

Vzpostavitev proaktivno usmerjene kriminalistično-obveščevalne dejavnosti v državah Evropske unije

Damjan Potparič*

Anton Dvoršek**

V prispevku s kvalitativno deskriptivno analizo ugotovljamo, kakšne so sestavine kriminalistično-obveščevalne dejavnosti, priložnosti in ovire ob njenem vključevanju v notranjo varnostno arhitekturo EU. Koncept (kriminalistične) obveščevalne dejavnosti je relativno nov in na njegovi podlagi je nastal model kriminalistično-obveščevalno vodene policijske dejavnosti. Države članice in pristojni organi EU so spoznali pomembnost vzpostavljanja obveščevalno vodene policijske dejavnosti, saj v delo policijskih organov prinaša proaktivnost. Prenos novega modela policijske dejavnosti v prakso predstavlja evropski kriminalistično-obveščevalni model. Ugotovljamo, da lahko učinkovito deluje le, če države članice podpirajo načela, na katerih je zasnovan. To pomeni najprej temeljno razumevanje novega koncepta v državah članicah, da bo poznejše izvajanje v praksi učinkovito. Države članice, ki še nimajo vzpostavljene kriminalistično-obveščevalne dejavnosti, morajo torej najprej poskrbeti za oblikovanje sistema (kriminalistično-obveščevalne dejavnosti na državni ravni), katerega sestavni del je tudi sistem izmenjave informacij in kriminalistično-obveščevalnih podatkov. Šele nato bodo mogoči kakovostni kriminalistično-obveščevalni izdelki. Nova spoznanja so uporabna za Slovenijo in druge (nove) članice EU, ki še niso oblikovale koncepta kriminalistično-obveščevalne dejavnosti oziroma modela obveščevalno vodene policijske dejavnosti.

Ključne besede: kriminalistično-obveščevalna dejavnost, obveščevalno vodena policijska dejavnost, evropski kriminalistično-obveščevalni model, izmenjava informacij in kriminalistično-obveščevalnih podatkov, proaktivno policijsko delo, EU, kriminalistična analitika.

UDK: 343.98 + 355.40 : 061.1 EU

1 Uvod

Hitre spremembe kriminalne dejavnosti, ki danes postaja vse bolj mednarodna in organizirana, zahtevajo od organov odkrivanja in pregona inovativnost pri oblikovanju konceptov in strategij učinkovitega omejevanja. Taka novost je med drugim kriminalistično-obveščevalna dejavnost in iz nje razvijajoči se model obveščevalno vodene policijske dejavnosti. Njegove uporabnosti so se kmalu zavedli tudi v Evropski uniji. S Haaškim programom za krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji, ki ga je sprejel Evropski svet leta 2004, so se države članice in Komisija dejavno lotili oblikovanja proaktivnega načina omejevanja hujših oblik kriminalitete, katerega temelj so kriminalistično-obveščevalni podatki. Temu je namenjeno tudi oblikovanje kriminalistično-obveščevalnega

modela (ECIM – European criminal intelligence model), ki temelji na načelih obveščevalno vodene policijske dejavnosti (Intelligence led policing – ILP) (Brady, 2007 a: 17).

Delovanja modela v EU pa ne morejo zagotavljati kriminalistično-obveščevalni podatki sami po sebi, temveč je pomembna predvsem njihova izmenjava, kar pomeni, da morajo biti podatki dostopni pristojnim organom držav članic in Europolu, ki jih potrebujejo za opravljanje svojih zakonitih nalog. Zaradi vzpostavitve okolja, v katerem se informacije in kriminalistično-obveščevalni podatki lahko neovirano izmenjavajo, je bilo v Haaški program vključeno inovativno načelo dostopnosti do informacij in kriminalistično-obveščevalnih podatkov. Z uresničevanjem načela dostopnosti je nastala pravna podlaga za obvezno izmenjavo med državami članicami, s čimer se postopoma odpravlja ena največjih pomanjkljivosti dosedanje izmenjave, ki ni delovala, ker taka obveznost ni bila predpisana (Potparič, 444–445).

Po drugi strani pa se je treba zavedati, da je za učinkovito omejevanje hujših oblik mednarodne kriminalitete treba zagotoviti združljivost med kriminalistično-obveščevalno dejavnostjo na državni ravni v državah članicah in kriminalistič-

* Damjan Potparič, univ. dipl. obramboslovec, spec. kriminalističnega preiskovanja, vodja Nacionalne enote Europolu v Upravi kriminalistične policije, študent doktorskega programa na Fakulteti za varnostne vede, Univerza v Mariboru.

** Anton Dvoršek, doktor prava, izr. prof. za kriminalistiko, Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru.

no-obveščevalno dejavnostjo na ravni EU. To se lahko doseže, če države članice dejavno podpirajo načela, na katerih je zasnovan ECIM, kar pomeni, da je ta načela treba uresničevati na ravni države.

Bistvene sestavine kriminalistično-obveščevalne dejavnosti se oblikujejo v model obveščevalno vodene policijske dejavnosti. Nov model je izpopolnitev dosedanjih, njegovih prednosti pa se zaveda tudi Europol, saj dejavnosti za ugotavljanje trenutnih in prihodnjih groženj in prepoznavanje vrzeli pri skupnem razumevanju groženj organizirane kriminalitete vzpostavljajo podlago za proaktivno in usklajeno delovanje organov kazenskega pregona v okviru ECIM-a (Saccone, 9–10). Vse to pa obeta večjo učinkovitost pri omejevanju hujših oblik mednarodne kriminalitete v EU.

Ugotovitve so pomembne tudi za Slovenijo, ki so jo leta 2006 ocenili strokovnjaki EU kot državo, ki nima vzpostavljenega koncepta policijskega dela na podlagi kriminalistično-obveščevalnih podatkov, ki bi omogočal proaktiven način omejevanja kriminalitete (Rezolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2007–2011, 2007). Sedanja reorganizacija (kriminalistične) policije¹ se kaže kot dobra priložnost, da v delo slovenske kriminalistične policije vključimo tudi spoznanja in dobre prakse kriminalistične obveščevalne dejavnosti.

2 Kriminalistično-obveščevalna dejavnost kot nova zasnova policijske dejavnosti pri omejevanju kriminalitete

Koncept kriminalistično-obveščevalne dejavnosti je relativno nov način kriminalističnega dela, ki se je razvil na angleškem govornem območju kot odgovor na neučinkovitost obstoječih. Kriminalistično-obveščevalna dejavnost je policijska (preiskovalna) dejavnost in filozofija, katere temelji so organizirano zajemanje podatkov, njihovo analiziranje in vrednotenje zaradi učinkovitega omejevanja kriminalitete na vseh ravneh.

¹ Mislimo na organizacijske spremembe v kriminalistični policiji, ki jih bo prineslo oblikovanje nacionalnega preiskovalnega biroja, ki bo namenjen preiskovanju najhujših oblik (gospodarske) kriminalitete, in na organizacijske spremembe v policiji kot celoti, ki jih je napovedalo Ministrstvo za notranje zadeve RS in naj bi bile ob koncu leta 2009 v sklepni fazi (Karba, 2009). Oblikovanje modela obveščevalno vodene policijske dejavnosti se ne nanaša samo na kriminalistično policijo, saj se kriminalistično-obveščevalna dejavnost nanaša tudi na podporne dejavnosti celotne policije, zlasti njeno informacijsko dejavnost. Prav zato so sedanje načrtovane spremembe primerna priložnost za uvajanje novega modela.

Mednarodno združenje šefov policij (International Association of Chiefs of Police – IACP) opredeljuje kriminalistično-obveščevalno dejavnost kot policijsko dejavnost, katere poslanstvo je zakonito zbiranje informacij iz vseh razpoložljivih virov ter njihovo analiziranje zaradi zagotavljanja taktičnih in strateških kriminalistično-obveščevalnih podatkov² o obstoju, identiteti ter razpoložljivih sredstvih oseb in združb, ki so osumljene kaznivih dejanj, s čimer naj bi se izboljšali preprečevanje in omejevanje kriminalitete ter lažje dosegali cilji in prednostne naloge, ki jih uresničuje policijska organizacija. Končni izdelek je kriminalistično-obveščevalni podatek, ki vsebuje združeno in analizirano informacijo, poslano končnemu uporabniku zaradi predvidevanja, preprečevanja ali nadzora kriminalnih dejavnosti (IACP v Peterson, 2005: 39–40).

Vidimo torej, da je kriminalistično-obveščevalna dejavnost v bistvu dejavnost, ki zajema več stopenj. Zaradi tega se je za izvajanje kriminalistično-obveščevalne dejavnosti razvil obveščevalni cikel s šestimi stopnjami: usmerjanje (opredelitev nalog), zbiranje podatkov; vrednotenje podatkov (ocena verodostojnosti vira in kakovosti informacije); obdelava (urejanje zbranih podatkov v format, primeren za dostop in analiziranje); analiziranje; razširjanje (pošiljanje uporabnikom) (Europol, 2000). Opozoriti je treba, da različni strokovnjaki delijo obveščevalni cikel na različno število stopenj, in sicer zaradi tega, ker celoten postopek, zlasti analiziranje, različno podrobno razčlenijo. Harfield in Harfield (2008: 63–65) na primer razdelita obveščevalni cikel na šest stopenj, in sicer na usmerjanje, zbiranje, vrednotenje, analiziranje in razširjanje. V primerjavi z Europolovim obveščevalnim ciklusom je tu obdelava podatkov zajeta v analiziranju. Po drugi strani pa Carter (2004: 63–64) začne obveščevalni cikel z zbiranjem, ki mu sledijo vrednotenje, obdelava, analiziranje, poročanje in razširjanje. Morda je obveščevalni cikel, ki ne vsebuje usmerjanja, še najbolj značilen za začetna obdobja kriminalistično-obveščevalne dejavnosti ter za manj razvite modele kriminalistično-obveščevalne dejavnosti, ko vodstveno osebje ni izrazito vpeto v obveščevalni cikel z dajanjem navodil glede problematike, o kateri naj bi se okrepljeno zbirale informacije. Obveščevalni cikel brez usmerjanja tako zagotavlja izvajanje neprekinjenega zajemanja vseh informacij, ki nam z drugimi fazami, zlasti analiziranjem, daje neko novo znanje. To novo znanje se končnim uporabnikom nato daje v obliki poročanja, rutinskega posredovanja obveščevalnih izdelkov ali pa kot kriminalistično-obveščevalni izdelek, ki je odgovor na posamez-

² Taktični kriminalistično-obveščevalni podatki neposredno usmerjajo kriminalistične preiskave in s tem prispevajo k njihovem uspešnemu koncu, medtem ko so strateški kriminalistično-obveščevalni podatki namenjeni širšemu in dolgoročnejšemu pogledu na kriminalno okolje ter so podlaga za načrtovanje in razporejanje razpoložljivih sredstev (Peterson, 2005: 3).

no izvedbeno zaprosilo. Podobno kot Carter tudi Dobovšek (2009: 180) izpusti usmerjanje in obveščevalni cikel razume kot zbiranje, vrednotenje, primerjanje s podobnimi podatki, analiziranje, razporejanje (pošiljanje poročil uporabniku) in ponovno vrednotenje (odpravljanje slabosti). Ugotovimo lahko, da so si različne razlage obveščevalnih ciklusov med seboj precej podobne. Glavne faze obveščevalnega ciklusa so zbiranje, analiziranje in pošiljanje (razširjanje in razporejanje) kriminalistično-obveščevalnih podatkov končnim uporabnikom, pri tem pa učinkovitost celotnega ciklusa izboljšujejo usmerjanje, vrednotenje podatkov in vrednotenje ciklusa.

Dejstvo je, da je kriminalistično-obveščevalno delo relativno nova veda v policijski dejavnosti in da si v primerjavi z vojsko, v kateri so obveščevalni podatki edini temelj pri sprejemanju odločitev, v marsikateri policiji s težavo utrjuje svoj položaj. Ena glavnih težav je, da vodstveno osebje v organizacijah, v katerih šele vzpostavljajo kriminalistično-obveščevalni sistem, ne razume v celoti kriminalistično-obveščevalnega postopka in njegovega ustroja. Po mnenju Ratcliffa (2004: 7) vodilni v policiji v primerjavi z uporabniki v vojski, ki so usposobljeni za razlago obveščevalnih izdelkov, ne znajo ceniti vrednosti in tudi ne uporabljati kriminalistično-obveščevalnih izdelkov. Osborne (2008) ugotavlja, da dober vojaški poveljnik ne bi nikoli sprejel svoje odločitve o spopadu brez pridobitve vseh dostopnih informacij in obveščevalnih podatkov, po drugi strani pa mnogi policijski šefi ne vidijo vrednosti kriminalistično-obveščevalnih podatkov in svoje odločitve sprejemajo na podlagi slutenj, tradicij in pritiskov javnosti. Tako je strateško odločanje praviloma postavljeno na stranski tir, saj so policijski menedžerji neprestano v položaju, ki od njih zahteva odzivanje na obstoječe krize.

Vsekakor pa kriminalistično-obveščevalna dejavnost ni nekaj, kar se lahko vzpostavi čez noč, saj je sestavljena iz številnih delov, ki so šele združeni v celoto učinkovit sistem kriminalistično-obveščevalne dejavnosti. Pregled zgodovinskega razvoja kriminalistično-obveščevalne dejavnosti v Veliki Britaniji nam omogoča, da lažje razumemo celoten mozaik vseh dejavnosti, ki jih je treba urediti pri vzpostavljanju kriminalistično-obveščevalne dejavnosti.

V Veliki Britaniji si je kriminalistično-obveščevalna dejavnost začela utirati pot v policijo konec 19. stoletja, ko so vodstvena delovna mesta v policiji zasedli ljudje, ki so imeli izkušnje z obveščevalnim delom v vojski. Pomemben mejnik pri uvajanju novega koncepta je leto 1920, ko začnejo policijski preiskovalni oddelki vzpostavljati kartične sezname lokalnih storilcev kaznivih dejanj v premoženjski kriminaliteti in podatkovni zbirki prepovedanih drog. Takoj po 2. svetovni vojni je bila ustanovljena posebna enota, ki je s pomočjo infiltracije v kriminalne združbe zbirala informacije, ki so pripeljale do

številnih uspešnih prijetij. Zaradi novih oblik kriminala so v letu 1954 ustanovili kriminalistično-obveščevalne oddelke, ki so se specializirali za posamezne vrste kriminalitete. Leta 1960 se je začelo združevanje kriminalistično-obveščevalnih zmogljivosti različnih policijskih služb, kar je pripeljalo do ustanovitve nove kriminalistično-obveščevalne enote (C 11), katere naloga je bila zbiranje, razvrščanje in razširjanje kriminalistično-obveščevalnih podatkov. Geslo te nove enote je bilo »kriminalci, ne kriminal«. Na podlagi razvoja zbirke poročil o prepovedanih drogah, ki je bila vzpostavljena 1920, je bila v letu 1960 vzpostavljena zbirka obveščevalnih podatkov v notranjem ministrstvu. Za to področje so zaposlili civilne osebe, ki so se ukvarjale z urejanjem, razvrščanjem in posodabljanjem obveščevalnih podatkov. Pri svojem delu so tudi izdelovali povzetke obveščevalnih podatkov iz različnih virov, med drugim tudi iz Interpolovih poročil. Nadaljnje kriminalistično-obveščevalne dejavnosti so pripeljale do oblikovanja nacionalne zbirke podatkov, ki je vsebovala podatke o prepovedanih drogah, dele podatkov enote C 11 in Interpolove podatke. Od leta 1970 so skoraj v vseh policijskih enotah ustanovljene strokovne enote za kriminalistično-obveščevalno dejavnost. Izdelani so bili standardi za ustanavljanje kriminalistično-obveščevalnih enot v policijskih enotah, ki so bile odgovorne za razvoj kriminalistično-obveščevalne dejavnosti. Posodobil se je sistem upravljanja informatorjev, analitika se je dvignila na višjo kakovostno raven, začela se je prepoznavna uporabnost informacij iz odprtih virov. Na podlagi spoznanj o povezanosti kriminalistično-obveščevalnih podatkov, upravljanja informacij in projektnega vodenja se je začelo leta 1984 v policijske enote uvajati načrtovanje. Pripravljen je bil obsežen projekt za postavitev kriminalistično-obveščevalne dejavnosti kot najpomembnejšega dela kriminalističnih preiskav. Leta 1991 je bil vzpostavljen projekt, ki je bil namenjen razvoju strokovnosti pri uporabi informacij, pridobljenih iz tajnega opazovanja, kriminalistično-obveščevalnih podatkov, informatorjev in drugih virov informacij, ki lahko prispevajo k prijemu storilcev med izvajanjem kriminalnih dejanj. Projekt je za svoje geslo uporabil geslo »kriminalistično-obveščevalni podatek je informacija, izdelana za ukrepanje«. Ambicije glede združevanja kriminalistično-obveščevalnih podatkov oziroma kriminalistično-obveščevalne dejavnosti od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor so bile dosežene s postavitvijo nacionalnega kriminalistično-obveščevalnega modela (The National Intelligence Model), ki vključuje lokalno, regionalno in mednarodno raven (Grieve, 2004; Grieve, 2008; James, 2003).

Bistveno za učinkovito vzpostavljanje kriminalistično-obveščevalne dejavnosti je, da vodstvo uradno sprejema kriminalistično-obveščevalno dejavnost kot prednostno nalogo, za katero so na voljo tudi sredstva. Prav tako je pomembno, da je tudi samo vodstvo usposobljeno in pripravljeno za način delovanja, ko sprejemanje odločitev temelji na kriminalistično-

obveščevalnih podatkih (Schneider, 1994: 417), kar nam potrjujejo tudi britanske izkušnje. Pogosta napaka vodstvenega osebja v policiji je, da kriminalistično-obveščevalno dejavnost povezuje samo z neko fazo v obveščevalnem ciklusu, v praksi je to najpogosteje zbiranje podatkov, ko se vzpostavljen sistem pridobivanja informacij s pomočjo informatorjev ter njihovega vnosa v obstoječe informacijske sisteme razume kot dejansko vzpostavljen sistem kriminalistično-obveščevalne dejavnosti. Po drugi strani pa se včasih daje prevelik poudarek analizirani oziroma analitični strukturi, ki naj bi sama poskrbela za dotok informacij in njihovo pretvorbo v kriminalistično-obveščevalne podatke, s čimer naj bi bila vzpostavljena kriminalistično-obveščevalna dejavnost, ali pa se prikrite preiskovalne metode, ki so jih nekoč uporabljale predvsem obveščevalne službe, danes pa so nekaj povsem vsakdanjega v kriminalistični policiji, razumejo (Pivljakovič in Podbregar, 2009) kot že vzpostavljen sistem obveščevalne dejavnosti v policiji.

Pri vzpostavljanju kriminalistično-obveščevalne dejavnosti je pomembna vzpostavitev položajev obveščevalnih policijskih uradnikov, ki naj bi bili postavljeni v vodstvu organizacije (Schneider, 1994; IACP, 2002; Harfield in Harfield, 2008; Peterson, 2005) ter poleg svoje osnovne naloge zbiranja podatkov skrbeli tudi za sistemske dejavnosti pri postavljanju in razvoju sistema kriminalistično-obveščevalne dejavnosti.

Pomembno področje, ki ga policija in tožilstvo predstavlja kot tradicionalno najbolj poudarjen del v obveščevalnem procesu (Peterson, 2005: 6) in zahteva še posebno pozornost pri vzpostavljanju kriminalistično-obveščevalnega sistema, je zbiranje podatkov. Prav to je v kriminalistično-obveščevalnem sistemu pozitivna evolucija ulične taktike, ki je spremljala pridobivanje dokazov v konkretnih preiskavah, in prepoznala vrednost, ki jo ima rutinsko zbiranje informacij (Grieve, 2004: 34).

Zbiranje podatkov je sestavljeno iz dveh delov, in sicer rutinskega in usmerjenega zbiranja informacij. Ker je danes mogoč dostop do izredno velikih količin informacij, lahko pride po ugotovitvah raziskav (Harfield in Harfield, 2008: 3) celo do paraliziranja analitičnih prizadevanj za izdelavo kriminalistično-obveščevalnega izdelka. Zato imajo uradniki za kriminalistično-obveščevalno dejavnost nalogo, da prepoznajo vire, ki imajo najverjetneje potrebne podatke in jih usmerjeno zbirajo, pri čemer morajo upoštevati različne zahteve, ki jih morajo izpolnjevati posamezne taktične, operativne ali strateške analize (Harfield in Harfield, 2008: 70).

Usmerjeno zbiranje informacij dopolnjujejo rutinsko zbrane informacije, ki jih zbirajo vsi delavci policije pri svojem rednem delu. Pomembno je, da se vzpostavi sistem sistematičnega rutinskega zbiranja informacij ter uredita hranjenje in razpolaganje s pridobljenimi informacijami. Zavedati se je

treba, da je kriminalistično-obveščevalna dejavnost holistična dejavnost, h kateri prispeva celotna policijska organizacija, v kateri ima vsak zaposleni neposredno ali posredno vlogo v sistemu (Harfield in Harfield, 2008: 9).

Informacije se pridobivajo na različne načine in iz različnih virov, med katerimi se v kriminalistični policiji najpogosteje uporabljajo (Schneider, 1994:405): (1) informacije in obveščevalni podatki s kraja samega; (2) preiskovalci; (3) informatorji; (4) tajne preiskave; (5) tajno opazovanje (fizično in elektronsko); (6) druge operativne enote policije ali obveščevalne službe; (7) druge vladne agencije; (8) javni informacijski viri (mediji, javne podatkovne zbirke, javni registri in evidencе, telefonski imeniki ipd.); (9) zainteresirani državljani, žrtve kaznivih dejanj, pritožbe državljanov, izjave prič, anonimne prijave; (10) znanstvena dela; (11) prijete in zaprte osebe. Tu so navedeni le nekateri najpogosteje uporabljeni viri in načini zbiranja informacij, ki jih danes omejujeta le domišljija preiskovalcev in pravne omejitve (Harfield in Harfield, 2008: 70).

Ureditev sistematičnega zbiranja informacij je torej življenjskega pomena za učinkovito delo policije in kazenskega pravosodja. Le tako se lahko pride do odgovorov na vprašanja kdo, kaj, kdaj, kje, kako in zakaj.

Nič manj pomembno ni, da razpolagamo s kakovostnimi analitičnimi zmogljivostmi, ki nam zagotavljajo pravočasne in kakovostne kriminalistično-obveščevalne izdelke, ki pomagajo usmerjati policijske dejavnosti na taktični, operativni in strateški ravni. Nicholl (2004: 53) ugotavlja, da dobri analitiki igrajo pomembno vlogo že pri opredelitvi nalog, ko lahko pomagajo svojim strankam, ki zaradi pomanjkljivega poznavanja kriminalistično-obveščevalne dejavnosti postavljajo nerazumne zahteve ali pa so njihova pričakovanja popolnoma nerealistična.

Harfield in Harfield (2008: 9) na podlagi svojega poglobljenega dela na področju kriminalistično-obveščevalne dejavnosti navajata nekatera temeljna načela, ki jih je treba upoštevati pri vzpostavljanju ali utrjevanju kriminalistično-obveščevalne strokovnosti:

- kriminalistično-obveščevalno delo se mora izvajati zakonito in sorazmerno;
- zaposleni v policijski organizaciji morajo biti ozaveščeni, usposobljeni in opremljeni za opravljanje svojih vlog v kriminalistično-obveščevalnem procesu;
- varnost in zaupnost sta pomembni prvini pri vzpostavljanju učinkovitega in strokovnega kriminalistično-obveščevalnega okolja;
- organizacijske in partnerske dejavnosti bi morale temeljiti na poznavanju težav in njihovega ozadja, k čemur pri-

spevata razumevanje in pravilna uporaba obveščevalnih podatkov;

- kriminalistično-obveščevalna dejavnost ne izpolnjuje svoje naloge, če njeni izdelki niso uporabljeni;
- učinkovita uporaba kriminalistično-obveščevalne dejavnosti kot orodja zahteva objektivnost in odprtost analitikov in končnih uporabnikov.

2.1 Obveščevalno vodena policijska dejavnost

Na podlagi spoznanja, da povečevanje števila zaposlenih v policiji ni pravi odgovor na hitro naraščanje kriminalitete, se je začela kriminalistično-obveščevalna dejavnost razvijati v smeri koncepta obveščevalno vodene policijske dejavnosti (intelligence-led policing). Pomembna je bila zlasti ugotovitev, da je zaradi vedno večjega neskladja med številom zaposlenih in razpoložljivimi finančnimi sredstvi na eni strani ter stopnjo kriminalitete na drugi strani nujna prednostna naloga urejen sistem ravnanja z informacijami, pridobljenimi na sistematičen način, ter njihova analiza (Flood, 2004: 39–40).

Izraz »intelligence-led policing« oziroma obveščevalno vodena policijska dejavnost izvira iz Velike Britanije in je bil v policijske leksikone zapisan okrog leta 1990. Obveščevalno vodena policijska dejavnost je nastala na podlagi ugotovitve, da policija porabi preveč časa za odzivanje na že storjena kazniva dejanja in da se premalo osredotoča na storilce kaznivih dejanj (<http://jratcliffe.net>).

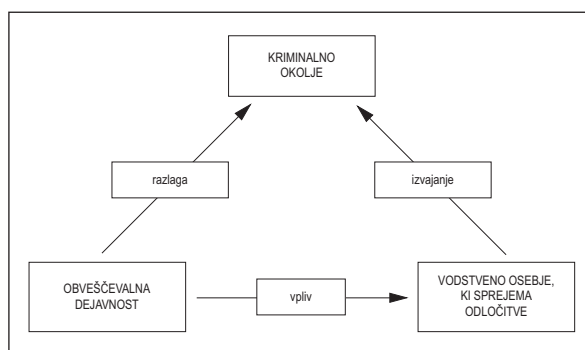
Pri poskusu opredelitve obveščevalno vodene policijske dejavnosti pa Ratcliffe (2008: 79–80) opozarja na težavo, ker strokovnjaki ta koncept opredeljujejo na različne načine. Nekateri razumejo koncept obveščevalno vodene policijske dejavnosti kot novo policijsko strategijo, drugi pa ga povezujejo z obstoječimi strategijami, na primer s strategijo »v reševanje problemov usmerjenega policijskega dela«, strategijo »policijskega dela v skupnosti« in strategijo »CompStat«³. Po drugi strani pa nekateri strokovnjaki opredeljujejo obveščevalno vodeno policijsko dejavnost tako, da jo povežejo z obveščevalnim ciklusom, kar po mnenju Ratcliffa (2008:81) prav

tako ni pravilno, saj je to bolj postopek za analitike in ne toliko poslovni model za policijo. Po njegovem mnenju bi taka opredelitev neupravičeno poudarjala obveščevalno prvino, zamenjala pa bi policijsko dejavnost, ki jo usmerjajo obveščevalni podatki kot zelo pomembno prvino celotnega postopka.

Ratcliffe (2008: 87) ugotavlja, da so za obveščevalno vodeno policijsko dejavnost bistvene te značilnosti:

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

Za lažje razumevanje bistva obveščevalno vodene policijske dejavnosti si oglejmo Ratcliffov »three-i model (interpret, influence, impact)«, ki je poenostavljen opis obveščevalno vodene policijske dejavnosti, čeprav je lahko v resnici veliko bolj zapleten. Tako v realnosti vodstvena raven pogosto usmerja obveščanje, včasih pa je prisoten tudi neizogiben vpliv medijev in politike na sprejemanje odločitev (Ratcliffe, 2004: 8).



»Ivu« model obveščevalno vodene policijske dejavnosti (interpretacija, vpliv, izvajanje) – prirejeno po Ratcliffu (2004)

Model torej poenostavljeno prikazuje obveščevalno vodeno policijsko dejavnost, ko obveščevalna dejavnost dejavno razlaga kriminalno okolje ter vpliva na vodstveno osebje, ki sprejema odločitve tako, da imajo kriminalistično-obveščevalni podatki ključno vlogo pri strateškem usmerjanju organizacije.

³ CompStat je okrajšava za COMpUter STATistics ali COMPARative STATistics. Konec 20. stoletja so v nekaterih policijskih enotah v ZDA in Veliki Britaniji začeli uvajati računalniški sistem, ki je omogočal uporabo grafičnega prikaza posameznih kriminalnih izgedov po času, dnevu in kraju. Program je razkril prej neznan vzorce kriminalnih dejavnosti in omogočil prepoznavo problemov ter njihovo reševanje. CompStat uporablja tudi GIS (geografsko informacijski sistem), s katerim se prepoznavajo problemi na t. i. zemljevidih kriminalnih žarišč. CompStat je filozofija upravljanja ali orodje organizacijskega menedžmenta, ki je bil prvič uporabljen v New Yorku (Clarke in Eck, 2008: 12).

Kot novost je treba omeniti, da koncept obveščevalno vodene policijske dejavnosti odlikuje njegova proaktivna usmerjenost, ki je kakovosten preskok iz dosedanjega tradicionalističnega razumevanja policijskega dela, ki je po svoji naravi pretežno odziven in temelji na rednem patroljiranju, hitrih odzivih na klice občanov, uporabi policistov za kriminalistične preiskave in zanašanje na policijo in pravni sistem, ki naj bi uspešno zatrla kriminalne dejavnosti (Weisburd in Eck v Ratcliffe, 2008: 20). Tak način dela Tilley (2008:373) imenuje »gasilske brigade«, ker policijske enote le »gasijo posamezne požare«, se umaknejo in čakajo na nov dogodek, ki zahteva odziv. Pri takem načinu izvajanja policijske dejavnosti po njegovem ni nič strateškega, prav tako pa v ozadju ni nikakršnih dolgoročnih ciljev, je le gola policijska dejavnost, osredotočena na reševanje zadev tukaj in zdaj. Pri obveščevalno vodeni policijski dejavnosti pa se v primerjavi s tradicionalističnim razumevanjem in uporabo obveščevalne dejavnosti kot izključne podpore posameznih preiskav predvideva uporaba obveščevalnih podatkov pri strateškem načrtovanju in razporejanju razpoložljivih sredstev, s tem pa je narejen preobrat, ko obveščevalna dejavnost vodi preiskovalno dejavnost in ne nasprotno (Ratcliffe, 2008: 88, IACP, 2002: 13).

Omeniti je treba, da je tudi EU prepoznala pomembnost vzpostavljanja proaktivnega policijskega delovanja, ki temelji na načelih obveščevalno vodene policijske dejavnosti in s svojim delovanjem omogoča učinkovito preprečevanje in omejevanje hujših oblik mednarodne kriminalitete v EU. Europolu je bila zato dodeljena vodilna vloga pri obveščevalno vodeni policijski dejavnosti na evropski ravni (Europol, 2008: 31). Toda prehajanje na nov koncept policijskega dela v EU pogosto ne poteka z želeno hitrostjo. Flood (2004: 40) na primer ugotavlja, da je sistem v Veliki Britaniji prepočas sledil standardom obveščevalno vodene policijske dejavnosti predvsem zaradi teh dveh razlogov:

➤ večina policijskih agencij je bila preveč obremenjena s konkretnimi preiskavami, da bi lahko usmerila svoja sredstva v razvoj kriminalistično-obveščevalnih sistemov, tudi če so morda dopuščale možnost, da bi vzpostavitev predvidevanja s pomočjo dobrega kriminalistično-obveščevalnega sistema lahko pripomogla k zmanjšanju stopnje kriminalitete;

➤ za ta korak je potrebna velika stopnja zaupanja, saj zbiranje podatkov in izkoriščanje kriminalistično-obveščevalnih podatkov v policiji nista del tradicije.

Sklenemo lahko, da je za učinkovito uvajanje novega koncepta obveščevalno vodene policijske dejavnosti najprej treba imeti vzpostavljen sistem kriminalistično-obveščevalne dejavnosti, ko so vsi zaposleni ozaveščeni, usposobljeni in opremljeni za opravljanje svojih nalog v kriminalistično-obveščevalnem postopku. Glavno vlogo pri vzpostavljanju novega

koncepta policijske dejavnosti mora odigrati vodstveno osebje, ki mora najprej samo razumeti prednosti novega koncepta in istočasno zagotoviti podporo za vzpostavljanje novega koncepta policijskega dela na vseh ravneh policijske organizacije,⁴ ki dokončno oblikuje razmere, ko kriminalistično-obveščevalna dejavnost vodi preiskovalno dejavnost in ne nasprotno. Glavna sprememba pri prehodu na nov način dela je v tem, da uporaba kriminalistično-obveščevalnih podatkov ni več prepuščena odločitvi končnih uporabnikov oziroma njihovi naključni usposobljenosti, da podatke znajo uporabiti, temveč da preiskovalci svoje odločitve v glavnem sprejemajo na podlagi kriminalistično-obveščevalnih podatkov. To je še posebej izrazito pri vodstvenem osebju, katerega odločitve praviloma temeljijo na kriminalistično-obveščevalnih podatkih, ki so tudi podlaga za določanje prednostnih nalog organizacije. Ratcliffe (2004: 2–3) ugotavlja, da nobena policijska organizacija nima na razpolago neomejenih sredstev za boj proti vsem kriminalnim grožnjam in je zato treba uveljavljati objektivno kriminalistično-obveščevalno in strateško analitično delo, ki v primerjavi z manj objektivnimi pritiski medijev, političnih strank in raznih posameznih družbenih skupin pomaga prepoznavati zapleteno sliko kriminalnega okolja.

3 Vnos novega koncepta v notranjo varnostno arhitekturo Evropske unije

Po terorističnih napadih 11. septembra 2001 v ZDA in 11. marca 2004 v Madridu je postala izmenjava informacij ena najpomembnejših tem v razpravi o varnostni politiki EU. Z Deklaracijo Evropskega Sveta o terorizmu istega leta je bilo naloženo Svetu ministrov, da prouči zakonodajne ukrepe za poenostavitev izmenjave informacij in kriminalistično-obveščevalnih podatkov med organi odkrivanja in pregona držav članic (Varmeulen in drugi, 2005: 8). Komisija je v letu 2004 v zvezi z omenjeno problematiko izdala Uradno sporočilo za Svet in Evropski parlament, v katerem je predlagala ukrepe za izboljšanje pretoka informacij med organi odkrivanja in pregona držav članic. Predlagani ukrepi naj bi povzročili, da bi bile vse informacije, potrebne v boju zoper terorizem in organizirano kriminaliteto, dostopne za vse organe odkrivanja in pregona v EU, ki take informacije potrebujejo za opravljanje svojih nalog. Drugi pomemben cilj je določal, da se pri krepitvi sodelovanja med organi odkrivanja in pregona in pra-

⁴ Opozoriti je treba na to, da se koncept obveščevalno vodene policijske dejavnosti ni razvijal v okviru kriminalistike in tako smo z njim dobili nov poslovni model policijske dejavnosti, ki ni uporaben samo za preprečevanje in omejevanje kriminalitete, temveč tudi za druga področja policijske dejavnosti (Dvoršek in Frangež, 2009). Kljub temu pa strokovna literatura obravnava obveščevalno vodeno policijsko dejavnost največkrat v povezavi s kriminaliteto.

vosodnimi organi vzpostavijo razmere za medsebojno sodelovanje, ki ga bodo usmerjali kriminalistično-obveščevalni podatki, kar pomeni, da odziv pri omejevanju organizirane kriminalitete in terorizma nadomesti proaktivnost. Tretji cilj pa poudarjal krepitev zaupanja med organi odkrivanja in pregona držav članic, kar naj bi dosegli z vzpostavljanjem skupnega vrednostnega sistema, standardov in skupnih politik (Communication from the Commission, 2004).

Začetna prizadevanja so se torej nanašala na možnost za širši dostop do kriminalistično pomembnih informacij za omejevanje terorizma in hujših oblik mednarodne kriminalitete. Nadaljnja prizadevanja pa so pripeljala do oblikovanja Haaškega programa za krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji, v katerem je poudarjena potreba po oblikovanju načina delovanja na podlagi obveščevalnih podatkov. Njegovi bistveni deli so razpoložljivost informacij in dostop do njih, pridobivanje evropskih kriminalistično-obveščevalnih podatkov ter krepitev zaupanja med policijskimi silami na evropski in širši mednarodni ravni. Haaški program je torej uvedel inovativno načelo dostopnosti do informacij in kriminalistično-obveščevalnih podatkov. Bistvo načela dostopnosti je, da lahko na ozemlju EU vsak uslužbenec organov odkrivanja in pregona iz posamezne države članice pridobi potrebne informacije za svoje delo od druge države članice in da organ odkrivanja in pregona v drugi državi članici, ki ima informacije, te da na razpolago za potekajoče preiskave.

Načelo dostopnosti informacij in kriminalistično-obveščevalnih podatkov med organi odkrivanja in pregona se je začelo uresničevati s Pogodbo o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, zlasti v boju proti terorizmu, čezmejni kriminaliteti in nezakonitemu priseljevanju, ki je bila podpisana 27. maja 2005 v Prümu.⁵

Pomembno vlogo pri uresničevanju načela dostopnosti ima tudi Okvirni sklep Sveta o poenostavitvi izmenjave informacij in obveščevalnih podatkov med organi odkrivanja in pregona držav članic EU. Okvirni sklep Sveta uvaja zahteve za izmenjavo informacij med organi odkrivanja in pregona različnih držav članic, pri tem pa države članice, ki so zaprosene za informacije, obravnavajo izmenjavo informacij pod enaki-

mi pogoji, kot če bi šlo za izmenjavo med organi odkrivanja in pregona v eni državi članici. Poleg obvezujočega pošiljanja informacij na zaprosilo pa ta okvirni sklep uvaja še eno pomembno novost, in sicer določa roke, v katerih mora država, ki je zaprosena za informacijo, odgovoriti.

Z uresničevanjem načela dostopnosti se spoprijemamo z ukinjanjem meja med državami članicami, kadar se izmenjavajo informacije in kriminalistično-obveščevalni podatki, po drugi strani pa meje držav še vedno določajo območje, na katerem države članice uresničujejo svoja policijska pooblastila (European Data Protection Authorities, 2007: 5), ki so podlaga za sistematično zbiranje, shranjevanje in analiziranje ter izmenjavo pridobljenih informacij. Učinkovito izvajanje prej omenjenih dejavnosti, ki so pomembne prvine kriminalistično-obveščevalne dejavnosti, je pogoj, da lahko sploh učinkovito uresničujemo načelo dostopnosti v EU in s tem preidemo na proaktivni način⁶ pri omejevanju kriminalitete.

Tudi Europol od samega začetka svojega obstoja opozarja na pomembnost združljivosti kriminalistično-obveščevalne dejavnosti na državni ravni v državah članicah in med kriminalistično-obveščevalno dejavnostjo na ravni EU, kar je pomemben pogoj za učinkovito proaktivno nasprotovanje hujšim oblikam mednarodne kriminalitete (Europol, 1998:3).

3.1 Evropski kriminalistično-obveščevalni model

Haaški program je zahteval izvedljivost, zato se je Svet ministrov odločil, da se oblikuje Evropski kriminalistično-obveščevalni model (ECIM – European criminal intelligence model), ki naj bi temeljil na načelih obveščevalno vodene policijske dejavnosti (Nunzi, 2007: 148). ECIM, ki ga je predlagala Velika Britanija (Den Boer, 2006: 226) naj bi zagotavljal predvsem:

➤ vzpostavitev razmer, ki omogočajo državam članicam in pristojnim ustanovam EU uporabo skupne metodologije omejevanja hujših in organiziranih oblik kriminalitete v EU;

⁵ Tako imenovana Prümska pogodba uvaja ukrepe za izboljšanje izmenjave teh informacij: profilov DNK, prstnih odtisov in podatkov o registriranih motornih vozilih (<http://www.mnz.gov.si>). Prümska pogodba je bila v osnovi pogodba med Belgijo, Nemčijo, Španijo, Francijo, Luksemburgom, Nizozemsko in Avstrijo. Kmalu pa so uradno najavile željo po pristopu k njej tudi Portugalska, Slovenija, Finska, Švedska in Romunija (Nunzi, 2007), poleg njih pa še nekatere druge države članice, tako da je bila na koncu Prümska pogodba leta 2008 s Sklepom Sveta 2008/615/PNZ vnesena v pravni red EU z rokom za izvajanje leta 2011.

⁶ Odlična ponazoritev proaktivnih možnosti policijskega omejevanja kriminalitete s kriminalistično-obveščevalno dejavnostjo je monografija Clarka in Ecka (2007) *Crime Analysis for Problem Solvers - in 60 small Steps*; slovenski prevod: *Priročnik za policijske (kriminalistične) analitike - v 60 korakih do rešitve problema*. Večino spoznanj o kriminalistično-obveščevalni dejavnosti v evropskem prostoru so razkrili avtorji z daljšo policijsko (preiskovalno) prakso, kar velja tudi za Clarka. Na nemškem govornem območju se spoznanja o kriminalistično-obveščevalni dejavnosti sistemizirajo v okviru kriminalistične strategije, avtorji so prav tako policijski šefi z dolgoletnimi izkušnjami pri preiskovanju kriminalitete; glej npr. Bertel in drugi, 2006).

- izboljšanje skupnega znanja o hujši in organizirani kriminaliteti na podlagi učinkovitega zbiranja, izmenjave in analize informacij;
- povečanje učinkovitosti Europol in drugih pristojnih ustanov EU;
- boljše dosežke na prepoznanih prednostnih področjih;
- vzpostavljanje večje odgovornosti ministrov pri opravljanju nalog za Svet EU (ECIM Conference, 2005).

ECIM naj bi zagotovil učinkovitejše omejevanje hujših oblik kriminalitete na podlagi (pre)poznovanja nevarnosti s pomočjo obveščevalnega ciklusa, ki se je razvil v okviru klasične obveščevalne dejavnosti. Ta se začne s strateškim razumevanjem trenutnih in prihodnjih groženj na podlagi razpoložljivih podatkov. V tem procesu ima pomembno vlogo Europol kot osrednja točka v EU, ki sprejema, shranjuje in analizira zbrane podatke ter izdeluje Oceno ogroženosti zaradi organizirane kriminalitete (OCTA – Organised Crime Threat Assessment). Z njo se torej razlagajo podatki iz kriminalnega okolja, da bi se izdelala ocena ogroženosti, s tem pa se povečuje skupno znanje o kriminalnem okolju oziroma grožnjah, ki izvirajo iz kriminalnega okolja tako, da se identificirajo najnevarnejši kriminalci, kriminalne mreže in določijo prednostna področja za omejevanje hujših in organiziranih oblik mednarodne kriminalitete. Ministri za notranje zadeve in pravosodje nato pri Svetu ministrov EU določijo strateške prednostne naloge v EU, šefi policij držav EU, združeni v delovni skupini EPCTF (European Police Chiefs Task Force), pa poskrbijo za izvedbo opisane strategije ter na koncu znova pošljejo zbrane informacije in izkušnje Europolu za naslednji obveščevalni cikel (<http://www.eulex-kosovo.eu>).

Da bi zagotovila pomoč pri strateškem načrtovanju policijskih dejavnosti v boju proti organiziranim in hujšim oblikam kriminalitete, pa tudi usklajevanje in komuniciranje s pomembnimi partnerji na vseh ravneh EU, je delovna skupina EPCTF vzpostavila projekt COSPOL (Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police). Projekt COSPOL je bil vzpostavljen kot večstranski policijski instrument, ki ga vodijo, podpirajo in usmerjajo šefi policij v okviru delovne skupine EPCTF. Glavni namen COSPOL-a je torej, da se izboljša in okrepi mednarodno policijsko sodelovanje med državami članicami pri konkretnih preiskavah, pri čemer igra pomembno vlogo tudi Europol s svojo operativno analitično podporo (<http://www.police.ac.be> in <http://www.eu2008.si>). Brady (2007 b) ugotavlja, da ECIM-a niti vlade niti policije držav članic še ne jemljejo dovolj resno, kljub temu pa je soglasje glede njegove vzpostavitve v EU napredek pri uveljavljanju uporabe metod obveščevalno vodene policijske dejavnosti.

3.2 Ovire pri izvajanju obveščevalno vodene policijske dejavnosti v EU

Kljub temu da je OCTA zelo pomembna za delovanje obveščevalno vodene policijske dejavnosti v EU (Saccone, 2006: 9), nekatere države članice še vedno zelo dvomijo o uporabnosti njenih ugotovitev pri doseganju operativnih rezultatov (sestane HENU, 2009). Po drugi strani pa Ratcliffe (2008: 81–82) ugotavlja, da OCTA, ki jo Europol predstavlja kot glavni del kriminalistično-obveščevalne dejavnosti, še ne dokazujejo, da se koncept obveščevalno vodene policijske dejavnosti v EU dejansko uresničuje. Še vedno namreč ni realiziran temeljni postulat novega modela, to je, da kriminalistično-obveščevalni podatki usmerjajo dejavnosti zoper kriminalno okolje in da igrajo glavno vlogo pri razporejanju sredstev, saj OCTA dejansko nikogar ne zavezuje pri uporabi njenih ugotovitev.

Ratcliffe (2004: 7) vidi glavni razlog pri ne dovolj široki uporabi strateških izdelkov v tem, da vodstveno osebje še vedno pogosto ne razume njihovega pomena in pravzaprav ne ve, kaj z njimi početi. Ljudje na vodilnih mestih pogosto namreč niso usposobljeni, da bi znali dokument, ki je nastal kot rezultat kriminalistično-obveščevalne dejavnosti, vključiti v svoje organizacijsko razmišljanje. Zato se mnoge dobre kriminalistično-obveščevalne ocene ne izražajo v ustreznem preventivnem ali represivnem odzivu.

Ovire se pojavljajo tudi pri izmenjavi informacij in kriminalistično-obveščevalnih podatkov na državni in mednarodni ravni. Če že sama izmenjava med nadzornimi ustanovami v državi ne deluje, tudi ECIM ne more delovati učinkovito.⁷ Vzpostavitev sistema za zajemanje in pretok informacij še ne zagotavlja delovanja sistema. Samo dejstvo, da ima neka država urejen tehnični sistem izmenjave informacij, še ne pomeni, da izmenjava kot pomemben del kriminalistično-obveščevalne dejavnosti dejansko deluje.⁸

⁷ Ta ovira je še zlasti izrazita, ker države članice ne pošiljajo informacij in kriminalistično-obveščevalnih podatkov v analitične delovne datoteke (AWF), kar se na žalost dogaja tudi v Sloveniji. Prav sistem analitičnih delovnih datotek je (Ratzel, 2006) poleg strukturiranih prispevkov držav članic, prispevkov evropskih varnostnih agencij, informacij iz zasebnega sektorja in informacij iz odprtih virov eden najpomembnejših virov podatkov za izdelavo ocene (OCTA).

⁸ To ponazarja tudi izkušnja v zvezi z oblikovanjem zbirke podatkov, ki se nanašajo na dejavnosti tihotapskih združb na tako imenovani balkanski poti. Šlo je za informacije o tihotapljenju drog. Ena od držav na omenjeni poti je dala na razpolago potrebno tehnično in programsko opremo za polnjenje omenjene zbirke, vse države na tej poti, ki naj bi jo polnile, bi imele tudi dostop do teh podatkov. Toda v zbirki so se znašli le operativno manj pomembni podatki, druge so zadrževale države članice zase. Razlogi so v tradicionalnem nezaupanju preiskovalcev, da informacije zaupajo

Kljub temu da se v policijskih organizacijah morda zavedajo, da bi boljša komunikacija in izmenjava informacij lahko pripomogli k učinkovitejšemu preiskovanju in razporejanju sredstev, pa se v glavnem informacija razume kot moč. V takih okoljih zato preiskovalci poskušajo z zadrževanjem informacij ohranjati svojo moč in dokazovati svojo pomembnost na delovnem mestu ter si tako zagotavljati napredovanje (Ratcliffe, 2008: 130).

So pa tudi sistemske ovire, ki otežujejo izmenjavo informacij in kriminalistično-obveščevalnih podatkov. Te je leta 2004 identificiral Sheptycki (Harfield in Harfield, 2008 in Ratcliffe, 2008) v svoji raziskavi, ki jo je izvedel v policijskih organizacijah v Veliki Britaniji, Nizozemski, Švedski in Kanadi:

1. nezdružljivost informacijskih sistemov;
2. težava s prepoznavo povezanih kaznivih dejanj (do tega lahko pride zaradi storitve kaznivih dejanj prek meja krajevne pristojnosti policijskih enot);
3. šum pri končnem uporabniku informacije (uporabniki niso seznanjeni z okoliščinami prvotne informacije ali pa se sama vsebina spremeni pri poročanju, zapisu in razlagi);
4. pomanjkanje analitičnih zmogljivosti v obveščevalnem sistemu;
5. odsotnost poročanja in zapisovanja informacij (v organizaciji želijo odpraviti papirnate obremenitve in ko se poročanje in zapisovanje informacij ne upoštevata pri merjenju uspešnosti policijske organizacije. V taki organizaciji ni spodbude za zapisovanje podatkov);
6. obveščevalne luknje (kriminalne skupine so npr. aktivne v prostoru med policijskimi agencijami, in sicer v geografskem ali hierarhičnem smislu);
7. podvajanje (povzročajo ga različne agencije, ki iste podatke hranijo na različnih informacijskih sistemih);
8. institucionalna trenja (med organi kazenskega pravosodja z različnimi poslanstvi, strukturami in metodologijami se ustvarja tekmovalnost, kar povzroča zadrževanje informacij. Na tako težavo lahko naletimo tudi v posameznem organu oziroma posamezni policijski organizaciji);
9. kopičenje informacij in obveščevalnih podatkov (sistemska neurejenost omogoča lastniku informacij njihov

drugim. To je nedvomno eden od razlogov za počasnejše prenašanje novega koncepta v policijsko prakso. Stelfox (Ratcliffe, 2008) ugotavlja, da izmenjava informacij in kriminalistično-obveščevalnih podatkov ni problem, ko gre za sodelovanje pri skupnih preiskavah, temveč ko preiskovalci ne želijo izmenjavati svojih informacij z anonimnimi, se pravi, ko izmenjava ni spodbujena z lastnim interesom.

zadrževanje, dokler meni, da je to koristno zanj. Pogosto se zlorablja načelo »need to know«;)⁹

10. defenzivna koncentracija podatkov (prednost se daje zbiranju podatkov o vidnih težavah in reševanju kratkoročnih težav na račun zanemarjanja razvoja analitičnih zmogljivosti za ugotavljanje novih usmeritev pri kriminaliteti);

11. poklicne subkulture (problem, ko pride v kriminalistično-obveščevalnem sistemu do nasprotij med novimi poklici, kot so obveščevalni inšpektorji in analitiki ter policijski preiskovalci, do česar pride zaradi obstoja tradicionalne subkulture v policijski organizaciji).

Nekaj enakih, pa tudi dodatnih ovir sta predhodno določila tudi Kelly in Abrials (2003), in sicer:

1. neopredeljen postopek izmenjave informacij (kako informacije izmenjavamo);
2. pomanjkanje načrtovanja (kako naj poteka učinkovito izmenjavanje);
3. neopredeljene zahteve (ali je potrebno izmenjavanje informacij);
4. pomanjkljiv kontekst informacije (o čem govori informacija in kako je pomembna);
5. kulturno nasprotovanje (to je moja informacija);
6. trenja v organizaciji;
7. zaupnost podatka (podatka zaradi visoke stopnje tajnosti ni mogoče izmenjavati po obstoječih poteh za izmenjavo, prav tako pa ni dostopen preiskovalcem, če nimajo dovoljenja za dostop do ravni tajnosti podatka, s katerim je zaščitena informacija);
8. bojazen v zvezi z razkritjem vira in metode pridobitve informacije;
9. zloraba načela »need to know«;
10. do informacije je težko priti, ker je samo v papirnatih obliki;

⁹ Načelo »need to know« oziroma »potreba po seznanitvi« je načelo, po katerem se dostop do informacij omogoči samo tistim, ki te informacije potrebujejo za svoje delo v okviru uradnih dolžnosti. Praviloma pa o tem, kdo so tisti posamezniki, ki bi bili na podlagi tega načela upravičeni do seznanitve, odločajo tisti, ki so informacijo pridobili in zaradi svojih egoističnih interesov namerno napačno ocenijo, da načelo ni izpolnjeno in zaradi tega niso obvezni deliti informacij z drugimi. Zloraba načela je veliko pogostejša in lažja v policijskih organizacijah, v katerih se lastništvo informacije povezuje z njeno pridobitvijo (tisti, ki pridobi informacijo, je tudi njen lastnik), kar (Seminar CEPOL, 2009) pa ni v skladu s konceptom obveščevalno vodene policijske dejavnosti, ko se informacija, pridobljena od posameznega preiskovalca, obravnava kot last celotne policijske organizacije.

11. ni urejenega sistema dostopa uporabnikov do razpoložljivih informacij;

12. problem zaupanja med preiskovalci (kdo in zakaj bo uporabil »mojo« informacijo).

Kelly in Abrials (2003) menita, da je za učinkovito izmenjavo informacij in kriminalističnih podatkov treba postaviti sistem, ki učinkovito ureja tri področja: 1. dostop do informacij; 2. sprememba kulture v organizaciji; 3. postavitve ustrezne informacijske tehnologije in vzpostavitev sistema upravljanja informacij.

Po našem mnenju so nakup ustrezne informacijske tehnologije, vzpostavitev sistema dostopa do informacij in vzpostavitev sistema upravljanja informacij cilji, ki se lahko dosežejo razmeroma hitro. Veliko zahtevnejše in dolgotrajnejše je spreminjanje obstoječega prepričanja o odgovornosti vsakega posameznika v policijski organizaciji, da dejavno sodeluje pri sistematičnem zbiranju informacij, ki po Dvoršku (2001: 68) potekajo v tokovih, zaradi česar govorimo o informacijskih postopkih, ki jih je treba usmeriti v učinkovite informacijske sisteme, ki omogočajo učinkovito izmenjavo informacij in s tem zagotavljajo dostopnost do informacij vsem preiskovalcem, ki jih pri svojem delu potrebujejo in imajo seveda pooblastilo za dostop.

Nekateri strokovnjaki zagovarjajo uporabo pozitivnih sankcij pri vzpostavljanju novega kulturnega vzorca v policijski organizaciji (Kelly in Abrials, 2003: 26 in Office of the Director of National Intelligence, 2008: 11), po drugi strani pa imamo Belgijo, ki z zagroženim kazenskim pregonom (negativna sankcija) nalaga obveznost vsem policistom, da pošljejo vsako informacijo, pomembno za policijsko delo, posebnim policijskim oddelkom, ki so ustanovljeni zaradi zbiranja in obdelovanja informacij (Council of the European Union, 2004: 15).

Ugotovimo lahko, da je za sodobno policijsko organizacijo odločilna vzpostavitev okolja, ki zagotavlja, da se informacija brez težav poišče, uporabi in izmenja (Kelly in Abrials, 2003:28). To pa je ključnega pomena za delovanje kriminalistično-obveščevalnega sistema in zagotavljanje, da imajo vsi sodelujoči v obveščevalnem ciklusu na voljo informacije, kadar koli jih potrebujejo (Office of the Director of National Intelligence, 2008:10).

Garrand (v Ratcliffe, 2008: 130) ugotavlja, da je ključno spoznanje, da smo prišli do točke, ko moramo prenehati prakso, ki temelji na razmišljanju »to je moja informacija in ti je ne moreš videti«, kar onemogoča delovanje obveščevalnega ciklusa in je stanje »no-win« (nihče od udeležencev nima koristi od delovanju obveščevalnega ciklusa). Zaradi tega spoznanja, ki so mu sposepek dali tudi tragični dogodki septembra 2001, so se Američani uradno lotili spreminjanja strategije izmenjave informacij, ki ne temelji več na načelu »need to know«,

temveč na načelu »need to share«. Bistvo nove strategije je, da lastniku informacije ne dopušča možnosti, da se sam odloča o tem, kdo je tisti, ki mora biti seznanjen z informacijo, temveč se uvaja odgovornost, na podlagi katere se informacija daje na razpolago vsem morebitnim uporabnikom, pri tem pa se sistemsko zagotavlja varstvo zasebnosti, osebnih svoboščin ter virov in metod pridobitve informacije (Office of the Director of National Intelligence, 2008).

4 Sklep

Iz analize bistvenih sestavin kriminalistično-obveščevalne dejavnosti, ki je najpomembnejši stebler novega policijskega modela, to je obveščevalno vodene policijske dejavnosti in njegovega dosedanjega razvoja, nedvomno izhaja, da je nov model inovacija, ki lahko prispeva k večji učinkovitosti (policijskega) omejevanja hujših oblik kriminalitete na preventivnem in represivnem področju. Raziskave so pokazale, da je najtrši oreh pri oblikovanju novega sistema na ravni Evropske unije pripravljenost policijskih uslužbencev za izmenjavo informacij pri potekajočih preiskavah med različnimi državami, s katerimi se ukvarjajo kriminalne skupine. Evropska unija je sicer zagotovila potrebne pravne podlage za poenostavljeno izmenjavo omenjenih informacij, vendar bodo potrebne tudi spremembe v miselnosti odgovornih policijskih uradnikov. Tradicionalna policijska kultura namreč ni naklonjena takim izmenjavam zaradi dvoma, ali bodo drugi uporabniki z najbolj zaupnimi informacijami dovolj skrbno ravnali, ter zaradi dejstva, da so informacije lahko tudi moč in pomembnost posameznika pri nadaljnjih preiskavah in morebitnih napredovanjih. Ne glede na opisano si nov model v državah članicah EU utira v prakso bolj načrtnega in s tem učinkovitejšega omejevanja hujših oblik kriminalitete. Pri tem ima prenašanje novega modela manj težav, ko gre za represivne ukrepe oziroma odzivno dejavnost, s čimer se zanemarljivo proaktivnost novega modela, ki najbolj opravičuje oceno, da je to nov inovativen način. K temu nedvomno precej prispevajo tudi policijski šefi, ki končnih izdelkov kriminalistične obveščevalne dejavnosti pogosto ne znajo vključiti v svoje (tradicionalno) organizacijsko razmišljanje, zaradi česar se pogosto oklepajo starih vzorcev, spremembam se izogibajo.¹⁰ Zato je zelo pomembno, da nova (spo)znanja

¹⁰ To ne velja samo za policijske šefe, podobno velja tudi za šefe, ki delujejo v kazenskem pravosodju. Izvajanje novih strategij prepuščajo akademskim razpravam, sami pa se oklepajo starih, kar velja tudi za uresničevanje proaktivno usmerjenih strategij za učinkovito omejevanje novih oblik kriminala, kot so terorizem, organizirani kriminal in kriminal, povezan s svetovnim spletom; podrobneje o tem glej npr. Gottschalk P., Gudmunson Y.S. (2008) ali Phillips W. E., Burrell D. N. (2008). Rešitve vidijo v večjem prodoru kritičnega razmišljanja v tradicionalne menedžerske metode in pogumnejši uporabi novih orodij za strateško reševanje vprašanih.

ne prihajajo v policijsko dejavnost le z učenjem kriminalistike, kamor po sistematiki spada kriminalistična obveščevalna dejavnost, temveč enako ali še bolj z novimi vsebinami za izobraževanje in usposabljanje policijskega menedžmenta.

Opisana spoznanja so nedvomno pomembna tudi za slovensko policijo, ki je pred napovedano večjo reorganizacijo, pri čemer bo morala med drugim upoštevati cilje Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2007–2011 in strategije za njihovo uresničevanje, ki med drugim omenjajo tudi vzpostavitev koncepta policijskega dela na podlagi kriminalistično-obveščevalne dejavnosti ter uvajanje subjektivnega načela pri kriminalističnem delu v Sloveniji. Zdi se, da so bile nekatere formulacije zapisane v omenjeno strategijo bolj zaradi zahtev Evropske unije kot lastnega zavedanja o potrebnosti sprememb, saj prvi predlogi organizacije novega nacionalnega preiskovalnega urada, ki naj bi bil potreben prav zaradi učinkovitejšega omejevanja najhujših oblik (gospodarske) kriminalitete, niso bili dovolj naravnani v to smer. Zunanja opozorila so zalegla in tako je po novem predviden tudi center za kriminalistično-obveščevalno dejavnost, ki bo organizacijsko, strukturno in tehnološko združljiv z evropskim kriminalističnim obveščevalnim modelom. Ob tem kaže upoštevati, da se uvajanje novega modela nanaša na celotno policijo z vidika različnih dejavnosti, ki naj bi jih izvajala na nov način (torej ne gre samo za omejevanje kriminalitete), in z vidika organizacije njenih podpornih dejavnosti (informacijsko dejavnost glede zajemanja, selekcioniranja, varovanja in dostopnosti podatkov kot osnove kriminalistične obveščevalne dejavnosti je treba urejati za celoten policijski sistem).¹¹ Zato se zdi napovedana reorganizacija slovenske policije kot naročena za postavitev novih temeljev. Ob tem pa je treba miriti pričakovanja javnosti, saj uvajanje novega koncepta tudi v drugih državah ne poteka brez težav.

Literatura

1. Bertel, R.; Pezolt, P.; Spang, T.; Westphal, N.; Zott, H. (2006). **Der Kriminalstrategische Problem- lösungsprozess**. Richard Boorberg Verlag, Stuttgart.
2. Brady, H. (2007 a). **The EU and the fight against organised crime**. Centre for European reform, London. Dokument dobljen 20. 9. 2009 na: http://www.cer.org.uk/pdf/wp721_org_crime_brady.pdf
3. Brady, H. (2007 b). **Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non-state Response to Organised Crime**. ARI 126. 1. 12. 2007. Dokument dobljen 19. 6. 2009 na: http://www.realinstitutoelcano.org/analysis/ARI2007/ARI126-2007_Brady_EUROPOL.pdf.
4. Carter, D. (2004). **Law Enforcement Intelligence: A guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies**. Community Oriented Policing Services. U. S. Department of Justice.
5. Clarke, R. V.; Eck, J. E. (2008). **Priručnik za policijske (kriminalistične) analitike – v 60 korakih do rešitve problema**. Ljubljana, Fakulteta za varnostne vede – Univerza v Mariboru.
6. **CEPOL Seminar** (2009). Criminal Intelligence and Risk Assessment and Intelligence Led Policing, 27.–30. oktober, Vilnius, Litva.
7. The Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - **Towards enhancing access to information by law enforcement agencies**. COM (2004) 429 final, Brussels, 16. 6. 2004. Dokument dobljen 6. 11. 2008 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0429:FIN:EN:pdf>.
8. Council of the European Union (2004). **Provisional findings of the two »peer evaluation« mechanisms affecting the Union fight against terrorism**. 9876/04. Brussels, 26. maj 2004. Dokument dobljen 3. 6. 2009 na: <http://statewach.org/news/2004/jun/eu-plan-terr-eval.pdf>.
9. Den Boer, M. (2006). New dimensions in EU Police Co-operation: The Hague milestones for what they are worth. V: W. De Zwaan, J.; A. N. J. Goudappel, F. (ur.) **Freedom, Security and Justice in the European Union – Implementation of the Hague Programme**. The Hague, T. M. C. Asser Press, str. 221–230.
10. Dobovšek, B. (2009). **Transnacionalna kriminaliteta**. Ljubljana, Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru.
11. Dvoršek, A. (2001). **Kriminalistična strategija**. Ljubljana, VPVŠ.
12. Dvoršek, A.; Frangež, D. (2009). Slovenska kriminalistična policija med »Kriminalstrategie« in »criminal intelligence«. V: Pavšič Mravljje, T. (ur.). 10. slovenski dnevi varstvoslovja, Ljubljana, 4.–5. junij 2009. **Varstvoslovje med teorijo in prakso: zbornik prispevkov**. Fakulteta za varnostne vede.
13. **ECIM Conference** – London – 20 May 2005 – Policy Summary.
14. European Data Protection Authorities (2007). **Common position of the European Data Protection Authorities on the use of the concept of availability in law enforcement**. Spring conference, Cyprus, 10.–11. maj. Dokument dobljen 26. 11. 2008 na: http://www.personuvernd.is/media/frettir//Declaration_on_the_Principle_of_Availability_Common_Position_Checklist_-_final.doc.
15. Europol (1998). **The Intelligence Model Framework**. File no. 3100-07 rev. 8, The Hague, 10. 11. 1998.
16. Europol (2000). **Analytical Guidelines**. Version 2. July 2000.
17. Europol (2008). **Strategija za Europol in z njo povezani dokumenti**.
18. Flood, B. (2004). Strategic aspects of the UK National Intelligence Model. V: Ratcliffe, J. (ur.) **Strategic Thinking in Criminal Intelligence**. Sydney, The Federation Press, str. 37–52.
19. Gottschalk, P.; Gudmunsen, I. S. (2008). Police culture as a determinant of intelligence strategy implementation. **International Journal of Police Science Management**, letnik 11, št. 2, str. 170–182.
20. Grieve, J. (2004). Developments in UK criminal intelligence. V: Ratcliffe, J. (ur.) **Strategic Thinking in Criminal Intelligence**. Sydney, The Federation Press, str. 25–36.
21. Grieve, J. (2008). A Reflective Journey. Harfield, C., MacVean, A., Grieve, J. In Phillips, D. (ur.) **The Handbook of Intelligent Policing**. New York, Oxford University Press, str. 13–24.

¹¹ Ob tem je treba opozoriti, da je imela slovenska kriminalistična policija v preteklosti že solidne nastave, ki bi omogočili hitrejši razvoj kriminalistično-obveščevalne dejavnosti, kot jo pojmuje mo v sedanjem času. Imela je zametke strateške (kriminalistične) analitike in solidno infrastrukturo za praktično uveljavljanje operativne kriminalistične analitike (podrobneje glej npr. Maver, 2004, ali Maver, Selič, 2001). Žal se je razvoj na tem področju v zadnjem desetletju skoraj ustavil.

22. **Haaški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji.** 16054/04, Bruselj 13. december 2004.
23. Harfield, C.; Harfield, K. (2008). **Intelligence – Investigation, Community, and Partnership.** Oxford University Press.
24. HENU (2009). **Sestanek vodij nacionalnih enot Europol** (Heads of Europol National Units). Malta, 4.–5. maj 2009.
25. IACP (2002). **Criminal Intelligence Sharing Report.** Dokument dobljen 15. 7. 2009 na: <http://www.theiacp.org/Portals/0/pdfs/Publications/intelsharingreport.pdf>
26. James, A. (2003). The Advance of intelligence-led policing strategies: The emperor's new clothes? **The Police Journal**, letnik 76, št. 1, str. 45–59.
27. Karba, D. (2009). **Bo direktor policije izgubil samostojnost?** Dokument dobljen 28. 1. 2010 na: <http://www.delo.si/članek/88337>.
28. Kelly, J.; Abrials, D. (2003). Overcoming Information Sharing Obstacles and Complexity. **The Police Chief**. Volume 70/11, str. 24–28.
29. Komisija Evropskih skupnosti (2005). **Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – Razvoj strateškega koncepta za boj proti organiziranemu kriminalu.** Bruselj, 2. 6. 2005.
30. Maver, D. et al. (2004). **Kriminalistika.** Ljubljana, Uradni list RS.
31. Maver, D.; Selič, P. (2001). Operativna kriminalistična analiza in njena uporaba v praksi preiskovanja umorov. **Varstvoslovje**, 3 (3), str. 159–169.
32. Nicholl, J. (2004). Task definition. V: Ratcliffe, J. (ur.) **Strategic Thinking in Criminal Intelligence.** Sydney, The Federation Press, str. 53–69.
33. Nunzi, A. (2007). Exchange of Information and Intelligence among Law Enforcement Authorities - A European Union Perspective. **International Review of Penal law**, letnik 78/1–2, str. 143–151.
34. Office of the Director of National Intelligence (2008). **United States Intelligence Community Information Sharing Strategy.** Dokument dobljen 23. 4. 2009 na: http://www.dni.gov/reports/IC_Information_sharing_strategy.pdf.
35. **Okvirni sklep Sveta o poenostavitvi izmenjave informacij in obveščevalnih podatkov med organi odkrivanja in pregona držav članic Evropske unije** (2006). Uradni list EU št. 386 z dne 29. 12. 2006 in Uradni list EU št. 75 z dne 15. 3. 2007.
36. Osborne, D. (2008). **Intelligence-Led Policing.** Dokument dobljen 14. 7. 2009 na: http://www.lawofficer.com/news-and-articles/columns/Osborne/intelligence_led_policing.html
37. Peterson, M. (2005). **Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture.** Dokument dobljen 15. 5. 2009 na: <http://www.nejrs.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf>.
38. Phillips, W.E.; Burrell, D. N. (2008). Decision-making skills that encompass a critical thinking orientation for law enforcement professionals. **International Journal of Police Science Management**, letnik 11, št. 2, str. 141–149.
39. Pivljakovič, B.; Podbregar, I. (2009). Uporaba obveščevalne dejavnosti v policiji. **Varstvoslovje**, letnik 11, št. 1, str. 87–97.
40. Potparič, D. (2009). Implementacija načela dostopnosti do informacij in kriminalistično obveščevalnih podatkov kot pomemben kriminalistično strateški ukrep. **Varstvoslovje**, letnik 11, št. 3, str. 438–454.
41. Ratzel, M. P. (2006). **Organised Crime Threat Assessment.** Brussels, 24 November. Dokument je dobljen 11.11.2009 na: <http://polis.osce.org/library/f/2657/419/OSCE-BEL-EVT-2657-EN-Presentation%20by%20Max-Peter%20Ratzel,%20Director%20of%20Europol.pdf>
42. **Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2007–2011** (2007). Priloga Varnosti, št. 3.
43. Ratcliffe, J. (2008). **Intelligence-Led Policing.** Devon, Willan Publishing.
44. Ratcliffe, J. (2004). The Structure of strategic thinking. V: Ratcliffe, J. (ur.) **Strategic Thinking in Criminal Intelligence.** Sydney, The Federation Press, str. 1–10.
45. Saccone, A.. (2006). Combating International Crime in an Enlarging European Union: What is the Role of Europol? **Lecture in the International Seminar for Experts “Combating Terrorism and International Organised Crime in the European Union – The Hague Programme and the Role of Europol and Eurojust”.** Cicero Foundation in the series ‘Great Debates’ Paris, 14 and 15 December. Dokument dobljen 17. 9. 2009 na: http://www.cicero-foundation.org/lectures/Lecture_Antonio_Saccone.pdf
46. Schneider, S. (1994). The Criminal Intelligence Function: Toward a Comprehensive and Normative Model. **Law Enforcement Intelligence Analyst Digest**, letnik 9, št. 2, str. 403–427.
47. Sklep Sveta 2008/615/PNZ o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, zlasti na področju boja proti terorizmu in čezmejnemu kriminalu.
48. **The European Security Strategy** (2003). Dokument dobljen 25. 11. 2008 na: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
49. Tilley, N. (2008). Modern approaches to policing: community, problem- oriented and intelligence-led. V: Newburn, T. (ed.). **Handbook of Policing.** Willan Publishing.
50. Vermeulen, G.; Vander Baken, T.; Van Puyenbroeck, L.; Van Malderen, S. (2005). **Availability of law enforcement information in the European Union.** Antwerp, Maklu.
51. http://www.eulex-kosovo.eu/training/police/PoliceTraining/CRIMINAL_INTELLIGENCE/DOCUMENTS/2.pdf, (Dokument dobljen 20. 6. 2009).
52. <http://www.police.ac.be/download/2007-11a.pdf>, (Dokument dobljen 20. 6. 2009).
53. http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/Press_Releases/May/0522EPCTF.html (Dokument dobljen 20. 6. 2009).
54. <http://jratcliffe.net/research/ilp.htm>, (Dokument dobljen 25. 6. 2009).
55. <http://www.mnz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12027/5508/> (Dokument dobljen 25. 9. 2009).

Setting up proactive criminal intelligence in EU Member States

Damjan Potparič, B.A. in Defence Studies, Specialist in Criminal Investigation, Head of the Europol National Unit in the Criminal Police Directorate, Ph.D. Candidate at the Faculty of Criminal Justice and Security, University of Maribor.

Anton Dvoršek, Ph.D., Associate Professor, Faculty of Criminal Justice and Security, University of Maribor.

The paper presents by means of qualitative descriptive analysis, the components of the concept of criminal intelligence and the obstacles that appear when incorporating the concept into the EU's internal security architecture. The concept of (criminal) intelligence consists of a relatively new approach, which has served as the basis for the creation of a model of criminal intelligence-led policing. Member States and the competent EU bodies have realised the importance of introducing intelligence-led policing, since it brings a proactive approach to activities undertaken by the police. The new policing model is implemented in the European Criminal Intelligence Model. The paper demonstrates that the latter can only be applied efficiently if Member States support the principles on which it is based. To begin with, Member States must have a basic understanding of the new concept in order to enable its efficient functioning. Member States that have not yet set up criminal intelligence will therefore first have to devise a system (of criminal intelligence at the national level), with a system of the exchange of information and criminal intelligence as an integral element. Only then will it be possible to create quality criminal intelligence products. The new findings are applicable to Slovenia and to other (new) EU Member States that have yet to devise a concept of criminal intelligence and create a model of intelligence-led policing.

Key words: criminal intelligence, intelligence-led policing, European Criminal Intelligence Model, exchange of information and criminal intelligence, proactive policing, EU, criminal analysis.

UDC: 343.98 + 355.40 : 061.1 EU