnosti v boju proti terorizmu s skupnimi standardi in možnostjo pregona na prostoru EU. Skupni zaporni nalog se nanaša na uvajanje kazenskega

---

<sup>80</sup> Council Framework Decision on the European Arrest Warrant and the surrender procedure between member states, OJ L 190, 18. July 2002. Države članice so morale sprejeti do konca decembra 2003 ustrezne ukrepe v skladu z Okvirnim sklepom.

<sup>81</sup> Evropska konvencija o izročitvi z 13. decembra leta 1957. V to področje pa posegajo še Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma (1985), Konvencija o poenostavljenem postopku izročitve med državami članicami EU (1995) ter Konvencija o izročitvi med državami članicami EU (1996).

postopka, izvršitev kazni zapora ali za ukrep odvzema prostosti. Nanaša pa se na preprečevanje, odkrivanje in preiskave kaznivih dejanj. Naštevajo 32 kaznivih dejanj, za katere se uporablja takšen nalog brez ugotavljanja dvojne kaznivosti. Določen je 60 dnevni rok izvedbe, v posebnih primerih 90 dnevni, s čimer so bistveno skrajšani nekdanji več let trajajoči postopki izročitev<sup>82</sup>. S tem, da država članica EU ne more več zavrniti izročitve svojega državljanu drugi državi članici, so se postopki izročitve pospešili in poenostavili. Ta ukrep je teroristom zelo otežil uporabo raznih sodnih standardov za izmikanje obsodbam. Ta izmenjava pa ne sme vplivati na vitalne interese nacionalne varnosti, varnost posameznikov, oziroma uspešnost tekočih preiskav in posebnih obveščevalnih dejavnosti na področju državne varnosti.

Tudi sprejetje splošne definicije terorističnih kaznivih dejanj je olajšalo in poenotilo pravosodno prakso držav članic EU. Evropska komisija je pripravila Okvirni sklep, ki ga je Svet EU potrdil 13. julija 2002, v njem pa je podan poleg splošne definicije terorizma še seznam kaznivih dejanj, ki so opredeljena kot teroristična, če so storjena z namenom zastraševanja prebivalstva, izsiljevanja vlade ali mednarodne organizacije ali bi resno rušila ali uničevala temeljne politične, ustavne, gospodarske ali socialne strukture države oziroma mednarodne organizacije<sup>83</sup>. V 1. členu okvirnega sklepa so naštetja naslednja kazniva dejanja:

- napadi na človekovo življenje, ki lahko povzročijo smrt,
- napadi na fizično integriteto človeka,
- ugrabitev ali zajetje talcev,
- znatno uničevanje vladnih ali javnih objektov, transportnih sistemov, infrastrukture, vključno z informacijskimi sistemi, pričvrščenih ploščadi, ki se nahajajo na epikontinentalnem pasu, kraja javne ali zasebne lastnine, ki lahko ogrozi človekovo življenje ali povzroči večjo gospodarsko izgubo,
- ugrabitev letal, ladij ali drugih sredstev javnega in tovornega prevoza,
- proizvodnja, posredovanje, nakup, prevoz, dobava ali uporaba orožja, razstreliv ali jedrskega, biološkega in kemičnega orožja,
- spuščanje nevarnih snovi ali povzročanje požarov, poplav ali eksplozij, ki lahko ogrozijo človekovo življenje

---

<sup>82</sup> V letu 2004 je bilo izdanih 3.318 takšnih nalogov, in uporaba tega mehanizma narašča. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/criminal/fsj\\_criminal\\_extradition\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/fsj_criminal_extradition_en.htm).

<sup>83</sup> 13. June 2002 Council Framework Decision on combating terrorism, OJ L 164, 22. June 2002. <http://ec.europa.eu/int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0475:SL:HTML>.

- motnje ali prekinitve oskrbe z vodo, elektriko, ali drugimi osnovnimi naravnimi viri, ki lahko ogrozijo človekovo življenje in
- grožnja z izvršitvijo katerih od naštetih del.

Poleg navedenih terorističnih dejanj okvirni sklep navaja tudi oblike vedenja, ki bi bila lahko kriva za teroristična dejanja v tretjih državah, s čimer prispeva k mednarodnemu boju proti terorizmu (Švarc, 2004 :54). Definira tudi teroristično skupino, odgovornost pravnih oseb, pristojnosti o izročanju, zaščiti žrtev, določa pristojnost kazenskega pregona, storjenega na njihovem ozemlju ali proti njihovim državam. Tukaj gre predvsem za problem pristojnosti, vodenja predkazenskih postopkov v pristojnosti preiskovalnih sodnikov, tožilcev in policije ali drugih nacionalnih koordinacijskih teles. Žal EU za sedaj še ne razmišlja o vključitvi terorizma v okvir kaznivih dejanj, ki bi bila ob ustanovitvi v pristojnosti Mednarodnega kazenskega sodišča.

Z namenom, da bi povezal pravosodne organe EU v boju proti organiziranemu mednarodnemu kriminalu, vključno z računalniškim kriminalom s primeri prevar in korupcije, proti pranju denarja, okoljskemu kriminalu, terorizmu; da bi vzpodbujal in izboljšal koordinacijo ter sodelovanje med pristojnimi organi držav članic pri kriminalističnih preiskavah in kazenskih pregonih, izmenjavi informacij in zagotavljanju vzajemne pravne pomoči v primerih, ki zadevajo vsaj dve članici Unije, je bil leta 2002 ustanovljen EuroJust (Bensahel, 2003: 41). EuroJust<sup>84</sup> omogoča lažje komuniciranje med nacionalnimi pravosodnimi sistemi evropske pravosodne mreže. Sestavljajo ga državni tožilci, sodniki in policijski uslužbenci z enakovrednimi pristojnostmi. Delegirajo jih posamezne države članice v skladu s svojim pravnim redom. EuroJust ima nalogo olajšati ustrezno strokovno koordinacijo nacionalnih tožilstev in podpirati preiskave predvsem na osnovi Europol. Sodeluje z Evropsko sodno mrežo z namenom poenostavitve reševanja ter nudenja pravne pomoči<sup>85</sup>.

V Ustavni pogodbi za Evropo je določena EuroJustova struktura, obseg ukrepanja in naloge. Po tej je naloga EuroJusta podpirati in krepiti koordinacijo in sodelovanje med nacionalnimi uradi kazenskega pregona, če se kazniva dajanja nanašajo na dve ali več držav. To v primerih, ki terjajo skupni pregon na podlagi operacij in informacij, ki jih posredujejo organi pregona držav članic oziroma Europol. Zaradi boja proti hudim oblikam kriminala in terorizma s čezmejnimi posledicami, kakor tudi kazniva dejanja, ki

<sup>84</sup> Sklep Sveta z dne 28. februarja 2002 o ustanovitvi Eurojusta (2002/187/PNZ) (UL L 63 z dne 6. marca 2002, str. 1)

<sup>85</sup> 2003/48/JHA Council Decision on the implementation of specific measures or police and judicial co-operation to combat terrorism, in accordance with article 4 of common Position 2001/931/CFSP, OJ L 16, 22. January 2003

vplivajo na interese Unije, lahko Svet ministrov iz EuroJusta ustanovi Evropsko javno tožilstvo. (Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo, 2003: 154-157). Za sedaj zadeve ne gredo v smer ustanovitve evropskega skupnega tožilstva, prav tako se še ne razmišlja o reformiranju Europolu v evropsko agencijo ali v preoblikovanje v pravo zvezno policijo.

Okvirni sklep o uvedbi posebnih ukrepov v zvezi s policijskim in pravosodnim sodelovanjem na področju boja proti terorizmu se nanaša na vzpostavljanje kontaktnih točk za izmenjavo podatkov v zvezi s terorističnimi dejanji v okviru EuroJusta in Europolu<sup>86</sup>. Ima pomembno vlogo tudi v boju proti terorizmu in uvaja nacionalne korespondente za teroristične zadeve<sup>87</sup> za izvajanje posebnih ukrepov za policijsko in pravosodno sodelovanje v boju proti terorizmu.

Okvirni sklep o vzpostavitvi skupnih preiskovalnih skupin<sup>88</sup> pa predvideva tudi Konvencija o vzajemni pomoči v kazenskih zadevah. Okvirni sklep in konvencija natančno določata sestavo, pristojnosti, in mandat preiskovalnih skupin. Preiskovalni tim je ustanovljen z namenom preiskave terorističnih kaznivih dejanj na prostoru ene ali več članic, vendar mora delovati v skladu z njeno zakonodajo. Ima razširjene pristojnosti preiskovanja tovrstnih kaznivih dejanj. Ustanovi se za določen namen in omejen čas za izvedbo sodne preiskave v eni ali več državah ustanoviteljicah.

Za izvajanje aktivnosti tima so na področju zatiranja terorizma pomembni: tajnost preiskave, identifikacija odgovornih za napade (tudi s pomočjo prstnih odtisov, fotografij, DNK, imen in individualnih značilnosti), ter tesno povezovanje med policijo in tožilci in sodniki, ki lahko odredijo zbiranje določenih podatkov v zvezi s prisluškovanjem, preiskavami, zasegi, zaplembami in mednarodnimi zapornimi nalogi (Dobovšek, 2002: 35). V ta namen evropski zakoni oziroma okvirni zakoni lahko določijo ukrepe glede zbiranja, hrambe, obdelave, analize in izmenjave koristnih informacij, sodelovanje pri izmenjavi osebja in opreme pri kriminalističnih preiskavah skupnih preiskovalnih skupin, tehnike pri odkrivanju hudih oblik kaznivih dejanj ter pomoči pri usposabljanju osebja.

---

<sup>86</sup> (Council Decision 2003/48/JHA of 19. December 2002 on the implementation of specific measure for police and judicial cooperation to combat terrorism in accordance with Article 1 of Common Position 2001/031/CFSP-Official Journal L 16 of 22 January 2003)

<sup>87</sup> <http://eur-lex.europa.eu/lexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:016:0068:01:SL:HTML>.

<sup>88</sup> Okvirni sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o skupnih preiskovalnih skupinah (2002/465/PNZ) (UL L 162 z dne 20. junija 2002, str. 1) Države članice so ga morale uveljaviti do 1. januarja 2003.

Dosežno je še medsebojno priznavanje sodnih odločitev za zamrznitev in zaplembo premoženja<sup>89</sup>. Ta okvirni sklep uvaja načelo vzajemnega priznavanja sodnih zahtev za zaseg premoženja in dokazov. Določa pravila, po katerih mora država članica priznati in izvršiti takšne odločitve pristojnega pravosodnega organa druge države članice. Uporablja se v namen pridobivanja dokazov ali naknadne zaplembe premoženja. Dogovorjena je tudi izmenjava informacij o izgubljenih in ukradenih potnih listinah. Teži se tudi k tem, da se izmenjava informacij razširi na vse faze kazenskega postopka, vključno z obsodbami, ter na vse osebe, skupine in organizacije, ki so predmet preiskave, se kazensko preganjajo ali so bile obsojene zaradi terorističnih aktivnosti.

---

<sup>89</sup> Okvirni sklep sveta 2003/577/PNZ z dne 22. julija 2003 o izvrševanju sklepov o zasegu premoženja ali dokazov v Evropski uniji. (UL L 196 z dne 2. avgusta 2003, str. 45)

#### **8.3.4 Vpliv policijskih in pravosodnih ukrepov EU in izboljšane sodelovanja držav članic EU na zagotavljanje varnosti v turizmu**

EU-27 je skupek različnih kultur, različnih ravni spoštovanja človekovih pravic, zelo različnih pravnih tradicij, različnih nacionalnih prioritete, različno grajenih pravnih sistemov in sistemov notranjih zadev. V EU imamo 27 različnih obveščevalnih, policijskih in pravosodnih subjektov, vsi so različno organizirani. Internacionalizacija obveščevalnih, policijskih in pravosodnih sistemov pomeni za večino držav še vedno poseganje v nacionalno suverenost, zato poteka počasi in od ukrepa do ukrepa. Kljub temu je EU za boj proti terorizmu vzpostavila skupen evropski okvir, v katerem se nahaja nekaj skupnih instrumentov, orodij za posredovanje in izmenjavo podatkov, ter formirala na ravni Unije nekaj protiterorističnih institucij. EU je ustanovila nekatera skupna analitična telesa in organe za koordinacijo ter dosegla konsenz o skupnem protiterorističnem okviru za več pravosodnih in policijskih instrumentov ter orodij za izmenjavo informacij.

EU je z uvedbo skupnih instrumentov in orodij za medsebojno izmenjavo informacij dala boju proti terorizmu nadnacionalno dimenzijo in tako poboljšala mednarodno operativno sodelovanje policijskih in pravosodnih organov, organov pregona ter drugih specializiranih služb. Hkrati pa je glede na suverenost nacionalnih držav zagotovila, da je na izvedbeni ravni soočanje s tem pojavom v suvereni pristojnosti nacionalnih držav. Ob tem specifičnem dualizmu v boju proti terorizmu je na ravni EU ustrezno podprta odgovornost nacionalnih držav v boju proti terorizmu in naraščajočem mednarodnem kriminalu. S to svojevrstno evropeizacijo boja proti terorizmu se ta ne more več prosto raztezati po evropskem prostoru in relativno uspešno srednjeročno zagotavljati varnost prebivalstva. V to skupino spadajo tudi turisti, posebnih ukrepov za raven turizma Unija nima.

V združeni Evropi nobena država sama ni več učinkovita v zagotavljanju varnosti pred sodobnimi grožnjami. Nagle družbene spremembe, opuščanje notranjih mejnih kontrol in internacionalizacija terorizma, zahtevajo izmenjavo in analizo podatkov o terorizmu in evropsko meddržavno sodelovanje organov za notranje zadeve ter pravosodje. To je nujnost, ki jo prinašajo novi izzivi. Zato je bilo potrebno na ravni EU poenotiti razne postopke boja proti terorizmu in kriminalu. Protiteroristični lok EU zajema več pravosodnih in policijskih instrumentov, nekaj instrumentov za izmenjavo informacij, organiziranih v skupne elektronske informacijske sisteme in omrežja ter skupne institucije kot so Europol, Sitcen, EvroJust. Do 2008 leta bo urejen še dostop do podatkov vseh držav članic o teroristih, dostop do mreže Eurodac in še nekaterih.



Instrumenti kot so evropski zaporni nalog (evropska tiralica za 32 kaznivih dejanj), kazenski pregon znotraj EU, skupne preiskovalne skupine, čezmejne preiskave, uvajanje posebnih policijskih ukrepov, uvajanje posebnih ukrepov policijskega in pravosodnega sodelovanja, schengenski izravnalni ukrepi, medsebojno priznavanje sodnih odločb, internacionalizacija kazenskega postopka, odvzema prostosti in izvrševanje zapornih kazni ter zamrznitev premoženja teroristom, danes služijo za skupno učinkovito in bolj kvalitetno urejanje evropskih varnostnih vprašanj. Z definicijo terorističnega dejanja in strukturo dejanj, ki jih uvrščamo v terorizem, ureditvijo kazenske odgovornosti za kazniva dejanja terorizma, uskladitev procesov v kazenskem postopku in onemogočanje komuniciranja za potrebe terorizma, so skupna orodja evropskega boja proti terorizmu, ki jih države članice izvajajo od 2006 leta dalje. Države članice so skladno s temi uredile in dopolnile svoje predpise, definirale nova pooblastila, uredile vprašanja izmenjave informacij itd., poleg tega še uskladile zakonodajo o kontroli na carini, nadzoru nad nevarnimi snovmi in eksplozivnimi sredstvi ter balističnimi podatki orožij, zadrževanje podatkov o telefonskih klicih, spremljanje protiterorističnih vsebin na internetu itd. Vse to danes v državah članicah deluje in to je nova varnostna slika današnje EU.

S stališča varnosti turizma se moramo zavedati, da se kljub tej svojevrstni evropeizaciji in internacionalizaciji boja proti terorizmu, s terorizmom ob raznovrstni podpori nekaterih služb in institucij EU, na svojem ozemlju še vedno soočajo nacionalne države. Breme odgovornosti boja proti terorizmu ni na medvladni ravni, marveč na ravni nacionalnih zmogljivosti in v odgovornosti nacionalnih vlad. Stopnja implementacije protiterorističnih ukrepov posameznih držav je različna, in poleg vseh informacijskih sistemov in omrežij EU podpore z informacijami in analizami, odvisna od izvajanja protiterorističnih ukrepov na nižjih operativnih nivojih. To pomeni, da je varnost turizma še vedno odvisna od konkretne države članice EU. To je v danih okoliščinah optimalna rešitev, ki jo turistično gospodarstvo mora upoštevati.

Nadnacionalne zmogljivosti EU, kot je denimo evropska »žandemarija« (protiteroristična enota, namenjena za mirovne misije izven EU), za sedaj še ne obstajajo. Vsi navedeni ukrepi EU le olajšajo policijsko in pravosodno sodelovanje, kazenski pregon in kot takšni ne vplivajo direktno na protiteroristično zaščito v turizmu. Zelo je olajšana tudi izročitev in pregon terorista, ki ga sumijo za storjena teroristična dejanja v drugi državi. Varnost turizma je okrepljena le s tem, da lahko teroriste sedaj preganjajo skupne preiskovalne

skupine, da ti podlegajo zapornemu nalogu in kazenskem pregonu na področju celotne EU. Varnost v turizmu se prav tako ne bo znatno poboljšala z uvajanjem posebnih policijskih ukrepov, s posebnimi ukrepi policijskega in pravosodnega sodelovanja, zamrznitvijo premoženja teroristom, z medsebojnim priznavanjem sodnih odločb, z evropskimi ukrepi odvzema prostosti in evropsko veljavnostjo izvrševanja zapornih kazni. Nacionalni organi imajo le znatno več informacij o terorizmu, njihova dejavnost je lahko okrepljena, ne moremo pa spregledati, da Europol nima operativnih pristojnosti, marveč le analitično in koordinacijsko vlogo z namenom izboljšanja policijskega sodelovanja med državami, povečanja učinkovitosti policij in razvoja skupnih tehnik.

Varnost v turizmu se povečuje s temi ukrepi pravzaprav le posredno. Organi pregona imajo širši dostop do podatkov, več informacij o gibanju in namerah teroristov v EU, o njihovih načrtih, dobivajo razne analize in ocene o terorizmu vseh evropskih držav. Z računalniškimi sistemi in dostopom do omrežij Eurodac (datoteka prstnih odtisov), razpoložljivost DNK podatkov v biometričnih potnih listih, SIS in VIS, EIS dostopom do nacionalnih informacijskih sistemov drugih držav, dostopom do podatkov Europol in EuroJusta, so izboljšane možnosti spremljanja teroristične dejavnosti in konkretnega ukrepanja. To je velik korak naprej, ki posredno krepi tudi varnost v turizmu. Toda pristojnosti izvajanja so na organih pregona nacionalne države in nobena internacionalizacija dela policij in pravosodnih sistemov ali pa evropeizacija boja proti terorizmu ne pomaga, če ti niso ustrezno organizirani in usposobljeni za soočanje s terorizmom.

## 8.4 ADMINISTRATIVNI UKREPI EU ZA BOJ PROTI TERORIZMU IN VARNOST TURIZMA

### 8.4.1 Ukrepi EU za zaščito prebivalstva, infrastrukture in transporta pred terorizmom ter ukrepi za zmanjšanje ranljivosti

Vse evropske države imajo za primere nastanka naravnih ali družbenih izrednih dogodkov organizirane nacionalne sisteme zaščite in reševanja. Ti obsegajo tudi zaščito prebivalstva, infrastrukture in transporta pred terorizmom. Po ameriškem in še posebej po madridskem terorističnem napadu je v EU sprožena razprava o vprašanjih zaščite prebivalstva in odškodninah žrtvam terorizma; o vprašanjih solidarnostne podpore in sposobnosti držav pri odpravljanju posledic »mega« terorističnih napadov, še posebej v primerih uporabe sredstev za množično uničevanje; o tem, kako doseči zmanjšanje ranljivosti kritičnih vitalnih sistemov in kritične infrastrukture na fizične in elektronske napade; o zaščiti vojakov na kriznih misijah itd. Razpravljalo se je tudi o vzpostavitvi mehanizmov za zgodnje opozarjanje, nadzor, o odzivnih sistemih v EU ter o postopkih za sanacijo. Razprava je sprožila tudi vprašanje, kako se soočiti z napadi, ki imajo učinke v več članicah Unije in tudi zunaj njenih meja.

EU je namenila veliko pozornosti krepitvi lastnih zmogljivosti in zmogljivosti držav članic, pri odpravljanju posledic terorističnega napada. Sprejela je solidarnostno klavzulo in opredelila ukrepe, ki izhajajo iz principa vzajemnosti. Solidarnostna klavzula se nanaša na odškodnino žrtvam teroristični dejanj in na solidarnostno pomoč žrtvam in njihovim družinam. Solidarnostni ukrepi EU so postali sestavni del odziva na terorizem na nacionalni in evropski ravni, pomoč pa se izplačuje iz namenskih nacionalnih skladov ob evropskem solidarnem sodelovanju.

Države članice so odgovorne, da zagotavljajo protiteroristično zaščito na svojem ozemlju. Princip vzajemnosti je opredeljen tako, da zveza v primeru groženj oziroma izvedbe napadov okrepi nacionalne sisteme za boj proti terorizmu z regionalnimi specializiranimi strukturami, ki so vzpostavljene že za soočanje s katastrofami, poplavami, plazovi, neurji, požari, potresi itd. V poštev pridejo tudi skupne zmogljivosti policije, civilne obrambe, vključno z vojaškimi silami, če so te potrebne v izpostavljenih področjih. Vzajemna okrepitev Unije se izvaja z namenom:

- preprečiti teroristično grožnjo na ozemlju države članice,
- zavarovati demokratične institucije in civilno prebivalstvo pred terorističnim napadom,

- pomagati državi članici na njenem ozemlju v primeru terorističnega napada na zahtevo njenih političnih oblasti in
- pomagati državi članici na njenem ozemlju v primeru nesreče na zahtevo njenih političnih oblasti (Ortega, 2005: 37).

EU mora za implementacijo teh določil doseči visoko stopnjo povezljivosti med vojaškimi in civilnimi kriznimi zmogljivostmi držav članic. Na področju krepitve zmogljivosti civilne zaščite je potrebno graditi razvoj kriznega načrtovanja in upravljanja kriz. Pri tem so postali pomembni tudi EU standardi povezljivosti pri mehanizmih zaznavanja groženj, zgodnjega opozarjanja, alarmiranja, odzivanja, hitre izmenjave informacij, medijskega usklajevanja, operativne usklajenosti pri civilnih in vojaških sredstvih. Šele po zagotovitvi teh predpostavk lahko v primerih groženj terorističnih napadov, oziroma, če je katera od članic ali članice postanejo žrtev terorističnega napada, politični in varnostni odbor EU mobilizirata razpoložljiva sredstva.

Za uveljavitev teh načel je bilo potrebno doseči tudi poenotenja v tem, kaj obsega soočanje s posledicami terorističnega napada in kaj spada v krizno upravljanje. Povezati je bilo potrebno različne službe civilne zaščite in zaščite prebivalstva, zdravstvene službe in strokovne ustanove s temi specifičnimi funkcijami in znanji. Potrebno je bilo vzpostaviti učinkovito povezanost komunikacijskih in informacijskih sistemov v izrednih razmerah, opredelitev načrtov in programov zaščite prebivalstva ter vitalne in kritične infrastrukture, zagotoviti povišano zaščito potencialnih ciljev, mehanizmov okrepitev, ureditev zaščite nacionalnih in mednarodnih vitalnih postrojenj, infrastrukture in transporta ter vzpodbuditi sodelovanje z mednarodnimi organizacijami. Pri vsem tem pa je tudi EU morala upoštevati, da so tudi njene operativne zmogljivosti podpore omejene.

Vsaka država članica razpolaga s svojo policijo, vojsko ter službami za izvajanje posebnih ukrepov. EU je spoznala, da so zmogljivosti posamezne prizadete članice hitro presežene pri vsakem »mega« terorističnem napadu in je po 11. septembru začela vzpostavljati instrumente evropske solidarnosti in okrepitve<sup>90</sup>. Vzpostavila je sistem kriznega upravljanja za primere naravnih katastrof in terorističnih dejanj, opredelila metode blaženja učinkov in vzpostavila organe koordinacije. Operativni sistem je ostal naslonjen na obstoječe nacionalne strukture in mehanizme civilne zaščite, ki so ga države članice EU že razvile za druge večje evropske in mednarodne krize in je že

---

<sup>90</sup> Pripravljenost in upravljanje s posledicami v boju proti terorizmu (KOM/2004/701).  
<http://eur-lex.europ.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0701:SL:HTML>.

usklajen z drugimi mednarodnimi organizacijami. EU ga je le nadgradila za zagotovitev solidarne pomoči. Zato je nadgradila sedanji okvir za vzajemno podporo in mehanizem Skupnosti za civilno zaščito in sprejela dodatne ukrepe na področju civilne zašite na ravni vzajemne pomoči in kolektivnega ukrepanja. Najprej je leta 2001 ustanovljen operativni mehanizem civilne zaščite skupnosti. Ta je namenjen povečanju pripravljenosti za primere izrednih dogodkov in za sprožanje takojšnje solidarnostne pomoči. V njem poleg EU-27 sodeluje še pet držav, za pristop pa se zanimajo še druge. Osrednji del tega mehanizma je operativni center za spremljanje dogodkov (CSI). V letu 2004 je za zagotavljanje informacijskih tokov v izrednih razmerah vzpostavljen še namenski komunikacijski in informacijski center (CESIS). CSI deluje 24 ur na dan in v primeru izrednih razmer posreduje pri mobilizaciji civilno-vojaških virov držav članic, ter koordinira zagotavljanje nujne opreme in tehnične podpore, intervencijskih skupin, RKB strokovnjakov, strokovnjakov za usklajevanje pomoči ali za povezovanje z nacionalnimi organi ali mednarodnimi organizacijami itd. CSI kot operativni center posreduje zahteve za pomoč preko nacionalnih kontaktnih točk. Pri delu se opira na bazo podatkov nacionalnih zmogljivosti civilne zaščite, ki so na razpolago za intervencije. Dopolnjuje ga mreža epidemiološkega spremljanja in obvladovanja nalezljivih bolezni, uporablja se pa tudi kot sistem zgodnjega obveščanja za preprečevanje in obvladovanje javnega zdravja.

V EU je uveden tudi program za zmanjšanje nevarnosti in varovanje vitalne in kritične infrastrukture v Evropi. EU je opredelila minimalne standarde za varovanje vitalne infrastrukture. Ti zajemajo industrijske sisteme, omrežja javnih komunikacij, energetske objekte, nadzorne sisteme kemičnih in jedrskih obratov, bančništvo in finance, mrežo komunalnih storitev, zdravstveno oskrbo, oskrbo z hrano, državne službe itd. EU s tem želi zagotoviti raven zaščite in oskrbe prebivalstva z vodo, hrano (kmetijstvo, proizvodnja hrane, sredstva za oskrbo in vitalno prehrabeno proizvodnjo, zaščita produkcijskih sistemov), energijo in transportne storitve ter telekomunikacijske storitve.

V sektor kritične infrastrukture pa spada promet, telekomunikacijski sistemi, naftovodi, jedrske elektrarne, kemična industrija, rafinerije itd. Napadi nanje lahko povzročijo izpad ključnih infrastrukturnih storitev, veliko škodo in izgubo veliko življenj. Vsaka država mora zaščititi na svojem ozemlju infrastrukturo vitalnega in kritičnega pomena. Tu je potreben dobro načrtovan usklajen odziv vlade in gospodarstva. Ta mora biti v vsaki državi članici EU deležna posebnega upravljanja in varovanja tako, da se zagotovi optimalna stopnja zaščite teh nacionalnih in mednarodno pomembnih objektov. Tudi tukaj države članice

zagotavljajo urgenten odziv na teroristični napad na svojem ozemlju, hkrati pa morajo omogočiti podporo evropskih institucij in solidarnostno odzivanje EU na izjemne razmere. Sposobnost in usklajen režim ter dosledno skupno ukrepanje je bistvenega pomena, še posebej, če posledice zajemajo več posameznih držav članic in če to pomeni tveganje za Unijo kot celoto. Možnost »mega« terorističnih napadov na kritično infrastrukturo je po mnenju komisije velika<sup>91</sup>. Zato EU zahteva učinkovito in usklajeno ukrepanje. Ker so nekateri od teh sistemov mednarodno povezujoči in presegajo nacionalne meje in potrebe, je potrebno vzpostaviti nacionalna in mednarodna partnerstva med lastniki, upravljavci in vladami tretjih držav. To je še posebej pomembno pri neposrednih dobaviteljih EU.

EU si prizadeva uskladiti pristope pri varovanju kritične infrastrukture. Zato je pripravila poseben program zaščite kritične infrastrukture. Evropski program EPCIP (Critical Infrastructure Protection) je dinamičen letni program o pomoči pri zaščiti kritične infrastrukture in del programa EU "Critical Infrastructure Warning Information Network" (CIWIN), ki se šele oblikuje za izmenjavo informacij. Ta program vključuje tudi kompetence in ekspertize ter posebne karakteristike morebitnih uničenj postrojenj, ki bi povzročila širše posledice. To je nekakšen krizni center za krizno infrastrukturo, ki koordinira ukrepe za takšna teroristična dejanja. Dne 17. in 18. decembra 2004 je Evropski svet izdelal listo področij kritičnih infrastrukturnih objektov in programe odpravljanja tovrstnih posledic. Pripravljen je tudi poseben EU solidarnostni program in sporazum s tretjimi državami. Zagotavljanje varnosti preko tretjih držav se obravnava prednostno in kot del širših programov tehnične pomoči.

Na področjih, kjer obstajajo varnostni sistemi na ravni EU, kot sta varnost na mejah in v prometu, imata EU in Evropska komisija posebej pomembno vlogo pri zviševanju standardov. EU je veliko naredila na zaščiti zunanjih meja in vzpostavila sisteme, da bi osumljeni teroristi težje prehajali in delovali v EU. Evropska agencija za zunanje meje Frontex s sedežem v Varšavi zagotavlja oceno tveganja kot del krepitve kontrol in nadzora na zunanjih mejah. Sprejemanje sofisticiranih sistemov mejnega nadzora pa je postal sploh eden od temeljnih pogojev za sprejem novih članic v Unijo (Thieux, 2004: 68). Pomembno vlogo v mejnem nadzoru imajo tudi carinski uslužbenci držav in carinski

---

<sup>91</sup> Varovanje kritične infrastrukture v boju proti terorizmu (KOM/2004/702).  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0702:SL:HTML>.

informacijski sistemi ter carinski protiteroristični ukrepi glede prometa kemičnih in bioloških in radioloških ali jedrskih materialov in orožja.

Vse države članice EU so odgovorne na svojem ozemlju za promet, obmejno varnost, in čezmejne prometne povezave. Glede prometne varnosti morajo članice sodelovati s partnerji in mednarodnimi organizacijami. Tu je EU namenila več pozornosti zaščiti in varovanju letališč in njihove infrastrukture, ter varnosti v zračnem prometu. Povečala je tudi standarde prometne varnosti morskih pristanišč in ladijskega transporta pri nacionalnih in čezmorskih prevozi. Pripravlja se tudi nova zakonodaja EU o letalski in pomorski varnosti. Evropska komisija je do sedaj uvedla več ukrepov za večjo zaščito zračnega prometa ter okrepila sodelovanje z ICAO. V tem okviru so bila sprejeta nova varnostna pravila in strožji standardi zračnega prevoza, zaščite letal in letališč, nadzora tovora in potnikov. V letu 2002 je bila ustanovljena tudi Evropska agencija za varnost v letalskem prometu (EASA), ki pomaga EU pri oblikovanju varnostnih pravil v zračnem prometu ter v preverjanju izvajanja in spoštovanja teh v državah članicah. Varnostni ukrepi so poostreni tudi v pomorskem prometu in v pristaniščih. EU želi zagotoviti višjo raven pomorske varnosti, zmanjšati nevarnost pomorskih nesreč in onesnaževanja. Zato je ustanovila Evropsko agencijo za pomorsko varnost (EMSA), ki spremlja izvajanje področne zakonodaje EU v državah članicah in ocenjuje njihovo učinkovitost. Obstaja tudi področje skupnega dela za povečanje varnosti v cestnem in železniškem prometu s težiščem na novi razvojni in raziskovalni politiki.

Nadaljnje delo držav članic bo ob podpori evropskih institucij na zagotovitvi skupnega okvirja, v katerem bodo lahko države članice koordinirale svoje politike, izmenjavale informacije o odzivih na nacionalni ravni, določale dobro prakso in razvijale ideje.

#### **8.4.2 Ukrepi EU zoper radikalizacijo terorizma in rekrutiranje teroristov**

EU se sooča s problemom odvratanja od terorizma, ki ima dve plati: kako odvrniti sedanjo generacijo teroristov od terorizma in kako preprečiti razvoj nove generacije teroristov. EU je za reševanje tega problema sprejela strategijo in akcijski načrt za boj proti radikalizaciji obstoječega terorističnega korpusa in novačenju novih nabornikov za terorizem in teroristične skupine. Ta je usmerjena v prepoznavanje metod in pogojev, propagande, s katero napeljujejo ljudi k terorizmu, hkrati pa daje odgovore na vprašanje, kako se s tem pojavom soočati na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Pravzaprav EU s to strategijo zagotavlja okvir, ki bo pomagal usklajevati nacionalne politike, pospešil izmenjavo informacij ter opredelil dobro prakso.

Globalizacija je olajšala možnost udejanjanja terorističnih idej: enostavnost potovanj in nakazovanje denarja, sporazumevanje preko interneta in sodobnih orodij komuniciranja, preprost dostop do radikalnih idej in usposabljanja. Taka dejanja je možno preprečiti le z nadzorom potovanj v rizična območja, iz katerih se rekrutira terorizem, s prepoznavanjem te dejavnosti ter s sodelovanjem ljudi s policijo. Rezultati se lahko dosežejo tudi z omejevanjem udeležbe v radikalizaciji, preprečevanjem dostopa do terorističnih usposabljanj, ter z uvedbo pravnega okvirja za preprečevanje vzpodbujanja in novačenja teh preko interneta in drugih sodobnih komunikacijskih sredstev.

Dejavniki, ki pospešujejo nabor novih teroristov, na splošno niso prisotni v Uniji, so pa zato pri posameznih segmentih prebivalstva. Zato je znotraj Unije potrebno rešiti vprašanje enakopravnosti in dolgoročno odpraviti diskriminacijo in socialno izključenost, urediti vključevanje teh slojev prebivalstva v družbo ter vzpodbujati medkulturni dialog. EU ne sme z lastno politiko krepiti razlikovanja.

Radikalizacija in novačenja sta mednarodna pojava. V mednarodnem okolju se pojavlja vrsta dejavnikov, ki lahko hitro ustvarijo razmere, v katerih bodo radikalne ideje našle plodna tla. Poseben problem predstavlja to, da reševanje te težave presega pristojnosti vlad, saj mednarodna teroristična grožnja prihaja iz številnih delov sveta zunaj EU. Zato se mora tukaj več doseči s partnerji. Dialog s tretjimi državami in regionalnimi partnerji je sestavni del pristopa pri obravnavanju nasilne rekrutacije in novačenja v teroristične organizacije. EU igra ne tem področju aktivno vlogo na posreden način. Skupaj z državami članicami je največja donatorka razvojne pomoči v svetu. To usmerja poleg primerne razvojne vloge tudi v obravnavo terorizma. Da bi obvladovali ta problem, spodbuja zunaj Unije človekove pravice, demokracijo, izobraževanje, gospodarsko blaginjo in modernizacijo ter reševanje sporov. Zato se razvojna pomoč usmerja v zmanjšanje neenakosti, podporo demokraciji, spoštovanju človekovih pravic, v ukrepe dobrega upravljanja, boj proti korupciji, reforme varnostnih sistemov itd. S temi projekti se posredno spodbujata tudi zaledje terorističnih organizacij in s tem tudi ugodne pogoje za radikalizacijo. Zato EU želi okrepiti sisteme za pravočasno zaznavanje, kapacitete za vzpodbujanje varstva človekovih pravic in instrumente za preventivno delovanje. V okviru te politike je pripravila tudi akcijske načrte za sodelovanje in v njih vključila tudi radikalizacijo. V boju proti radikalizaciji je izven evropskih držav možno pomagati tudi s sodelovanjem in s programi pomoči mednarodnih organizacij kot tudi s sodelovanjem preko tretjih držav.



Boj proti terorizmu je, ne glede na cilje ali »ideale«, ideološki boj. Sedanji val terorizma sloni na neprimerni razlagi islama. Spor med zahodom in islamom se izkrivlja. Dialog in povezovanje s kulturami, verami in civilizacijami so motivacijski in strukturni dejavniki proti krepitvi radikalizacije. V širšem smislu je potrebno vzpodbujati medkulturni in medverski dialog, razumevanje med EU in tretjimi državami, še posebej tam, kjer je islam prevladujoča vera. Mnenje skrajnejšev je potrebno soočiti z zmernimi verskimi skupnostmi, ki zavračajo ideje, ki vzpodbujajo nasilje ter z vključevanjem civilne družbe v reševanje tega problema. Glede na to, da je cilj teroristov pogosto tudi zmerni islam, je pomembno, da se k sodelovanju pridobi zmerne islamiste, režime in organizacije. To spada tudi v prednostne naloge financiranja. S Severno Afriko, Bližnjim vzhodom in Jugovzhodno Azijo je potrebno sodelovati vključno z zagotavljanjem pomoči tem državam.

EU zavrača nasilje, diskriminacijo in rasizem proti kateri koli veri ali etnični skupnosti<sup>92</sup>. Kot je navedeno v Listini o temeljnih pravicah<sup>93</sup> je Unija ustanovljena na nedeljivih in univerzalnih vrednotah človekovega dostojanstva, svobode, enakopravnosti in solidarnosti. Temelji na načelu demokracije in pravne države. Terorizem je ena najtežjih kršitev temeljnih svoboščin pravice do življenja, pravice do svobode in pravice do zasebnosti ter drugih temeljnih načel. Izvajanje Evropske strategije o radikalizaciji zahteva trajna prizadevanja, hkrati pa uvaja kratkoročne in dolgoročne ukrepe. Njena osrednja pozornost je usmerjena na radio, TV, internet, vzgojo, vključevanje mladih, zaposlovanje, vprašanja socialne izključenosti, zagotavljanje enakih možnosti, nediskriminacijo in medkulturni dialog.

Propaganda skrajnih nazorov vzpodbuja posameznike k širjenju in opravičevanju nasilja. Vloga medijev pri radikalizaciji je obravnavana v prvem pilotskem projektu o boju proti terorizmu<sup>94</sup>. Evropska zakonodaja že prepoveduje vzpodbujanje k sovraštvu na podlagi rase, spola, veroizpovedi in narodnosti v radijskih in TV oddajah<sup>95</sup>. Države članice so odgovorne za izvajanje teh pravil. To se nanaša tudi na programe tretjih držav, če uporabljajo satelitske zmogljivosti ali prenosne priključitve. Do sedaj so bili prepovedani prenosi kanalov Al-Manar in Sahar-1, ki kršita ta pravila. Prepovedana sta v vseh

---

<sup>92</sup> Člen 13 Pogodbe o EU, Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29.6.2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL L 180, 19.7.2000, st. 22) in Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 2. 11.2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2.12.2000, st. 303.)

<sup>93</sup> Listina EU o temeljnih pravicah, 2000- UL C 364, 7.12.2000

<sup>94</sup> Sklep Komisije o financiranju pilotskega projekta »Boj proti terorizmu«, sprejet 15.9.2005, določa način, na katerega namerava Komisija dodeliti proračun v višini 7 milijonov € za politiko boja proti terorizmu

<sup>95</sup> Člen 22a Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 97/36/ES z dne 30.6.1997 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju dejavnosti razširjanja televizijskih programov (Direktiva o TV brez meja).

članicah EU s satelitsko zmogljivostjo. Države članice imajo na voljo tudi mehanizme direktive »Televizija brez mej« saj z njo lahko preprečijo uporabo avdiovizualnih medijev za potrebe propagiranja terorizma.

Odstranitev propagande z interneta je mogoča na podlagi Direktive o E-poslovanju<sup>96</sup>. Vsaka država mora zagotoviti tudi nadzor nad spletnimi stranmi in izvajati ukrepe v skladu s pravnim redom EU. Države lahko zahtevajo od ponudnikov, da ti preprečijo kršitve. Člen 15(2) dopušča državam članicam, da ponudniki storitev informacijske družbe ukrepajo proti domnevnim nezakolitostim. Člen 4(4)-(6) podaja možnost uvedbe ustreznih represivnih ukrepov proti nasilni radikalizaciji in novačenju za teroristične organizacije preko interneta. Nacionalna sodišča imajo pristojnost, da zahtevajo odstranitev in onemogočijo dostop do spletnih strani s tovrstno vsebino. Policijski organi imajo možnosti izdelati t.i. črne liste, s katerimi bi ponudnikom pomagale opredeliti strani, ki gostijo nezakonite vsebine. Vendar ponudniki internetnih storitev lahko te uporabljajo po lastni presoji. To direktivo lahko uporabljajo države članice kot podlago za sprejetje sankcij ali sodnih odredb za omejitev uporabe določene spletne storitve.

Mladostniki so najbolj občutljivi na nasilne radikalne ideje. Razvijanje kulturne raznolikosti in strpnosti lahko pripomore k ustavitvi razvoja nasilnih radikalnih stališč. Unija je razvila nekoliko programov, katerim zagotavlja finančno pomoč za organizacijo prireditev, vzpostavitev mrež za vzpodbujanje dobrih praks in mehkih ukrepov proti radikalizaciji. Vključuje tudi civilno družbo. Cilj programa »Mladina« je razvijanje in razumevanje kulturne raznolikosti. Je pomoč pri spoštovanju človekovih pravic in boju proti rasizmu, antisemitizmu in ksenofobiji. Ta program dobro učinkuje, saj preprečuje nasilno obnašanje pri mladostnikih. Tudi vzgoja in vključevanje mladih v evropsko državljanstvo prispeva k odpravi tega problema. Program »Kultura« financira dejavnosti, povezane z vzpodbujanjem medkulturnega dialoga oziroma dejavnosti za povečanje kulturnih raznolikosti v Evropi in vzpodbujanje razumevanja med ljudmi različnih držav. Odpira se novi program Kultura 2007. Program »Socrate« se ukvarja z razvojem koncepta evropskega državljanstva in medkulturnega razumevanja razvoja identitete, ki spoštuje kulturno raznovrstnost. Te aktivnosti se obravnavajo tudi v šolah z vzpodbujanjem medkulturne zavesti. Pripravljen je tudi predlog novega programa »Državljeni za Evropo« za vzpodbujanje dejavnega evropskega državljanstva<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Direktiva 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8.1.2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja in notranjega trga (Direktiva o elektronskem poslovanju -UL L 178, 17.7.2000 str. 1).

<sup>97</sup> Predlog sveta Evropskega Parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa »Državljeni za Evropo« za spodbujanje dejavnega evropskega državljanstva za obdobje 2007-2013- COM(2005) 116, 6.4.2005.

Tudi težave z vključitvijo vzpodbujajo nasilno radikalizacijo. Državljeni tretjih držav niso povsod uspešno vključeni v družbo, prav tako jim ni zagotovljena zadovoljiva kakovost življenja. Odtujitev od matične države in države gostiteljice povečuje verjetnost, da oseba išče svojo identiteto in pripadnost v skrajnih ideologijah. Politika vključevanja lahko prinese pozitivne stranske učinke za preprečevanje nasilne radikalizacije. Komisija je na podlagi Haaškega programa predstavila svoje predloge in priporočila<sup>98</sup>. V okviru finančne perspektive 2007-2013 je Komisija tudi predlagala ustanovitev Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav s ciljem usmeriti ukrepe na ta področja. Gre za vključevanje in ne samo za dostop na trg dela za vse skupine, ampak tudi za ukrepe, ki se ukvarjajo s socialnimi, kulturnimi, verskimi, jezikovnimi in nacionalnimi razlikami. Že okoli 20% sredstev evropskega socialnega sklada je namenjenih izboljšanju enakih možnosti za zaposlovanje prikrajšanih skupin, razširjeni so pa tudi programi za prenovo zapostavljenih območij in sotesk, izboljšanja sistema socialnih stanovanj, dostopa do izobraževanja, zaščito pred socialno izključenostjo. Spodbuja se tudi integracija manjšin in preprečevanje njihove odtujenosti ali diskriminacije.

Odnos med državo in verami ni spontan, še posebej, ko gre za vrednosti in načela. Zato je potreba po izmenjavi stališč in mnenj o razvoju kulturne raznolikosti, ki izvirajo iz verskih idej. EU ne posega v status cerkve in verskih združenj, spoštuje, da verske skupnosti delujejo po notranjem redu in pravu države, v kateri se nahaja. To razmerje ni v pristojnosti EU, obstaja pa tradicija dialoga med verami in Komisijo, obstajajo redna srečanja, seminarji, konference. EU želi vzpostaviti in vzpodbuditi medkulturni dialog med verami preko Evropskega foruma za medverski dialog in preko dialoga med verami in vladami. EU je tudi predstavila predlog, da bo leto 2008 leto medkulturnega dialoga. Namen je senzibilizirati Evropejce za vprašanja, povezana z medkulturnim dialogom in za boljšo porabo programov EU in vzpodbujati pozitivne vrednosti, ki izhajajo iz takega dialoga.

Tudi policija in organi kazenskega pregona se s programi lahko na lokalni ravni bolj vključujejo v delo z mladimi. Gre za vzpodbujanje preventivnega dela na področju preprečevanja terorizma skupaj s sodelovanjem med operativnimi in obveščevalni službami in sodelovanjem z Europolom.

---

<sup>98</sup> Priporočilo Komisiji, Svetu in Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij – Skupna agenda za vključevanje -okvir za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropski uniji – COM(2005) 389, 1.9.2005.

Komisija je namenila tudi sredstva za financiranje mreže strokovnjakov za izmenjavo idej ter sredstva za raziskave potrebnih politik. Objavljen je tudi razpis za izdelavo znanstvenih študij ne področju odprave nasilne radikalizacije in socio-ekonomskih dejavnikov, ki prispevajo k radikalizaciji. Ustanavlja se program »Varnost in varstvo svoboščin«, ki bo vključen v prihodnjo finančno perspektivo v okviru raziskovalnih programov. Predvideno je tudi, da se nadaljuje s sedanjim pilotskim projektom.

Komisija se je tudi posvetovala z mrežo neodvisnih strokovnjakov za temeljne pravice glede odprave nasilne radikalizacije znotraj pravnega okvirja držav članic. Komisija je uporabila strokovno mnenje Evropskega centra za spremljanje rasizma in ksenofobije (EUMC) na področjih, kot so izkušnje priseljencev, rasistično nasilje in islamofobija<sup>99</sup>. Naročene so tudi študije o različnih oblikah izražanja sovraštva proti temeljnim vrednotam EU. EUMC bo preoblikovan v Agencijo za temeljne pravice in bo s tem dobil širše možnosti za zbiranje podatkov in spremljanje pojava nasilne radikalizacije.

#### **8.4.3 Ukrepi EU zoper financiranje terorizma**

Ukrepi EU proti financiranju terorizma zahtevajo usklajeno delo na mednarodni, evropski in nacionalni ravni. Varnostni svet je sprejel resolucijo 1373/2001, s katero morajo vse države zamrzniti denarna sredstva in drugo finančno premoženje ali gospodarske vire osebam, ki bodisi izvajajo ali poskušajo izvajati teroristična dejanja bodisi sodelujejo pri takih dejanjih ali jih omogočajo. EU je takoj izpeljala odločbe za zamrznitev premoženja teroristov,<sup>100</sup> nato pa pripravila še strategijo, s katero preprečuje financiranje terorizma. V Akcijskem načrtu za njeno implementacijo je izpostavila naslednje ukrepe finančne narave: zagotoviti učinkovitost postopkov zamrznitve terorističnega premoženja v skladu z mednarodnimi zahtevami in obvezami; na ravni članstva ratificirati ustrezne mednarodne konvencije (med njimi Mednarodno konvencijo o zatiranju financiranja terorizma z leta 1999 in Resoluciji VS OZN 1373 in 1267); vzpostaviti operativne stike z ustreznimi nacionalnimi in mednarodnimi javnimi ali zasebnimi institucijami z namenom povečanja izmenjave informacij o financiranju terorizma in implementaciji strategije EU za preprečevanje financiranja terorizma. V skladu z resolucijami VS OZN 1373 in 1267, opredelitvami iz Akcijskega načrta in Strategije na področju boja zoper terorizem, je EU sprejela zakonodajo, ki je omogočila zamrznitev več kot 100 milijonov € premoženja in

---

<sup>99</sup> EUMC – Izkušnje priseljencev z rasizmom in diskriminacijo št. 3-2005 od 23.8.2005 Zahteve temeljnih človekovih pravic v okviru ukrepov za preprečevanje nasilne radikalizacije in novačenje možnih teroristov, [http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm).

<sup>100</sup> Okvirni sklep sveta 2003/577/PNZ z dne 22. julija 2003 o izvrševanju sklepov o zasegu premoženja ali dokazov v Evropski uniji. (UL L 196 z dne 2. avgusta 2003, str. 45).

finančnih virov posameznikov in organizacij, osumljenih financiranja oz. vpletenosti v terorizem (Bonyan von den Boer in Monar, 2002: 22). EU se je še zavzela, da postane finančna preiskava sestavni del preiskav proti teroristom.

Globalizacija je zelo olajšala nakazovanje denarja. S finančnimi ukrepi poskuša EU preprečiti oziroma vsaj omejiti terorističnim organizacijam dostop do finančnih sredstev in virov za njihovo delovanje. Dosedanje financiranje terorizma je potekalo na različne zakonite in pol-zakonite oziroma nezakonite načine. Glavna področja v boju proti financiranju terorizma so:

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

Z izvajanjem dogovorjene zakonodaje želi EU preprečiti financiranje teroristov, onemogočiti zlorabe neproizvodnega sektorja, hkrati pa ustvariti pregled nad tem, kako uspešne so države članice na tem področju. EU se usmerja v preprečevanje financiranja terorističnih dejavnosti s pretrganjem finančnih virov za teroristične dejavnosti. Odkrivanje finančnih transakcij za teroristične namene je zelo težavno že zato, ker so zneski zelo majhni, tako da niti ne povzročajo sumov, da se gibljejo skozi finančni sistem <sup>101</sup>. Drugi problem je, da nekatere mednarodne teroristične organizacije pridobivajo denar iz legalnih virov, kot so dobrodelne in druge nevladne organizacije (Wounters in Naert, 2003: 24). Poleg tega je interes za sponzoriranje terorizma upadel, zato se povečuje interes povezovanja terorizma s kriminalnimi združbami. Vse to zahteva razvoj metod in aktivnosti širšega pristopa, zato je v EU stekla razprava o nadgraditvi sprejete strategije in sprejetju tako imenovane druge in tretje finančne direktive.

Po drugi direktivi od 4. 12. 2001 o ukrepih proti utaji davkov in prikrivanju nezakonitega izvora premoženja uvrščajo te med najbolj učinkovita sredstva boja proti terorizmu in kriminalu. EU aktivno sodeluje s Projektno skupino za finančno ukrepanje pri pranju denarja FATF (The Financial Action Task Force), ki je poglobitno mednarodno telo v boju proti pranju denarja in financiranju terorizma. FATF je bil ustanovljen že leta 1989 na Summitu G-7 in je dejaven na preko 40 področjih. Prizadevanja EU na področju preprečevanja in boja proti pranju denarja so se začela s sprejetjem Direktive o

---

<sup>101</sup> Evropska komisija v svojem poročilu Evropskemu parlamentu navaja oceno, da je teroristični napad v Madridu stal le okoli 8000 €  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0700:SL:HTML>.

preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja, ki pa se omejuje zgolj na prepoved pranja premoženjskih koristi, ki izhajajo iz nezakonitega trgovanja z mamili. Zato je leta 1999 predlagana razširitev obsega kaznivih dejanj in vključitev širokega spektra nefinančnih dejavnosti in poklicev, pri katerih je verjetno, da bi se uporabili za pranje denarja. Po 11. septembru je direktiva od 4. 12. 2001 nadgrajena in po novem ureja področje pranja premoženjskih koristi, pridobljenih s hudimi kaznivimi dejanji, ki pa v dokumentu niso bila natančneje definirana, so se pa države članice strinjale, da mora pojem hudih kaznivih dejanj zajemati vsa kazniva dejanja, povezana s finančnim terorizmom. Nova tretja direktiva z dne 26.10. 2005, za razliko od prejšnjih dveh, posebej omenja prepoved financiranja terorizma<sup>102</sup>.

Dodani protiukrepi, s katerimi namerava Unija pretrgati finančne tokove sumljivega izvora, vključujejo informiranje organov pregona o vseh večjih transakcijah med evropskimi finančnimi institucijami in bankami držav, ki veljajo za zatočišče denarja sumljivega izvora, uveden pa je tudi poseben postopek odobravanja dovoljenj za ustanavljanje podružnic evropskih bank na nekaterih območjih t.i. finančnega paradiža. Ob tem so v pripravi tudi varovalni ukrepi na področju zavarovalniških trgov. Junija 2004 je bila vzpostavljena tudi elektronska baza podatkov o posameznikih in članih skupin ter družb, za katere veljajo finančne sankcije EU. Elektronski seznam finančnih sankcij bodo banke in drugi poslovni subjekti na območju EU lahko vključili v svoje informacijske sisteme, s čimer bodo lahko bolj učinkovito zamrznili bančne račune in druga sredstva terorističnih organizacij ter hitreje obdelovali informacije, ki bodo objavljene v uradnem listu EU. Zaradi poostritve spremljanja mednarodnih finančnih tokov s strani javnih agencij, bank in drugih finančnih ustanov, se teroristi vse bolj zatekajo k uporabi neformalnih mehanizmov prenosa denarja izven regularnih finančnih sistemov, kot je fizični prenos gotovine preko meja. S posebno Uredbo o prenosu gotovine je vpeljana pravilo, da je vse zneske, ki presegajo višino 10.000 €, potrebno na mejnih prehodih EU prijaviti, v nasprotnem jih lahko zaplenijo. Tretja direktiva o pranju denarja pa uvaja poslovanje z gotovino le do zneska do 15.000 €.

Načini financiranja terorizma se stalno spreminjajo in prilagajajo. Evropska komisija razmišlja, da skupaj z Europolom in Sitenom predloži posodobitev strategije, v kateri bodo finančni ukrepi za boj proti terorizmu bolj usmerjeni, hkrati pa bo zagotovljena

---

<sup>102</sup> Direktiva Evropskega sveta o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma z dne 26.10.2005.  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2005/1\\_309/1\\_30920051125sl00150036.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2005/1_309/1_30920051125sl00150036.pdf).

boljša izmenjava informacij. Najprej bi bilo potrebno izboljšati izmenjavo informacij med nacionalnimi finančnimi enotami (FIU) in drugimi pristojnimi organi s pomočjo FIU.NET. Cilj FIU.NET je vzpostavitev računalniške mreže za izmenjavo finančnih podatkov med FIU enotami. Vse države članice so že povezane v ta informacijski sistem, problematična pa je povezljivost med starimi in novimi članicami. Poleg tega bo potrebno urediti in uskladiti izmenjavo informacij med obveščevalnimi in varnostnimi službami, nacionalnimi FIU in drugimi pristojnimi organi. Potrebno je zagotoviti boljšo preglednost pravnih oseb, urediti vprašanje diskvalifikacije posameznikov in podjetij, obsojenih za kazniva dejanja, povezana s terorizmom ter s primernimi standardi urediti objavo neodvisnih revizij tekočih računov finančnih subjektov, ki sodelujejo s terorizmom. Treba je doseči tudi boljše in tesnejše sodelovanje med pristojnimi organi in zasebnim sektorjem in izboljšati mehanizme izmenjav informacij na nacionalni in evropski ravni. Potrebno je drugače urediti dostop organov pregona do zasebnega sektorja, vzpostaviti dodatne mehanizme za sodelovanje Europolu z gospodarstvom in urediti izmenjavo podatkov med organi pregona in viri informacij. Ker nekatere članice le delno spoštujejo skupna stališča, je potrebno urediti še spremljanje izvajanja omejevalnih ukrepov za zamrznitev sredstev na nacionalni ravni ter vzpostaviti v EU ustrezen pravni okvir za zamrznitev sredstev in premoženja teroristov. Razviti je potrebno tudi boljša orodja za sledljivost in preglednost gibanja sredstev. Kazenski pregon zoper terorizem je znotraj EU urejen, ni pa še poenoten na ravni financiranja terorizma. Slediti je potrebno finančnim in drugim transakcijam pri preiskavi terorizma in njihovih financiranj in motenje terorističnih dejavnosti. Za finančna zavetja, ki omogočajo nepregledno bančno poslovanje in podjetniške strukture, ki predstavljajo zatočišče za denar teroristov, je potrebno urediti vprašanje mednarodnega pregona.

Poleg skupnega stališča o prenosu gotovine do 10.000 € in gotovinskih plačil do 15.000 € je potrebno bolje urediti tudi elektronski način prenašanja denarja. Konvencija sveta Evrope o pranju denarja, odkrivanju, zasegu in zablembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem in o financiranju terorizma, je primerna za delovanje EU na področju boja proti financiranju terorizma. Potrebno je stalno preučevanje trenutnih trendov financiranja terorizma in vztrajati, da vse države članice ratificirajo to konvencijo ter sodelujejo z odborom OZN za implementacijo resolucije Varnostnega sveta 1373 in 1268. Pomembno vlogo ima tudi podpiranje regionalnih institucij, kot so: Azijsko pacifiška skupina za boj proti pranju denarja (APG), Karibska projektna skupina za finančno ukrepanje (CFATF), Moneyval (Svet Evrope), Skupina za boj proti pranju denarja Vzhodne in Južne Afrike (ESAAMLG), Skupina za boj proti pranju denarja Južne Amerike

(GAFISUD), Evro-Azijska skupina za boj proti pranju denarja (AEG) ter z bližnjevzhodnim in severno Afriškim FATF (MENA TATF).

Urediti je potrebno tudi izmenjavo informacij med ustreznimi telesi na nacionalni ravni in na ravni EU. Kot modelu najboljše prakse se EU nagiba k vzpostavitvi foruma za strukturirano izmenjavo informacij, ki bi zajemal davčne organe, finančnonadzorne organe, pravosodne organe, obveščevalne službe, organe kazenskega pregona in pravosodne organe, ki so odgovorni za pravni zaseg<sup>103</sup>.

Tudi Europolov projekt SUSTRANS ugotavlja povezave med transakcijami, namenjenimi terorizmu, in finančnimi dejavnostmi v nekaterih državah. Mnoge države ne pošiljajo ustreznih informacij. Problem je tudi v tem, da vse države še niso ratificirale Protokol k konvenciji o Europolu, ki širi pristojnosti Euopola v zvezi s pranjem denarja. Države članice tudi niso zagotovile svojim organom kazenskega pregona sredstev za razvoj finančnega preiskovanja, tudi niso povsod ustanovile ustreznih teles, ki bi vzpodbujala preiskavo finančnih transakcij.

#### **8.4.4 Vpliv administrativnih ukrepov EU za boj proti terorizmu na varnost turizma**

Pri zaščitnih ukrepih, ukrepih proti radikalizaciji in finančnih ukrepih EU zoper terorizem se turizem ne obravnava kot poseben segment niti kot podlaga posebni obravnavi primerov terorističnih napadov. Za zaščito turizma EU ne pozna posebnih administrativnih ukrepov. Pri zaščiti prebivalstva in vitalnih ter kritičnih struktur vsake države članice je potrebno razlikovati preventivno od kurativne dejavnosti v primeru izvedbe ukrepov in saniranja posledic terorističnega napada. Preventivni programi EU za zmanjšanje ogroženosti kritične infrastrukture obsegajo telekomunikacijske sisteme, naftovode, jedrske elektrarne, kemično industrijo, rafinerije, pomembne industrijske sisteme, omrežje javnih komunikacij, energetske objekte, nadzorne sisteme jedrskih in kemičnih obratov. Programi zaščite vitalne infrastrukture pa obsegajo oskrbo z hrano in vodo, energijo, transportne in telekomunikacijske storitve, bančništvo, mrežo komunalnih storitev in zdravstveno oskrbo. Vsaka država članica EU na svojem ozemlju ščiti prebivalstvo, kritično in vitalno infrastrukturo, ta je deležna posebnega upravljanja in varovanja. Turistične kapacitete ne sodijo direktno v programe kritične niti vitalne infrastrukture, se pa zaščita teh posredno nanaša tudi na nemoteno delovanje turizma. Turizem sodi pod zaščito prebivalstva. EU ima poseben EPCIP program varovanja

---

<sup>103</sup> Nizozemski FEC je primer takšnega sodelovanja in predstavlja mrežo, ki združuje splošne in obveščevalne in varnostne, davčne službe, agencijo za fiskalni in gospodarski pregon.



kritične infrastrukture in izdelane ekspertize o posledicah v primerih uničenja teh, posebej v primerih uporabe sredstev za množično uničenje. Sistem povezuje različne službe in komunikacijske sisteme, s tem pa omogoča povečano zaščito potencialnih ciljev na mreži mednarodne vitalne infrastrukture. Programi zajemajo sredstva za zmanjšanje ranljivosti vitalnih objektov in kritične infrastrukture, opozarjanja in sisteme za sanacijo. S tako protiteroristično zaščito zagotavljajo državam članicam okrepitev na regionalnem principu, skupne zmogljivosti policije, civilne zaščite in vojske. Zagotavlja tudi povezljivost med vojaškimi in civilnimi zmogljivostmi, obsegajo krizno načrtovanje, upravljanje s takšnimi krizami, izvajanje skupnih vaj in usposabljanja. Sama EU ima pravzaprav zelo omejene lastne operativne zmogljivosti, zato po principu vzajemnosti organizira regionalne okrepitve ostalih držav članic in lahko prevzame tudi krizno upravljanje.

Tudi v primerih kurativnega ukrepanja so operativni sistemi zaščite kritične in vitalne infrastrukture naslonjeni na nacionalne strukture, te so usklajene s standardi EU. EU nadgrajuje nacionalne sisteme s solidarnostno in vzajemno pomočjo skupnosti za civilno zaščito in lahko na regionalnem principu celo kolektivno ukrepa. Operativni center CSI, ki preko komunikacijskega informacijskega sistema CESIS pozna in spremlja nacionalne zmogljivosti držav članic, koordinira podporo z nujno opremo in tehnično pomočjo, zagotavlja ustrezne profile strokovnjakov in usklajuje delo intervencijskih skupin. Urgenten odziv na teroristične napade zagotavlja napadena država ob podpori evropskih institucij in solidarnostne pomoči. Zoperstavljanje »mega« terorističnim napadom je torej na nacionalnih sistemih zaščite in reševanja prebivalstva in zaščite infrastrukture ter transporta. EU zagotavlja solidarnostno podporo in del odškodnine žrtvam terorizma glede na sposobnosti držav in po principu solidarnostne klavzule. Tudi tukaj je deležen turizem le posredne pozornosti.

Tudi zagotavljanje varnosti v prometu je v prisojnosti nacionalnih držav, EU pa zagotavlja standarde in izvaja nadzor. EU je zelo poostrila varnostne standarde za letalski in pomorski promet, zaščito na letališčih in pristaniščih in sploh zelo zvišala varnostna pravila in standarde letalskega in pomorskega prevoza. Ustanovila je tudi dve neodvisni evropski agenciji, ki redno spremljata v vseh državah članicah EU izvajanje zakonodaje in varnostnih pravil. Ta dejavnost znatno prispeva izboljšanju varnosti v turizmu.

Tudi boj proti radikalizaciji le posredno prispeva k večji varnosti v turizmu. Direktnih stičnih točk s turizmom pravzaprav sploh nima. Ta nevarnost prihaja še vedno iz številnih

delov sveta, zato je potrebno zagotavljati razvojno pomoč, zmanjšati neenakosti, odpreti medkulturni dialog s tretjimi državami in s partnerji, in preprečiti nasilno rekrutiranje. Tudi pri nekaterih segmentih prebivalstva v državah članicah EU še vedno naletimo na skupine ljudi, ki se zavzemajo za idejo vzpodbujanja in novačenja teroristov. Posebej tam, kjer so plodna tla zaradi odtujitve od matične države, slabih možnosti integriranja, socialne izključenosti, neenakopravnosti, izkrivljene razlage islama, kar vse skupaj vpliva na odločitev za pripadnost skrajnim ideologijam. Znotraj EU obstaja Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav, ki se ne nanaša samo na trg dela ampak zajema tudi vprašanja integracije, predvideni pa so tudi razni kratkoročni in dolgoročni programi vključevanja mladih, zaposlovanja, zagotavljanja enakih možnosti, ukrepi na ravni vzgoje televizijsko usmerjenih in financiranih programov, odstranitev propagande z interneta, prepoved sovražnih spletnih strani itd.

Več programov EU je namenjeno širitvi strpnosti, vzpodbujanju dobrih praks, spoštovanju človekovih pravic, boju proti rasizmu in ksenofobiji, evropskemu državljanstvu, vzpodbujanju medkulturne zavesti. Preko medijev je odprto tudi več projektov za zatiranje sovraštva med rasami, spoli, veroizpovedmi, narodnostmi, prepovedani so nekateri televizijski programi, delovanje TV brez meja itd. Ti programi po eni strani povečujejo posredno varnost v turizmu, po drugi strani pa turizem kot poslanstvo miru prispeva k boljšemu medsebojnemu razumevanju in miru ter odvratanju terorizma in oblikovanju nove generacije teroristov.

V informacijski družbi in v času neomejenih možnosti potovanja soočanje s teroristično propagando ni enostavno. EU daje okvir za preprečevanje dostopa do usposabljanj, preprečuje vzpodbujanje k novačenju in nasilni radikalizaciji, se ukvarja s socialnimi, verskimi, jezikovnimi in nacionalnimi vprašanji, financira raziskovalne programe, izvajanje teh ukrepov pa je na nacionalnih vladah.

Ukrepi zoper financiranje terorizma kljub zamrznitvi preko 100 milijonov premoženja teroristov ne dajejo posebnega učinka, kar dokazuje že podatek, da je napad v Madridu stal okoli 8.000 €. S temi ukrepi so odrezani zakoniti finančni viri in povečana sledljivost tokov denarja, vendar z njimi ni možno preprečiti terorizma, ker se s tem krepijo nezakoniti načini financiranja. Terorizem lahko pridobiva še naprej denar za svojo dejavnost. S finančnimi ukrepi pa se vzpostavlja nadzor nad pridobljenimi sredstvi sumljivih podjetij in pravnih oseb, organizacij in posameznikov, povezanih in obsojenih zaradi terorizma, pranja denarja itd. S to izmenjavo podatkov se dobi koristna baza

podatkov o premoženju ljudi, povezanih s terorizmom, finančnih zavetjih itd. Tudi ukrepi prenosa gotovine do 10.000 € in virmanskih plačil nad 15.000€ so bolj ukrepi, uperjeni proti pranju denarja. Ti ukrepi nimajo stičnih točk s turizmom, je pa lahko turizem zavetje za prenos denarja za potrebe terorizma.

## 9 ZAKLJUČEK

Boj proti terorizmu zahteva usklajen in kompleksen odgovor mednarodne skupnosti. EU, ki postaja glede na svoj politični in ekonomski potencial vse pomembnejša v zagotavljanju mednarodne varnosti, prevzema svojemu položaju primerno tudi soodgovornost v boju proti mednarodnemu terorizmu. Po terorističnih napadih v ZDA in Španiji je boj proti mednarodnemu terorizmu uvrstila med svoje prednostne naloge. Mednarodni terorizem obravnava kot grožnjo strateških razsežnosti. V zoperstavljanju terorizmu dosledno izvaja protiteroristične konvencije mednarodnih varnostnih organizacij. Poleg teh je razvila še obsežen koncept boja proti mednarodnemu terorizmu in je dosegla viden napredek v njegovem preprečevanju. Ukrepanje EU temelji na vzpostavitvi skupnih političnih smernic, pravnih standardov in kontinuiteti razvoja protiterorističnih ukrepov ter njihovem nenehnem nadgrajevanju. Obsega številne sklepe, deklaracije, strategije, programe, akcijske načrte ter protiteroristične ukrepe. EU je za boj proti terorizmu razvila skupna orodja za posredovanje in izmenjavo podatkov ter ustanovila nekatera skupna analitična telesa in evropske institucije za koordinacijo. Dosegla je tudi konsenz o skupnem protiterorističnem loku, ki zajema več pravosodnih in policijskih instrumentov in s tem ustvarja pogoje za usklajeno in učinkovito delovanje med državami članicami.

EU ni homogena integracija z vsemi pristojnostmi, zato je njena učinkovitost v boju proti mednarodnemu terorizmu (ob nekaterih izjemah) odvisna od uspešnosti medvladnega usklajevanja suverenih držav članic ter od njihove protiteroristične pripravljenosti. Večina protiterorističnih ukrepov sodi v pristojnosti tretjega stebra na področje pravosodja in notranjih zadev, s čimer je EU osredotočena predvsem na notranjevarstveno razsežnost boja proti mednarodnemu terorizmu. Večina protiterorističnih ukrepov temelji na političnih zagotovilih in niso mednarodno pravno zavezujoči. V primerih, da države članice teh ne izvajajo, niso predvidene nobene sankcije. Glede na vzpostavljeno strukturo in funkcionalno zgradbo EU, ima zveza v boju proti terorizmu podporno vlogo in izvaja koordinacijo. Nima izvršilnih pristojnosti niti aparata, pristojnega za preiskovanje, pregon in aretacije teroristov na prostorih članic zveze. Z razpoložljivimi mehanizmi le pomaga pri identifikaciji, izročitvi in pregonu. Vprašanje nacionalne suverenosti igra na področju nacionalne varnosti pomembno vlogo. Zaradi pristojnosti suverenih držav članic, da na svojem teritoriju zagotavljajo individualno varnost državljanom, je izvedbena raven boja proti terorizmu in odgovornost izvrševanja protiterorističnih ukrepov v domeni nacionalnih držav. Operativne pristojnosti imajo le

organi nacionalne države, kar omejuje evropske institucije. Večino protiterorističnih ukrepov izvajajo nacionalne policijske sile, varnostno-obveščevalne agencije, pravosodni organi, izjema so le schengenski mejni organi.

Doseženi organizacijski ustroj EU, njena sedanja stebrna organiziranost in kompleksnost odločanja in usklajevanja ter nacionalna suverenost držav članic, ovirajo učinkovitost pri soočanju z mednarodnim terorizmom. Internacionalizacija obveščevalnih, policijskih in pravosodnih sistemov, ki se postopno vzpostavlja, pomeni za večino držav še vedno poseganje v nacionalno suverenost, zato je razvoj protiteroristične politike EU zelo počasen in naporen ter še vedno v razvojni fazi. Internacionalizacija sodelovanja in evropeizacija boja proti terorizmu je lahko v teh razmerah učinkovita le, če so nacionalne države ustrezno organizirane in usposobljene za soočanje s terorizmom. Toda EU-27 je tvorba z različnimi pravnimi tradicijami, z različno grajenimi pravnimi sistemi in sistemi notranjih zadev ter različno organizirani obveščevalnimi, policijskimi in pravosodnimi subjekti. Med državami so velike razlike med normativnimi prevzemi ukrepov in njihovo implementacijo. Čeprav so določeni roki za implementacijo posameznih orodij, prihaja do zaostankov, ki slabijo skupno protiteroristično politiko EU. EU ni zagotovila isto raven njihove implementacije pri državah članicah, zato je stopnja implementacije protiterorističnih ukrepov posameznih držav različna. Poleg tega boj proti terorizmu na nacionalni ravni nima jasno ločljivega okvirja in jasno deljenih pristojnosti. Zaradi nejasnih pristojnosti se z njim ukvarjajo razna ministrstva in agencije ter službe držav članic, ki pa težko usklajujejo delo številnih institucij, ki so vključene v protiteroristično dejavnost, kar otežuje delo tudi v EU. S tem je potrjena prva hipoteza.

EU je z uvedbo skupnih instrumentov in orodij za medsebojno izmenjavo informacij dala boju proti terorizmu sicer nadnacionalno dimenzijo in tako omogočila mednarodno operativno sodelovanje policijskih in pravosodnih organov, organov pregona ter drugih specializiranih služb. Hkrati pa je glede na suverenost nacionalnih držav zagotovila, da je na izvedbeni ravni soočanje s tem pojavom v suvereni pristojnosti nacionalnih držav. Tako je operativno boj proti terorizmu prednostna naloga nacionalnih vlad ob ustrezni podpori EU. EU zagotavlja le skupen politični in pravni okvir skupnega delovanja, ki ga izvajajo države. EU se je s svojimi ukrepi osredotočila predvsem na notranje varnostno razsežnost boja proti mednarodnemu terorizmu. Ob tem specifičnem dualizmu v boju proti terorizmu in naraščajočem mednarodnem kriminalu je na ravni EU uspešna predvsem v preprečevanju terorističnih napadov. S to svojevrstno evropeizacijo boja proti terorizmu se ta ne more več prosto raztezati po evropskem prostoru. EU je

tako srednjeročno zagotavljala varnost svojega prebivalstva. V to skupino spadajo tudi turisti.

S stališča varnosti turizma se moramo zavedati, da breme odgovornosti boja proti terorizmu ni na medvladni ravni, marveč na ravni nacionalnih zmogljivosti in v odgovornosti nacionalnih vlad. S terorizmom se ob raznovrstni podpori nekaterih služb institucij EU na svojem ozemlju še vedno soočajo nacionalne države. Kljub podpori informacijskih sistemov in elektronskih omrežij ter podatkovnih baz je uspešnost EU odvisna od izvajanja protiterorističnih ukrepov na nižjih operativnih nivojih nacionalnih držav. Učinkovitost boja proti terorizmu ogroža neskladje med sprejetimi sklepi, strategijami, načrti, ukrepi itd. ter izvrševanje teh v praksi. Vsi sprejeti protiteroristični instrumenti so odvisni od izvajanj v državah članicah, od spremembe njihovih zakonov in praks ter od izboljšanja nacionalnih zmogljivosti. Zato je varnost turizma optimalno še vedno odvisna od konkretne države članice EU, kar turistično gospodarstvo mora upoštevati.

Na mednarodni ravni pa je EU pri sprejemu skupnih ukrepov za boj proti terorizmu odvisna od rezultatov medvladnega usklajevanja. EU z dosedanjim pristopom ne more odpraviti terorizma. Terorizem ni možno odpraviti z orožjem, nadvlado, aroganco, vsiljevanjem svojih navad in prepričanj, marveč s spoštovanjem pravic drugih narodov, njihove kulture in prepričanj, z bolj pravično delitvijo naravnih virov in bolj pravično politično in ekonomsko ureditvijo sveta. Interesi najmočnejših držav in kapitala temu niso naklonjeni. EU svoje politične, normativne in operativne aktivnosti sicer usmerja v krotenje terorizma premalo pa v odpravljanje korenin terorizma. EU se zavzema za odpravo vzrokov korenin terorizma preko raznih oblik pomoči, dialoga in sodelovanja. S sedanjim pristopom je zelo malo možnosti, da bo v tem tudi uspešna. Vendar ti so produkt zelo zapletenih interakcij socialnih, ekonomskih, političnih dejavnikov ter kulturnih različnosti. Boljšo podlago za spremembe daje šele Pogodba za evropsko ustavo, katere usoda pa je še negotova.

EU je kljub težavam pri usklajevanju dosegla velik napredek na področju zmogljivosti skupne varnostne politike na področjih zagotavljanja stabilnosti in varnosti pred terorizmom, ki se poraja v izvenevropskih okoljih. EU predvsem sodeluje in posreduje v kriznih razmerah na prostorih, ki lahko vplivajo na varnost tudi v Evropi. Izvaja zelo širok spekter aktivnosti- od mirovnih in humanitarnih do bojnih operacij. Sedanji princip, da potenciale misij EU zagotavljajo nacionalne države, deluje ustrezno le na področjih, kjer

je manj verjetno, da bo prišlo do žrtev, opaziti pa je vedno večjo zadržanost do napolitve svojih potencialov na rizična območja. EU zato potrebuje zvezne mobilne in hitro odzivne sile za hitro posredovanje. Nadnacionalne zmogljivosti EU, kot je evropska protiteroristična enota (žandemarija) in evropske sile za hitra posredovanja, ki se vzpostavljajo ter mirovne potencialne EU, ki pa so šele v razpravi, bodo namenjene za mednarodne misije izven prostorov EU. Še vedno pa je dokaj megleno vprašanje geografskih območij, na katerih naj bi EU posredovala. S tem so potrjene trditve iz druge hipoteze.

Kljub zapletenemu in težavnemu usklajevanju in odločanju je EU dosegla konsenz o nekaj pomembnih protiterorističnih ukrepih na ravni pravosodnega sodelovanja, policijskega sodelovanja, schengenskega pravnega reda, na področju uveljavitve določil konvencij mednarodnih varnostnih organizacij, na področju zaščite prebivalstva, kritične in vitalne infrastrukture, transporta ter s tem posredno okrepila tudi varnost v turizmu. Na področju zagotavljanja varnosti v turizmu EU ni sprejela posebnih oziroma usmerjenih protiterorističnih ukrepov. Varnost v turizmu je tako odvisna od pozitivnih učinkov in sposobnosti izvajanja sprejetih različnih protiterorističnih ukrepov na ravni posameznih držav članic in dosežene stopnje njihove implementacije.

Varnost v turizmu se povečuje pravzaprav le posredno. Organi pregona imajo širši dostop do podatkov, več informacij o gibanju in namerah teroristov v EU, o njihovih načrtih, dobivajo razne analize in ocene o terorizmu iz vseh evropskih držav. Z dostopom do DNK podatkov v biometričnih potnih listih, do računalniških omrežij SIS, VIS in EIS, z dostopom do nacionalnih informacijskih sistemov drugih držav, z dostopom do podatkov Europolu in EuroJusta ter z dostopom do omrežij Eurodaca, so izboljšane možnosti spremljanja teroristične dejavnosti in konkretnega ukrepanja. To je velik korak naprej v protiterorističnem boju, ki posredno krepi tudi varnost v turizmu.

Protiteroristični lok EU zajema več pravosodnih in policijskih instrumentov, nekaj instrumentov za izmenjavo informacij, organiziranih v skupne elektronske informacijske sisteme in omrežja, ter skupne institucije, kot so Europol, Sitcen, EuroJust. Do leta 2008 bo urejen še dostop do podatkov vseh držav članic o teroristih, dostop do mreže Eurodac in še nekaterih. Instrumenti, kot so evropski zaporni nalog (evropska tiralica za 32 kaznivih dejanj), kazenski pregon znotraj EU, skupne preiskovalne skupine, čezmejne preiskave schengenskih izravnalnih ukrepov, uvajanje posebnih policijskih ukrepov, uvajanje posebnih ukrepov policijskega in pravosodnega sodelovanja, medsebojno

priznavanje sodnih odločb, internacionalizacija odvzema prostosti in kazenskega postopka pri izvajanju zapornih kazenskih sodb ter zamrznitev premoženja teroristom, danes služijo za skupno učinkovito in bolj kvalitetno urejanje evropskih varnostnih vprašanj. Zelo je olajšana tudi izročitev in pregon terorista, ki ga sumijo za teroristična dejanja, storjena v drugi državi. Z definicijo terorističnega dejanja in strukture dejanj, ki jih uvrščamo v terorizem, se je uredila kazenska odgovornost za kazniva dejanja terorizma. Ta skupna orodja evropskega boja proti terorizmu države članice izvajajo od 2006 leta dalje. Države članice so skladno s tem uredile in dopolnile svoje predpise, definirale nova pooblastila, uredile vprašanja izmenjave informacij itd., poleg tega uskladile zakonodajo o kontroli na carini, nadzoru nad nevarnimi snovmi in eksplozivnimi sredstvi ter balističnimi podatki orožij, zadržale podatke o telefonskih klicih, spremljale protiteroristične vsebine na internetu itd. Vse to danes v državah članicah različno učinkovito deluje in to je nova varnostna slika današnje EU. Vsi ti ukrepi imajo pozitivne učinke tudi na zagotavljanje varnosti v turizmu.

Postopna odprava mejnega nadzora in mejnih kontrol na notranjih mejah, oblikovanje skupne zunanje meje EU in uveljavitev skupnih mednarodno zavezujočih pravil prinaša veliko prednosti turistom. Ukrepi schenganskega reda sicer niso direktno povezani s terorizmom, vendar pa enako kot skupna valuta € olajšajo potovanje in življenje ljudi in s tem tudi turistov. Turistična potovanja znotraj EU ne podlegajo več mejnemu in carinskemu nadzoru, zato je možno potovati brez vizumov in brez ustavljanja na notranjih mejah. To turistična potovanja zelo poenostavi, turistične agencije, tur-operatorji in turistična podjetja pa se izognejo formalnostim in raznim oblikam stroškov, turisti pa nekdanjim čakalnim kolonom pred mejnimi prehodi. Svoboda gibanja v Evropi brez notranjega mejnega nadzora in schengenski red prispevata predvsem k internacionalizaciji dela policije in internacionalizaciji postopkov organov za notranje zadeve in pravosodje. Koordinirano preprečujejo prihod teroristov na prostor EU preko najboljše multilateralne računalniškega vodenega tiralničnega sistema in viznega omrežja ter standardi za bodoče biometrične potne liste. S tem je možno dokaj uspešno preprečevati prihod osumljenih oziroma poznanih teroristov, s tem pa se posredno povečuje tudi varnost v turizmu. Vsi navedeni ukrepi EU le olajšajo policijsko in pravosodno sodelovanje ter kazenski pregon in kot takšni ne vplivajo direktno, marveč posredno na protiteroristično zaščito v turizmu.

Tudi pri zaščitnih ukrepih, ukrepih proti radikalizaciji in finančnih ukrepih EU zoper terorizem, se turizem ne obravnava kot poseben segment niti kot podlaga posebni



obravnavi primerov terorističnih napadov. Preventivni programi EU za zmanjšanje ogroženosti kritične infrastrukture obsegajo telekomunikacijske sisteme, naftovode, jedrske elektrarne, kemično industrijo, rafinerije, pomembne industrijske sisteme, omrežje javnih komunikacij, energetske objekte, nadzorne sisteme jedrskih in kemičnih obratov. Programi zaščite vitalne infrastrukture pa obsegajo oskrbo s hrano in vodo, energijo transportne in telekomunikacijske storitve, bančništvo, mrežo komunalnih storitev, zdravstveno oskrbo. Vsaka država članica EU ščiti na svojem ozemlju prebivalstvo, kritično in vitalno infrastrukturo, ki je deležna posebnega upravljanja in varovanja. Turistične kapacitete ne sodijo direktno v programe kritične in vitalne infrastrukture, se pa zaščita teh posredno nanaša tudi na nemoteno delovanje turizma. Turizem je uvrščen pod zaščito prebivalstva. Protiteroristično zaščito turizma zagotavljajo države članice, okrepitev na regionalnem principu, skupne zmogljivosti policij, civilne obrambe in vojske pa koordinira EU. Zagotavlja tudi povezljivost med vojaškimi in civilnimi zmogljivostmi, usklajuje krizno načrtovanje, upravljanje s takšnimi krizami. Sama EU ima pravzaprav zelo omejene lastne operativne zmogljivosti, zato po principu vzajemnosti organizira regionalne okrepitve ostalih držav članic in lahko prevzame tudi krizno upravljanje. EU zagotavlja tudi solidarnostno podporo in odškodnine žrtvam terorizma po principu solidarnostne klavzule glede na sposobnosti držav.

Tudi zagotavljanje varnosti v prometu je v prisojnosti nacionalnih držav, EU pa zagotavlja standarde in izvaja nadzor. EU je zelo poostrila varnostne standarde za letalski in pomorski promet, zaščito na letališčih in pristaniščih in sploh zelo zvišala varnostna pravila in standarde letalskega in pomorskega prevoza. Ustanovila je tudi dve neodvisni evropski agenciji, ki redno v vseh državah članicah EU spremljata izvajanje zakonodaje in varnostnih pravil. Ta dejavnost znatno prispeva k izboljšanju varnosti v turizmu.

Tudi boj proti radikalizaciji le posredno prispeva k večji varnosti v turizmu. Direktnih stičnih točk s turizmom pravzaprav sploh nima. Ta nevarnost prihaja še vedno iz številnih delov sveta, zato je potrebno zagotavljati razvojno pomoč, zmanjšati neenakosti, odpreti medkulturni dialog s tretjimi državami in s partnerji ter preprečiti nasilno rekrutacijo. Tudi pri nekaterih segmentih prebivalstva v državah članicah EU še vedno naletimo na ideje za vzpodbujanje novačenja teroristov. Posebej tam, kjer so plodna tla zaradi odtujitve od matične države, slabih možnosti integriranja, socialne izključenosti, neenakopravnosti, neprimerne razlage islama, kar vse skupaj vpliva na odločitve za pripadnost skrajnim ideologijam. Znotraj EU obstaja Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav,

ki ne deluje samo na področju trga dela ampak zajema tudi vprašanja integracije, predvideni so tudi razni kratkoročni in dolgoročni ukrepi, vključevanja mladih, zaposlovanja, zagotavljanja enakih možnosti, ukrepi na ravni vzgoje, usmerjenih in financiranih TV programov, namenjenih širitvi strpnosti, vzpodbujanju dobrih praks, spoštovanju človekovih pravic, boju proti rasizmu, ksenofobiji, evropskemu državljanstvu, vzpodbujanju medkulturne zavesti, odstranitvi teroristične propagande z interneta, prepovedi sovražnih spletnih strani itd. EU daje tudi okvir za preprečevanje dostopa do usposabljanj, preprečuje vzpodbujanje k novačenju in nasilni radikalizaciji, se ukvarja s socialnimi, verskimi, jezikovnimi in nacionalnimi vprašanji, financira raziskovalne programe, izvajanje teh ukrepov pa je na nacionalnih vladah.

Ukrepi zoper financiranje terorizma ne dajejo posebnih učinkov. S temi ukrepi so odrezani zakoniti finančni viri, povečana je sledljivost tokov denarja, vendar z njimi ni možno preprečiti terorizma, ker se s tem krepijo nezakoniti načini financiranja. Terorizem lahko še naprej pridobiva denar za svojo dejavnost. S finančnimi ukrepi pa se vzpostavlja nadzor nad pridobljenimi sredstvi sumljivih podjetij in pravnih oseb, organizacij in posameznikov, povezanih s terorizmom in obsojenih zaradi terorizma. S to izmenjavo podatkov se vzpostavlja koristna baza podatkov o premoženju ljudi, povezanih s terorizmom, finančnih zavetjih terorizma itd. Ti ukrepi nimajo stičnih točk s turizmom, je pa lahko turizem zavetje za prenos denarja za potrebe terorizma. S navedenim je potrjena tudi tretja hipoteza.

**Sklepna misel:** sedanji val islamskega terorizma opozarja na zgodovinska bremena, ki se zrcalijo skozi sedanji čas ter, da želi obraniti islamsko kulturo, tradicije in življenjski slog. Globalizacijo zato dojemajo kot nevarnost, ki bo odpravila njihovo dediščino, avtentičnost, prepričanje in identiteto ter kot vdor zahodne kulture, modernosti in izkoriščanja. Zato se zoperstavljajo širjenju zahodnih vzorcev neoliberalnih ekonomistov na prostore islama. Islam sprejema zahodno kulturo kot sinonim ameriške arogance, izkoriščanja, neodgovornega individualizma in zahodnih razvad. Doživljajo jo kot ameriško težnjo za vzpostavljanje dominacije in ustvarjanje profita. Odpori so podkrepjeni še z nezadovoljstvom zaradi podpore Izraelu, ponižujočim odnosom do celotnega Bližnjega vzhoda ter islamofobijo v ZDA in Evropi. Ta upor podpirajo široke množice. Vse to stimulira terorizem.

Za dolgoročno odpravo terorizma je potrebno sodelovanje širše mednarodne skupnosti. Žal pa v pogledih na terorizem in načine njegovega reševanja obstajajo velike razlike.

ZDA in EU skupno ustvarita 2/3 svetovnega bruto produkta in imata ogromno gospodarsko in politično moč, ki jo lahko uporabita za vzpostavitev učinkovite mednarodne protiteroristične koalicije. Vendar temu ni tako. EU se ob sedanji stopnji njenega političnega integriranja in interesov članstva ne more soočiti s temeljnimi vzroki nastanka terorizma. Za odpravo njegovih korenin pa so potrebne politične spremembe. V EU primanjkuje politične volje, da se globlje poseže v mednarodne politične in gospodarske odnose. Teh reform EU ne more izpeljati že zaradi lastnih interesov kot tudi ne zaradi interesov najmočnejših držav v svetu. Zahod se ni pripravljen soočiti s politično preureditvijo in s trendi neoliberalne nasilne ekonomske in politične ekspanzije, ki k terorizmu vzpodbujata radikalne islamske skrajneže. Zato lahko predpostavljamo, da se bodo s terorizmom v svetu spopadali enako kot z revščino, nerazvitostjo in lakoto tudi naslednje generacije.

EU je uspešno razrešila vprašanje kriznega managementa, s katerim obvladuje razne krize, ki ji z obrobja Evrope lahko povzročajo dosti problemov in velike pretrese na tržišču. Države članice EU imajo po letu 1999 stalno v mirovnih misijah v tujini med 50.000 do 100.000 vojakov. Sprejela je tudi vrsto srednjeročnih zaščitnih ukrepov proti terorizmu. Z delno internacionalizacijo dela pravosodja, policije, organov pregona, obveščevalnih služb, uvedbo vrsto skupnih instrumentov in specializiranih skupnih služb in organov, je precej olajšala mednarodno operativno sodelovanje in pregon teroristov vendar s tem lahko terorizem le kroti. Zagotavljanje varnosti s preventivno zaščitnimi merami pred eventualnimi terorističnimi napadi je dolgoročno vprašljivo. Srednjeročno lahko te defenzivne protiteroristične ukrepe v EU tolmačimo kot uspešne, z njimi je Evropa celo preprečila nekaj terorističnih napadov, vendar s njimi samo omejujemo terorizem. Dolgoročno namreč ti niso rešitev, ker z njimi ne odpravljamo terorizma, ampak živimo ob islamskem in drugem terorizmu. Ta se vedno bolj instrumentalizira kot nova vojaška metoda, zemljepisno se širi ter prilagaja novim okornostim svojega delovanja.

EU v svojih uradnih dokumentih odpravo terorizma dolgoročno veže za širitev zaupanja, dialog, krepitev demokracije in ljudskih pravic, širitev političnega in gospodarskega sodelovanja, usmerjeno finančno podporo, učvrstitev mednarodnega prava in mednarodnih organizacij ter redefiniranje svoje politike do islamskih držav. Krepitev zaupanja z izvozom zahodne demokracije in ljudskih pravic ta problem ne rešuje marveč celo zastruje. S kulturnim dialogom Francija in Nemčija ne znata najti model plodnega sožitja v lastni državi s svojimi muslimani, ki poznajo zahodno kulturo. Evropa pa bi želela

s kopijo takšnega dialoga reševati vprašanja družbene, kulturne drugačnosti v tradicionalno islamskih državah po svetu. V sedanjih razmerah neo liberalne ekonomije medcivilizacijski in medreligijski dialog lahko prispeva preseganju podob iz preteklosti, lahko tudi še kaj poboljša vendar z dialogom ne more rešiti največji varnostni problem sveta. Tudi s politiko usmerjene pomoči širitev političnega in gospodarskega sodelovanja se ta problem lahko le ublaži pod pogojem mehčanja ameriškega neoliberalizma, za katerega je proti teroristična vojna ekonomski instrument za zagotavljanje interesov multi-kapitala. Za soočanje s temelji terorizma in odpravo terorizma zato ni dovolj na novo definirati politiko EU do islamskih držav zaradi boljšega medsebojnega razumevanja na področju kulture, religije in civilizacije, saj ta ne odpravlja terorizem islamskih radikalcev.

Terorizem bo vedno težje kontrolirati. Postal bo stalni spremljevalec prihajajočega obdobja. Ker ga ne smemo ignorirati, nismo pa ga zmožni odpraviti, bo postal vgrajen v tkivo današnjega časa. Varnostni ukrepi bodo pri tem postali del vsakodnevnega načina življenja in rutina. Raven proti teroristične preventive bo vedno bolj posegala v omejevanje osebnih svoboščin na račun zagotavljanja varnosti. S točke varnosti turizma se bo Evropa tudi v bodoče soočala s terorizmom nizke intenzivnosti stopnje in terorizmom globalnih razsežnosti. Terorizem nizke intenzivnosti se bo pojavljal na nestabilnih obrobjih Evrope ter znotraj nekaterih državah članicah EU. Ta terorizem bo sicer naraščal vendar ne bo povzročal hujših posledic izven držav v katerih deluje. Za sedaj ni nobenih znakov, da bo začel pljuskati širše po Evropi niti, da bo začel posnemati islamski »mega« terorizem. Nepredvidljivo je ali se bodo razvile še kakšne druge oblike nizko in visoko intenzivnega terorizma v EU.

Terorizem globalnih razsežnosti bo vzbujal stalno napetost in strah zaradi neomajnega nasilja, množičnega uničevanja, števila smrtnih žrtev, ekstremizma in brutalnosti. Strokovnjaki pričakujejo, da se bo po končanju Iraške krize na Bližnjem vzhodu bolj usmeril tudi na Evropo. Zaradi njegovih razsežnosti predstavlja skupno grožnjo vsem državam članicam EU in Evrope. Če upoštevamo dosedanje vzorce njegovega delovanja lahko pričakujemo, da bo eventualni »mega« teroristični napad v Evropi skrbno načrtovan, vseboval bo precizno politično usmerjeno sporočilo, z razsežnostjo nasilja in brutalnostjo napada pa bo spet pretresel svetovno skupnost.

Turizem se mora prilagoditi dejstvu, da so teroristični napadi postali del tkiva današnjega časa. Ker so družbeni sistemi vedno bolj ranljivi postajajo krize povzročene s terorizmom

vedno bolj zložene. Povzročajo družbene, gospodarske, politične in ekološke spremembe. Motnje povzročene s terorizmom prinašajo težave turističnemu razvoju na svetovni in regionalni ravni, predvsem pa turističnim destinacijam, ki so odvisne od percepcije varnosti turistov. Teroristični napadi spreminjajo obrazce obnašanja turistov, vplivajo na socialno in psihološko stanje, negativno vplivajo na turistično ponudbo in povpraševanje, povzročajo kulturološki stres, vnašajo spremembe v sistem turistične verige itd. Turistična industrija je ranljiva na področju zabave, rekreacije, namestitve, infrastrukture, prometa, predvsem pa na ravni image. Turisti žele mir in varnost na dopustu, turistične države morajo to zagotavljati, kontrolirati nevarnosti, v primeru terorističnih napadov pa čim prej sanirati posledice. Z preventivni ukrepi se zmanjšuje možnost, da se ta pojavi. Načelno se lahko nevarnosti povzročene s terorizmom tudi preprečijo, predvsem pa se lahko obvladujejo in ublažijo. Širše družbeno okolje in turistična podjetja morajo biti pripravljena na preventivno delovanje in na soočanje s posledicami terorističnih dejavnosti. Zato je polje kriznega menagemeta potrebno vpeljati v turizem. Zelo malo je napravljeno na razumevanju kriz, modelih kako se razvijajo, tipologiji in anatomiji kriz, kriznem menagementu in njegovem usposabljanju za delovanje v krizah.

## **PRILOGE**

### **Priloga 1**

Seznam kratic

**SEZVP** Skupna evropska zunanja in varnostna politika

<b>ESHF</b>	Evropske sile za hitro posredovanje <i>(angl. European Rapid Reaction Forces)</i>
<b>NSHP</b>	Natove sile za hitro posredovanje <i>(angl. NATO Rapid Reaction Forces)</i>
<b>SEVOP</b>	Skupna evropska varnostna in obrambna politika <i>(angl. European Security and Defense Policy)</i>
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>NATO</b>	Organizacija severnoatlantskega sporazuma <i>(angl. North Atlantic Treaty Organization)</i>
<b>OVSE</b>	<i>Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi</i> <i>(angl. Organization for Security and Co-operation in Europe)</i>
<b>OZN</b>	Organizacija združenih narodov <i>(angl. Organization of United Nations)</i>
<b>SE</b>	<i>Svet Evrope</i> <i>(angl. Council of Europe)</i>
<b>SITCEN</b>	Združeni situacijski center <i>(anl. Joint Situation Centre)</i>
<b>EUROPOL</b>	Evropski policijski urad <i>(angl. European Police Office)</i>
<b>EVROJUST</b>	Evropsko tožilstvo
<b>PEU</b>	Pogodba o Evropski uniji <i>(angl. Treaty of European Union)</i>
<b>ZEU</b>	Zahodnoevropska unija <i>(angl. Western European Union)</i>
<b>PEGS</b>	Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti <i>(angl. Treaty of European Economic Community)</i>
<b>EGS</b>	Evropska gospodarska skupnost
<b>SIS</b>	Schengenski informacijski sistem
<b>VIS</b>	Vizni informacijski sistem
<b>EURODAC</b>	Evropska baza prstnih dotiskov
<b>CIS</b>	Carinski informacijski sistem
<b>TECS</b>	Računalniški sistem Europol
<b>LEN</b>	Evropska mreža kazenskega pregona
<b>CEPOL</b>	Evropska policijska akademija
<b>STO</b>	Svetovna trgovinska organizacija
<b>EMSA</b>	Evropska agencija za pomorsko varnost

<b>EASA</b>	Evropska agencija za varnost v letalskem prometu
<b>ICAO</b>	Mednarodna organizacija civilnega letalstva
<b>IMO</b>	Mednarodna pomorska agencija
<b>IAED</b>	Mednarodna organizacija za atomsko energijo
<b>CSBM</b>	Ukrepi za krepitev zaupanja
<b>SALW</b>	Malo kaliberno in lahko orožje
<b>MANPADS</b>	Lahi prenosni proti letalski sistemi

## **Priloga 2**

Prikaz tabel in skic

Tabela 1      Napoved letne rasti števila potnikov v letalskem  
prevozništvu

str. 43

Tabela 2      Število terorističnih napadov v EU v letu 2006 po

	vrstah terorizma	str. 112
Tabela 3	Število teroristov na prestajanju zaporne kazni v zaporih držav člani EU v letu 2006 po vrstah terorizma	str. 114
Slika 1	Območje Scengenskega sporazuma	str. 126

## **LITERATURA IN VIRI**

1. Aharoni Y. (2002): European Air Transportation: Integration, globalization and structural changes. Westport, London.
2. Ambrož M. (2005): Sociologija turizma: izhodišča za preučevanje mobilnih kultur. Turistika - Visoka šola za turizem.



3. Archik K. (2005): US-EU Cooperation Against Terrorism, Congressional Research Service.
4. Balzacq T. in Carrera S.(2005): The EU's Fight against International Terrorism, London.
5. Bensahel N. (2003): The Counterterror Coalitions: Cooperation with Europe, NATO and the European Union. Rand Project Air Force.
6. Berenskoetter F. (2005): Mapping the Mind Gap: A comparison of US and European Security Strategies, Security Dialogue, volume 36.
7. Blunden M. (1998): Science and Mythology in the making of Defense Policy, London.
8. Bono G. (2004): The Role of the EU in External Crisis Management, International Peacekeeping, volume 11, number 3, A Frank Cass Journal.
9. Boer den M. (2003): 9/11 and the Europeisation of Anti-Terrorism Policy. Policy Papers No. 6 Gropement d' Etude set de Recherches Notre Europe, Paris.
10. Böhm W. (2007): Opa, Evropa, kako deluje EU, SVEZ, Ljubljana.
11. Burian D. (1999): Schengen v praksi, MNZ, Ljubljana.
12. Buzan, W. in Wilde D. (1998): Security: an new framework for analysis, Linne Rienner Publisher, London.
13. Capell K. (2002): Renegade Ryanair. Business Week, European edition.
14. Chalk P. (2000): The Third Pillar on Judicial and Home Affairs Cooperation, Anti-terrorist Cooperation, Dartmouth Publishing.
15. Crenshaw M. (1981): The causes of terrorism, Comparative politics.
16. Cronin (A.) K. (2004): Behind the Curve: Globalization and International Terrorism, The MIT Press.
17. Čomić, D. (1990): Psihologija turizma. NIP Turistička štampa, Beograd.
18. Davidson L. (2003): Islamic Fundamentalism. Greenwood Press, Westport.
19. Delpech, T. (2002): International terrorism and Europe, Chaliot Papers No. 56.
20. Dimitrijević V. (1973): Pojam sigurnosti u mednarodnim odnosima, Beograd.
21. Dimitrijević V. (2000): Terorizam, K. V. S., Beograd.
22. Dittrich M. (2005): Facing the global Terrorist threat a European response, European Policy Centre.
23. Dobovšek M. (2002): EU proti terorizmu. Pravna praksa-časopis za pravna vprašanja 21 (7).
24. Dolenc R. (2007) Boj proti terorizmu na ravni EU, Revija Obramba št. 3, Ljubljana

25. Florjančič J. Jesenko J. Benčič M. (1998): Management v turizmu 2, Kranj, Založba moderna organizacija.
26. Geršak T. (1995): Nato njegova preobrazba in Slovenija, Defensor Ljubljana.
27. Gnesotto N. (2004): Security and Defence Policy. The first five years 1999-2004, Institute for Security Studies.
28. Grizold A. (2001): Nekaj izzivov gradnji varnostne arhitekture v Evropi danes. Teorije in praksa, letnik 37, št. 5, FDV, Ljubljana.
29. Gregory F. (2005): The EU Response to 9/11. A Case study of International Roles and Policy Processes with Special Reference to Issues of Accountability and human Rights, Volume 17.
30. Haralambos, M. Holborn, M. (1999): Sociologija. Teme in pogledi. Državna založbe Slovenije, Ljubljana.
31. Habeman A. (2001): Aktualna vprašanja mednarodnega terorizma. Diplomsko delo. FDV Ljubljana.
32. Hawkins, E.D. Hudman, E.L. (1989): Tourism in contemporary society. Prentice Hall, Engelwood Cliffs, New Jersey.
33. Halliday F. (2005): The Middle EAST in International Relations. Cambridge University Press, Cambridge.
34. Hewedy A. (1989): Militarizacijon and Security in the Middle East, Printer Publisher London.
35. Hesse, H. (1999): Popotovanje, Cankarjeva založba, Ljubljana.
36. Hunziker W. Krapf K. (1942): Grundniss der Allgemeinen remdenverkehrslehre, Zürich.
37. Huntington S. (2000): The Clash of Civilizations? The Globalization Reader, Blackwell Publishers, Oxford.
38. Hill C. (2002): EU Foreing Policy since 11 September 2001, Cambridge.
39. Jenkins, M. Brian, (1990): International Terrorism: The Other World War, St. Martin,s Press, Nev York.
40. Kotler P. (1991): Analysisism, Planing, Implementation and Control, Marketing.
41. -Krautberger M. (2001): Letalski transport: strah pred letenjem ni edini krivec, Gospodarski vestnik, Ljubljana.
42. Krek J. (2002): Problemi v letalskem prevozništvu: primer Swissair. Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
43. Lasič K. (2005): Terorizem kot izziv kazenskega prava. Vojaško šolski zbornik 4 MORS, Ljubljana.
44. Laqueur, W. (1977): Terrorism, Boston – Toronto.

45. Lešnik, R. (1982): Prosti čas: delo, človek, družba, vzgoja. Založba obzorja Maribor.
46. -Leksikon Cankarjeve založbe (1988) Cankarjeva založba, Ljubljana.
47. Melleuish G. (2005): Globalised Religions for a Globalised World. Sage Publications, London.
48. Mangold P. (1990): National Security and International Relations, London.
49. Mitchene D. (2001): European Airlines Commerce Long-Awaited Restructuring. The Wall Street Journal Europe, Bruselj.
50. Milić V. (1965): Sociološki metod, Beograd, Nolit.
51. Miklavčič M. (2006): O globalni varnosti in turizmu v Sloveniji, Turistične zveza Slovenije.
52. Newman D.M. (2000): Sociology, Pine Forge Press, California.
53. Nobilo M. (1988): Pojam sigurnosti u terminologiji medunarodnih odnosa, Politčka misao.
54. Ortega M. (2005): Petrsbeg tasks and missions for the EU military forces, Institute for National Stratgic Studies.
55. OSCE Priročnik (2005): Slovenija, MZZ, Ljubljana.
56. OSCE-Pariška povelja za novo Evropo (1991): Slovenija, MZZ, Ljubljana.
57. Peers S. (2003): EU Responses to Terorism International and Comparative Law Quaterly, Št.1, Oxford Journals, Oxford.
58. Planina J. (1997): Ekonomika Turizma, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
59. Planina J. (1993): Poslovanje turističnih podjetij, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
60. Prug A. (1993): Internacionalizacija terorizma in boja proti njemu v Revija Policija, MNZ RS, št. 2.
61. Pobegalo F. (1991), Specifičnost turistične sezone leta 1991, Ljubljana, Lipov List.
62. Pavlin B. (2001): Čedalje globlja kriza evropskih prevoznikov, Gospodarski vestnik, Ljubljana.
63. Prezelj I. (2005): Medresorsko sodelovanje in koordiniranje pri kriznem upravljanju. Sodobno vojaštvo in družba, FDV, Ljubljana.
64. -Radić A. Ivančić N. (1995): Turizam i rat, Inštitut za turizem Zagreb.
65. -Repovž L. (1992): Finančna sanacija podjetja, Ekonomska fakulteta Ljubljana.
66. Richter L. Waugh W. (1986): Terrorism and tourism as logical companions, Tourism Management, London.

67. Quille R. (2004): The European Security Strategy: A Framework for EU security interest? V: International Peacekeeping, volume 11, A Frank Cass Journal.
68. Qualke, A. (1996): The age of terrorism and international political System, I.B. Tauris Publishes, London.
69. Strojín, T. (1982): Prosti čas. Delavska enotnost, Ljubljana.
70. Statistične informacije (2004): Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana.
71. Simmel G. (2006): The Sociology of Georg Simmel
72. Sirše J. Vrtačnik I. Pobegalo N. (1993): Strategija razvoja Slovenskega turizma, Ljubljana.
73. Statistične informacije (2006): Zavod republike Slovenije za statistiko, Ljubljana.
74. Statistični letopis Slovenije (2006): Zavod republike Slovenije za statistiko, Ljubljana.
75. Sluga N. (2005): Evropa in terorizem. Diplomsko delo. Pravna fakulteta Ljubljana.
76. -Scruton R. (2002): The West and the Rest; Globalization and the Terrorist Threat. Continuum, London.
77. Stregar A. (2001): Letijo le če se splača, Delo 17.10. Ljubljana.
78. Schmitt B. (2005): Defence Expenditure, Institute for security Studies.
79. Švarc D. (2004): Unija v boju proti terorizmu. Evropsko pravo in praksa 2 Papers, No. 6, Gropement d' Etude set de Recherches Notre Europe, Paris.
80. Schaefer M. (2004): NATO and ESDP: Shaping the European Pillar of a Security Interest, A Frank Cass Journal.
81. Thieux, L. (2004): European Security and Global Terrorism the Strategic Aftermath of the Madrid Bombings, Perspectives, Prague.
82. Theobald, W. (1994): Global Tourism: The next decade. British Library Cataloguing in Publication Data, Oxford.
83. Toš N. (1988): Metode družboslovnega raziskovanja, Ljubljana, DZS.
84. Toš N. (2005): Vrednote Slovencev in Evropejcev FDV.
85. Ulirksen S. (2004): Requitements for Future Eropean Military Strategies and Force Structures, A Frank Cass Journal.
86. -Ustanovna listina OZN (1992): Društvo za združene narode za Republiko Slovenijo, Ljubljana.
87. Vukonić B. (1993): Turizam u vihoru rata, Zagreb, Mate d.o.o.
88. Vincze H. (2002): The European Unions Rspnse to the September 11 Events, Chartapress, Budapest.
89. Vries de G. (2004b): Terroism Financial Times, 30. November 2004.

90. Vries de G. (2005): Note to the European Council, 16.junij 2005.

## Viri

1. OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century, OSCE, (2005) <http://www.osce.org>
2. Proti teroristične konvencije OZN <http://www.un.org/englich/>
3. Declaration on combating terrorism, European Council, 25.March. <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/eu-terr-decl.pdf>.
4. Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brusel, 12. December 2003; <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
5. Strategija EU za boj proti terorizmu, Bruselj, 30. november 2005. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/05/st14469-re04.sl05.pdf>.
6. The EU Counter-Terrorism Strategy, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/o5/st14/st14469-re04.en05.pdf>
7. EU Plan of Action on Combating Terrorism, <http://ue.eu.int/uedocs/csmUpload/pdf,1.6.2002>.
8. EU Plan of action on Combating Terrorism- Update <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/79.pdf,1.6.2005> in [http://europa.eu.council/off/conclu/oct99/oct99\\_en.htm#external](http://europa.eu.council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm#external).
9. EU Plan of Action on Combating Terrorism- Update [http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/4797Conceptual\\_ESDP.pdf-,10.10.2005](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/4797Conceptual_ESDP.pdf-,10.10.2005)).
10. Hague Programme, <http://www.statewatch.org/news/2004/oct/hague-programme-draft.pdf,12.7.2005>.
11. EU-US Declaration on Combating Terrorism [Http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/us/sum06\\_04/decl\\_terr.pdf,23.6.2005](Http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/sum06_04/decl_terr.pdf,23.6.2005).
12. The Schengen Information System: Convention from 19.June 1990 Applying the Schengen Agreement of 14. June between the Government 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, <http://w4u.eexi.gr/-antbos/body4.htm> z dne 4.11.2002.
13. Introduction Convention from 19. june 1990 Applying the Schengen Agreement of 14. June between the Government 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, <http://w4u.eexi.gr/-antbos/scheintr.htm> z dne 4.11.2002.

14. Summary of remarks by Javier Solana on terrorism and Intelligence Co-operation, Luxemburg, 8 June 2004, Justice and Home Affairs Council meeting, [www.ue.int/solana](http://www.ue.int/solana)
15. Okvirni sklep EU z dne 13. junija 2002 o boju proti terorizmu (2002/475/PNZ) <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LxUriServ.do?uri=LELEX:32002Fo475:SL:HTML> (29. september 2005).
16. Okvirni sklep EU z dne 13. junija 2002 o evropskem pripornem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami (2002/584/PNZ) <http://europa.eu.int/eur-lex/sl/dd/docs/2002/32002F0584-SL.doc> (29. september 2005).
17. Okvirni sklep EU z dne 13. junija 2002 o skupnih preiskovalnih skupinah (2002/465/PNZ) <http://europa.eu.int/eur-lex/sl/dd/docs/2002/32002F0465-SL.doc> (9. oktobra 2005).
18. 13. June 2002 Council Framework Decision on combating terrorism, OJ L 164, 22. June 2002. <http://ec.europa.eu/int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0475:SL:HTML>.
19. Sklep EU z dne 28 februarja 2002 o ustanovitvi Evrojusta.
20. Sklep Sveta z dne 19. decembra 2002 o izvajanju posebnih ukrepov za policijsko in sodno sodelovanje v boju proti terorizmu (2002/48/PNZ) ) <http://europa.eu.int/eur-lex/sl/dd/docs/2002/32002D0178-SL.doc> (9. oktober 2005).
21. Okvirni sklep sveta 2003/577/PNZ z dne 22. julija 2003 o izvrševanju sklepov o zasegu premoženja ali dokazov v Evropski uniji. (UL L 196 z dne 2. avgusta 2003, str. 45) [http://ec.europa.eu/justice/home/fsj/criminal/fsj\\_criminal\\_extradition\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/home/fsj/criminal/fsj_criminal_extradition_en.htm).
22. Sklep Sveta z dne 26. junija 1996 o ustanovitvi Europol - <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=legaconv> (12. december 2005).
23. Europol Convention and the Protokol on the Privileges..... <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/CM6337.pdf> (12. december 2005).
24. Sklep Sveta z dne 28. februarja 2002 o ustanovitvi Evrojusta (2002/187/PNZ) <http://europa.EU.int/eur-lex/sl/dd/docs/2002/32002DO187-SL.doc> (9. oktobra 2005).
25. Council Decision on the implementation of specific measures on police and judicial co-operation to combat terrorism, in accordance with article 4 of common Position 2001/931/CFSP, OJ L 16, 2003/48/JHA. 22. January 2003.

26. Council Decision 2003/48/JHA of 19. December 2002 on the implementation of specific measure for police and judicial cooperation to combat terrorism in accordance with Article of Common Position 2001/031/CFSP-Official Journal L 16 of 22 January 2003),  
<http://eurlex.europa.eu/lexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:016:0068:01:SL:HTML>.
27. Poročilo Komisije Svetu in EU Parlamentu o pripravljenosti in upravljanju s posledicami v boju proti terorizmu (KOM/2004/701). <http://eur-Lex.europ.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0701:SL:HTML>.
28. Poročilo Komisije Svetu in EU Parlamentu o varovanju kritične infrastrukture v boju proti terorizmu (KOM/2004/702) <http://eur-lex.europ.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0702:SL:HTML>.
29. Zahteve temeljnih človekovih pravic v okviru ukrepov za preprečevanje nasilne radikalizacije in novačenje možnih teroristov  
[http://www.europa.eu.int/comm/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm).
30. Direktiva Evropskega sveta o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma z dne 26.10.2005. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2005/1\\_309/1\\_30920051125sl00150036.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2005/1_309/1_30920051125sl00150036.pdf).
31. Poročilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu o terorističnem napadu v Madridu <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0700:SL:HTML>.
32. Pogodba o ustavi za Evropo <http://europa.eu.int/constitution/index-sl.htm> (12. aprila 2006) -  
[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/CFSP/doc/com\\_01\\_521.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/CFSP/doc/com_01_521.pdf), 13.5.2005
33. Okvirni sklep sveta 2003/577/PNZ z dne 22. julija 2003 o izvrševanju sklepov o zasegu premoženja ali dokazov v Evropski uniji. (UL L 196 z dne 2. avgusta 2003, str. 45)
34. Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29.6.2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL L 180, 19.7.2000, st. 22)
35. Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 2. 11.2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2.12.2000, st. 303.)
36. Listina EU o temeljnih pravicah, 2000- UL C 364, 7.12.2000
37. Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 97/36/ES z dne 30.6.1997 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju dejavnosti razširjanja televizijskih programov (Direktiva o TV brez meja)

38. Direktiva 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8.1.2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja n notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju -UL L 178, 17.7.2000 str. 1).
39. Predlog sveta Evropskega Parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa »Državljeni za Evropo« za spodbujanje dejavnega evropskega državljanstva za obdobje 2007-2013- COM(2005) 116, 6.4.2005.
40. Poročilo Komisiji, Svetu in Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij – Skupna agenda za vključevanje -okvir za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropski uniji – COM(2005) 389, 1.9.2005.
41. EUMC – Izkušnje priseljencev z rasizmom in diskriminacijo in mnenje št. 3-2005 od 23.8.2005
42. Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski Uniji [http://www.uredni-list.si/priloge/RS\\_2004-027-00024-MP-P016-0000.PDF](http://www.uredni-list.si/priloge/RS_2004-027-00024-MP-P016-0000.PDF) (8. septembra 2006)
43. Maastricht- 2003 OSCE Decisions str. 17-28, SEC.DOC/1/04 May 2004
44. Bukarešta-2001 OSCE Decisions str. 12-18, SEC.DOC/1/02 April 2002
45. Maastricht- 2003 OSCE Decisions, SEC.DOC/1/04, May 2004, odločitev FSC 503 in -PC Decisions 561 od 25.9.2003 za priročnik Best practice guides on SALW
46. Maastricht- 2003 OSCE Decisions, SEC.DOC/1/04, May 2004, OSCE Dokumant on Stockpiles of Conventional Ammunition
47. Odločitev Ministerskega sveta OVSE 2004 v Sofiji OSCE, št. 7/03, Man-Portable Air Defence Systems
48. Odločitev Ministerskega sveta OVSE 2004 v Sofiji OSCE, standard Elements, of End-User Certificates and Verification Procedures for SALW Export