

Teemu Tammikko ja Tuomas Iso-Markku

EU:n ulkoinen terrorismin torjunta: kehitys, rakenteet ja toimet

Valtioneuvoston
selvitys- ja tutkimus-
toiminnan julkaisusarja

2020:7

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-827-4

ISBN paino 978-952-287-828-1

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:7

EU:n ulkoinen terrorismin torjunta: kehitys, rakenteet ja toimet

Teemu Tammikko ja Tuomas Iso-Markku

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-827-4

ISBN (nid.): 978-952-287-828-1

Tekijät: Teemu Tammikko ja Tuomas Iso-Markku, Ulkopoliittinen instituutti

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia	30.1.2020
Tekijät	Teemu Tammikko, Tuomas Iso-Markku	
Julkaisun nimi	EU:n ulkoinen terrorismin torjunta: kehitys, rakenteet ja toimet	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:7	
ISBN (painettu)	978-952-287-828-1	
ISBN PDF	978-952-287-827-4	ISSN PDF 2342-6799
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-827-4	
Sivumäärä	89	Kieli suomi
Asiasanat	Terrorismi, EU, ulkopolitiikka, turvallisuuspolitiikka, kriisinhallinta, kehitys yhteistyö, tutkimus, tutkimustoiminta	
Tiivistelmä	<p>Terrorismi on yksi merkittävimpiä turvallisuusuhkia Euroopassa. Sillä on rajat ylittävä luonne, ja sen torjunta edellyttää paitsi jäsenmaiden välistä yhteistyötä, myös laaja-alaista ulkoista toimintaa. Näistä viimeinen on tämän raportin tutkimuskohde. Raportissa pureudutaan EU:n ulkoisen terrorismin torjunnan käsitteisiin, muotoihin, kehitysvaiheisiin sekä toimijoihin ja toimiin.</p> <p>EU:n ulkoinen terrorismin torjunta tapahtuu pääosin neljässä eri muodossa: kansainvälisen diplomatian, kriisinhallinnan, ulkoisen avun ohjelmien sekä EU:n erillisvirastojen ulkoisen toiminnan kautta. Jokaisella näistä on omat, toisistaan poikkeavat toimija-, päätöksenteko- ja toimeenpanorakenteensa. Se tekee ulkoisesta terrorismin torjunnasta monimutkaisen ja vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden. Kompleksisuutta lisäävät myös useat meneillään olevat institutionaaliset muutosprosessit.</p> <p>Vaikka toiminnassa on omat haasteensa, on EU osoittanut merkittävää kykyä muokata toimintaansa uhkakuvien muuttuessa. Se on pystynyt tukemaan jäsenmaiden omia toimia erityisesti luomalla ja levittämällä yhteisiä käsitteitä ja käytäntöjä, pitämällä yllä laajaa kokonaiskuvaa sekä kehittämällä yhteistyötä erilaisten kumppanien kanssa. EU:n ulkoinen terrorismin torjunta on kuitenkin pitkälti riippuvainen jäsenmaiden kyvystä määritellä yhteiset poliittiset tavoitteet.</p>	
<p>Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi)</p> <p>Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.</p>		
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia	
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti	

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli	30.1.2020	
Författare	Teemu Tammikko, Tuomas Iso-Markku		
Publikationens titel	EU:n ulkoinen terrorismin torjunta: kehitys, rakenteet ja toimet		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:7		
ISBN (tryckt)	978-952-287-828-1		
ISBN PDF	978-952-287-827-4	ISSN PDF	2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-827-4		
Sidantal	89	Språk	finska
Nyckelord	terrorism, EU, utrikespolitik, säkerhetspolitik, krishantering, utvecklingssamarbete, forskning, forskningsverksamhet		
Referat	<p>Referat</p> <p>Terrorism utgör ett av de största säkerhetshoten i Europa. På grund av dess gränsöverskridande karaktär kräver terrorismbekämpning inte bara samarbete mellan medlemsstater utan också omfattande yttre åtgärder. Denna rapport fokuserar på det senare. Rapporten undersöker begrepp, strukturer, utvecklingen, aktörer samt åtgärder gällande EU:s yttre terrorismbekämpning.</p> <p>EU:s yttre terrorismbekämpning äger rum inom fyra olika fält: internationell diplomati, krishantering, program för yttre bistånd samt EU:s specialiserade byråers yttre åtgärder. Var och en av dessa har sina egna, i vissa fall betydligt olika, aktörer, beslutsfattande och verkställande strukturer. Därmed förblir helheten av yttre terrorismbekämpning komplex och översiktlig. Komplexiteten ökar också på grund av flera pågående institutionella förändringsprocesser.</p> <p>Trots flera utmaningar, har EU visat en betydande förmåga att forma sina åtgärder då hotbilderna förändrats. EU har också bidragit till medlemsstaternas egna åtgärder genom att skapa och sprida gemensamma begrepp och praxis, uppehålla en omfattande översikt samt genom att utveckla samarbetet med olika partner. EU:s yttre terrorismbekämpning beror dock till stor del på medlemsstaternas förmåga att fastställa gemensamma politiska mål.</p>		
	Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt		
Förläggare	Statsrådets kansli		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti		

Description sheet

Published by	Prime Minister's Office	30 January 2020	
Authors	Teemu Tammikko, Tuomas Iso-Markku		
Title of publication	EU:n ulkoinen terrorismin torjunta: kehitys, rakenteet ja toimet		
Series and publication number	Publication series of the Government's analysis, assessment and research 2020:7		
ISBN (printed)	978-952-287-828-1		
ISBN PDF	978-952-287-827-4	ISSN (PDF)	2342-6799
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-827-4		
Pages	89	Language	Finnish
Keywords	Terrorism, EU, foreign policy, security policy, crisis management, development cooperation, research, research activities		
<p>Abstract</p> <p>Terrorism is one of the most significant security threats in Europe. As it is transnational in character, counterterrorism requires both cooperation between EU member states, and widespread external action. This report examines the latter by focusing on the concepts, actors, policies and practices of the EU's external counter-terrorism activity.</p> <p>The EU's external counterterrorism is performed in four different frameworks: diplomacy, crisis management, external aid, and the external action of EU agencies. All of these have their own policy-making structures with different actors and mandates, and hence the overall picture is complex. Several ongoing institutional reforms add to the complexity.</p> <p>Although external counterterrorism has its challenges, the EU has shown that it is capable of adjusting the course of its action when the threat perceptions change. It can also bring added value to the counterterrorism action of its member states by developing and promoting common concepts and practices, maintaining an overview of the threat as a whole and facilitating cooperation with different partners. However, the EU's external counterterrorism is dependent on the ability of the member states to define common goals.</p>			
<p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>			
Publisher	Prime Minister's Office		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti		

Sisältö

Lyhenteet	9
1 Johdanto	11
1.1 Tausta	11
1.2 Rakenne	14
1.3 Toteutus	16
2 EU:n ulkoinen toiminta, terrorismi ja sen torjunta	18
2.1 Terrorismi	18
2.2 Väkivaltainen ekstremismi ja radikalisaatio	20
2.3 Terrorismin torjunta	21
2.4 Ulkoisen terrorismin torjunnan päähaarat	22
3 Iskuista ja uhkakuvista käytäntöön: EU:n ulkoisen terrorismin torjunnan kehittyminen	26
3.1 Konseptuaalinen vaihe: yhteisten käsitteiden luominen ja terrorismi osaksi EU:n strategista kehikkoa	28
3.1.1 Terrorismi yhteisenä ja ulkoisena uhkana	28
3.1.2 Turvallisuusstrategia	29
3.1.3 Julistus terrorismin torjunnasta ja yhteisvastuujulistus	31
3.1.4 Terrorismin torjunta ja YTPP	33
3.1.5 EU:n terrorismin torjunnan strategia ja radikalisoitumisen torjunta	34
3.2 Turvallisuusteemojen korostuminen ja sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden limittyminen	34
3.2.1 Lissabonin sopimuksen tuomat uudistukset	34
3.2.2 Yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke	36
3.2.3 Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden limittyminen	37
3.2.4 Globaalistrategia ja EU:n oma turvallisuus	39
3.2.5 Kriisinhallintaoperaatioiden kehitys	40
4 Terrorismin torjuntaan liittyvät roolit ja vastualueet EU:n ulkosuhteissa	42
4.1 Eurooppa-neuvosto ja ministerineuvosto	46
4.1.1 EU:n terrorismin torjunnan koordinaattori	47
4.2 Komissio	47
4.3 Euroopan ulkosuhdehallinto	49
4.3.1 Terrorismin torjunta EUH:n rakenteissa	51
4.4 Virastot – sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnoilla	52
4.4.1 EU:n lainvalvontavirasto Europol	54
4.4.2 Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontex	56
4.4.3 EU:n oikeudellisen yhteistyön yksikkö Eurojust	58

5	EU:n ulkoinen terrorismin torjunta käytännössä	61
5.1	EU osana kansainvälisiä foorumeita ja organisaatioita	63
5.2	Terrorismin torjunta osana laajempaa alueellista strategiaa: Sahelin tapaus	64
5.2.1	EU:n strategia Sahelin alueella	64
5.2.2	Sahel ja terrorismin torjunta.....	65
5.2.3	Haasteena toimijoiden ja toimien yhteen sovittaminen.....	68
5.3	Kehitysyhteistyö, naapurusto- ja laajentumispolitiikka.....	69
5.3.1	Naapuruuspolitiikka ja laajentumisneuvottelut: Länsi-Balkan.....	71
5.4	Koherenssi koetuksella: Vierastaistelijat ja vieraat taistelijat	73
5.4.1	Tiedonvaihdon parantaminen	75
5.4.2	Terroristisessa tarkoituksessa matkustaminen	76
5.4.3	Oikeudelliset ja vankeinhoidolliset prosessit	78
6	Johtopäätökset	80
6.1	Institutionaalisen kehityksen suuntaviivat	81
6.2	EU:n ulkoisen terrorismin torjunnan vaikutus.....	83
Lähteet	86

LYHENTEET

APF	Afrikan rauhanrahasto (<i>African Peace Facility</i>)
ASEAN	Kaakkois-Aasian maiden yhteistyöjärjestö (<i>Association of Southeast Asian Nations</i>)
AU	Afrikan Unioni (<i>African Union</i>)
CBSD	Capacity Building in Support of Security and Development
CEPOL	Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto (<i>European Union Agency for Law Enforcement Training</i>)
COCOP	Terrorismin vastaisten erityistoimenpiteiden toteuttamista käsittelevä työryhmä (<i>Working Party on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism</i>)
COREPER	Pysyvien edustajien komitea (<i>ransk. Comité des représentants permanents, engl. Committee of Permanent Representatives</i>)
COSI	Sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvä komitea (<i>Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security</i>)
COTER	Terrorismityöryhmä, kansainvälinen terrorismi (<i>Working Party on Terrorism, International Aspects</i>)
CT	Terrorismin torjunta (<i>Counterterrorism</i>)
CTC	EU:n terrorismintorjunnan koordinaattori (<i>EU Counter-Terrorism Coordinator</i>)
CT MORSE	Counter-Terrorism Monitoring, Reporting and Support Mechanism
CTR	Terrorismin vastainen rekisteri (<i>Counter-Terrorism Register</i>)
EASA	Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto (<i>European Union Aviation Safety Agency</i>)
EASO	Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (<i>European Asylum Support Office</i>)
ECOWAS	Länsi-Afrikan talousyhteisö (<i>Economic Community of West African States</i>)
ECTC	Euroopan terrorismin vastainen tilannekeskus (<i>European Counter Terrorism Center</i>)
EP	Euroopan parlamentti (<i>European Parliament</i>)
EPPO	Euroopan unionin syyttäjänvirasto (<i>European Public Prosecutor's Office</i>)
ETPP	Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EU	Euroopan Unioni
EUH	Euroopan ulkosuhdehallinto
EUPM	Euroopan unionin poliisioperaatio (<i>European Union Police Mission</i>)
EURODAC	European Asylum Dactyloscopy Database

Eurojust	Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikkö (<i>European Union Agency for Criminal Justice Cooperation</i>)
Europol	Euroopan poliisivirasto (<i>European Union Agency for Law Enforcement Cooperation</i>)
EUTF	EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa
FAC	Ulkoasiainneuvosto (<i>Foreign Affairs Council</i>)
FATF	Financial Action Task Force
FPI	Ulkopoliitiikan välineiden hallinto (<i>Service for Foreign Policy Instrument</i>)
Frontex	Euroopan raja- ja merivartiovirasto (<i>European Border and Coast Guard Agency</i>)
GCC	Persianlahden yhteistyöneuvosto (<i>Gulf Cooperation Council</i>)
GCTF	Global Counterterrorism Forum
IcSP	Instrument contributing to Stability and Peace
IISG	Integrative Internal Security Governance
INTCEN	Euroopan unionin tiedusteluvirasto (<i>European Union Intelligence and Situation Centre</i>)
IPA-instrumentti	Liittymistä valmisteleva tukiväline (<i>Instrument for Pre-Accession Assistance</i>)
Nato	Pohjois-Atlantin puolustusliitto (<i>North Atlantic Treaty Organization</i>)
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>)
P/CVE	Preventing and countering violent extremism
PNR	Matkustajarekisteri (<i>Passenger Name Record</i>)
PSC	Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea (<i>Political and Security Committee</i>)
RAN	Radicalisation Awareness Network
RELEX	Ulkosuhdeneuvosten työryhmä (<i>Working Party of Foreign Relations Counsellors</i>)
SIENA	Secure Information Exchange Network Application
SIS II	Schengen Information System II
TAIEX	Teknisen avun ohjelma (<i>Technical Assistance and Information Exchange</i>)
TE-SAT	European Union Terrorism Situation and Trend Report
TREVI	Terrorism, Radicalisme, Extrémisme et Violence International
TWP	Terrorismityöryhmä (<i>Working Party on Terrorism</i>)
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YTPP	Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka
YUTP	Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka
VIS	Visa Information System
WBCTi	Western Balkans Counter-Terrorism Initiative

1 Johdanto

1.1 Tausta

Terrorismi on yksi EU:n merkittävimpiä turvallisuusuhkia. Vaikka iskujen määrä on esimerkiksi Europolin tilastojen mukaan vähenemään päin, vaativat iskut edelleen kuolonuhreja. Silloin tällöin tehdään myös mittaluokaltaan poikkeuksellisen suuria iskuja, joiden merkitys ihmisten kokemaan turvallisuuden tunteeseen on huomattava. Vaikka iskujen määrä on vähentynyt, on pidätysten ja tuomioiden määrä merkittävä.¹ Syynä tähän on osittain tehostunut lainvalvonta ja rikosoikeudellisen kynnyksen madaltaminen, mutta myös se, että terroristista verkostoitumista ja liikehdintää on jossain määrin aikaisempaa enemmän. Näin on etenkin jihadistisen toiminnan suhteen, joka näyttää kasvaneen Syyrian ja Irakin konfliktien myötä.

Myös EU-kansalaisten mielestä terrorismi on jo usean vuoden ajan ollut yksi tärkeimmistä koko EU:ta koskettavista asiakysymyksistä. Kevään 2017 Eurobarometri-kyselyssä 44 prosenttia EU-kansalaisista luki terrorismin kahden tärkeimmän EU:ta koskettavan asian joukkoon, mikä teki terrorismista merkittävimmän yksittäisen EU:n kohtaaman haasteen. Syksyyn 2019 mennessä terrorismin kahden EU:n kannalta tärkeimmän asian joukkoon listaavien kansalaisten osuus oli pudonnut 16 prosenttiin, mutta terrorismi oli edelleen viiden tärkeimmän EU:n kohtaaman haasteen joukossa.² Samaan aikaan terrorismin torjunta on Eurobarometri-mielipidekyselyiden mukaan politiikka-alue, jolla kansalaiset selvimmin toivovat enemmän Euroopan tasolla tapahtuvaa päätöksentekoa. Kevään 2019 Eurobarometri-kyselyssä 79 prosenttia EU-kansalaisista kannatti Euroopan tason päätöksenteon lisäämistä terrorismin torjunnassa.³

1 Europol 2019, 11-16.

2 European Commission 2019d, 16-17.

3 European Commission 2019c, 177-178.

Terrorismin muodostaman uhan seurauksena terrorismin torjunnasta on 2000- ja 2010-lukujen kuluessa tullut keskeinen osa EU:n laajaa politiikka-agendaa. Terrorismin rajat ylittävän luonteen vuoksi EU:n terrorismin vastainen toiminta ei rajoitu EU:n omalle alueelle, vaan ulottuu monissa eri muodoissa myös unionin ulkopuolelle. EU:sta onkin hiljalleen muodostunut merkittävä kansainvälinen toimija terrorismin torjunnassa.⁴ Ulkoisen toiminnan merkitys EU:n terrorismin torjunnan kokonaisuudessa on entisestään kasvanut 2010-luvun kuluessa.

Tämä näkyy selvästi myös EU:n omissa strategiadokumenteissa. EU:n globaalistrategia vuodelta 2016⁵ nimeää terrorismin yhdeksi keskeiseksi EU:n aluetta ja kansalaisia uhkaavaksi tekijäksi. Samalla strategia painottaa vahvasti sitä, että EU:n oma turvallisuus on riippuvainen unionin ulkoisesta turvallisuudesta ja korostaa tarvetta kehittää paitsi EU:n omia valmiuksia terrorismin vastaiseen toimintaan, myös yhteistyötä EU:n naapuruston ja muiden alueiden kanssa terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin torjumiseksi. Aiempaa tehokkaampaa kansainvälistä yhteistyötä terrorismin torjunnassa on peräänkuulutettu viime vuosina myös muun muassa EU:n neuvoston päätelmissä 2015⁶, 2017⁷ ja 2018⁸.

Terrorismin uhasta kumpuava poliittinen muutosvoima yhdistettynä EU:n strategiaan viisioihin on johtanut siihen, että terrorismin torjuntaa on vuosien varrella "valtavirtaistettu". Se tarkoittaa sitä, että terrorismin torjuntaa ja väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyä on yritetty sitoa laajasti osaksi EU:n eri käytäntöjä ja politiikkatoimia. Valtavirtaistamisen seurauksena terrorismin torjunnasta on muodostunut eri hallinnon aloja ja politiikka-alueita poikkileikkaava asiakysymys. Tämä näkyy myös EU:n ulkopoliitikassa ja ulkosuhhteissa, joissa terrorismin torjunnasta on pyritty tekemään kiinteä osa unionin moniulotteista politiikkojen ja instrumenttien kirjoa.

Samalla Euroopan unionia on arvosteltu terrorismin torjunnan "paperitiikeriksi". Näkemys perustuu siihen, että unionin toiminta terrorismin torjunnassa keskittyi erityisesti alkuvaiheessaan pitkälti yhteisten käsitteiden ja lainsäädännön kehittämiseen, mutta niiden toimeenpano kansallisella tasolla oli vielä puutteellista.⁹ EU on viime vuosina osaltaan pyrkinyt vastaamaan tähän kritiikkiin yllä mainitun valtavirtaistamisen kautta, vahvistamalla ulkoisten ja sisäisten turvallisuuspolitiikkojen välisiä yhteyksiä ja koordinaatiota sekä kasvattamalla erilaisten sisäisen turvallisuuden toimijoiden roolia. Moni näistä muutoksista on yhä kesken eivätkä niiden vaikutukset välttämättä vielä näy käytännössä. On kuitenkin

4 Monar 2015, 333-356.

5 Euroopan ulkosuhdehallinto 2016.

6 Council of the European Union 2015.

7 Council of the European Union 2017.

8 Council of the European Union 2018.

9 Bures 2011, 1-3.

selvää, että meneillään olevat kehityskulut vaikuttavat EU:n ulkoiseen terrorismin torjuntaan monin tavoin.

Terrorismin poikkileikkaavan luonteen vuoksi EU:n terrorismin torjuntaa ja sen ulkoisia muotoja leimaavat monimutkaiset päätöksenteko- ja toimeenpanorakenteet sekä osin päällekkäiset roolit ja vastuualueet. Ne tekevät ulkoisesta terrorismin torjunnasta vaikeasti hahmotettavan, hallittavan ja analysoitavan kokonaisuuden. Lisäksi tämä kenttä on ollut alusta asti jatkuvassa liikkeessä johtuen sekä suoraan EU:n terrorismin torjuntaan kohdistuvista muutosprosesseista että laajemmista unionin ulkosuhteisiin, sisäisen turvallisuuden alueeseen (nk. vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue) ja institutionaalisiin suhteisiin liittyvistä kehityskuluista. Ottaen huomioon terrorismin merkityksen ilmiönä ja EU:hun terrorismin torjunnan alueella kohdistuvat odotukset, EU:n terrorismin torjunnan ulkoisia muotoja on kuitenkin tärkeä tutkia. Tämän raportin tavoitteena on osaltaan tarttua tähän haasteeseen ja vastata seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten EU:n ulkoinen terrorismin torjunta on kehittynyt ja millaisia trendejä siinä on havaittavissa?
2. Millaisia toimijoita ja toimia ulkoinen terrorismin torjunta käsittää, ja miten se toimii käytännössä?
3. Millainen rooli terrorismin torjunnan ulkoisilla muodoilla on terrorismin torjunnan kokonaisuudessa, ja miten terrorismin torjunta näkyy puolestaan EU:n ulkopoliitikan ja ulkosuhteiden kokonaisuudessa?
4. Millaisia mahdollisuuksia ja haasteita EU:n ulkoiseen terrorismin torjuntaan liittyy?
5. Mitä käytännön esimerkit kertovat ulkoisen terrorismin torjunnan käytännöistä, merkityksestä ja vaikutuksista?

Raportin päätavoite on kuvata ja analysoida mahdollisimman kattavasti EU:n ulkoisen terrorismin torjunnan olemusta ja kehitystä. Pääpaino on viimeaikaisten kehityskulkujen sekä nykytilanteen kuvaamisessa ja analysoinnissa, mutta raportti pyrkii myös antamaan kuvan siitä, mihin tai millaisiin suuntiin ulkoinen terrorismin torjunta on kehittymässä. On kuitenkin huomioitava, että raporttia kirjoitettaessa moni terrorismin torjunnan ulkoiseen ulottuvuuteen vaikuttava muutosprosessi on yhä kesken ja niiden vaikutuksia on osin hyvin vaikea ennakoida.

Vaikka raportti pyrkii antamaan kattavan kokonaiskuvan ulkoisesta terrorismin torjunnasta, se ei pyri arvioimaan EU:n toimien vaikutusta terrorismin uhkaan ja sen kehittämiseen, sillä tällaisen vaikutusarvion laatiminen vaatisi oman, pitkälle kehitetyn metodologisen kehikkonsa, pitkän ajallisen perspektiivin ja vahvaa terrorismin torjunnan

kohdemaiden tuntemusta.¹⁰ Lisäksi terrorismin vastaisten toimien vaikutusten arvioimista vaikeuttaa se, että käytännössä terrorismin uhan kehittyminen on monien tekijöiden summa ja EU:n terrorismin vastaiset toimet vain yksi siihen vaikuttava tekijä muiden joukossa. Vaikutusarviot rajoittuvatkin tässä raportissa käytännön esimerkkien kautta nouseviin yleisiin – ja joissain tapauksissa aluesidonnaisiin – havaintoihin EU:n toiminnasta.

Raportti on politiikkarelevantti selvitys, joka noudattaa akateemista viittaustekniikkaa ja tukeutuu vahvasti olemassa olevaan aihetta koskevaan akateemiseen kirjallisuuteen. Samalla raportti täydentää, vetää yhteen ja päivittää olemassa olevaa akateemista kirjallisuutta, siten osallistuen omalta osaltaan terrorismin torjuntaa ja sen ulkoisia muotoja koskevaan akateemiseen keskusteluun.

1.2 Rakenne

Raportin rakenne on suunniteltu siten, että se mahdollistaa EU:n ulkoisen terrorismin torjunnan hahmottamisen useasta eri näkökulmasta. Johdantoa seuraavassa raportin toisessa luvussa määritellään tarkemmin raportin kannalta keskeiset käsitteet, kuten terrorismi, väkivaltainen ekstremismi ja niiden torjunta, sekä kuvataan EU:n ulkoisen terrorismin torjunnan eri muotoja. Käytännössä ulkoisen terrorismin torjunnan toimia toteutetaan neljässä eri viitekehyksessä, joita ovat 1) yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, 2) yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, 3) ulkosuhteet ja muu ulkoinen toiminta sekä 4) sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus.

Tässä yhteydessä on syytä pitää mielessä, että tämän raportin keskiössä ovat ne EU:n (ulkoiset) politiikat ja politiikkatoimet, jotka liittyvät eksplisiittisesti terrorismin torjuntaan. On kuitenkin hyvä huomata, että myös EU:n muilla politiikoilla ja politiikkatoimilla voi olla merkittävä rooli terrorismin vastaisessa työssä. Tällaisiin politiikkatoimiin lukeutuvat esimerkiksi eri maissa tapahtuva taloudellisen kehityksen, hyvän hallinnon, koulutuksen, poliittisten vapauksien ja ihmisoikeuksien tukeminen. Nämä rajautuvat kuitenkin pitkälti tämän raportin ulkopuolelle, sillä niiden sisällyttäminen raporttiin olisi tehnyt käsiteltävästä alueesta yhtäältä liian laajan ja toisaalta vielä nykyistäkin hajanaisemman ja monimutkaisemman.

Raportin kolmannessa luvussa käsitellään EU:n ulkoisen terrorismin torjunnan kehittämistä peilaten sitä yhtäältä terrorismin torjunnan ja toisaalta EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisuuksien kehittymiseen. EU:n terrorismin torjunta ja erityisesti sen ulkoiset

¹⁰ Argomaniz et al. 2015, 193.

muodot ovat vielä verrattain nuoria, sillä käytännössä niiden synty ja kehitys kietoutuvat vahvasti syyskuun 11. päivän terrori-iskuihin Yhdysvalloissa vuonna 2001 sekä Madridin ja Lontoon terrori-iskuihin vuosina 2004 ja 2005. Alkuun terrorismin torjunnan kehitystä leimasi vahvasti reaktiivinen lähestymistapa, jossa kehitysaskleet olivat aina seurausta suurista iskuista.¹¹ Vaikka syyskuun 11. päivän iskut korostivat terrorismin kansainvälistä luonnetta ja ilmiön rajat ylittävä luonne tiedostettiin EU:n ajattelussa alusta lähtien, Lissabonin sopimusta edeltänyt pilarijako erotteli selvästi ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden alueet toisistaan ja terrorismin torjunta luettiin ensisijaisesti osaksi jälkimmäistä. Kaiken kaikkiaan terrorismin torjunnan ja EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan side jäi varsinkin 2000-luvulla vielä melko ohueksi. 2000-luvun lopulta alkaen EU:n ajattelussa ovat kuitenkin vahvasti korostuneet ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden väliset yhteydet, mikä on johtanut erilaisiin toimiin ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden toimijoiden yhteen saattamiseksi sekä niiden välisen koordinaation lisäämiseksi. Tämä on näkynyt myös terrorismin torjunnassa. Kehitykseen liittyy paitsi mahdollisuuksia, myös haasteita ja riskejä.

Raportin neljäs luku käsittelee tarkemmin terrorismin torjunnan ulkoisen ulottuvuuden toimijoita ja niiden tämänhetkistä roolijakoa. Etenkin ulkoisen terrorismin torjunnan suhteen politiikka on jäsenmaavetoista. Keskeisessä roolissa ovat strategiset linjaukset tekevä Eurooppa-neuvosto ja pääasiallisena päätöksentekojen toimiva Euroopan unionin neuvosto, joita tukevat neuvoston alaisuudessa olevat terrorismin torjuntaan keskittyvät työryhmät, sekä omalta osaltaan varsin itsenäisessä roolissa oleva terrorismin vastaisen toiminnan koordinaattori toimistoineen. Päätösten toimeenpanosta vastaa kuitenkin pääosin Euroopan ulkosuhdehallinnon alaisuudessa oleva terrorismin torjunnan yksikkö. Myös komission eri pääosastojen alaisuudessa tehdään toimeenpanevaa työtä. Yksi viime vuosien keskeisistä muutosprosesseista roolijakoihin liittyen on kuitenkin sisäisen turvallisuuden virastojen kasvanut rooli ulkoisessa toiminnassa. Erityisesti raja- ja merivartiovirasto Frontexin roolia ja kapasiteettia on kasvatettu EU:n ulkopuolisessa toiminnassa, ja sen tehtäviin on lisätty terrorismin torjunta. Muutos on kuitenkin yhä meneillään, ja sen lopullisia vaikutuksia EU:n turvallisuuspolitiikkaan ja ulkoiseen terrorismin torjuntaan on vielä vaikea arvioida.

Raportin viimeisessä luvussa ennen johtopäätöksiä EU:n ulkoista terrorismin torjuntaa tarkastellaan usean eri käytännön esimerkin kautta. Luvun tavoitteena on kuvata ja analysoida ulkoisen terrorismin torjuntaa käytännössä ja siten tarjota myös joitakin havaintoja EU:n toiminnan vaikutuksista. Luku lähestyy ulkoisen terrorismin torjunnan kenttää lyhyiden tapaustutkimusten kautta. Ehkä selkein ulkopoliittisen toiminnan osa-alue on diplomatia ja siihen liittyvä kansainvälinen yhteistyö eri foorumeilla. EU on tässä suhteessa selkeästi profiloitunut normatiivisena toimijana, pyrkien aktiivisesti viemään omia

11 Ks. esim. Argomaniz et al. 2015, 196-197.

käsitteitään ja käytäntöjään ulkomaille. Toinen keskeinen ulkoisen terrorismin torjunnan muoto on kolmansien maiden terrorismin torjuntakapasiteettien kehittäminen. Tämä ulottuvuus on vahvasti läsnä Sahelin alueella. Alueella toimivat ensimmäiset ja toistaiseksi ainoat EU:n kriisinhallintaoperaatiot, joiden mandaattiin on eksplisiittisesti sisällytetty terrorismin torjuntaan liittyviä tehtäviä ja tavoitteita. EU:n terrorismin vastainen työ Sahelin alueella käsittää kuitenkin myös monia muita ulkoisen terrorismin torjunnan muotoja, jotka on nivottu osaksi EU:n laaja-alaista lähestymistapaa alueen maiden kohtaamiin haasteisiin. Kolmansien maiden tukeminen terrorismin vastaisessa työssä on keskeinen osa EU:n toimintaa myös Länsi-Balkanilla. Erityisen Länsi-Balkanin tapauksesta tekee moneen muuhun alueeseen verrattuna se, että Länsi-Balkanin maiden ja EU:n välisiä suhteita käsitellään ensisijaisesti osana EU:n laajentumispolitiikkaa. Luvun viimeinen tapaustutkimus tarkastelee EU:n suhtautumista vierastaistelijakysymykseen. Vierastaistelijakysymys on monella tavoin haastanut sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen suhteen ja samalla osoittanut jäsenvaltioiden haluavan vahvasti pitää kiinni omasta suvereniteetistään terrorismin torjunnassa. Koska EU:n ulkoisen terrorismin torjunta on pitkälti jäsenmaavetoista, voivat jäsenvaltioiden väliset erimielisyydet ja niiden sisäpoliittiset paineet pahimmillaan merkittävästi rajoittaa EU:n mahdollisuuksia toimia.

1.3 Toteutus

Selvityshankkeen tarpeisiin on kerätty laaja tutkimusaineisto EU:n terrorismin torjuntaan liittyvistä politiikoista ja käytännöistä, EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehityksestä, yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan viitekehyksessä toteutettavista kriisinhallintaoperaatioista, EU:n kehitysyhteistyö- ja naapurustopolitiikasta sekä terrorismin torjunnan kannalta keskeisistä EU-virastoista. Pääosa aineistosta koostuu EU:n omista asiakirjoista, julkaisuista ja raporteista, olemassa olevasta akateemisesta tutkimuskirjallisuudesta sekä erilaisista politiikkarelevanteista julkaisuista.

Yllä mainitun materiaalin lisäksi hanketta varten on tehty semistrukturoituja viranomais- ja asiantuntijahaastatteluita. Haastateltavia henkilöitä oli yhteensä 21 kappaletta, ja he edustivat seuraavia tahoja: Europol, Eurojust, Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) (terrorismin torjunnan yksikkö, EU-delegaatiot, EU:n sotilasesikunta), Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu, Euroopan komission kehitysyhteistyöpoliittinen pääosasto ja naapurisuuspolitiikan pääosasto, komission ulkopoliittinen instrumentti FPI, Euroopan terrorismin torjunnan koordinaattorin toimisto, *Radicalisation Awareness Network* (RAN), Kriisinhallintakeskus, Suomen ulkoministeriö ja Suomen puolustusministeriö. Lisäksi raportin kirjoittajat keskustelivat EU:n Sahelin alueen erityisedustajan kanssa Ulkopoliittisessa instituutissa järjestetyssä tapaamisessa. Haastattelujen sujuvuuden varmistamiseksi haastateltujen kanssa sovittiin etukäteen, ettei heidän sanomisiaan siteerata nimellä, vaan haastattelut toteutetaan

taustakeskusteluina mahdollisimman kattavan ja luotettavan kokonaiskuvan saamiseksi. Haastattelujen luonteesta johtuen raportti ei sisällä suoria viittauksia haastattelumateriaaliin.

Selvityshankkeen aikana on järjestetty useita siihen liittyviä tilaisuuksia. Tutkimuksen alkuvaiheessa Helsingissä järjestettiin huhtikuussa suljettu aivoriihi, jossa tutkimussuunnitelma esiteltiin useille kotimaisille asiantuntijoille ja aiheen parissa työskenteleville virkamiehille. Kesäkuussa puolestaan järjestettiin Helsingissä avoin tilaisuus koskien vierastaistelijoiden paluuta ja siihen liittyvää oikeudellista ja käytännöllistä tematiikkaa. Osana tutkimushanketta on myös kirjoitettu erillinen akateeminen artikkeli, joka julkaistaan tämänhetkisen tiedon mukaan Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisusarjassa vuonna 2020.

Osana tutkimushanketta tutkimusryhmä myös kirjoitti niin sanotun ”working paperin”, joka esiteltiin ulkoasianneuvoston työtä tukevan terrorismin torjunnan työryhmän CO-TER:in kokouksessa 3.12.2019. Asiakirja perustui pitkälti tämän raportin Sahelia käsitteleviin osiin johtopäätöksineen. Esitys liittyi Suomen EU-puheenjohtajuuskauteen vuoden 2019 jälkimmäisellä puoliskolla. Tutkimusryhmän kokouksessa saamat kysymykset, kommentit ja kritiikki on otettu huomioon raportin lopullista versiota kirjoitettaessa.

Hanketyöryhmässä olivat mukana Ulkopoliittisen instituutin vanhempi tutkija Teemu Tammikko (projektin vastuullinen johtaja) ja tutkija Tuomas Iso-Markku. Asiantuntijoiden tarkemmat tiedot ja julkaisuluettelot löytyvät Ulkopoliittisen instituutin verkkosivuilta. Selvityshankkeen etenemisestä huolehtineen ohjausryhmän nimitti valtioneuvoston kanslia, ja sen puheenjohtajana toimi ulkoministeriön Olli Ruohomäki.

2 EU:n ulkoinen toiminta, terrorismi ja sen torjunta

- Euroopan unioni on yksi harvoja kansainvälisiä organisaatioita, joka on luonut yhteisen määritelmän terrorismille. Määritelmä on sisällytetty jäsenmaiden lainsäädäntöön.
- EU:n oma terrorismin vastainen strategia jaottelee terrorismin torjunnan neljään osa-alueeseen, joita ovat ennaltaehkäisy, suojaaminen, toiminnan estäminen ja vastuuseen saattaminen sekä varautuminen. Nämä ulottuvuudet ovat relevantteja myös ulkoisen terrorismin torjunnan kannalta.
- EU:n ulkoista terrorismin torjuntaa toteutetaan käytännössä neljässä eri viitekehyksessä. Näitä ovat EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, EU:n muut ulkosuhteet ja ulkoinen toiminta sekä unionin sisäisen turvallisuuden politiikkojen ulkoinen ulottuvuus.
- Kaiken kaikkiaan EU:n ulkoinen terrorismin torjunta on moniulotteinen kokonaisuus, joka pitää sisällään erilaisia päätöksenteko- ja toimintamenettelyjä sekä suuren joukon erilaisia toimijoita ja toimintakulttuureja.

2.1 Terrorismi

Terrorismiin ja väkivaltaiseen ekstremismiin liittyvät käsitteet ovat vahvasti latautuneita poliittisesti, sillä ne liittyvät kiinteästi valtion ja kansalaisten välisiin suhteisiin. Näin ollen hallintomuoto on usein kriittinen tekijä myös terrorismin käsitteen määrittelyssä, sillä etenkin autoritaarisissa järjestelmissä on taipumus mieltää ”ekstremistiseksi” tai ”radikaaleiksi” toimijoiksi myös hallintoa haastavia poliittisia ryhmittymiä riippumatta siitä, mikä niiden suhtautuminen väkivallankäyttöön on.

Euroopan unioni on yksi harvoja kansainvälisiä organisaatioita, joka on luonut yhteisen määritelmän terrorismille. Määritelmä on sisällytetty jäsenmaiden lainsäädäntöön.¹² Se-kaannuksen, ennakkoluulojen ja stigmatisaation välttämiseksi tavoitteena on ollut määritellä keskeiset termit mahdollisimman neutraalisti ja siten, etteivät ne sisällä tunnepitoisia konnotaatioita.¹³ Vaikka käytännössä valtaosa EU:n terrorismin vastaisesta toiminnasta keskittyy jihadistiseen terrorismiin, EU:n määritelmä ei sido terrorismia mihinkään tiettyyn poliittiseen ideologiaan, vaan kyseessä on keino, tietynlainen tapa toimia. Terroristeja ovat siis ne, jotka käyttävät terroristisia keinoja. EU listasi EU:n neuvoston puitepäätöksessä vuodelta 2002 listan terroristisia rikoksia. Listaa täydennettiin vuosina 2005, 2015 ja 2017. Direktiivissä terrorismirikoksiksi määritellään:

*ihmishenkeen kohdistuvat hyökkäykset, tahallisia tekoja, [...] jos tarkoitus on pelotella vakavasti väestöä, pakottaa aiheettomasti viranomaiset tai kansainvälinen järjestö johonkin tekoon tai pidättymään jostakin teosta taikka horjuttaa vakavasti jonkin maan tai kansainvälisen järjestön poliittisia, perustuslaillisia, taloudellisia tai yhteiskunnallisia perusrakenteita tai tuhota ne.*¹⁴

Käsite on vuosien varrella jossain määrin laajentunut. Siihen on lisätty etenkin terroristiseen toimintaan värväämiseen, kouluttamiseen, matkustamiseen ja matkustamisen rahoittamiseen liittyviä tarkennuksia. Esimerkiksi väärennettyjen henkilöasiakirjojen laatiminen terroristisessa tarkoituksessa tehtävää matkaa varten on direktiivin mukaisesti rikos, kuten ovat myös terrorismin ihannoiti ja puolustelu vaikkapa sosiaalisessa mediassa sekä it-seopiskelu pommin valmistamiseksi.

Terrorismin määrittelyllä on paljon käytännön merkitystä. Terrorismia varten on kokonaan oma lainsäädäntönsä, kun taas muut poliittiset väkivaltateot menevät yleensä rikosoikeudellisesti eri kategoriaan. Tämä vaikuttaa viranomaisten keinoihin puuttua rikoksiin, sillä terrorismirikoksissa esimerkiksi poliisin toimivaltuudet ovat usein laajemmat kuin muiden rikosten kohdalla. Myös EU:n ulkoisessa toiminnassa käsitteellä on merkitystä. Kun yhteisymmärrys terrorismista on muodostettu jonkin kolmannen maan kanssa, on EU:n virastoilla mahdollisuus solmia operatiivisia sopimuksia kyseisen maan viranomaisten kanssa. Komission neuvottelemalla sopimuksella myös henkilötietojen vaihto kolmansien maiden kanssa on mahdollista. Tämä mahdollistaa sen, että operatiivisen sopimuksen tehnyt virasto, kuten esimerkiksi Europol, voi suoraan vaihtaa sopimusmaan viranomaisten kesken tietoja terrorismista epäilyistä. Jos yhteisymmärrystä terrorismin määritelmästä ei ole, se rajoittaa yhteistyön laajuutta. Tästä johtuen EU:n yhteistyö esimerkiksi Turkin ja Egyptin kanssa on rajallista. Terrorismin määrittelyn lisäksi yhteistyösopimusten solmimisen keskeisenä kriteerinä on ollut myös yhtäläinen ymmärrys tietoturvakysymyksistä.¹⁵

12 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541.

13 European Commission 2019a, 4.

14 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541.

15 Ks. Monar 2015, 346.

2.2 Väkivaltainen ekstremismi ja radikalisaatio

Ekstremismillä ja radikalismilla viitataan yleensä poliittisen väkivallan, erityisesti terrorismin, oikeuttavaan ideologiaan, mutta etenkin radikalismilla voidaan tarkoittaa neutraalimmin myös valtavirrasta merkittävästi poikkeavaa ajatusmaailmaa riippumatta sen suhteesta väkivallankäyttöön. Ekstremismillä puolestaan viitataan yleensä jonkin aatesuuntauksen äärimmäisiin ja ehdottomiin muotoihin. Monesti ekstremistinen ajattelu on kuitenkin samanaikaisesti radikaalia.¹⁶ Jos toimijat eivät rajoita muiden vapauksia tai käytä väkivaltaa, ekstremismi mahtuu perus- ja ihmisoikeuskäsitysten sisältämiin poliittisiin vapauksiin.¹⁷

Ekstremistinen ajattelu muuttuu vaaralliseksi siinä vaiheessa, kun siihen sisältyy väkivallankäytön hyväksyminen ja siihen kannustaminen.¹⁸ Tällöin puhutaan *väkivaltaisesta ekstremismistä*. Kuten terrorismin kohdalla, valittu toimintatapa nousee merkittäväksi määrittäjäksi, eikä niinkään ajattelumaailman etäisyys yleisestä mielipiteestä. Tästä huolimatta EU:lla ei ole virallista väkivaltaisen ekstremismin määritelmää, vaan se käyttää eräänlaisena työkäsitteenä väkivallan käyttöä ja kannattamista osana ideologisten, uskonnollisten tai poliittisten päämäärien tavoittelua.¹⁹

Radikalisaatiolla viitataan siihen prosessiin, jossa yksilön uskomukset muuttuvat valtavirtaa lähellä olevista kohti jonkinlaista ääriajattelua. Tällöin myös yksilön tavoitteet voivat muuttua siten, että hän alkaa toimia voimakkaan ja ehdottoman muutoksen puolesta.²⁰ Vasta silloin, kun yksilö katsoo väkivallan oikeutetuksi keinoksi päämäärien tavoittamiseksi, on kyseessä radikalisaatio, joka on johtanut väkivaltaiseen ekstremismiin.²¹ Radikalisaatioprosessi on nykytutkimuksen valossa epälineaarinen, eli vaikka siinä on usein samoja elementtejä, on hyvin yksilökohtaista, missä järjestyksessä ne käydään lävitse. Ei kuitenkaan ole yksimielisyyttä sen suhteen, että juuri väkivalta olisi radikalisaatioprosessin eräänlainen päätepiste. Toisin sanoen yksilö voi ensin hyväksyä väkivallankäytön vaikkapa lähisuhteissaan ja vasta myöhemmin löytää sille ideologisia perusteluita. Myös ryhmiin ajautuminen ja niiden vaikutus voi olla hyvin monimutkainen kehityskulku. Prosessi voi sisältää myös epävarmuutta ja päättämättömyyttä siitä, mikä on oikein ja mikä on väärin. Ei myöskään ole tavatonta, että joku ryhtyy väkivaltaiseen toimintaan ilman varsinaista ajatusmaailman radikalisoitumista.²²

16 Tammikko 2019, 267-268.

17 European Commission 2019a, 6.

18 Ibidem.

19 Ibidem.

20 Ks. esim. Schmid 2013, 12-13.

21 European Commission 2019a, 6.

22 Tammikko 2019, 55-58; Hamm & Spaaj 2017, 150-173; Neumann 2013, 873-893.

2.3 Terrorismin torjunta

Terrorismin torjunta on usein jaoteltu niin sanottuihin koviin ja pehmeisiin suuntauksiin, joissa koviin lasketaan poliisin, tai joissain tapauksissa sotilaiden, toteuttama lainvalvonta ja toiminnan estäminen, ja pehmeisiin taas sellaiset keinot, joita voidaan käyttää ennen kuin lakiin perustuva epäily rikollisesta toiminnasta täyttyy ja lainvalvontaviranomaisten toimivalta puuttua toimintaan alkaa. Jälkimmäisiin lukeutuvat esimerkiksi eri etnisten ja uskonnollisten ryhmien välinen dialogi, jolla pyritään vähentämään yhteiskunnallisia ristiriitoja ja houkutusta väkivallan käyttöön. Vuoden 2005 EU:n terrorismin torjunnan strategia jaotteli terrorismin torjunnan neljään osa-alueeseen niiden tavoitteiden perusteella:

- **Ennaltaehkäisy:** tavoitteena on estää ihmisiä käyttämästä terrorismia toimimalla radikalisaatiota ja värväämistä vastaan.
- **Suojaaminen:** ihmisten ja kriittisen infrastruktuurin suojele terrori-iskuilta sekä haavoittuvuuden vähentäminen.
- **Toiminnan estäminen ja vastuuseen saattaminen:** Terroristien kiinniottaminen ja oikeuden eteen saattaminen sekä niihin liittyvien kapasiteettien kehittäminen.
- **Varautuminen:** Terrori-iskuihin varautumisen parantaminen ja niiden seurauksien vähentäminen.²³

Edellä mainituista terrorismin torjunnan pilareista etenkin toiminnan estäminen ja varautuminen ovat kuuluneet ”koviin” keinoihin. Koska lainvalvontaviranomaiset ovat EU:ssa jäsenvaltioiden kansallisen suvereniteetin alaisia, toiminnan estäminen ja vastuuseen saattaminen on ensisijaisesti jäsenvaltioiden asia. Toiminnan estämiseen ja varautumiseen liittyvää yhteistyötä tehdään kuitenkin myös ulkosuhteissa, esimerkiksi yhteisten rikostutkimusten tai tiedustelutiedonvaihdon myötä. Lisäksi merkittävä EU:n ulkoisen terrorismin torjunnan muoto on kolmansien maiden terroristisen toiminnan vastaisen kapasiteetin kehittäminen. Tämä työ voi olla merkittävää useammankin edellä mainitun osa-alueen näkökulmasta, mutta erityisesti terroristisen toiminnan estämisen ja terroristien vastuuseen saattamisen osalta.

Ulkoinen terrorismin torjunta kietoutuu vahvasti myös ennaltaehkäisyyn ja suojaamisen pilareiden ympärille. EU:n neuvosto linjasi vuoden 2014 radikalisaation vastaisen taistelun strategiassaan²⁴, että ennaltaehkäisevien käytäntöjen prioriteettina on sekä EU:n sisäisen että ulkoisen turvallisuuden aloilla ajaa ihmisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia, toimia paikallistasolla, vastata ekstremistiseen propagandaan, sekä kehittää ja rakentaa

²³ Euroopan unionin neuvosto 2005.

²⁴ Euroopan unionin neuvosto 2014a.

viranomaisten kapasiteettia vastata haasteisiin. Tähän tarvitaan monialaista yhteistyötä sekä paikallisella, alueellisella, kansallisella, että kansainvälisellä tasolla. Samalla painotettiin kehitysyhteistyön roolia radikalisaation vastaisessa toiminnassa ja haavoittuvassa asemassa olevien valtioiden tukemisessa. Käytännössä terroristisen toiminnan estäminen ja terroristien vastuuseen saattaminen sekä terrorismin ennaltaehkäisy ovat rahoituksessa mitattuna selkeitä painopistealueita EU:n ulkoisessa terrorismin torjunnassa.²⁵

Terrorismin torjunnan ulottuvuuksista juuri ennaltaehkäisy on kasvanut viime vuosina voimakkaimmin. Tämä näkyy muun muassa siinä, kuinka paljon EU panostaa erilaisiin P/CVE projekteihin. Lyhenne tulee sanoista *preventing* ja *countering violent extremism*. Eri sanat ovat jääneet EU:n käyttämään lyhenteeseen, vaikka sekä PVE:tä että CVE:tä käytetään monissa yhteyksissä toistensa synonyymeinä. Jotkut kansalaisjärjestöt tai yhteistyökumppanit ovat kuitenkin kavahtaneet sanaa torjunta, koska se mielletään osaksi jo mainittuja ”kovia” keinoja, jotka liitetään ensisijaisesti turvallisuuspolitiikan – ei kehityspolitiikan – alaan kuuluviksi. Ennaltaehkäisy käsittää kuitenkin ennen kaikkea hyvin ”pehmeitä” lähestymistapoja, kuten esimerkiksi uskontojen välistä dialogia.²⁶

Euroopan komission P/CVE projektit käsittävät kahdeksan eri teemaa: koulutuksen kehittäminen, mediatietoisuus, naisten voimaannuttaminen, nuorisotyö, sosioekonominen osallistaminen, hallinnon kapasiteetin rakentaminen, siirtymäajan oikeus ja yhteisöjen väliset aktiviteetit.²⁷ Näin ollen P/CVE toimii laajana sateenvarjona erilaisille aktiviteeteille, joita eri hallinnonaloilla tehdään väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisemiseksi tai siihen liittyvien rakenteellisten taustatekijöiden vaikutuksen vähentämiseksi. Koska rajanveto konfliktinehkäisyn, kehitysyhteistyöprojektien ja vakauttamiseen tähtäävien hankkeiden välillä on usein vaikeaa, P/CVE jakautuu hallinnollisesti komission eri pääosastojen kesken.

2.4 Ulkoisen terrorismin torjunnan päähaarat

Kuten EU:n ulkopolitiikka ja ulkosuhteet yleensäkin²⁸, myös ulkoinen terrorismin torjunta on monialainen ja monikerroksinen kokonaisuus, joka ulottuu lähes kaikille EU:n eri ulkopolitiikan ja ulkosuhteiden alueille ja sulkee sisälleen hyvin erilaisia päätöksenteko- ja toimintamenettelyjä sekä suuren joukon erilaisia toimijoita ja toimintakulttuureja. Tässä

25 Glazzard & Reed 2018, 14.

26 European Commission 2019a, 8-9.

27 Ibid.

28 Keukeleire & Delreux 2014, 14–18.

raportissa ulkoinen terrorismin torjunta jaetaan neljään eri päähaaraan, jotka vastaavat neljää EU:n ulkopolitiikan ja ulkosuhteiden keskeistä sektoria.²⁹ Nämä ovat:

1. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP), joka on EU:n ulkopolitiikan keskeinen poliittinen ja diplomaattinen kehys;
2. YUTP:n osaksi laskettava yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP), joka muodostaa kehikon EU:n perustamille sotilas- ja siviilioperaatioille sekä sotilaallisten ja siviilipuolen suorituskykyjen kehittämiseksi;
3. EU:n muut ulkosuhteet ja ulkoinen toiminta, joiden muodoista erityisen keskeisiä terrorismin torjunnan näkökulmasta ovat kehitysyhteistyö- ja naapuruuspolitiikka sekä erilaisten kansainvälisten sopimusten solmiminen;
4. EU:n sisäisen turvallisuuden politiikkojen ulkoinen ulottuvuus, jonka merkitys on kasvanut ja korostunut erityisesti 2010-luvulla.

YUTP on EU:n ulkopolitiikan keskeinen poliittinen ja diplomaattinen kehys, jonka rajoissa EU:n jäsenmaat "koordinoivat, määrittävät ja toimeenpaneavat" EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.³⁰ YUTP:n viitekehyksessä käsitellään laaja kirjo erilaisia ulkopolitiikan kysymyksiä, mukaan lukien YTPP:n alueeseen kuuluvat turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kysymykset. YUTP:n alla EU määrittelee ulko- ja turvallisuuspoliittisia kantojaan ja mahdollisia toimiaan liittyen yksittäisiin maantieteellisiin tai temaattisiin kysymyksiin, voi asettaa pakkotteita sekä tehdä päätöksiä koskien olemassa olevia YTPP-operaatioita tai uusien operaatioiden perustamista.

Ulkoisen terrorismin torjunnan kannalta YUTP, ja YTPP sen osana, ovat tärkeitä monelta-kin kannalta. Ne muodostavat kehikon, jonka sisällä EU tekee päätöksiä ja linjauksia koskien esimerkiksi kolmansien maiden kanssa käytäviä poliittisia dialogeja ja tiettyjä niiden kanssa solmittavia kansainvälisiä sopimuksia sekä YTPP-operaatioita, joihin voi kaikkiin sisältyä terrorismin torjuntaan liittyviä komponentteja. YUTP-viitekehyksessä tehdään päätökset myös esimerkiksi terrorismiin liittyvistä pakotteista. Ulkoisen terrorismin torjunnan kannalta entistä tärkeämmäksi muuttuneet kehitysyhteistyö sekä naapuruus- ja laajentumispolitiikka eivät sen sijaan kuulu YUTP:n piiriin, vaan ovat osa EU:n muita ulkosuhteita ja ulkoista toimintaa, jotka muodostavat kolmannen ulkoisen terrorismin torjunnan kannalta keskeisen kokonaisuuden. Neljäs kokonaisuus muodostuu EU:n sisäisten politiikkojen – mukaan lukien sisäisiksi laskettavien terrorismin torjunnan muotojen ja toimien – mahdollisista ulkoisista ulottuvuuksista. Tämä koskee esimerkiksi sisäisten turvallisuustoimijoiden,

29 Ibid.

30 Dijkstra & Vanhoonacker 2017.

kuten Europolin, Eurojustin ja ennen kaikkea Frontexin, kasvanutta roolia EU-alueen ulkopuolella.

Edellä mainituista politiikka-alueista YUTP ja YTPP ovat vahvasti EU:n jäsenvaltioiden käsissä. Niitä koskevat päätökset valmistellaan ennen kaikkea jäsenmaiden edustajien muodostaman Euroopan unionin neuvoston rakenteissa jäsenvaltioiden pääkaupunkien ohjauksessa. Varsinaisesta päätöksenteosta vastaa neuvosto, ja useimmat päätökset edellyttävät jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. YUTP- ja YTPP-asioiden valmistelussa ja koordinoinnissa sekä niiden sovittamisessa EU:n muihin politiikkoihin jäsenmaita tai neuvostoa tukevat unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja sekä hänen johtamansa ulkosuhdehallinto.

Muiden ulkosuhteiden ja ulkoisen toiminnan alueilla keskeinen toimija on jäsenvaltioiden ja neuvoston ohella Euroopan komissio, jolla on yksinomainen aloiteoikeus unionin lainsäädännössä ja joka hallinnoi merkittäviä rahoitusinstrumentteja. Komissio voi toiminnassaan tukeutua eri pääosastojen muodostamaan laaja-alaiseen hallinnolliseen koneistoon. Huomattavasti pienemässä roolissa ulkopolitiikassa ja ulkosuhteissa on Euroopan parlamentti (EP), jonka vaikutusmahdollisuudet liittyvät sen budjettivaltaan, tiettyjen kansainvälisten sopimusten solmimista koskeviin valtaoikeuksiin sekä muiden instituutioiden kanssa käytävään säännölliseen dialogiin. Erityisesti YUTP:ssä ja YTPP:ssä parlamentin rooli on kuitenkin hyvin pieni.³¹

Sisäisten turvallisuuden politiikkojen ulkoisessa ulottuvuudessa neuvoston kautta toimivilla jäsenmailla, komissiolla sekä päätöksentekoon osallistuvalla EP:llä on kaikilla omat merkittävät roolinsa. Sisäisen turvallisuuden ulkoisessa ulottuvuudessa tärkeitä toimijoita ovat lisäksi yksittäiset EU:n erillisvirastot, jotka tukevat EU:n toimielimiä eri politiikkojen valmistelussa ja toimeenpanossa. Terrorismin torjunnan kannalta keskeisiä erillisvirastoja ovat erityisesti Euroopan poliisivirasto (Europol), oikeudellisten kysymysten parissa toimiva Eurojust sekä viime vuosina nopeasti kasvanut Euroopan raja- ja merivartiiovirasto (Frontex). Virastot toimivat mandaattinsa puitteissa jokseenkin itsenäisesti, mutta niiden päätöksentekomekanismeissa on mukana jäsenmaiden edustaja, joten jäsenmaat voivat osaltaan vaikuttaa virastojen toimintaan myös tätä kautta. Terrorismin torjunnan ulkoisen ulottuvuuden keskeisiä toimijoita käsitellään tarkemmin tämän raportin luvussa 4.

EU:n terrorismin vastaisten toimien kokonaisuuden kannalta erittäin keskeisiä ovat myös jäsenvaltioiden omat kansalliset toimet, jotka limittyvät osin vahvasti unionin toimien kanssa, mutta joista osa on myös selvästi irrallaan näistä. Jäsenvaltioiden ulkoiset toimet terrorismin torjunnassa on kuitenkin pitkälti rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle, sillä

³¹ Keukeleire & Delreux 2014, 85-88.

niiden käsittely ei olisi ollut mahdollista tälle hankkeelle määrätyissä aikarajoissa. Raportti sisältää kuitenkin joitain viittauksia yksittäisten jäsenvaltioiden toimiin, joista monet ovat EU:n toiminnan kannalta tärkeitä. Merkille pantavaa jäsenvaltioiden roolin kannalta on se, että mitään alustaa tai työkalua EU:n ja jäsenmaiden ulkoisen terrorismin torjunnan strategioiden, politiikkojen ja toimien yhteensovittamiseksi ei ole, vaan käytännössä yhteen sovittaminen on hyvin konteksti- ja tapaussidonnaista.

3 Iskuista ja uhkakuvista käytäntöön: EU:n ulkoisen terrorismin torjunnan kehittyminen

- EU:n ulkoisen terrorismin torjunnan historia on vielä verrattain lyhyt, sillä sen alkuvaiheet liittyvät vahvasti 2000-luvun alun suuriin iskuihin ensin Yhdysvalloissa ja sen jälkeen Madridissa ja Lontoossa.
- Alun konseptuaalisessa vaiheessa pääpaino oli yhteisten käsitteiden, lainsäädännöllisten puitteiden ja strategioiden määrittelyssä. Keskeiset EU-dokumentit korostivat EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan merkitystä terrorismin torjunnalle, vaikka käytännössä yhteys jäi vielä melko ohueksi.
- Kehityksen toista ja nykyistä vaihetta leimaavat EU:n sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisten yhteyksien ja rajapintojen muutos. Kehityksen ajureina ovat toimineet Lissabonin sopimuksen mukanaan tuomat muutokset EU:n institutionaalisissa rakenteissa, unionin kohtaamat turvallisuushaasteet ja erityisesti vierastaistelijailmiö sekä vuoden 2016 globaalistrategia.
- Sisäisten ja ulkoisten politiikkojen ja toimijoiden välisten yhteyksien korostuminen on monien turvallisuushaasteiden luonteen vuoksi luonnollinen kehityskulku. Toisaalta tähän kehitykseen liittyy myös epävarmuuksia ja haasteita. Erityisesti toimijoiden muuttuvat roolit ja tehtävänjako – ennen kaikkea sisäisen turvallisuuden virastojen aseman vahvistuminen ulkoisessa toiminnassa – kasvattavat riskiä toimijoiden välisistä resurssi- ja valtakamppailuista. Virastojen kasvava rooli voi myös entisestään hämärtää ulkoisen terrorismin torjunnan käytäntöjä ja rakenteita.

Yhteistyö terrorismin vastaisessa toiminnassa Euroopassa sai alkunsa 70-luvulla, kun Euroopan yhteisön sisäministerit päättivät perustaa TREVI-verkoston (*Terrorisme, radicalisme, extremism et violence internationale*).³² TREVI oli ensimmäinen askel kohti hallitustenvälistä turvallisuusyhteistyötä, mutta se jäi lyhytikäiseksi. TREVI toimi kuitenkin pohjana EU-sopimusten sisäistä turvallisuutta koskeville osille Maastrichtissa 1993 ja Amsterdamissa 1997.³³ Terrorismi nähtiin vielä tässäkin vaiheessa ensisijaisesti sisäisenä turvallisuushaasteena.

32 TREVI:stä mm. Monar 2014, 196-198; Hassan 2010, 446-447; Bonnefoi 1995.

33 Monar 2014, 197.

Terrorismi ei kuulunut siihen tehtäväkenttään, jota EU:n yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle (YUTP) sekä sen osaksi myöhemmin perustetulle yhteiselle turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle (YTPP) hahmoteltiin. YUTP oli paitsi symbolinen integraatioprojekti, myös yritys vahvistaa EU:n diplomaattista toimintakykyä ja ulkoista identiteettiä.³⁴ YUTP:n osaksi 1990-luvun lopulta alkaen rakennetun YTPP:n johtoajatukseksi oli puolestaan toimia käytännön välineenä EU:n ulkopuolella tapahtuvien kriisien estämiseksi ja hallitsemiseksi sekä kriisinhallintaan tarvittavien suorituskykyjen kehittämiseksi. Terrorismin ajateltiin puolestaan pitkään olevan ennen kaikkea EU:n jäsenvaltioiden sisäinen turvallisuushaaste. Terrorismi nousi kuitenkin nopeasti EU:n ulkopoliittiselle agendalle syyskuun 11. päivän iskujen ja muutama vuosi myöhemmin Euroopassa tapahtuneiden iskujen myötä. Ne kirkastivat ajatusta siitä, että terrorismin uhkan torjumiseksi tarvittaisiin yhteistyötä ja toimia myös EU:n ulkopuolella.

Tässä luvussa käsitellään terrorismin torjunnan kehittymistä ennen kaikkea sen ulkoisen ulottuvuuden näkökulmasta. Luku sisältää kuitenkin useita viittauksia myös terrorismia koskevien sisäisten politiikkojen kehittymiseen, sille ne luovat monin paikoin tarpeellisen taustan ulkoisen ulottuvuuden kehityksen ymmärtämiselle, vaikka näiden välillä ei aina suoria linkkejä olisikaan.

Käytännössä terrorismin ulkoisen ulottuvuuden kehityksessä voidaan erotella vähintään kaksi keskeistä vaihetta. Ensimmäisessä, konseptuaalisessa vaiheessa 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä EU alkoi suurten kansainvälisten, globaaliin jihadismiin liittyvien terrori-iskujen seurauksena luoda terrorismia koskevaa yhteistä käsitteistöä ja lainsäädäntöä, jotka ovat sittemmin toimineet sekä EU:n sisäisen että ulkoisen terrorismin vastaisen toiminnan mahdollistajina. YUTP:n sekä vasta rakennetun YTPP:n roolia terrorismin torjunnassa alettiin myös säännöllisesti korostaa EU-dokumenteissa, vaikka käytännössä tämä yhteys jäi melko ohueksi.³⁵ Toista, 2000-luvun lopulta alkavaa vaihetta puolestaan kuvaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden politiikkojen ja toimijoiden lisääntynyt limittyminen toisiinsa sekä turvallisuuskysymysten lisääntynyt painoarvo EU:n ulkoasioiden kokonaisuudessa.

34 ks. esim. Keukeleire & Delreux 2014, 46-47.

35 Argomaniz 2012; Ferreira-Pereira & Oliveira Martins 2012; de Vries 2008.

3.1 Konseptuaalinen vaihe: yhteisten käsitteiden luominen ja terrorismi osaksi EU:n strategista kehikkoa

3.1.1 Terrorismi yhteisenä ja ulkoisena uhkana

Syyskuun 11. päivän iskut Yhdysvalloissa tehtiin eurooppalaisesta näkökulmasta kriittisellä hetkellä. Sisäisen turvallisuuden rakenteiden perustasta oli juuri aikaisemmin sovittu, mutta niiden toteuttaminen oli vielä alkutekijöissään. Yhdysvallat, joka oli Naton myötä Euroopan ulkoisen turvallisuuden kulmakivi, osoittautui haavoittuvaiseksi. Vaikka terrorismi oli vaivannut Eurooppaa jo pitkään, vasta jihadististen iskujen myötä se nousi turvallisuusagendan kärkeen. Terrorismi ei enää ollut pelkkä yksittäisten valtioiden sisäinen ongelma, vaan yhteinen turvallisuushaaste. Sen tulkittiin uhkaavan paitsi ihmishenkiä, myös koko demokraattisen, avoimen, monikulttuurisen ja suvaitsevaisen yhteiskunnan – eli jo ylös kirjattujen eurooppalaisten arvojen – olemassaoloa.³⁶ Tämän narratiivin pohjalta EU lähti nopealla aikataululla luomaan omaa käsitteistöään ja yhteisiä laillisia puitteita terrorismin käsittelemiseksi. Samaan aikaan terrorismista ja sen torjunnasta tuli tärkeä osa EU:n 2000-luvulla kehittynyttä ulko- ja turvallisuuspolitiikan strategista viitekehystä.

Heti syyskuun yhdenkymmentä päivän terrori-iskujen takia järjestetty ylimääräinen Eurooppa-neuvoston kokous painotti YUTP:n ja YTPP:n panosta terrorismin vastaiseen toimintaan. Eurooppa-neuvoston päätelmät³⁷ paitsi korostivat solidaarisuutta ja yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa, myös sisälsivät toimintasuunnitelma eurooppalaisen terrorismin vastaisen politiikan vahvistamisesta. Toimintasuunnitelmassa oli listattu erityistoimenpiteitä koskien poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön tehostamista, kansainvälisten oikeudellisten välineiden kehittämistä, terrorismin rahoituksen estämistä, kriittisen infrastruktuurin suojelemista, rahanpesun torjuntaa, lentoturvallisuuden tehostamista, sekä ”Euroopan unionin kokonaisvaltaisen toiminnan yhteensovittamista”. Viimeksi mainitun kohdan yhteydessä Eurooppa-neuvoston toimintasuunnitelmassa todettiin, että ”[t]errorismin torjunta on sisällytettävä yhä tiiviimmin osaksi yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa”.

Toimintasuunnitelman lisäksi Eurooppa-neuvoston päätelmät sisälsivät oman alakohtansa liittyen EU:n maailmanlaajuiseen toimintaan, jonka mukaan ”[t]errorismin torjunta edellyttää unionin tiiviimpää osallistumista kansainvälisen yhteisön pyrkimyksiin alueellisten konfliktien ehkäisemiseksi ja vakauttamiseksi” mainiten erikseen Lähi-idän konfliktin. Myös tässä yhteydessä päätelmät mainitsivat YUTP:n sekä rakenteilla olevan YTPP:n, painottaen että ”unionin tehokkuus voidaan parhaiten varmistaa kehittämällä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) sekä saattamalla Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (ETPP) mahdollisimman pikaisesti operatiiviseksi”.

³⁶ Eurooppa-neuvosto 2001.

³⁷ Ibid.

Joissain terrorismiin liittyvissä kysymyksissä edettiin hyvin nopeasti. Lokakuussa 2001 EU:n neuvosto listasi 27 organisaatiota ja yksilöä, joita epäiltiin terrorismin rahoittamisesta. Joulukuussa 2001 EU oli puolestaan jo onnistunut pääsemään yhteisymmärryksen terrorismin määritelmästä, joka sai lopulta muotonsa neuvoston puitepäätöksenä kesäkuussa 2002.³⁸ Tämä oli erittäin huomattava saavutus, sillä ennen syyskuun 11. päivän iskuja vain kuudella EU:n jäsenmaalla oli ylipäänsä minkäänlaista terrorismiin liittyvää lainsäädäntöä.³⁹ Lisäksi päätettiin myös eurooppalaisesta pidätys- ja luovutus päätöksestä.⁴⁰ Puitepäätökset velvoittivat jäsenmaita sisällyttämään sovitut asiat omaan kansalliseen lainsäädäntöönsä tiukkaan aikarajaan, eli vuodenvaihteeseen 2003-2004 mennessä. Vaikka kyseessä oli EU:n sisäinen määritelmä, on se sittemmin luonut puitteet myös ulkovaltojen kanssa tehtävälle yhteistyölle.

Terrorismin ulkoisen ulottuvuuden merkitystä korostettiin uudelleen kesäkuussa 2002 Espanjan puheenjohtajuuskaudella järjestetyssä Sevillan Eurooppa-neuvostossa. Kokouksen päätelmiin liitettiin erillinen julkilausuma YUTP:n ja YTPP:n panoksesta terrorismin torjunnassa.⁴¹ Siinä Eurooppa-neuvosto korosti, että ”terrorismin torjunta on tulevaisuudessakin Euroopan unionille ensisijainen tavoite ja sen ulkopoliittikan kulmakivi”. Lisäksi päätelmissä todettiin, että ”[y]hteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka mukaan lukien Euroopan puolustus- ja turvallisuuspolitiikka voivat olla tärkeässä asemassa tämän turvallisuutemme kohdistuvan uhan torjunnassa sekä rauhan ja vakauden edistämisessä”. Myös EU:n ensimmäinen YTPP-operaatio, Euroopan unionin poliisioperaatio (EUPM) Bosnia ja Hertsegovinassa, kytkettiin päätelmissä terrorismin vastaiseen toimintaan: ”EUPM on yksi esimerkki Euroopan unionin sitoutumisesta konfliktista toipuvien alueiden vakauttamiseen sekä oikeusvaltioperiaatteen vakiinnuttamiseen. Lujittaessaan vakautta muun muassa vahvistamalla paikallisia lainvalvontavalmiuksia, -normeja ja -sääntöjä Euroopan unioni auttaa ehkäisemään terroristijärjestöjen mahdollisuuksia saada jalansijaa”.

3.1.2 Turvallisuusstrategia

Terrorismista ja terrorismin torjunnasta tuli myös keskeinen osa EU:n vuonna 2003 julkaisemaa turvallisuusstrategiaa Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa (*European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*)⁴², jonka oli tarkoitus paikata EU:n sisälle Irakin sodan seurauksena syntyneitä jakolinjoja sekä luoda yhtenäisempää kuvaa unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisista haasteista ja toimintatavoista. Turvallisuusstrategia-nimestä huolimatta vuoden 2003 strategia keskittyi ennen kaikkea EU:n

38 Euroopan unionin neuvosto 2002a.

39 Argomaniz 2009, 155.

40 Euroopan unionin neuvosto 2002c.

41 Euroopan unionin neuvosto 2002b.

42 Euroopan unionin neuvosto 2003.

ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä muuhun ulkoiseen toimintaan. Vaikka strategiassa kiinnitettiin huomiota myös ulkoisten ja sisäisten turvallisuuskysymysten välisiin yhtymäkohtiin, käytännössä EU:n sisäisen turvallisuuden kehikko kehittyi pitkälti omana, erillisenä kokonaisuutenaan. Tämä heijastaa EU:n institutionaalisissa rakenteissa vallinneita raja-aitoja sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden alueiden välillä, joita vasta Lissabonin sopimuksen voimaantulo vuonna 2009 pyrki osaltaan madaltamaan.

Euroopan turvallisuusstrategia koostui kolmesta suuresta kokonaisuudesta: siinä määriteltiin ensinnäkin EU:n kohtaamat uhat, toiseksi EU:n strategiset tavoitteet ja kolmanneksi se, miten uhkien ja strategisten tavoitteiden tulisi vaikuttaa EU:n omaan politiikkaan. Syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeiselle vaiheelle ominaisesti terrorismi oli ensimmäinen strategiassa mainituista viidestä keskeisestä uhasta. Terrorismin lisäksi muita strategiassa listattuja uhkia olivat joukkotuhohaseiden leviäminen, alueelliset konfliktit, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytynyt rikollisuus. Myös muut mainitut uhkat kytkettiin strategiassa tavalla tai toisella terrorismiin.

Terrorismista strategia totesi, että se ”vaarantaa ihmishenkiä, aiheuttaa suuria kustannuksia, pyrkii vahingoittamaan yhteiskuntiemme avoimuutta ja suvaitsevuutta sekä muodostaa kasvavan strategisen uhkan koko Euroopalle.” Eurooppa määriteltiin strategiassa sekä terrorismin kohteeksi että sen tukikohdaksi. Joukkotuhohaseisiin liittyen strategiassa sanottiin, että ”pelottavimmassa skenaariossa terroristiryhmät saavat haltuunsa joukkotuhohaseita.” Alueelliset konfliktit ja toimintakyvyttömät valtiot puolestaan määriteltiin strategiassa mahdollisiksi terrorismin juurisyiksi, kun taas järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi nähtiin vahvasti toisiinsa kytkeytyvinä ilmiöinä.

EU:n strategisiksi tavoitteiksi turvallisuusstrategia määritteli viiden mainitun uhan torjumisen, turvallisuuden lisäämisen unionin naapurialueilla sekä tehokkaaseen monenvälisyyteen perustuvan kansainvälisen järjestyksen. Uhkien torjumisen suhteen strategia korosti EU:n reagoineen syyskuun 11. päivän terrori-iskuihin nopeasti toimenpidekokonaisuudella, johon sisältyivät eurooppalaisen pidätysmääräyksen luominen, terrorismin rahoituksen estämiseen tähtäävät toimet sekä Yhdysvaltain kanssa solmittu sopimus keskinäisestä oikeusavusta. Samaan aikaan strategia korosti terrorismin uhan kansainvälistä ulottuvuutta todeten, että terroristitoiminta kaikkialla maailmassa, esimerkiksi Keski- ja Kaakkois-Aasiassa, ”voi olla uhka Euroopan maille ja niiden kansalaisille”. Strategian johtopäätöksenä olikin, että “[u]usia uhkia torjuttaessa ensimmäinen puolustuslinja on usein ulkomailla”. Lisäksi strategia korosti, että “[t]errorismin torjunta voi vaatia tiedusteluvälineiden, poliisitoiminnan, oikeudellisten, sotilaallisten ja muiden välineiden yhdistämistä”.

Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden väliseen yhteyteen sekä EU:n erilaisten välineiden yhdistämiseen strategia palasi myös kolmannessa ja viimeisessä osassaan, jossa pohdittiin uhkien ja strategisten tavoitteiden heijastumista EU:n toimiin käytännössä. Siinä todettiin

EU:n ulkoisten toimien sekä oikeus- ja sisäasioiden yhteen sovittamisen olevan ratkaisevaa sekä terrorismin että järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Lisäksi strategian kolmas osa loi vahvemman ja konkreettisemmän kytköksen terrorismin torjunnan ja YTPP:n välille esittäen, että EU:n kriisinhallintaoperaatioiden kirjoon "voisivat kuulua yhdessä toteutettavat aseriisuntaoperaatiot sekä tuki kolmansille maille terrorismin torjunnassa ja turvallisuussektorin uudistamisessa".

Kaiken kaikkiaan terrorismi ja terrorismin torjunta ankkuroituivat turvallisuusstrategian myötä kiinteästi osaksi sen ympärille kehittyneitä ulko- ja turvallisuuspolitiikan strategista kehikkoa, jota laajensivat ja täydensivät erilaiset alueelliset ja aihekohtaiset alastrategiat sekä vuonna 2008 julkaistu, turvallisuusstrategiaa hieman päivittänyt dokumentti "Selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta – Turvallisuudesta huolehtiminen muuttuvassa maailmassa". Samalla terrorismi miellettiin kuitenkin edelleen vahvasti EU:n sisäisenä turvallisuushaasteena ja sisäisen turvallisuuden strateginen kehikko kehittyi omana erillisenä kokonaisuutenaan.

3.1.3 Julistus terrorismin torjunnasta ja yhteisvastuujulistus

Syyskuun 11. päivän iskujen avaama aikaikkuna nopeille toimille sulkeutui varsin nopeasti, eikä moni EU:n jäsenmaa onnistunut saamaan sovittuja päätöksiä läpi määräajassa. Näin ollen suuri osa paperilla sovitusta toimenpiteistä oli vielä toimeenpanematta kansallisella tasolla, kun Madridiin iskettiin vuonna 2004. Isku on yhä toiseksi tuhoisin Euroopan maaperällä tehty isku vuoden 1988 Lockerbien lentokoneiskun jälkeen.

On hyvin mahdollista, että Madridin terrori-iskun motiivina oli vaikuttaa Espanjan osallisuuteen Irakin sodassa⁴³, mutta EU-tasolla isku kehystettiin vastaavalla tavalla kuin syyskuun 11. päivän terroriteot muutamaa vuotta aikaisemmin. Komission puheenjohtaja Romano Prodi linjasi iskun jälkeisessä lausumassaan, että isku oli pahantahtoista väkivaltaa viattomia ihmisiä vastaan väkivallan itsensä vuoksi.⁴⁴ Isku siis nähtiin ensisijaisesti uhkana länsimaisia arvoja – ja siten koko eurooppalaisen yhteisön perustaa – vastaan. Tämä mahdollisti sen, että iskun jälkeinen poliittinen liikevoima saatettiin suunnata elvyttämään jo hiipunutta tahtoa toimeenpanna sovittuja muutoksia. Poliittisesti tilanne oli myös otollinen uusien ehdotusten läpiviemiseen. Madridin terrori-isku myötävaikutti merkittävästi koko EU:n terrorismin vastaisen toiminnan institutionalisoitumiseen.

Heti Madridin terrori-iskun jälkimainingeissa Eurooppa-neuvosto hyväksyi julkilausuman terrorismin torjunnasta (*Declaration on Combating Terrorism*)⁴⁵. Se painotti tarvetta

43 Iskusta ja siihen liittyvästä politiikasta mm. Sinkkonen 2009.

44 Mm. BBC News 12.3.2004.

45 Eurooppa-neuvosto 2004.

toimeenpanna jo sovitut muutokset käytäntöön ja esitti uusina keinoina operationaalisen yhteistyön sekä tiedustelutiedon vaihdon lisäämistä jäsenmaiden välillä. Tämän lisäksi myös unionin omien virastojen, erityisesti Europolin ja Eurojustin, roolia kansallisten toimijoiden rinnalla korostettiin.⁴⁶ Koska julkilausumat peräänkuuluttivat aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä EU:n sisällä, päätettiin perustaa myös EU:n terrorismin vastaisen toiminnan koordinaattori. Koordinaattorin tehtävänä on sittemmin ollut tukea neuvostoa terrorismin vastaisessa työssä, tarkkailla päätösten toimeenpanoa, sekä toimia eräänlaisena terrorismin vastaisen toiminnan suurlähettiläänä myös unionin naapurustossa ja kansainvälisissä organisaatioissa. Koordinaattorin roolia ja toimintaa käsitellään tarkemmin luvussa 4.1.

Myös terrorismin vastaisen toiminnan ulkoinen ulottuvuus oli julkilausumassa näkyvästi läsnä. EU:n terrorismin torjuntaa koskevaa toimintasuunnitelmaa tehostaakseen Eurooppa-neuvosto määritteli julistuksessa seitsemän uutta strategista tavoitetta. Seitsemännen tavoitteen mukaan EU:n ulkosuhteiden alan toimia tulisi kohdistaa sellaisiin kolmansiin maihin, joissa ”terrorisminvastaisia valmiuksia tai sitoutumista terrorismin torjumiseen on vahvistettava”. Kolmansien maiden kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyen julistus linjasi lisäksi, että terrorisminvastaiset näkökohdat tulisi ottaa ”huomioon kaikissa asiaankuuluvissa ulkoisen avun ohjelmissa hyvän hallintotavan ja oikeusvaltion edistämiseksi”, terrorisminvastaisuuden tulisi olla kolmansien maiden kanssa käytävän vuoropuhelun ”avaintekijä”, ja kolmansien maiden sitoutuminen terrorismin torjuntaan tulisi vaikuttaa vahvasti EU:n ja kyseisten valtioiden väliseen suhteeseen.

Julkilausuma terrorismin torjunnasta sisälsi myös erillisen julkilausuman yhteisvastuusta terrorismin torjunnassa, jonka mukaan EU:n jäsenvaltiot toimivat yhdessä ja yhteisvastuun hengessä, jos jokin niistä joutuu terroriuhon kohteeksi, ja hyödyntävät tällöin kaikkia käytettävissään olevia välineitä, myös sotilaallisia voimavaroja, torjuakseen terroriuhon tämän valtion alueella, suojellakseen demokraattisia instituutioita ja siviiliväestöä sekä antaa apua sen viranomaisille sen viranomaisien pyynnöstä sen alueella. Erityisen mielenkiintoisen yhteisvastuujulistuksesta tekee viittaus mahdollisuuteen sotilaallisten voimavarojen käytöstä. Vaikka terrorismin torjunnan ja YTPP:n välistä kytköstä oli korostettu jo useammassa EU-dokumenteissa, ei sotilaallisen voimankäytön roolista EU:n terrorismin vastaisissa toimissa ollut juurikaan käyty keskustelua. Se jakaa edelleen jäsenmaiden näkemyksiä, minkä seurauksena terrorismi nähdään EU:ssa edelleen ensisijaisesti lainvalvonnallisena kysymyksenä.⁴⁷

Taustan yhteisvastuujulistukselle muodostivat Euroopan perustuslakisopimusta valmistelleissa konventissa käydyt keskustelut, joiden pohjalta lopulliseen, vuonna 2004

⁴⁶ Argomaniz 2009, 158.

⁴⁷ Monar 2015, 337; de Vries 2008, 357-358.

allekirjoitettuun sopimustekstiin sisällytettiin kaksi jäsenmaiden keskinäistä avunantoa koskevaa lauseketta: yhteisvastuujulistuksen pohjana toiminut yhteisvastuulauseke, joka koskee terrori-iskuja ja luonnon tai ihmisen aiheuttamia suuronnettomuuksia, sekä keskinäisen avunannon lauseke, joka voitaisiin aktivoida, mikäli johonkin jäsenvaltioon kohdistuu aseellinen hyökkäys. Perustuslakisopimusta ei kuitenkaan ratifioitu, kun äänestäjien enemmistö vastusti sitä kansaaäänestyksissä Ranskassa ja Alankomaissa. Yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke tulivatkin voimaan vasta vuonna 2009 osana Lissabonin sopimusta (ks. luku 3.2.2).

3.1.4 Terrorismin torjunta ja YTPP

Kesäkuussa 2004 EU alleviivasi ensimmäistä kertaa yksityiskohtaisemmin YTPP:n ja terrorismin torjunnan välistä linkkiä ja sen eri muotoja dokumentissa nimeltä *Conceptual framework on the European Security and Defence Policy (ESDP) dimension of the fight against terrorism*. Yleisinä periaatteina dokumentissa korostuivat jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus ja yhteistyö, tarve hyödyntää kaikkia EU:n käytettävissä olevia politiikkainstrumentteja sekä EU:n mahdollisuudet yhdistellä siviilitoimia ja sotilaallisia toimia. Dokumentin varsinaiset toimintasuositukset koskivat puolestaan sitä, miten terrorismin torjunnan eri ulottuvuudet (ennaltaehkäisy, suojeleminen ja seurausten hallinta) tulisi olemassa olevien tai perustettavien YTPP-operaatioiden kohdalla ottaa huomioon. Kyseessä oli siis ennen kaikkea pohdinta siitä, mikä terrorismin merkitys olemassa oleville ja perustettaville YTPP-operaatioille on, ei niinkään yritys määritellä sitä, miten YTPP-operaatiot voisivat terrorismin vastaista toimintaa tukea.

Terrorismin torjunnan ja YTPP:n välisen linkin kehittymistä edesauttoi kuitenkin se, että sotilaallisen YTPP:n rinnalle oli heti 2000-luvun alussa rakentunut siviili-YTPP, joka toi mukaan muun muassa poliisi- ja oikeusviranomaiset ja mahdollisti siten entistä moninaisempiin turvallisuushaasteisiin puuttumisen. Käytännön tasolla YTPP:n panos terrorismin torjuntaan jäi alkuvaiheessa kuitenkin enimmäkseen pieneksi ja parhaimmillaankin lähinnä vaihtelevaksi.⁴⁸ Useimmiten terrorismin vastaiset toimet olivat korkeintaan implisiittisesti läsnä alkuaikojen YTPP-operaatioissa. Esimerkiksi EU:n kolmannen sotilasoperaation, vuonna 2004 perustetun ALTHEA:n kohdalla, terrorismin torjunnan painotettiin olevan tärkeitä operaation itsensä suojelemiseksi. Lisäksi operaation linjattiin antavan tukea Bosnian ja Hertsegovinan korkealle edustajalle ja muille siviiliviranomaisille muun muassa terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa toiminnassa sekä oikeusvaltioperiaatteissa.⁴⁹ Joulukuussa 2003 perustetun EU:n poliisioperaatio Proximan toiseen mandaattiin puolestaan sisältyi paikallisten poliisiviranomaisten tukeminen rajavalvontatehtävissä,

48 Hillion 2014; Argomaniz 2012; Oliveira Martins & Ferreira-Pereira 2012; de Vries 2008.

49 Oliveira Martins & Ferreira-Pereira 2012, 545.

tiedustelutiedon keräämisessä sekä terrorismin vastaisten operaatioiden suunnittelussa ja hallinnoimisessa. Myös EU:n Afganistaniin sijoitetulle poliisioperaatiolle oli terrorismin torjuntaan liittyviä tukitehtäviä, vaikka niitä ei sen mandaatissa mainittukaan.

3.1.5 EU:n terrorismin torjunnan strategia ja radikalisoitumisen torjunta

Lontoon isku heinäkuussa 2005 toi EU:n terrorisminarratiiviin uuden sävyn, sillä toisin kuin vuotta aikaisemmin Madridissa tai sitä ennen Yhdysvalloissa, iskun taustalla oli niin kutsuttu ”kotikutoinen” jihadismi. Tekijät olivat siis Iso-Britanniassa syntyneitä ja kasvaneita – ja näin ollen myös siellä radikalisoituneita. Vuoden 2005 loppuun mennessä sisäasioiden ministerineuvosto hyväksyi EU:n terrorismin torjunnan strategian (*EU Counter-Terrorism Strategy*), joka käytännössä kokosi yhteen aikaisemman aloitteiden ja muutosten vyyhdin neljän pilarin alle: ennaltaehkäisy (eng. prevent), suojaaminen (eng. protect), toiminnan estäminen ja vastuuseen saattaminen (eng. pursue) ja varautuminen (eng. respond). Suuri osa toimista kohdistettiin nyt radikalisoitumisen ja rekrytoinnin torjumiseen.

Vaikka terrorismin torjunnan strategia keskittyi pääasiassa sisäisen turvallisuuden kysymyksiin, oli sillä myös merkittävää ulkopoliittista vaikutusta. Strategian myötä EU alkoi rakentaa itselleen aikaisempaa proaktiivisempaa suhtautumista kansainväliseen turvallisuuteen. Käytännössä se tarkoitti sitä, että unioni yhdisti laajemman ulkoisen agendansa entistä vahvemmin myös terrorismin torjunnan tavoitteisiin. Se katsoi velvollisuudekseen viedä ja tukea demokraattista kehitystä, hyvän hallinnon periaatteita, koulutusta ja taloudellista hyvinvointia myös EU:n ulkopuolelle. Siinä missä jäsenmaat itse ovat huolehtineet sisäisesti esimerkiksi radikalisoitumiseen puuttumisesta, ulkosuhteissa EU on ollut selvemmin oma toimijansa. Esimerkiksi radikalisoitumista EU on pyrkinyt torjumaan ”viemällä” kohdemaihin yhteisiä normeja ja jäsenmaissa jo kokeiltuja, hyväksi havaittuja käytäntöjä. Vaikka jäsenmaat ovat voineet edelleen toimia toimeenpanevina kumppaneina esimerkiksi P/CVE projekteja toteutettaessa kolmansissa maissa, on se usein tapahtunut vähintäänkin siten, että EU on koordinoinut, ja mahdollisesti myös rahoittanut, jäsenmaiden toimintaa.

3.2 Turvallisuusteemojen korostuminen ja sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden limittyminen

3.2.1 Lissabonin sopimuksen tuomat uudistukset

Lissabonin sopimuksen voimaan astuminen vuonna 2009 muutti EU:n institutionaalisia rakenteita ja päätöksentekojärjestelmää sekä toi mukanaan merkittäviä uudistuksia EU:n ulkosuhteissa. Näillä laajoilla muutoksilla oli merkittäviä vaikutuksia myös EU:n terrorismin vastaisiin toimiin – ja erityisesti ulkoiseen terrorismin torjuntaan. Lisäksi Lissabonin

sopimus toi mukanaan muutamia nimenomaisesti ulkoista terrorismin torjuntaa koskevia uudistuksia.

Yksi Lissabonin sopimuksen keskeisistä tavoitteista oli horisontaalisen koherenssin parantaminen sekä yleisesti eri EU-politiikkojen kesken että erityisesti EU:n ulkopolitiikassa ja ulkosuhteissa. Ennen sopimuksen voimaan astumista vallinnutta, kolmelle erilliselle pilarille perustunutta päätöksentekorakennetta yritettiin sopimuksen myötä avata ja yhdenmukaistaa. Erityisen merkittävä muutos oli aiemmin oman pilarinsa muodostaneiden oikeus- ja sisäasioiden siirtäminen merkittäviltä osiltaan yhteisömenetelmän piiriin eli osaksi tavallista lainsäätämisympäristöä. Siinä komissio tekee aloitteet, neuvosto päättää määränemistöllä ja Euroopan parlamentti toimii neuvoston rinnalla toisena tasavertaisena lainsäätäjänä. Tämä avasi oven sisäisen turvallisuuden kysymysten "valtavirtaistumiselle" ja kytkäytymiselle osaksi muita politiikka-alueita.⁵⁰

Samaan aikaan YUTP ja YTPP jäivät kuitenkin edelleen pitkälti omaksi, erilliseksi osa-alueeksi EU-päätöksenteossa. YUTP:n/YTPP:n ja EU:n muiden ulkosuhdepolitiikkojen sekä ulko- ja sisäasioiden välisiä raja-aitoja yritettiin Lissabonin sopimuksen myötä kuitenkin madaltaa muutamien keskeisten uudistusten kautta.⁵¹ Ensinnäkin unionin korkeasta edustajasta tuli linkki EU:n neuvoston ja Euroopan komission välillä, sillä hän toimi ulkoasianneuvoston puheenjohtajana ja tukee jäsenmaiden työtä mutta on samanaikaisesti myös yksi komission varapuheenjohtajista. Korkean edustajan tueksi perustettiin Euroopan ulkosuhdehallinto, joka toi yhteen henkilöstöä Euroopan komission ulkosuhteita käsittelevistä pääosastoista, neuvoston sihteeristöstä ja jäsenmaiden hallinnoista. Yhdessä näiden uudistusten odotettiin tukevan eri politiikka-alojen välistä koordinaatiota, vaikka käytännössä tehtävä tunnistettiin alusta lähtien erittäin vaikeaksi.⁵² Erilaiset työn- ja vallanjakoon liittyvät taistelut niin EUH:n sisällä kuin sen ja muiden EU-toimijoiden välillä leimasivat vahvasti ulkosuhdehallinnon alkutaivalta. Siitä huolimatta EUH:n mukaantulo ulkoasioiden kentälle mahdollisti terrorismin vastaisten tavoitteiden laajamittaisemman sisällyttämisen osaksi EU:n ulkoisen avun ohjelmia, joiden hallinnointiin EUH komission rinnalla osallistuu.⁵³

Lissabonin sopimus toi mukanaan myös muutamia suoraan ulkoista terrorismin torjuntaa koskevia muutoksia, jotka vahvistivat YUTP:n ja YTPP:n roolia terrorismin torjunnassa. Ensinnäkin sopimus Euroopan unionin toiminnasta sisälsi artiklan 215, jonka nojalla EU voi kohdistaa talous- ja rahoitussuhteita rajoittavia toimenpiteitä eli pakotteita paitsi yhteen tai useampaan kolmanteen maahan, myös luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai

50 ks. esim. Argomaniz 2011, 113.

51 ks. esim. Sellier 2018, Argomaniz 2011.

52 ks. esim. Renard 2012.

53 Loeser 2017, 63.

muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin. Artikla korvasi EU:n aiemmin vastaavassa tarkoituksessa käyttämän, useampaan artiklaan pohjautuneen oikeusperustan ja teki terrorismiin liittyvistä pakotetoimista selkeämmin YUTP:n piiriin kuuluvan välineen.⁵⁴

Samalla Lissabonin sopimus vahvisti YTPP:n ja terrorismin torjunnan välille 2000-luvun alusta asti tehtyä kytköstä.⁵⁵ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen artikla 43 määrittää YTPP:n tehtävät seuraavasti: ”Edellä 42 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tehtäviin, joiden yhteydessä unioni voi käyttää siviili- ja sotilasvoimavaroja, kuuluvat yhteiset toimet aseidenriisun alalla, humanitaariset ja pelastustehtävät, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto- ja rauhanturvaamistehtävät, taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen ja konfliktin jälkeinen vakauttaminen mukaan luettuina. Kaikilla näillä tehtävillä voidaan edistää terrorismin torjumista myös antamalla tukea kolmansille maille terrorismin torjumiseksi niiden alueella.” Artiklan myötä YTPP:n ja terrorismin vastaisten toimien välinen yhteys tuotiin ensimmäistä kertaa osaksi EU:n primaarilainsäädäntöä. Tältä pohjalta EU perusti 2000-luvun lopulta lähtien ensimmäiset YTPP-missiot ja operaatiot, joiden mandaattiin terrorismin torjunta eksplisiittisesti sisällytettiin, vaikka se ei niiden ainoa tehtävä ollutkaan.

3.2.2 Yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke

Lissabonin sopimuksen myötä voimaan astuivat myös yhteisvastuulauseke (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, artikla 222) ja keskinäisen avunannon lauseke (Sopimus Euroopan unionista, artikla 42.7). Siinä missä Eurooppa-neuvoston jo vuonna 2004 poliittisesti voimaan saattama yhteisvastuulauseke keskittyy nimenomaisesti tapaukseen, jossa jotakin jäsenvaltiota kohtaisi luonnon tai ihmisen aiheuttama suuronnettomuus tai terrori-isku, keskinäisen avunannon lauseke viittaa jäsenvaltion alueeseen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäykseen. Tällaisessa tilanteessa muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenvaltiolle apua ”kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti”. Lauseke korostaa kuitenkin, että se ”ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen” ja että siihen liittyvien ”sitoumusten ja yhteistyön on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia”.

Käytännössä yhteisvastuulauseke on muotoilultaan ja luonteeltaan huomattavasti keskinäisen avunannon lauseketta spesifimpi. Yhteisvastuulausekkeeseen liittyvistä täytäntöönpanojärjestelyistä annettiin lisäksi vuonna 2014 erillinen neuvoston päätös⁵⁶. Siitä

54 Ks. Hillion 2014.

55 Ibid.

56 Euroopan unionin neuvosto 2014b.

ilmenee, että yksittäinen jäsenvaltio voivat vedota yhteisvastuulausekkeeseen vasta, kun se "kansallisella ja unionin tasolla olemassa olevien keinojen ja välineiden tarjoamia mahdollisuuksia käytettyään katsoo, että kriisi selvästi ylittää sen toimintavalmiudet". Merkittävää yhteisvastuulausekkeen suhteen on myös se, että lauseke antaa eri EU-toimijoille keskeisen roolin: sen täytäntöönpanoa koordinoi neuvoston puheenjohtajavaltio, kun taas komissio ja korkea edustaja yhteistyössä erittelevät ne välineet, jotka edistävät kriisiin vastaamista ja tekevät esityksiä liittyen mahdollisiin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin. Toistaiseksi yhteisvastuulauseketta ei ole aktivoitu kertaakaan. Toisaalta jäsenvaltioiden pelastusviranomaiset tekevät muutenkin pitkälle menevää, lausekkeen toiminta-alueen kannalta relevanttia yhteistyötä. Yksiselitteistä ulkoista ulottuvuutta lausekkeella ei – korkean edustajan ja komission roolista huolimatta – ole, sillä lauseke rajaa mahdolliset avustustoimet kriisistä kärsivän jäsenvaltion alueelle.⁵⁷

Keskinäisen avunannon lauseke on yhteisvastuulausekkeesta poiketen luonteeltaan puhtaasti jäsenvaltioiden välinen ja käytännössä sen toimeenpano tapahtuu kahdenvälisin järjestelyin apua pyytävän ja sitä antavien jäsenvaltioiden välillä. Sen toimeenpanosta ei ole tehty mitään tarkentavia päätöksiä, ja lauseketta pidettiin pitkään eräänlaisena Lissabonin sopimuksen kuolleena kirjaimena. Ranska kuitenkin pyysi keskinäisen avunannon lausekkeen aktivoimista Pariisiin vuoden 2015 terrori-iskun seurauksena, ja muut jäsenvaltiot ilmoittivat yksimielisesti tuestaan Ranskalle.

Ranskan esimerkki osoitti, että keskinäisen avunannon lausekkeen määritelmä aseellisesta hyökkäyksestä on laaja ja ulottuu siis myös ei-valtiollisten toimijoiden – tässä tapauksessa terroristiryhmän – toteuttamaan hyökkäykseen. Samalla Ranskan avunpyyntö kytki keskinäisen avunannon lausekkeen vahvasti yhteen terrorismin torjunnan ulkoisen ulottuvuuden kanssa, sillä Ranska pyysi muilta jäsenvaltioilta apua joko suoraan Isisin vastaiseen aseelliseen taisteluun Syyriassa ja Irakissa tai muihin käynnissä oleviin kansainvälisiin operaatioihin, joista se toivoi muiden jäsenvaltioiden voivan vapauttaa ranskalaisia joukkoja muuhun käyttöön. Yhteensä 14 jäsenvaltiota – Suomi mukaan lukien – vastasi Ranskan avunpyyntöön konkreettisin toimin.⁵⁸

3.2.3 Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden limittyminen

Lissabonin sopimuksen mukanaan tuomat muutokset avasivat oikeus- ja sisäasioiden pilarin ja integroivat niin sanotun vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvemmin muuhun EU-päätöksentekoon. Samalla sopimuksessa korostui tarve lisätä koherenssia EU:n ulkoasioiden kentän sisällä sekä ulkoasioiden ja muiden EU-politiikkojen välillä. Tämä

57 Parkes 2015.

58 Puglierin 2016, 2-3.

teema nousi 2010-luvun alusta lähtien esiin useissa EU-dokumenteissa. Kesäkuussa 2011 neuvosto julkisti päätelmänsä terrorismin torjunnan sisäisten ja ulkoisten näkökohtien välisten yhteyksien parantamisesta. Päätelmät korostivat erityisesti EU-instituutioiden välisen koordinaation merkitystä EU:n terrorismin torjunnan koherenssin varmistamiseksi.⁵⁹

Myös YTPP:n sekä sisäisen turvallisuuden poliitikkojen ja toimijoiden väliset linkit ovat olleet lähemmän tarkastelun alla ja niiden vahvistamiseksi julkaistiin vuonna 2011 erityinen tiekartta, jonka toimeenpanoa on sen jälkeen seurattu erillisissä raporteissa. Tiekartan toimenpide-esitykset on jaettu viiteen osa-alueeseen, joita ovat yhteisen tilannekuvan luominen ja tiedustelutoiminta, tiedonvaihto ja keskinäinen tuki, päätöksentekomekanismien kehittäminen, EU:n ulkoisen toiminnan suunnittelun kehittäminen sekä henkilöstöresurssit ja koulutus. Erityisesti tiekartta keskittyy EU-toimijoiden välisiin suhteisiin, yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon, tarkoituksena rikkoa eri toimijoiden ja politiikka-alueiden välisiä raja-aitoja ja luoda yhteistyökäytäntöjä.

2010-luvun aikana sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välistä yhteyttä ovat entisestään korostaneet EU:n kohtaamat turvallisuusuhkat, erityisesti vierastaistelijaproblematiikka ja terrori-iskut Euroopassa (erityisesti Pariisi 2015, Bryssel 2016, Nizza 2016, Berliini 2016 sekä Barcelona ja Cambrils 2017) sekä kasvanut tietoisuus hybridiuhista. Myös vahvasti turvallistettu vuoden 2015 pakolaiskriisi on lisännyt poliittista painetta sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisten linkkien vahvistamiseksi. Kaikki tämä näkyy vahvasti Euroopan komission näkyvästi edistämässä ajatuksessa ”turvallisuusunionista” (*Security Union*), jonka komissio lanseerasi Brysselin terrori-iskun jälkimainingeissa keväällä 2016. Turvallisuusunioni-käsitteen alla komissio pyrkii vahvistamaan ja yhdenmukaistamaan oman vuonna 2015 julkaistun turvallisuusagendansa⁶⁰ (engl. *The European Agenda on Security*) toimeenpanoa sekä tehostamaan koordinaatiota EU:n turvallisuuspoliittisten toimijoiden ja toimien välillä. Samalla turvallisuusunioni-ajatus heijastaa myös komission pyrkimystä vahvistaa omaa rooliaan entistä tärkeämmiksi koetulla turvallisuuspolitiikan alueella.

Terrorismin torjunta – mukaan lukien sen ulkoinen ulottuvuus – on yksi turvallisuusunionin keskeisistä pilareista, ja turvallisuusunionia koskevassa tiedonannossaan komissio nipputtiin yhteen sekä suunnittelemaansa terrorismin torjuntaa koskevia aloitteita että muita EU-toimijoita (mukaan lukien jäsenvaltiot) koskevia toimintaehdotuksia. Ulkoiseen terrorismin torjuntaan liittyen komissio korosti erityisesti Välimeren alueen naapurien kanssa käytävän poliittisen dialogin täydentämistä ja syventämistä sekä Länsi-Balkania koskevan terrorismintorjunta-aloitteen yhteydessä laadittujen toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Lisäksi komissio otti esille kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön koskien ampu-aseiden ja räjähteiden liikkumista sekä terrorismin rahoituksen torjumista.

59 Council of the European Union 2011.

60 European Commission 2015a.

3.2.4 Globaalistrategia ja EU:n oma turvallisuus

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden limittyminen oli keskeisesti esillä myös vuoden 2016 globaalistrategiassa⁶¹, joka korvasi vuoden 2003 turvallisuusstrategian EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä muun ulkoisen toiminnan keskeisenä ohjenuorana. Vaikka monet EU:n jäsenmaat olivat jo pitkään kannattaneet uuden ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian muotoilemista, vasta EU:n 2010-luvun alkuvuosina kohtaamat turvallisuushaasteet ja kriisit saivat myös skeptisemmät jäsenmaat suostumaan hankkeeseen. Lopulta globaalistrategia valmisteltiin korkeaksi edustajaksi vuonna 2014 nousseen Federica Mogherinin ohjauksessa. Globaalistrategia koostuu neljästä laajemmasta osasta. Ensimmäisessä osassa strategia määrittelee EU:n edut, joiksi se laskee rauhan ja turvallisuuden, vaurauden, demokratian sekä sääntöihin perustuvan maailmanjärjestyksen. Strategian toinen osa puolestaan luettelee EU:n ulkoisen toiminnan periaatteet, joita ovat yhtenäisyys, osallistuminen, vastuu sekä kumppanuus. Strategian kolmas ja merkittävin osa erittelee EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan viisi prioriteettia: 1) EU:n oma turvallisuus, 2) valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskyky itäisessä ja eteläisessä naapurustossa, 3) yhdennetty lähestymistapa konflikteihin ja kriiseihin, 4) yhteistyössä toimivat alueelliset järjestelmät ja 5) globaali hallinta 21. vuosisadalla.

Juuri EU:n oman turvallisuuden nouseminen ulko- ja turvallisuusstrategian keskeiseksi prioriteetiksi korostaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden limittymistä toisiinsa. EU:n turvallisuus -otsikon alla globaalistrategia korostaakin, että EU:n tulee vastata ”haasteisiin, joilla on sekä sisäinen että ulkoinen ulottuvuus, kuten terrorismi, hybridiuhat, kyber- ja energia-turvallisuus, järjestäytynyt rikollisuus ja ulkorajojen turvallisuus.” Tässä yhteydessä se myös painottaa sisäisen turvallisuuden ja ulkopoliittikan toimijoiden yhteistyötä toteamalla, että “[e]simerkiksi yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan (YTPP) kuuluvia operaatioita voidaan toteuttaa Euroopan raja- ja rannikkovartioston ja EU:n erityisvirastojen rinnalla [...]”.

Strategia sisältää myös yksityiskohtaisemman terrorismin torjuntaa käsittelevän osion, joka kannustaa erityisesti suurempaan tiedonvaihtoon ja tiedusteluyhteistyöhön jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen välillä ja nostaa esiin radikalisoitumisen vastaisen työn merkityksen. Ulkoisen terrorismin torjunnan suhteen strategia toteaa, että EU jatkaa “[...] ihmisoi-keuksia kunnioittavan terrorisminvastaisen yhteistyön kehittämistä muun muassa Pohjois-Afrikan, Lähi-idän, Länsi-Balkanin ja Turkin kanssa” ja työskentelee ”eri puolilla maailmaa olevien kumppanien kanssa jakaaksemme parhaita käytäntöjä ja kehitteäksemme yhteisiä ohjelmia väkivaltaisten ääriliikkeiden ja radikalisoitumisen torjumiseksi”.

61 Euroopan ulkosuhdehallinto 2016.

Ulkoinen terrorismin torjunta on vahvasti läsnä – joko eksplisiittisesti tai implisiittisesti – myös muissa globaalistrategian prioriteeteissa. EU:n oman turvallisuuden ohella globaalistrategian toiseksi keskeiseksi painopisteeksi on lähes kaikissa arvioissa nostettu naapuruston yhteiskuntien selviytymiskyvyn vahvistaminen.⁶² On selvää, että terrorismi on yksi niistä haasteista, joiden suhteen EU haluaa naapurimaidensa resilienssiä kehittää. Globaalistrategian voidaankin sanoa vahvasti tukevan terrorismin torjunnan valtavirtaistumista osaksi EU:n kaikkea ulkopoliittikkaa ja ulkosuhteita. Samalla EU painottaa myös muiden kuin terrorismin torjuntaan kohdistuvien politiikkojen ja toimien merkitystä lähialueiden terrorismia koskevan selviytymiskyvyn lisäämiseksi. Globaalistrategia korostaa erityisesti osallistavan ja vastuullisen hallinnon tukemista, “[...] jolla on ratkaiseva merkitys terrorismin, korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi ja ihmisoikeuksien suojelemiseksi.”

Viittauksia terrorismiin on sisällytetty myös kolmeen muuhun prioriteettiin. Yhdennettyyn lähestymistapaan liittyen globaalistrategia painottaa, että ”EU:n on voitava puuttua nopeasti, vastuullisesti ja määrätietoisesti kriiseihin erityisesti auttaakseen terrorismin torjunnassa”, mikä viittaa osaltaan YTPP:n ja terrorismin torjunnan väliseen linkkiin. Alueellisissa kumppanuuksissa terrorismin uhka ja sen torjuntaan tähtäävä yhteistyö korostuvat erityisesti Välimeren aluetta, Lähi-itää ja Afrikkaa mutta myös transatlanttista yhteistyötä sekä Keski- ja Etelä-Aasia koskevissa osioissa. Globaalihallinnasta strategia toteaa EU:n syventävän terrorismin torjuntaa koskevaa vuoropuhelua YK:n kanssa ja kehittävänsä laajoja kumppanuuksia niin valtioiden, alueellisten järjestöjen kuin kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorinkin kanssa väkivaltaisten ääriliikkeiden ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi.

3.2.5 Kriisinhallintaoperaatioiden kehitys

Globaalistrategian pohjalta Euroopan ulkosuhdehallinto julkaisi vuonna 2016 oman ajatuspaperinsa YTPP:n sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen välisistä yhteyksistä otsikolla ”From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in Europe”. EUH:n dokumentin kolme painopistealuetta olivat EU:n sisäisen tilannekuvan parantaminen ja tiedonvaihdon kehittäminen eri toimijoiden välillä, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen yhteyden operationalisoiminen sekä siviili- ja sotilaspuolen toimien lähentyminen ja niiden väliset synergiat. Kyse on ennen kaikkea institutionaalista hienosäädöstä, jonka avulla eri alueilla ja erilaisin mandaatein operoivat EU-toimijat olisi tarkoitus saada toimimaan paremmin yhteen monimutkaisiin turvallisuushaasteisiin vastaamiseksi. Vaikka EUH:n esittämät toimenpiteet vaikuttavat monin paikoin pienimuotoisilta ja teknisiltä, niiden merkitystä EU-kontekstissa ei kuitenkaan tule aliarvioida, varsinkin kun taustalla on nyt vahvasti sisäisen ja turvallisuuden välistä linkkiä korostava

62 Ks. esim. Wagner & Anholt 2016; Juncos 2017; Bendiek 2017.

globaalistrategia. Pienilläkin toimilla on mahdollista luoda uusia toimintatapoja ja uutta toimintakulttuuria, millä voi olla vaikutusta myös YTPP:n ja terrorismin torjunnan välisiin yhteyksiin.

Useat 2000-luvulla perustetut YTPP-missiot ja -operaatiot tarjoavat esimerkkejä toiminnasta, joka rikkoo ainakin tiettyyn rajaan asti sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välistä jakolinjaa. Yksi konkreettisimmista esimerkeistä on sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio EUNAVFOR MED, jonka keskeinen tehtävä on Välimerellä operoivien, siirtolaisten kyyditämiseen erikoistuneiden salakuljetusverkkojen tunnistaminen ja hajottaminen. Lisäksi operaatiolla on tukitehtäviä, joihin kuuluvat Libyan rannikkovartioston ja laivaston kouluttaminen sekä YK:n Libyan rannikkoa ympäröiville kansainvälisille vesille asettaman asevientikiellon valvominen.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen vahva yhteys ilmenee myös siinä, että EUNAVFOR MEDIin perustettiin – EUH:n vuonna 2011 julkaiseman ajatuspaperin ehdotuksen mukaisesti – myös erillinen Crime Information Cell, jossa eri EU-virastoja edustavat asiantuntijat vahvistivat operaation tiedonkeräystä ja -vaihtoa Välimeren alueella tapahtuvasta rikollisesta toiminnasta, kuten ihmissalakuljetuksesta, Libyaan kohdistuvaa asevientikieltoa rikkovista toimista, laittomista öljykuljetuksista Libyasta, operaation omaan turvallisuuteen vaikuttavista kehityskuluista sekä terrorismista.

YTPP:n ja sisäisen turvallisuuden alueen välisten yhteyksien kehittyminen ja painottuminen tulee todennäköisesti olemaan se kehityskulku, joka vahvimmin ohjaa YTPP:n roolia terrorismin torjunnassa tulevina vuosina. Samalla se voi nostaa terrorismin torjunnan merkitystä YTPP:n kokonaisuudessa. Tätä kehitystä heijastaa osana globaalistrategian täytäntöönpanoa toteutettu YTPP:n siviilioperaatioiden strateginen arviointiprosessi, joka johti niin kutsutun YTPP-siviilialan sopimuksen (*Civilian CSDP Compact*) tekemiseen marraskuussa 2018. Tämän prosessin myötä korostui entistä suuremmin ajatus, että siviili-YTPP:n olisi kyettävä perinteisten tehtäviensä (poliisitoimi, oikeusvaltion ja siviilihallinnon vahvistaminen hauraissa oloissa tai konfliktitilanteissa) lisäksi myös vahvistamaan EU:n vastausta sen kohtaamiin monimuotoisiin turvallisuushaasteisiin, kuten "laittomaan muuttoliikkeeseen, hybridiuhkiin, kyberturvallisuuteen, terrorismiin ja radikalisoitumiseen, järjestäytyneeseen rikollisuuteen, rajaturvallisuuteen ja merelliseen turvallisuuteen sekä väkivaltaisten ääriliikkeiden estämiseen ja torjumiseen". Toisaalta YTPP:n siviilioperaatiot ovat jo pidempään kärsineet jäsenvaltioiden vaihtelevasta kiinnostuksesta sekä resursien puutteesta. Myös sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen yhteyden korostuminen voi olla YTPP-operaatioiden kannalta ongelmallinen kehitys, sillä se on jo johtanut – ja voi jatkossakin johtaa – vahvempaan kilpailuun eri EU-toimijoiden välillä, jotka näkevät siinä mahdollisuuden laajentaa omaa toimintakenttäänsä ja toimivaltaansa perinteisten alueidensa ulkopuolelle.

4 Terrorismin torjuntaan liittyvät roolit ja vastualueet EU:n ulkosuhteissa

- Terrorismin torjuntaa koskevat ulko- ja turvallisuuspoliittiset strategiset linjaukset, toiminnan tavoitteet ja puitteet asetetaan Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostossa, joita tukevat neuvoston terrorismin torjuntaan keskittyvät työryhmät. Myös Euroopan terrorismin vastaisen toiminnan koordinaattori kuuluu neuvoston alaisuuteen. Ulkoinen terrorismin torjunta on siis pitkälti jäsenmaavetoista.
- Euroopan ulkosuhdehallinnon alaisuuteen kuuluva terrorismin torjunnan yksikkö on pitkälti koordinaatiovastuussa päätösten toimeenpanossa. Tilanteen mukaan komission eri pääosastot, kuten esimerkiksi kehitysyhteistyön pääosasto, voivat myös toimeenpanna päätöksiä.
- EU:n tilannekuvaa terrorismin suhteen seuraavat ja analysoivat Europol ja ulkosuhdehallinnon alainen Intcen, jotka myös tukevat EU:n päätöksentekoa ja toimeenpanoa. Jäsenmaiden ja operatiivisten kumppaneiden välistä yhteistyötä terrorismiin liittyvissä oikeusprosesseissa tukee puolestaan Eurojust. Erillisvirastot voivat mandaattinsa puitteissa neuvotella yhteistyösopimuksista kolmansien maiden kanssa.
- Suoraa operatiivista toimintaa EU:n ulkoisessa terrorismin torjunnassa tehdään rajallisesti joko YTTP-operaatioiden tai erillisvirastojen operaatioiden tai virka-avun kautta. Esimerkiksi Europol voi tukea terrorismiin liittyviä rikostutkintoja, Frontex aloittaa rajat ylittävään rikollisuuteen, mukaan lukien terrorismin torjuntaan, liittyviä operaatioita, ja Cepol järjestää terrorismin torjuntaan liittyvää koulutusta EU:n rajojen ulkopuolella.

Terrorismin torjuntaan liittyvä kenttä on laaja. Sen taustalla on monimutkainen toimijarakenne ja päätöksentekomekanismit. Osasyyn tähän on se, että terrorismin torjunnasta on ajan myötä tullut tarkoituksella valtavirtaa raportin toisessa luvussa kuvatulla tavalla. Se tarkoittaa sitä, että terrorismin torjunta on nostettu prioriteetiksi niin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja ulkosuhteissa kuin muillakin EU-politiikan sektoreilla. Siitä on tullut poikkeileikkaava teema, joka ylittää joustavasti hallinnollisia raja-aitoja, vaikka se toisinaan myös törmää niihin. Terrorismin torjuntaa edistetään myös sellaisilla hallinnonaloilla, jotka eivät kuulu perinteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Tämä joustavuus voi mahdollistaa sen, että toimivaltuuksien rajoja voidaan venyttää ja eri toimijat voivat ottaa tapauskohtaisesti enemmän tai vähemmän roolia. Tämä voi olla monessa tapauksessa hyvä asia, sillä parhaimmillaan se mahdollistaa tehokkaampaa työnjakoa ja omistajuutta, mutta toisaalta toimijoiden ja toimivaltuuksien kokonaisuutta on myös moitittu päällekkäisyyksistä ja epäselvistä mandaateista.⁶³

Monet politiikka-alat ovat olleet voimakkaan muutoksen kourissa viime vuosina. Etenkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen eli sisäisen turvallisuuden virastojen roolia juuri EU:n ulkoisessa toiminnassa on kasvatettu. Myös kehitysyhteistyön rooli on kasvanut merkittävästi samalla kun P/CVE projekteihin on alettu panostamaan huomattavasti aikaisempaa enemmän.

Politiikka-alueiden välisillä eroilla on sikäli merkitystä, että niihin liittyy erilaisia toimijarakenteita ja päätöksentekomekanismeja ja niiden tavoitteet ja käytännöt on kirjattu osin toisistaan erillisiin strategisiin viitekehyksiin. Toimijoiden ja roolijaon moninaisuudesta huolimatta on kuitenkin huomattava, että edellisessä luvussa käsitellyt strategiset suuntaviivat sekä käsitteelliset viitekehykset terrorismin torjuntaan liittyen ovat yhtäläiset. Samalla ruohonjuuritasolla kohdemaassa ei välttämättä ole kovin suurta merkitystä sillä, millä hallinnollisella sektorilla toimintapäätös on tehty, ja mikä rahoitusinstrumentti siihen liittyy.

Tässä luvussa käsitellään terrorismin torjuntaan liittyviä rooleja ja päätöksentekomekanismeja siltä osin kuin kyse on EU:n ulkoisesta toiminnasta ja terrorismin torjuntaan erityisesti liittyvistä käytännöistä. YUTP:n ja YTPP:n strategiset suuntaviivat määritellään sekä Eurooppa-neuvostossa että ulkoasiainneuvostossa. Ulkoisen terrorismin torjunnan toimeenpanosta vastaa korkea edustaja ja hallinnollisena ytimenä on EUH:n "CT-divisioona", jota tukevat suoraan EU-delegaatioiden terrorismin torjunnasta ja turvallisuudesta vastaavat erityisasiantuntijat. Divisioonan tehtävänä on täydentää ja koordinoida jäsenmaiden, komission ja EU:n sisäisen turvallisuuden virastojen toimintaa terrorismin torjunnassa. Tukea toimivat myös EU:n erillisvirastot, erityisesti Europol. Europolin ECTC ylläpitää terrorismin tilannekuvaa jäsenmaista saadun viranomaistiedon avulla. Lisäksi Europol kerää ja

63 European Parliament 2017, 48.

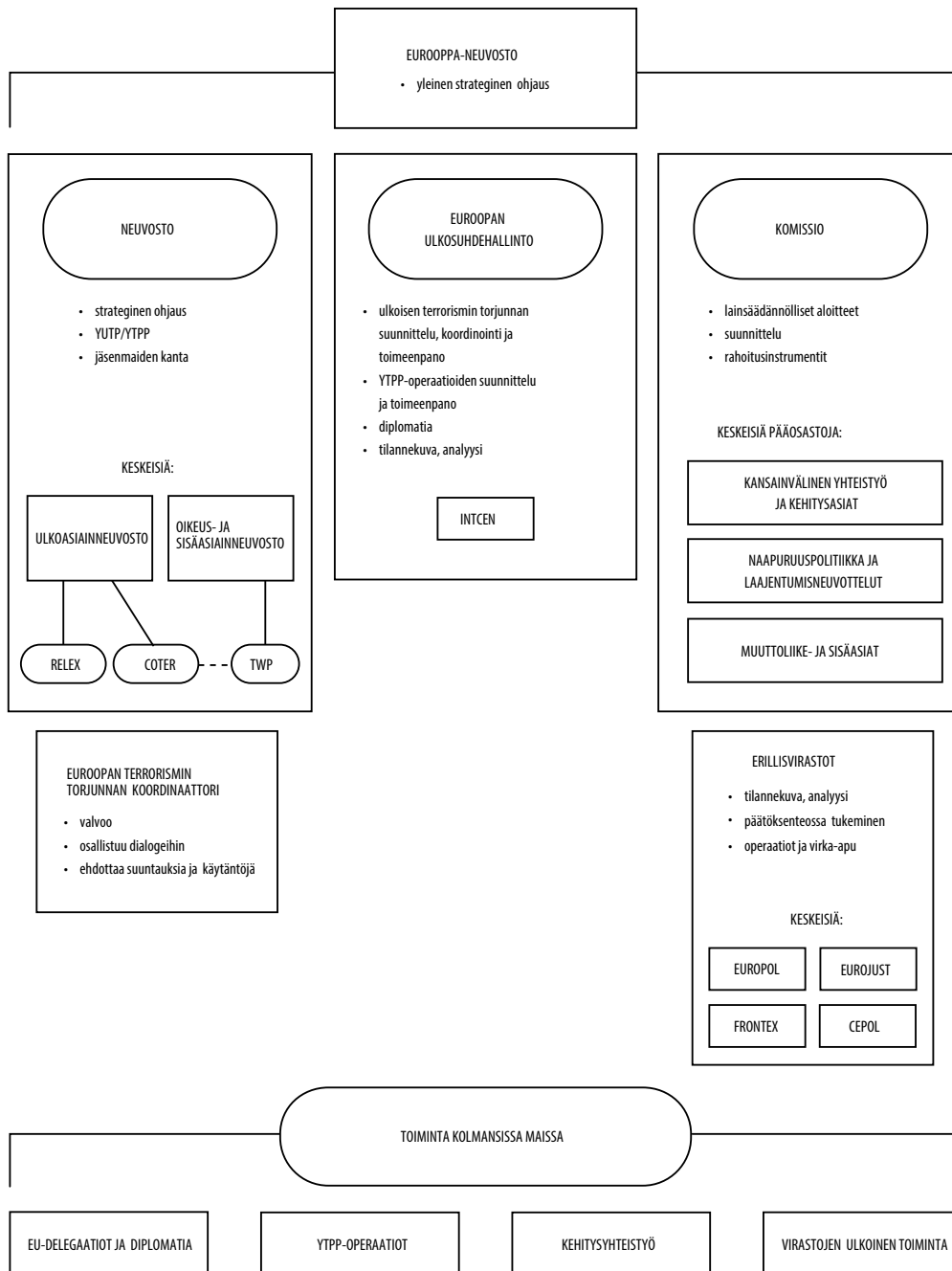
tallentaa tietoa rajat ylittävästä rikollisuudesta ja terrorismista, sekä niihin liittyvistä rikospäilyistä ja verkostoista. Kokonaiskuvaa täydentää tiedustelutietoa keräävä EU:n tiedustelukeskus Intcen, joka toimii strategisena tiedustelutiedon arvioijana.⁶⁴ Myös muilla sisäisen turvallisuuden virastoilla on oma roolinsa tiedon kerääjänä ja analysoijana, sekä yhteisten tietokantojen ylläpitäjänä.

Myös EU:n neuvoston sihteeristössä sijaitseva EU:n terrorismin torjunnan koordinaattorin toimisto (CTC) on merkittävä toimija. Se toimii eräänlaisena jäsenmaiden käytäntöjen ja yhteisten sopimusten ja strategioiden toimeenpanon tarkkailijana. Se seuraa terrorismiin liittyviä kansainvälisiä trendejä ja tekee aloitteita toimintaan liittyen. Ulkosuhteissa CTC:n toimenkuvana on kuitenkin "parantaa EU:n ja kolmansien maiden välistä viestintää."⁶⁵ Näin ollen CTC:ia voidaan hyvin kutsua terrorismin torjunnan "suurlähettilääksi" tai "välittäjäksi", joka osallistuu muun muassa aktiivisesti kolmansien maiden kanssa käytäviin terrorismin torjunnan dialogeihin.

Varsinaisten virastojen lisäksi EU on perustanut myös erityisiä työkaluja, joilla on merkitystä terrorismin torjunnassa. Esimerkiksi EU:n asiantuntijuutta P/CVE lähestymistavan suhteen on pyritty kasvattamaan perustamalla *Radicalisation Awareness Network* (RAN) sisäisen turvallisuuden viitekehysessä. Sen tavoitteena on saattaa radikalisoitumisen vastaisessa työssä mukana olevia ihmisiä – sekä viranomaisia että kansalaisjärjestöjen työntekijöitä – suoraan vuorovaikutukseen ja tiedonvaihtoon toistensa kanssa. Pääosa RANin työstä keskittyy EU:n jäsenmaiden omien toimijoiden tiedonvaihdon parantamiseen, mutta se on ollut mukana myös kolmansien maiden kanssa käytävissä tilaisuuksissa kertomassa parhaista käytännöistä ja kokemuksista P/CVE-työstä Euroopassa.

64 Euroopan unionin neuvosto 2017, 3.

65 Euroopan unionin neuvoston verkkosivu 14.1.2020.



Kuvio 1. EU:n ulkoisen terrorismin torjuntaan liittyvät poliittiset rakenteet

4.1 Eurooppa-neuvosto ja ministerineuvosto

Strategiset tavoitteet ja suuntaviivat EU:n terrorismin vastaiselle toiminnalle niin sisäisessä turvallisuudessa kuin ulkosuhteissakin asetetaan Eurooppa-neuvostossa, vaikka toimivaltaa käyttäisi etenkin sisäisissä asioissa komissio. Neuvosto koostuu jäsenmaiden pääministereistä tai presidenteistä sekä komission puheenjohtajasta. EU:n neuvosto vastaa strategisten linjausten muuttamisesta päätöksiksi sekä yksityiskohtaisemmiksi politiikkaohjelmiksi ja jäsenmaiden lakeihin vaikuttaviksi puitepäätöksiksi. Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alueella neuvosto asettaa strategiset tavoitteet ja saattaa ottaa käsittelyyn merkittäviä asioita, kuten esimerkiksi pakotepäätöksiä.

Ulkoasioiden neuvosto (*Foreign Affairs Council, FAC*) on keskeisessä roolissa YUTP:sta ja muusta ulkosuhdepolitiikasta päätettäessä. Se koostuu jäsenmaiden ulkoministereistä, ja tarvittaessa sitä täydennetään puolustus-, kehitysyhteistyö- tai ulkomaankauppaministereillä. FAC vastaa myös kehitysyhteistyöstä, puolustus- ja turvallisuuspolitiikasta, kaupasuhteista ja humanitaarisesta avusta.⁶⁶ Varsinaisten ministeritason kokousten lisäksi valmistelemaa työtä tehdään erityisesti COREPER:issä, poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa (*Political and Security Committee, PSC*) sekä erilaisissa työryhmissä. EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tehtävään terrorismin torjuntaan liittyen FAC:in keskeiset työryhmät ovat COTER (*Working Party on Terrorism*), RELEX (*Working Party of Foreign Relations Councillors*) ja COCOP (*Working Party on Application of Specific Measures to Combat Terrorism*). Koska sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat monin tavoin linkittyneet toisiinsa, työryhmät voivat välillä kokousta myös oikeus- ja sisäasioiden neuvoston (*Justice and Home Affairs Council*) alaisuuteen kuuluvan terrorismin torjuntaa käsittelevän työryhmän TWP:n (*Terrorism Working Group*) kanssa. Työryhmään kuuluu jäsenmaiden viranomaisia, kuten poliisin edustajia.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden limittyessä yhä enemmän toisiinsa, COTER:in ja TWP:n välille on järjestetty säännöllisiä yhteiskokouksia ja jopa niiden yhdistämistä on harkittu. Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean PSC:n ja sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvän komitean COSI:n (*Standing Committee on Internal Security*) välisiä yhteyksiä on niin ikään yritetty tiivistää, mutta tämä on osoittautunut monin tavoin haastavaksi tehtäväksi. Koska suuri osa työryhmistä on EU:n kulloisenkin puheenjohtajamaan vetämiä, voi niiden agenda ja merkitys vaihdella puheenjohtajasta riippuen. Osaava puheenjohtaja voi tuoda lisäarvoa jäsenmaiden kantojen koordinointiin, mikä puolestaan helpottaa EUH:n toimintaa.

⁶⁶ Rehl 2017, 51-52.

4.1.1 EU:n terrorismin torjunnan koordinaattori

Terrorismin torjuntaan liittyvien institutionaalisten rakenteiden oma erikoisuutensa on EU:n terrorismin torjunnan koordinaattori (EU Counter-terrorism Coordinator, CTC). Tehtävää on hoitanut vuodesta 2007 Gilles de Kerchove avustajineen. CTC:n virallinen rooli on toimia terrorismin torjuntaan liittyvien strategisten linjausten toimeenpanon valvojana ja niiden toimivuuden arvioijana.⁶⁷ Ulkosuhteissa CTC:n toimivaltuudet ovat huomattavasti kapeammat, sillä hänen tehtäväkseen määritellään kolmansien maiden kanssa käytävän viestinnän parantaminen. Vuosien varrella CTC:n rooli ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on kuitenkin käytännössä kasvanut paljon laajemmaksi kuin alun perin määriteltiin.⁶⁸ CTC:sta on tullut eräänlainen terrorismin torjunnan ”suurlähettiläs”, joka kiertää aktiivisesti kolmansissa maissa ja osallistuu yhtenä EU:n edustajana eri maiden kanssa käytäviin CT-dialogeihin.

Erikoiseksi CTC:n roolin tekee koordinaattorin irrallisuus muista päätöksentekomekanismeista. CTC:n rooli kattaa sekä sisäisen terrorismin torjunnan seuraamisen, että EU:n edustamisen terrorismin torjuntaan liittyvissä kysymyksissä. Institutionaalinen sijainti neuvoston sihteeristössä on sikäli perusteltu, että näin hänen roolinsa juuri jäsenmaiden nimitämänä virkamiehenä on selvempi. CTC:n voidaan siis katsoa tekevän ensisijaisesti töitä suoraan jäsenmaille eikä niinkään komissiolle tai ulkosuhdehallinnolle. Tämä mahdollistaa sen, että CTC voi katsoa EU:n terrorismin torjuntaa riippumatta EU-instituutioiden poliittisista trendeistä. Koska CTC kuitenkin on aktiivinen kolmansien maiden suuntaan käytävässä diplomatiassa, koordinaattori voi tehdä aloitteita terrorismin torjuntaan liittyvistä toimenpiteistä. Hän voi esimerkiksi esittää vankeinhoitajien koulutusta jossakin kohdemaassa radikalisaation ennaltaehkäisemiseksi, jolloin toimintavastuun ottaa tapauksesta ja halusta riippuen esimerkiksi EUH tai FPI, vaikka ne eivät ole CTC:n alaisia. Tämä kertoo siitä, että EU:n terrorismin torjuntaan liittyvissä rakenteissa on eräänlainen ”harmaa vyöhyke”, jossa eri hallinnolliset toimijat voivat liikkua tapauskohtaisesti ja joustavasti normaaleista komentoketjuista riippumatta.⁶⁹

4.2 Komissio

Euroopan komissio laatii lainsäädännölliset aloitteet EU:n neuvoston ja Euroopan parlamentin päätettäväksi sekä vastaa pitkälti EU:n budjetin hallinnoinnista. YUTP:ssa ja YTPP:ssa komissio on kuitenkin muita politiikan osa-alueita pienemmässä roolissa. Koska

67 Council of the European Union 2004.

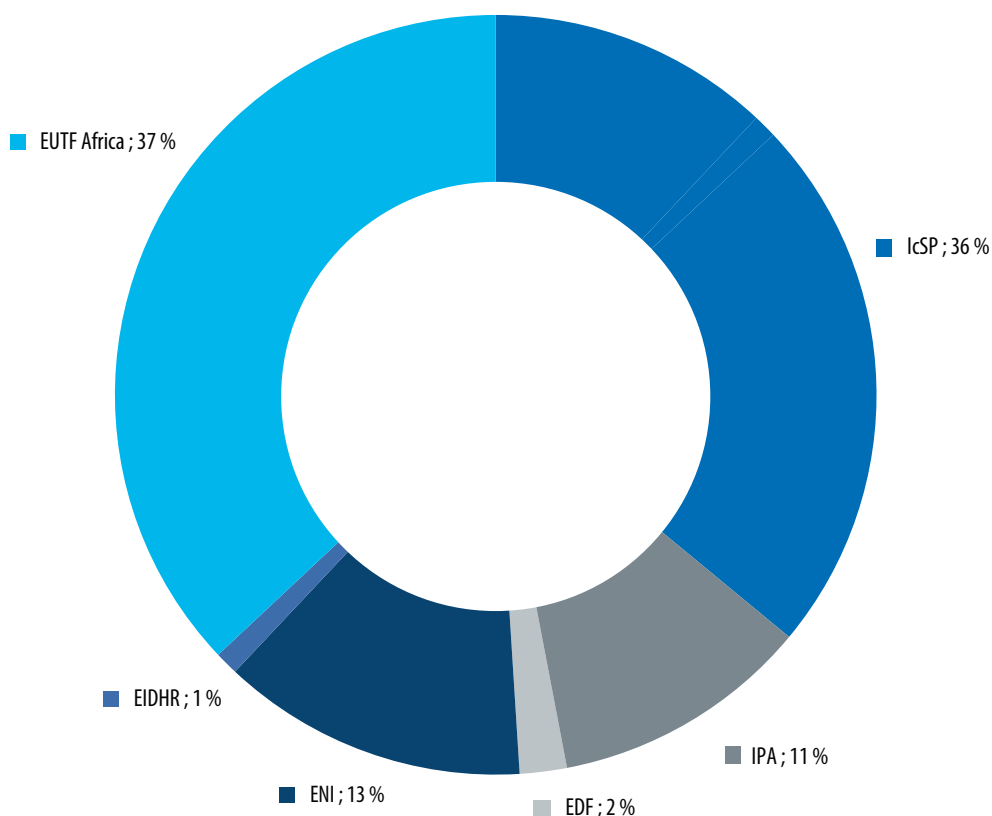
68 Mackenzie et al. 2013, 325-328.

69 Mm. European Parliament 2017, 52.

YUTP ei kuitenkaan ole muusta ulkopolitiikasta erillinen vyöhyke, komissio mahdollistaa osaltaan sen, että sellaisetkin instrumentit ja toimet, jotka eivät hallinnollisesti kuulu YUTP:aan, ovat koherentteja YUTP-toimien ja YTPP-operaatioiden kanssa. Useita näitä instrumentteja hallinnoi komission alaisuuteen kuuluva ja yhdessä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa toimiva *Foreign Policy Instruments* (FPI). YTPP:ta ja EUH:ta tukevista komission alaisista mekanismeista on mainittava esimerkiksi kriiseihin vastaamista tukevat *Crisis Platform* ja *Political Framework for a Crisis Approach*. Näistä ensimmäinen voi kriisitilanteessa tuoda kaikki relevantit komission palvelut päätöksenteon tueksi, ja jälkimmäinen on sisällytetty YTPP:n päätöksentekoon yhdeksi vaiheeksi. EU:n ulkosuhteissa käytettävistä instrumenteista komission päätösvaltaan kuuluvat puolestaan:

- Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP),
- Instrument for Pre-accession Assistance II (IPA),
- European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR),
- European Neighbourhood Instrument (ENI),
- European Development Fund (EDF) ja
- The EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF).

Instrumentteja voidaan käyttää myös terrorismin torjuntaan liittyvien hankkeiden toteuttamiseen. Niiden painotus jakaantui vuonna 2018 seuraavasti:



Kuvio 2. Terrorismin torjuntaan käytettyjen instrumenttien osuudet vuonna 2018 (European Commission 2019b, 1–2.)

Esimerkiksi terrorismin torjuntaan tai väkivaltaiseen ekstremismiin liittyviä kehitysprojekteja voidaan rahoittaa useammalla instrumentilla, riippuen siitä millä maantieteellisellä alueella projekti toteutetaan. Länsi-Balkanilla projektit voivat hyvin toteutua esimerkiksi IPA:n puitteissa, kun taas EUTF on käytettävissä Afrikassa. Toisaalta projektit voivat liittyä myös tutkimustoimintaan: Esimerkiksi IcSP:n *Counter-Terrorism Monitoring, Reporting and Support Mechanism* (CT MORSE) -projekti seuraa ja raportoi EU:n ulkopoliitikassa tehtävää terrorismin torjuntaa ja sen rahoitusta. Rahoitusinstrumentista riippumatta projektien valmisteluun pyritään kuitenkin ottamaan mukaan keskeisiä terrorismin torjuntaan liittyviä virkahenkilöitä, ulkosuhteissa erityisesti EUH:sta.

Komission alaisuuteen kuuluu myös sellaisia hallinnollisia sektoreita, joilla on sekä suoraa että välillistä merkitystä EU:n ulkoisessa terrorismin torjunnassa. Suoraan terrorismin torjuntaan liittyvä työ on jakautunut komissiossa usean eri pääosaston alaisuuteen, osittain johtuen perinteisestä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden jakolinjasta, mutta laajemminkin aiheen poikkileikkaavuuden vuoksi. Monella komission alaisuuteen kuuluvalla sisäpolitiikan alalla on kasvava ulkopoliittinen merkitys ja valtuuksia toimia suoraan kolmansien maiden kanssa. Tällaisia ovat esimerkiksi sisäinen turvallisuus siihen liittyvine virastoineen, muuttoliikkeen hallinta sekä energia- ja ilmastopolitiikka. Ulkopoliittiseen ulottuvuuteen tuovat omia jakolinjojaan myös EU:n naapurustopolitiikka ja kehitysyhteistyö. Niistä vastaavat omat pääosastot eivät ole EUH:n alaisia. Lisäksi voidaan katsoa, että kansainvälisellä kauppapolitiikalla ja humanitaarisella työllä on välillistä vaikutusta myös terrorismiin.

Yksi suoraan terrorismin torjuntaan liittyvä komission tehtävä on vastata kolmansien maiden kanssa solmittavista sopimuksista henkilötietojen vaihdon osalta. Euroopan parlamentin on kuitenkin hyväksyttävä sopimukset ennen kuin ne astuvat voimaan. Sopimukset luovat oikeusperustan yhteistyölle rajat ylittävistä terroristiliikkeistä kerätyn tiedustelutiedon vaihdolle. Aikaisemmin virastot saattoivat solmia näitä sopimuksia suoraan kolmansien maiden kanssa, mutta vuonna 2017 valtuudet siirrettiin komissiolle. Nyt komissio siis solmii sopimuksen, joka mahdollistaa virastojen kaikkein laaja-alaisimman yhteistyön. Virastot voivat edelleen sopia suoraan sellaisesta yhteistyöstä, joka ei sisällä henkilötietojen vaihtoa.

4.3 Euroopan ulkosuhdehallinto

Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) on neuvoston sihteeristöstä ja komissiosta toiminnallisesti itsenäinen elin.⁷⁰ Sen mandaattina on toimia EU:n diplomaattisena elimenä, sekä parantaa institutionaalista koherenssia vastaamalla hallinnollisten päällekkäisyyksien luomisiin haasteisiin sikäli kun ne liittyvät EU:n toimintaan ulkosuhteissa. Etenkin terrorismin

⁷⁰ Euroopan unionin neuvosto 2010, artikkeli 1(2).

torjunnassa tehtävä koherenssin toiminnan suhteen on keskeinen. Sisäisen turvallisuuden virastoilla, kuten esimerkiksi Europolilla ja Frontexilla, monella komission pääosastolla, sekä jäsenmailla itsellään on paljon terrorismin torjuntaan liittyvää toimintaa EU:n rajojen ulkopuolella. Koordinaatiota eri toimijoiden välillä tarvitaan, jotta päällekkäisyyksiä tai ristiriitaisuuksia ei syntyisi. EUH:n velvollisuutena onkin konsultoida komission palveluita kaikissa asioissa, jotka liittyvät unionin ulkopoliittikkaan.⁷¹ Näin ollen se toimii pitkälti terrorismin torjunnan koordinaattorina kolmansien maiden suuntaan. EUH on myös keskeisessä roolissa YTTP:n puitteissa tapahtuvien operaatioiden suunnittelussa ja toimeenpanossa. Se osallistuu myös muiden hallinnon alojen, kuten kehityspoliittikan, valmisteluun.

EUH:a johtaa korkea edustaja, joka toimii samalla komission varapuheenjohtajana. Korkean edustajan roolin suunnitteleminen juuri EUH:n ja komission väliin katsottiin toimivan siltaa rakentavana ja koherenssia lisäävänä tekijänä.⁷² Korkea edustaja toimii samalla myös YUTP:n ohjaajana, sillä hänellä on aloiteoikeus siinä missä jäsenmaillakin. Sen lisäksi hän toimii ulkoasiainneuvoston (FAC) puheenjohtajana.⁷³ Hänen roolinsa komissaarina ja komission varapuheenjohtajana puolestaan mahdollistaa sekä ulkopoliittisten sisäpoliittisten toimien koordinoinnin. Sisäpoliittisilla toimilla on kuitenkin oltava vahva ulkopoliittinen ulottuvuus.

Ulkosuhdehallinnon rooli terrorismin torjunnan suhteen perustuu EU:n neuvoston päätelmiin vuosilta 2015 ja 2017, jotka ohjaavat poliittisina painopistehjeina niin komission kuin EUH:n toimintaa. Ulkopoliittisia tavoitteita ovat tällä hetkellä:

- Yhteistyön vahvistaminen erityisesti Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän maissa, Länsi-Balkanilla, Turkissa, Sahelin alueella, sekä Afrikan sarvessa. Poliittista vaikuttavuutta lisätään terrorismin torjunnan dialogien kautta.
- Terrorismin torjunnan koordinointi monenkeskisesti. EU tukee erityisesti YK:n globaalien terrorismin torjunnan strategian toimeenpanoa ja osallistuu aktiivisesti Globaaliin CT Foorumiin (GCTF).
- Eri alueellisten ja maakohtaisten strategioiden ja toimintasuunnitelmien linjaaminen ja toimeenpano ulkopoliittikassa. EUH on laatinut esimerkiksi Syyrian ja Irakin konflikteista vierastaistelijastrategian, EU:n ja Pakistanin turvallisuus- ja terrorismin torjunta -strategian sekä Sahelin alueen kehitys- ja turvallisuusstrategian.

71 Euroopan unionin neuvosto 2010, artikkeli 3(2).

72 Sellier 2018, 132.

73 Artikkelit 18(2-3), 22(2), 27(1) ja 30(1) TEU.

- EU:n toiminnan vahvistaminen temaattisissa avainkysymyksissä. Sellaisia ovat erityisesti väkivaltaisen ekstremismin torjunta ja ennaltaehkäisy, terroristiseen verkkomateriaaliin vastaaminen ja terroristisen toiminnan rahoittamiseen liittyvät käytännöt.
- EU tukee terrorismin torjunnan valtavirtaistamista osaksi unionin ulkopoliittikkaa. Se kiinnittää huomiota kehitysyhteistyön ja turvallisuuden väliseen yhteyteen.
- Kapasiteetin rakentamiseen liittyvien toimenpiteiden sisällyttäminen osaksi terrorismin torjuntaa kolmansissa maissa ja niiden koordinoiminen keskeisten kumppaneiden kanssa.⁷⁴

Tavoitteiden rivien välissä korostuu EUH:n rooli koordinoida moniulotteista terrorismin torjunnan kenttää. EUH:in rooli itse terrorismin torjunnassa onkin kapea. Se näkyy konkreettisella tasolla esimerkiksi EU:n delegaatioissa tapahtuvassa työssä. Niiden kautta saadaan keskeistä tietoa suoraan kohdemaista, ja erityisesti delegaatioihin sijoitetut terrorismin torjunnan ja turvallisuusasioiden neuvonantajat toimivat tärkeänä linkkinä EU:n päätöksentekuelinten ja kohdemaiden keskeisten päättäjien ja viranomaisten välillä. Varsinaisen terrorismin torjunnan käytännön työ rakentuu kuitenkin pitkälti muiden toimijoiden varaan. Sisäisen turvallisuuden palvelut, jäsenmaiden ja kolmansien maiden viranomaiset tai muut yhteistyökumppanit hoitavat ison osan resurssien jakamisesta, toimeenpanosta ja varsinaisesta ruohonjuuritason työstä.

EUH:lla on myös rooli suorassa päätöksenteossa. Korkea edustaja voi esimerkiksi nimetä virkamiehiä neuvoston työryhmien ja valmistelevien komiteoiden puheenjohtajiksi.⁷⁵ Terrorismin torjunnassa relevantteja työryhmiä ovat sellaiset, jotka muiden asioiden lisäksi käsittelevät myös terrorismin torjuntaa, kuten maantieteelliset työryhmät. Näiden lisäksi on kuitenkin myös terrorismin torjuntaan erityisesti keskittyviä työryhmiä, kuten COTER ja TWP, mutta niiden puheenjohtajuus on säilynyt kiertävän puheenjohtajamaan edustajalla. EUH kuitenkin tukee ja osallistuu myös näiden työryhmien toimintaan.

4.3.1 Terrorismin torjunta EUH:n rakenteissa

Ulkosuhdehallinnossa terrorismin torjuntaan keskittyneet virkamiehet sijaitsevat omassa terrorismin torjuntaan keskittyvässä yksikössä, jota kutsutaan myös CT-divisioonaksi. Yksikkö on kasvanut viime vuosina voimakkaasti. Vuonna 2012 siinä työskenteli kolme henkeä, kun vuonna 2018 siellä oli 12 henkeä, joista 11 oli jäsenmaiden lähettämiä kansallisia

⁷⁴ Euroopan ulkosuhdehallinnon verkkosivu 14.11.2019. Ks. myös Euroopan unionin neuvosto 2017.

⁷⁵ Euroopan unionin neuvosto 2010, artikkeli 4(4).

asiantuntijoita lähinnä lainvalvonnan tai ulkosuhteiden alalta.⁷⁶ Yksikön tehtävänä on tukea korkeaa edustajaa terrorismin torjuntaan liittyvissä asioissa EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Divisioona osallistuu strategioiden laatimiseen, riskiarvioiden tekoon ja poliittisiin linjauksiin ja se tekee läheistä yhteistyötä erityisesti sisäasioiden, oikeus- ja kehityspoliittisten pääosastojen, sekä FPI:n kanssa. Lisäksi divisioona toimii läheisesti myös keskeisten virastojen, erityisesti Europolin ja Eurojustin kanssa, mikä tulee niiden toiminnan ulkoihin ulottuvuuksiin.⁷⁷ Terrorismin torjunnan valtavirtaistamisen vuoksi myös muihin yksiköihin on palkattu terrorismin torjunnan asiantuntijoita.⁷⁸ CT-divisioona vastaa myös erityisten CT-dialogien järjestämisestä. Dialogeja käydään vuosittain arviolta noin kymmenen, ja niihin osallistuu relevantteja EU:n terrorismin torjuntaan ja ulkosuhteisiin liittyviä toimijoita esimerkiksi edellä mainituista pääosastoista, virastoista ja usein myös EU:n terrorismin torjunnan koordinaattori.

Brysselin lisäksi merkittävä osa EUH:in terrorismin torjunnan kanssa työskentelevistä virkamiehistä on sijoitettuna eri maissa sijaitseviin EU-delegaatioihin erityiseen terrorismin torjunnan ja turvallisuusasioiden neuvonantajan rooliin. Heidän tehtävänä on toimia EUH:n yhteyshenkilönä kohdemaan viranomaisiin, relevantteihin kansainvälisiin toimijoihin ja mahdollisiin yhteistyökumppaneihin. Erityisasiantuntijoiden on katsottu myös tuovan erityistä lisäarvoa juuri turvallisuusasioihin liittyvän ulkosuhdetoimintaan, sillä perinteisesti delegaatioiden painopiste on keskittynyt pikemminkin kehityspolitiikkaan kuin terrorismin torjuntaan tai muihin turvallisuuskysymyksiin.⁷⁹

EUH:n ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan alaisuudessa on myös tiedustelutietoa jäsenmaiden tiedustelu ja turvallisuuspalveluilta keräävä Euroopan unionin tiedusteluvirasto Intcen, joka pitää yllä turvallisuuteen, mukaan lukien terrorismin uhkaan, liittyvää tilannekuvaa ja tekee siihen liittyviä analyysejä.

4.4 Virastot – sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnoilla

Euroopan unionilla on myös erillisvirastoja, joilla on toimivaltuuksia ja tehtäviä. Terrorismin torjunnan kannalta muutamasta niistä ovat erittäin keskeisiä. Sellaisia ovat EU:n lainvalvontavirasto Europol, raja- ja merivartiovirasto Frontex, ja EU:n oikeudellisen yhteistyön yksikkö Eurojust. Ne tukevat EU:n sekä jäsenmaiden strategista ja operatiivista lähestymistapaa terrorismin torjuntaa liittyvissä käytännöissä. Terrorismin torjuntaan liittyvä

⁷⁶ Sellier 2018, 136-137.

⁷⁷ Euroopan ulkosuhdehallinnon verkkosivu 14.11.2019.

⁷⁸ Sellier 2018, 137.

⁷⁹ Ibid.

eksplisiittinen rooli ulkosuhdetoiminnassa on myös lainvalvontaviranomaisten koulutusvirasto Cefol:illa ja radikalisoitumisen torjuntaan perustettu asiantuntijaverkosto *Radicalisation Awareness Network*:illä (RAN). Se ei ole yhtä vakiintuneessa asemassa kuin virastot, mutta sitä rahoitetaan sisäisen turvallisuuden rahastosta. Molemmat on perustettu ensisijaisesti EU:n sisäisen vuorovaikutuksen, koulutuksen ja käytäntöjen yhtenäistämiseen, mutta ne tekevät sitä jossain määrin myös kolmansissa maissa: Cefol kouluttaa poliiseja ja lainvalvontaviranomaisia terrorismin torjunnassa eli se osallistuu kapasiteetinrakentamiseen. RAN puolestaan edesauttaa P/CVE ammattilaisten välistä verkostoitumista ja tiedonvaihtoa. Näiden lisäksi toki monella muullakin virastolla on aihetta läheisesti koskettava tai välillisesti merkittävä rooli esimerkiksi turvallisuuteen tai oikeuteen liittyvän toimialueensa kautta. Tällaisia ovat esimerkiksi muuttoliikkeeseen liittyvä EASO ja yhteinen syyttäjävirasto EPPO. Tässä luvussa käsitellään kuitenkin läheisemmin vain kaikkein keskeisimpien virastojen – Europolin, Frontexin ja Eurojustin – toiminnan linkittymistä terrorismin torjuntaan EU:n rajojen ulkopuolella.

Vaikka Europol, Frontex, Cefol ja Eurojust ovat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen virastoja (eli toisin sanoen ne liittyvät EU:n sisäiseen turvallisuuteen) niillä on sen verran merkittäviä toimivaltuuksia ulkosuhteissa, että ne voidaan katsoa omaksi ulkoisen toiminnan tasokseen. Ne voivat toimivaltuuksiensa rajoissa aloittaa yhteistyön kolmansien maiden ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa. Yhteistyö voi olla esimerkiksi tapauskohtaista virka-apua (*working arrangements*) tai operatiivinen tai strateginen yhteistyösopimus, joka mahdollistaa tiedonvaihdon kohdemaan viranomaisten kanssa. Tiedonvaihdon rajoituksena on henkilötietojen vaihto, joka edellyttää komission tekemää yhteistyösopimusta.

EU:n virastojen toimivalta terrorismin torjunnassa on huomattavasti rajatumpi kuin kansallisen tason viranomaisilla. Käytännössä ne osallistuvat lähinnä koulutuksen tai parhaiden käytäntöjen jakamisen kautta kapasiteetin rakentamiseen. Toisaalta niiden merkitys on erittäin huomattava yhteiseurooppalaisen tilannekuvan hahmottamiseksi, sillä ne keräävät tietoa eri maista ja analysoivat sitä. Tämä tukee, kuten jo edellä on käsitelty, lakien valmistelua ja toimeenpanoa eri EU:n instituutioissa. Poikkeuksena on kuitenkin raja- ja rannikkovartiostovirasto Frontex, jonka operatiivista roolia kasvatetaan yhteisen ulkorajavalvonnan ja maahanmuuttoliikkeen hallinnassa myös kolmansissa maissa. Tavoitteena on, että vuonna 2027 Frontexillä on käytössä jopa 10 000 henkilön joukko, jota se voi käyttää sekä EU:n sisäisesti että ulkoisesti viraston mandaatin mukaisesti lainvalvontatehtäviin. Terrorismin torjunta lisättiin tehtäviin vuosien 2018-2019 muutoksen yhteydessä. Pääosan joukosta muodostaa rajavalvojat tai muut lainvalvontaviranomaiset, mutta luku pitää sisällään myös muuta henkilökuntaa. Tämä vaikuttaa tulevaisuudessa merkittävästi etenkin YTHP:n viitekehysessä tehtäviin operaatioihin, joissa palvelee yhteensä noin puolet Frontexille

kaavaillusta määrästä työntekijöitä.⁸⁰ Tätä raporttia kirjoitettaessa mahdollisia tulevaisuuden skenaarioita on useita, eikä varmuutta näiden virastojen lopullisesta suhteesta ja linkittymisestä YTTP-operaatioihin vielä ole. Joka tapauksessa jo nyt virastoilla on yhteyshenkilöitä YTTP-operaatioissa, mikä avaa paremmat mahdollisuudet yhteistyölle.

Strateginen päätöksenteko virastoissa tapahtuu niin kutsutun politiikkasyklin⁸¹ kautta. Käytännössä siis jäsenmaiden edustajat, Europolin tapauksessa poliisijohtajat, päättävät yhdessä seuraavan viisivuotiskauden suuntaviivoista. Tämä tekee virastoista suhteellisen itsenäisiä EU:n toimielimistä. Myöskään erillistä ministerineuvoston hyväksyntää tai ohjausta päätöksille ei vaadita – joskin toimivaltuudet ja tehtävät on tarkkaan kirjattu. Virastot ovat lisäksi erityisten yhteisparlamentaaristen elinten (EU parlamentti ja kansallisten parlamenttien edustajia) valvonnassa.

4.4.1 EU:n lainvalvontavirasto Europol

Euroopan yhteinen poliisivirasto Europol lienee tärkein yksittäinen terrorismin torjuntaan liittyvä virasto. Se kerää tietoa terrorismiin liittyvistä tutkinnoista, pitää yllä merkittäviä rikostietokantoja ja analysoi tietoa. Europol ylläpitää jäsenmaiden tiedonvaihtoon turvallista SIENA-verkkoa, joka sisältää erillisen terrorismin torjuntaan keskittyneen osan. Verkko tarjoaa jäsenmaille myös turvallisen alustan kahdenkeskiseen tiedonvaihtoon. Vuodesta 2007 asti se on ylläpitänyt yhteiseurooppalaista tilannekuvaa terrorismista ja julkaissut siitä vuosittain raportin. Lisäksi se laatii kaksi kertaa vuodessa uhka-arvion neuvoston terrorismin torjunnan sisäisiä asioita käsittelevälle työryhmälle (TWP). Yhdessä Intcenin kanssa se tekee COSille strategisia analyyskejä, jotka toimivat politiikkasuositusten pohjana. Lisäksi se laatii tilanteen vaatiessa erikoisraportteja. Esimerkiksi EU:n puheenjohtajamaat ovat usein pyytäneet Europolilta raportteja jostakin teemasta, kuten esimerkiksi Suomi vuonna 2019 äärioikeistolaisen ekstremismin laajuudesta Euroopassa. Vaikka kyseessä on EU:n yhteinen poliisivirasto, Europolilla ei ole tyypillisiä poliisin toimivaltuuksia. Se ei myöskään operoi jäsenmaiden viranomaisten yli, vaan tukee niitä helpottamalla rajat ylittävää yhteistyötä, rakentamalla koko Eurooppaa kattavia tietokantoja ja kokonaiskuvaa. Kunkin jäsenmaan omat viranomaiset hoitavat varsinaisen lainvalvontatyön.

Europolin toimintavaltuudet ulkosuhteissa ovat perustuneet kolmansien maiden kanssa tehtäville yhteistyösopimuksille. Operatiivinen sopimus Europolilla on 19 EU:n ulkopuolisen maan kanssa. Operatiivinen sopimus on yhteistyön perustana kaikista kattavin muoto, sillä se mahdollistaa myös henkilötietojen vaihdon ja yhteyshenkilöiden lähettämisen

80 European Union External Action 2019, 9. Helsinki headline goal vuodelta 1999 asetti tavoitteekseen, että EU voisi käyttää sotilasoperaatioissaan jopa 50 000 – 60 000 henkilöä, eli periaatteellisella tasolla kapasiteetti sotilasoperaatioihin on olemassa.

81 Council of the European Union 2017.

Europoliin. Astetta suppeampi yhteistyön muoto perustuu strategiseen sopimukseen, joka Europolilla on 13 maan kanssa. Strateginen sopimus ei kata henkilötietojen vaihtoa, eli tiedonvaihto rikoksista epäillyistä ei ole mahdollista. Se on siis tietoon ja asiantuntemukseen perustuvalla Europolille varsin merkittävä tekijä. Näiden sopimusten lisäksi Europol voi suoraan neuvotella kolmansien maiden kanssa tapauskohtaisista yhteistyömenettelyistä (*working arrangements*), joiden perusteella voidaan tehdä monenlaista yhteistyötä, mutta ei kuitenkaan henkilötietojen vaihtoa. Se edellyttää komission tekemän sopimuksen kohdemaan kanssa.

Europolin toimivaltuuksia, resursseja ja mandaattia laajennettiin vuonna 2016.⁸² Pääasiallinen tarkoitus oli lisätä ja kehittää toimintaa kolmansien maiden kanssa erityisesti tiedonvaihdon saralla. Europol voi siis laatia kahdenkeskisiä sopimuksia kolmansien maiden viranomaisten kanssa vuoden 2016 Yhdysvaltain liittovaltion poliisin FBI:n kanssa solmitun sopimuksen tavoin. Samalla kuitenkin henkilötietojen vaihtoon liittyvät sopimukset jätettiin komission käsiin. Tämä on vaikuttanut Europolin toimintaan siten, että operatiivisia sopimuksia ei ole enää tehty muutoksen jälkeen. Tämä ei kuitenkaan liene komission syytä, vaan johtuu siitä, että yhteisymmärrystä kriittisistä käsitteistä ja tietosuojelukysymyksistä ei ole joidenkin maiden kanssa löytynyt. Yhteistyömenettelyt ovat kuitenkin mahdollistaneet sen, että jonkinasteinen tiedonvaihto ja yhteistyö ovat säilyneet myös EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

Terrorismin torjunnassa Europol nojaa vahvasti sekä EU:n jäsenmailta että operatiivisilta kumppaneilta saatuun tietoon. Jäsenmaiden luottamus Europoliin on kriittinen tekijä siinä, miten hyvin se onnistuu toteuttamaan tehtäviään. Aina tämä ei ole toiminut mutkatomasti, sillä juuri tiedonvaihdon perään on kuulutettu suurten terrori-iskujen jälkeisissä strategiamietinnöissä. Tietokannat toimivat vain niin hyvin kuin niihin syötetään tietoa ja sitä osataan hakea. Esimerkiksi vierastaistelijoiden seurantaan liittyen Europol on ylläpitänyt "AP Travellers" -tietokantaa. Vaikka tiedetään, että Euroopasta on lähtenyt noin 5 000 vierastaistelijaa, jäsenmaiden lainvalvontaviranomaiset ovat ilmoittaneet tietokantaan vain noin 2 800 vierastaistelijaa. Europolin EIS-tietokantaan oli puolestaan vuonna 2015 ilmoitettu vain 1 473 vierastaistelijaa, joista 90 prosenttia vain viiden jäsenmaan toimesta.⁸³

Yhteistyön parantuminen ja jäsenmaiden ymmärrys Europolin laajasta kapasiteetista on kuitenkin kasvanut vuosien varrella. Etenkin vuosien 2015 ja 2016 iskut Pariisissa ja Brysselissä toimivat sysäyksenä Europolin kasvavalle roolille juuri terrorismin torjunnassa. Analysointikapasiteettia kasvatettiin huomattavasti perustamalla vuonna 2016 Euroopan terrorismin torjunnan keskus (*European Counter Terrorism Center, ECTC*). Vaikka ECTC:n

82 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794.

83 EU Counter-Terrorism Coordinator 2016.

päätehtävä on toimia EU-maiden keskeisenä ”hubina” terrorismin torjunnassa, sillä on roolinsa myös kansainvälisessä yhteistyössä ja terrorismiin liittyvässä asiantuntijuudessa etenkin terrorismin rahoittamisen ja verkkopropagandan levittämisen suhteen. Ennen iskuja terrorismiin perehtyneitä asiantuntijoita oli Europolissa parikymmentä, kun ECTC:n myötä määrä on kasvanut noin 110:een.

Rakenteellisesti ECTC on jakaantunut kolmeen osaan, joista yksi keskittyy verkkopropagandan tutkimiseen, toinen erilaisiin operaatioihin ja virka-apuun, ja kolmas asiantuntijaverkostoihin. Näistä operaatioyksikkö kattaa liki puolet koko toimiston henkilöstöstä. Sen tehtävänä on tukea esimerkiksi virka-avun muodossa jäsenmaiden tai operatiivisen sopimuksen solmineiden maiden terrorismiin ja väkivaltaiseen ekstremismiin liittyviä tutkintoja, tai välittää tutkimuksille relevanttia tietoa omista tietokannoistaan. ECTC voi esimerkiksi lähettää terrori-iskun sattuessa kumppanimailleen sellaista tutkinta-apua, jota ei jokaisella välttämättä löydy omasta takaa. Tällaista on esimerkiksi räjähteiden käyttöön perehtyneet erityistutkijat. Se pitää myös yllä kasvojen tunnistamista käyttävää FACE-tietokantaa terroritoimintaan liittyvistä ihmisistä, jota se kerää muun muassa propagandavideoilta.

Europolin operatiivinen toiminta tarkoittaa tukea jäsenmaille tai operatiivisen sopimuksen solmineille maille tai virastoilla. Tuki on joko suoraa apua tutkinnoissa, tai tiedon välittämistä. Europol osallistuu myös omalta osaltaan EU:n terrorismin torjuntaan EU:n rajojen ulkopuolella tukemalla tarvittaessa EU:n muita virastoja, kuten Cepolia, Frontexia, tai EUH:n alaisuuteen kuuluvia delegaatiota ja YTTP:n puitteissa toteutettavia operaatioita. Vuonna 2018 Europol toteuttikin noin 620 operaatiota, pääosin jäsenmaissa.⁸⁴ Myös yhteyshenkilötoiminta on keskeinen osa verkostoitunutta toimintaympäristöä. Europolissa työskentelee noin 250 yhteyshenkilöä eri maista, virastoista ja kansainvälisistä organisaatioista. Siinä missä jäsenmaiden lainvalvontaviranomaiset toimivaltuuksineen jakautuvat eri tavoin jäsenmaissa, Europolin yhteyshenkilöt kattavat poliisin lisäksi myös tulliin, tiedusteluviranomaisiin ja rajavalvontaan liittyviä viranomaisia. Yhteyshenkilöt ovat tärkeä linkki suoraan jäsenmaihiin. Europolilla itsellään on yhteyshenkilöt mm. Yhdysvalloissa, Interpolissa ja Singaporessa.

4.4.2 Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontex

Rajavalvonta nousi Pariisin vuoden 2015 jälkeen terrorismin torjunnan polttopisteeseen tekijöiden ylitettyä iskun jälkeen helposti Ranskan ja Belgian välinen raja. Lisäksi vuoden 2015 EU:n rajoille saapuneet suuret siirtolaismäärät ja heidän tunnistamiseensa ja rekisteröintiinsä liittyneet mittavat ongelmat, sekä eurooppalaisten vierastaistelijoiden paluu

⁸⁴ Europol 2019b, 5.

Schengen-alueelle Syyrian ja Irakin konfliktialueilta takaisin ovat toimineet kriittisinä katalyytteinä rajakäytäntöjen ja rajavalvontakapasiteetin tehostamiseksi. Rajavalvojat kuitenkin tukeutuvat työssään sekä kansallisiin että yhteisiin tietokantoihin, joten heidän onnistuminen terroristisen liikkumisen estämisessä on riippuvainen siitä, että jäsenmaiden omat viranomaiset syöttävät yhteisiin tietokantoihin riittävästi tietoa.

Euroopan raja- ja rannikkovartiovirasto Frontex on viime vuosina käynyt läpi voimakasta muutosta. Se jatkuu ainakin vuoteen 2027, jolloin virastolla on määrä olla jopa 10 000 vahvuinen henkilöstö, jota voidaan käyttää operatiivisiin tarkoituksiin myös Euroopan rajojen ulkopuolella. Vertailun vuoksi kaikkiin YTTP:n puitteissa toteutettaviin kriisinhallintaoperaatioihin, joista osassa on rajavalvontaan tai muuttoliikenteen seuraamiseen liittyviä tehtäviä, osallistuu noin 5 000 asiantuntijaa.⁸⁵ Kapasiteetin ja resurssien kasvattamisen lisäksi vuosina 2016 ja 2019 tehtyjen muutoksien myötä Frontexin mandaattia ja tavoitteita terrorismin torjunnan suhteen kasvatettiin ja Frontexilla on nyt laajemmat valtuudet kerätä ja prosessoida tietoa rajanylittäjistä, tehdä riskianalyysyjä ja operaatioita sekä ulkorajalla että kolmansissa maissa. Frontex ottaa osaa myös muuttoliikkeiden ja rajojen ylitysten seurantaan ja valvontaan lähettämällä yhteyshenkilöitä keskeisiin EU:n delegaatioihin ja YTTP-operaatioihin. Koska Frontex on myös pitänyt yllä keskeisiä operaatioita Välimerellä laittoman siirtolaisuuden kontrolloimiseksi, se on samalla kerännyt tietoa siirtolaisista ja välittänyt sitä eteenpäin yhteisiin tietokantoihin muun muassa Europolin käyttöön.

Rajanylittäjien rekisteröinti, liikkumisen analysointi ja biometrinen tunnistaminen esimerkiksi muuttoliikkeeseen liittyen ovat olleet erittäin tärkeitä toimenpiteitä terrorismin ja muun rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Tämä vaikeuttanee ainakin hieman vierastaistelijoiden ja terroristisessa tarkoituksessa matkustavien pääsyä vapaan liikkuvuuden alueelle, sillä väärennetyillä henkilöasiakirjoilla matkustaminen on aiempaa vaikeampaa. Rajavalvonnan ja muuttoliikkeen hallinnan näkökulmasta keskeisiä tietokantoja ovat Schengen-tietojärjestelmä SIS II, Entry/Exit järjestelmä (EES), turvapaikanhakijoiden sormenjälkiä ja biometrisiä tunnistetta keräävä EURODAC, sekä viisumitietojärjestelmä VIS (Visa Information System). Frontexin mandaatin laajentamisen myötä rajavalvojat tarkastavat nykyään kaikki vapaan liikkuvuuden alueelle saapuvat matkustajat automaattisesti tietokantoja hyväksi käyttäen riippumatta siitä, ovatko he EU-kansalaisia vai eivät.

On oletettavaa, että muutto- ja matkustajaliikkeen seuraamisen merkitys terrorismin ja muun rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa korostuu tulevaisuudessa entisestään, jos EU päättää ottaa käyttöön kehittyneempiä biometrisen tiedon keräämismenetelmiä, kuten kasvojen tunnistusteknologiaa.

⁸⁵ European Union External Action 2019, 9.

4.4.3 EU:n oikeudellisen yhteistyön yksikkö Eurojust

Eurojust on komission oikeusasioiden pääosaston alaisuuteen kuuluva toimeenpaneva EU-virasto, joka keskittyy yhteistyöhön rikosoikeudellisissa kysymyksissä. Sen toimialaa on erityisesti jäsenmaiden syyttäjien ja tutkivien tuomareiden työssä avustaminen rajat ylittävissä rikostapauksissa, kuten terrorismissa. Eurojust ei tutki omia rikostapauksia, vaan auttaa jäsenmaiden viranomaisia muun muassa keräämällä tietoa muiden jäsenmaiden käytännöistä ja meneillään olevista prosesseista vastaavissa rikostapauksissa. Tarvittaessa Eurojust voi myös kutsua eri maiden edustajia vaihtamaan tietoa keskenään. Esimerkiksi jos terrori-iskun valmistelu on edellyttänyt toimintaa useassa maassa, Eurojust voi toimia kriittisenä välittäjänä, jotta eri maiden viranomaiset saavat kokonaiskuvan tapahtumien kulusta. Tällaisessa tapauksessa myös muiden osallisina olevien maiden oikeuskäytäntöjen tunteminen on erityisen tärkeää. Näin viranomaiset voivat päättää, missä maassa ja mitä rikosnimikkeitä käyttäen tapaus kannattaa viedä oikeuteen. Virasto tarjoaa myös tietoa eurooppalaisten pidätysmääräysten (EAW) käytöstä, samanaikaisista ja vastaavista tapauksista muissa maissa sekä jäsenmaissa sovellettavista rangaistuskäytännöistä ja rikosten uhrien huomioonottamisesta.

Terrorismin torjunnassa Eurojust:in rooli on tuoda eri toimijoita yhteen. Sellaisia ovat olleet etenkin jäsenmaiden ja kolmansien maiden syyttäväviranomaiset, terrorismin torjunnan koordinaattori, EUH:n osana toimiva tiedusteluvirasto Intcen, sekä Europolin alaisuuteen kuuluvan ECTC. Terrorismiin liittyvät tapaukset ovat kuitenkin vain pieni osa viraston toiminnasta. Vuonna 2018 virasto avusti 191:ssä terrorismirikostapauksessa, joista 107 oli alkanut jo ennen tilastoitua vuotta. Eniten virastoa työllisti petostapaukset, joita oli samana vuonna 1 929 kappaletta.⁸⁶ Terrorismirikostapaukset ovat kuitenkin hienokseltaan yleistyneet Eurojustissa, mikä heijastaa sitä, että jäsenmaat tukeutuvat siihen aikaisempaa enemmän.

Tiedonvaihtolustana toimimisen ja parhaiden käytäntöjen jakamisen lisäksi Eurojust:illa on kapeahko operatiivinen rooli, joka näkyy etenkin EU:n ulkopuolella. Se voi tukea terrorismin vastaiseen toimintaan liittyviä rikostutkintoja muun muassa perustamalla yhteisiä tutkintatiimejä (*Joint Investigation Team, JIT*). Ne voivat toimia myös kolmansissa maissa ja helpottaa eurooppalaisten pidätysmääräysten ja tutkintamääräysten (*European Investigation Order*) antamista, sekä kahdenkeskisten lainopillisten sopimuksien (*Mutual Legal Agreements*) solmimista kolmansien maiden kanssa. Yhteistyösopimuksia Eurojustilla on yhdentoista EU:n ulkopuolisen maan kanssa, joista mainittakoon Yhdysvallat, Ukraina ja Montenegro. Lisäksi kuusi yhteistyösopimuksen allekirjoittanutta maata on nimennyt syyttäjän yhteyshenkilöksi Eurojustiin, ja 50 sopimuksetonta maata on nimennyt Eurojustille yhteyshenkilön.

⁸⁶ Eurojust 2019a.

Eurojustin rooli terrorismin torjunnassa EU:n ulkosuhteissa on korostunut merkittävästi Syyrian ja Irakin konfliktialueille liittyneen vierastaistelijailmiön ja terroristisessa tarkoituksessa matkustamisen myötä. Eurojust:in koordinoiva rooli juuri vierastaistelijakysymyksessä liittyy etenkin syyteharkintaan ja toisaalta tuomiokäytäntöihin. Riippuen jäsenmaiden lainsäädännöstä, vierastaistelijoina voidaan syyttää esimerkiksi terroristijärjestöön kuulumisesta, terroristisen toiminnan tukemisesta, terrori-iskun valmistelusta, rekrytoimisesta, terroristisessa tarkoituksessa matkustamisesta, rahanpesusta, sotarikoksista, rikoksista ihmisyyttä vastaan, terroristisesta koulutuksesta tai kouluttamisesta, tai laittomasta osallistumisesta ulkomaiseen aseelliseen konfliktiin. Näiden lisäksi moni jäsenmaa on ottanut käyttöönsä muita toimenpiteitä vierastaistelijoiden suhteen, kuten kansalaisuuden peruuttamisen, matkustuskiellon tai vaikkapa pakollisen osallistumisen deradikalisaatio-ohjelmaan. Varsinaisen syytteen ja tuomioprosessin hoitavat yleensä aina jäsenmaiden omat viranomaiset. Eurojust kokoaa kuitenkin yhteen erilaisia käytäntöjä ja rikosoikeudellisia lähestymistapoja jäsenmaista sekä järjestää tapaamisia keskeisten viranomaisten kanssa, mikä osaltaan parantaa jäsenmaiden keskeisten prosessien yhdenvertaisuutta. Eurojust on lisäksi ollut osallisena Europolin niin kutsuttuja analyysiprojekteja (AP), joista esimerkiksi AP Hydra on keskittynyt terrorismiin liittyvän rikollisuuden torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn ja AP Travellers vierastaistelijoihin.

Yksi terrorismiin ja sen torjuntaan – sekä vierastaistelijoihin – viime vuosina oleellisesti liittynyt kysymys on ollut taistelukentiltä löytyvän todistusaineiston käyttäminen. Syyrian ja Irakin sotatantereilla tehdyistä rikoksista ei ole helppo saada todisteita yksin kansallisiin viranomaisiin nojaten, eikä kaikissa jäsenmaissa välttämättä ole lainsäädäntöön kirjatut menettelytavat, jotka sopivat hyvin siihen, että todistusaineiston on kerännyt jokin muu kuin kansallinen viranomainen. Johtuen Syyrian ja Irakin tilanteen vuoksi, pääosan todistusaineistosta on kerännyt Yhdysvaltojen armeija. Eurojust on toiminut eräänlaisena porttina, jonka avulla Yhdysvallat on voinut välittää keräämäänsä todistusaineistoa EU:n jäsenmaille. Marraskuussa 2018 Eurojust järjesti kansainvälisen tapahtuman, joka keskittyi siihen, miten taistelukentiltä kerättyä todistusaineistoa voidaan käyttää syytteen valmistelussa ja siviilioikeudessa. Tapaamiseen osallistui poliisin, syyttäväviranomaisten, sotilaiden, tiedusteluviranomaisten ja terrorismin vastaisen toiminnan asiantuntijoita sekä Yhdysvalloista että Euroopasta, jotta tutkimuksellisista työkaluista, tietokantojen käytöstä ja rikostapauksista saisi jaettua tietoja ja kokemuksia.⁸⁷

Syksyllä 2019 Eurojust aloitti terrorismin torjunnan rekisterin (*Counter-Terrorism Register*, CTR) ylläpidon. Aloitteen takana olivat Ranska, Saksa, Espanja, Belgia, Italia, Luxemburg ja Alankomaat, ja sitä voidaan pitää eräänlaisena reaktiona Pariisin terrori-iskuihin vuonna 2015. Iskut saivat viranomaiset ymmärtämään paremmin jäsenmaiden välisen

⁸⁷ Eurojustin verkkosivu 16.11.2018.

tiedonvaihdon tarvetta rikosoikeudellisissa kysymyksissä. CTR tarjoaa jäsenmaiden käyttöön meneillään olevia terrorismirikostutkintoja, syytteitä ja tuomioita. Se helpottaa tutkintaa tekeviä viranomaisia rajat ylittävien kokonaisuuksien hahmottamisessa, sillä syötäessään tietoja tutkiva viranomainen saa heti tiedon siitä, missä maissa vastaavia rikoksia on tehty, ja minkä maiden kanssa olisi hyvä tehdä yhteistyötä. Tietokannan käyttäminen helpottanee myös oikeudellisten keinojen tehokkuuden ja toiminnan arviointia ja kehittämistä.⁸⁸ Rekisteri keskittyy kuitenkin vain rikostutkintoihin, eikä Eurojust pidä yllä tietokantaa esimerkiksi epäillyistä henkilöistä. Tällaista tietokantaa pitää yllä Europol.

Eurojust toimii siis eräänlaisena unionin institutionaalisenä muistina ja tietopankkina siitä, minkälaisia rikosoikeudellisia tapauksia ja käytäntöjä jäsenmaissa on rajat ylittävään rikollisuuteen ja terrorismiin liittyen. Se ei kuitenkaan toimi jäsenmaiden omien viranomaisten yli. Rikosoikeudellisen prosessin hoitavat kansalliset viranomaiset, ja tuomio tulee aina kansallisten lakien mukaisesti maiden omissa tuomioistuimissa.

88 Eurojust 2019b.

5 EU:n ulkoinen terrorismin torjunta käytännössä

- EU:n rooli terrorismin torjuntaa koskevassa kansainvälisessä diplomatiassa on erittäin merkittävä. Osallistumalla aktiivisesti kansainvälisillä foorumeilla tehtävään työhön ja käymällä kahdenvälisiä dialogeja EU on onnistunut yhtenäistämään terrorismiin liittyviä käsitteitä ja normeja esimerkiksi liittyen lentoliikenteeseen ja terrorismin rahoituksen torjuntaan. Tämä mahdollistaa laaja-alaisempaa yhteistyötä.
- Diplomatiaa laajempi vaikuttamispaletti EU:lla on käytössä erityisesti laajentumispolitiikassa mukana olevien Länsi-Balkanin maiden kohdalla. Maat solmivat syksyllä 2019 kahdenkeskisen toimenpidesuunnitelman EU:n kanssa, jossa asetetaan selkeät tavoitteet ja tiekartta terrorismin vastaiselle toiminnalle. Laajentumispolitiikassa mukana oleville maille EU:lla on käytössään muita laajempi rahoitusinstrumenttien valikoima.
- YTTP-operaatioiden terrorismin torjuntaan liittyvä ulottuvuus näkyy selvimmin Sahelin alueen operaatioissa. Alue on muutenkin EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen toiminnan polttopisteessä, joten terrorismin torjunta linkittyy EU:n moni-alaiseen toimintaan alueella.
- Terrorismin torjunta ja erityisesti väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisy ovat kasvaneet rahallisessa panostuksessa mitattuna erittäin voimakkaasti kehitysyhteistyöpolitiikassa. Toimintaa on laajennettu myös maantieteellisesti lyhyessä ajassa, joten voidaan kysyä, ovatko kaikki panostukset todella EU:n kannalta oikein sijoitettuja ja mitoitettuja.
- Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden, sekä suvereniteettiajattelun ja EU:n sisäisen yhteistyön välisiä suhteita koettelee monin tavoin ISIS:iin liittyvä vierastaistelijakysymys: Jihadistiset verkostot ovat kansainvälisiä ja liikkuvuus EU-maiden sisällä vapaata, mutta silti jäsenmaat ovat halunneet pitää kiinni vallasta päättää omista kansalaisistaan, eikä yhteistä EU-linjausta vierastaistelijoista ole.

EU:n toimijuus terrorismin torjunnassa näkyy ulkosuhteissa neljällä eri tavalla: 1) YUTP:n kautta tehtävässä diplomatiassa, 2) YTPP:n kautta toteutettavissa kriisinhallintaoperaatioissa, 3) ulkoisen avun politiikoissa, joihin lukeutuvat kehitysyhteistyö-, naapuruus ja laajentumispolitiikka, sekä 4) vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen virastojen ulkoisessa toiminnassa. Monessa tapauksessa useampi tapa, tai jopa kaikki, ovat käytössä yhtä aikaa. Näin on esimerkiksi tässä luvussa käsiteltävällä Sahelin alueella: diplomatiaa hoitavat EU:n erityisedustaja ja delegaatiot, ja käynnissä on kolme EU:n kriisinhallintaoperaatiota, joiden kaikkien tehtäviin kuuluu paikallisten toimijoiden terrorismintorjuntavalmiuksien kehittäminen. Operaatiot toimivat yhdessä, tai ainakin samanaikaisesti, lukuisten EU:n ulkopuolisten toimijoiden kanssa, ja niissä on myös EU:n virastojen yhteyshenkilöitä. Kehitysyhteistyön puitteissa Sahelin alueella toteutetaan lisäksi lukuisia P/CVE projekteja. Vaikka terrorismin torjunta on yksi EU:n toiminnan painopistealueista Sahelin alueella, se on samalla kuitenkin vain yksi osa paljon suurempaa ulko- ja turvallisuuspoliittista kokonaisuutta. Kuten raportissa on todettu myös taloudellisen kehityksen, hyvän hallinnon, koulutuksen, ihmisoikeuksien ja monien muiden EU:lle tärkeiden arvojen tukemisella on oma roolinsa kokonaisuudessa, vaikka niitä ei ole nimetty erityisesti juuri terrorismin torjunnan osaksi.

Tässä luvussa käsitellään terrorismin torjunnan käytäntöjä EU:n ulkosuhteissa neljän konkreettisen esimerkin kautta. Tavoitteena on analysoida tapauksia siten, että toisessa luvussa käsitellyt strategiset tavoitteet ja kolmannessa luvussa käsitellyt roolit ja hallinnolliset jaottelut näyttäytyvät esimerkkien avulla. Tutkimuskysymyksistä keskeisimmät liittyvät EU:n terrorismin torjunnan kapasiteetin käyttöön ulkoisessa toiminnassa, EU:n rooliin ja vaikutukseen juuri terrorismin torjunnassa, sekä terrorismin torjunnan limittymisestä EU:n laajempaan ulkosuhdetoimintaan. Käytännön esimerkkien kautta pyritään myös havainnollistamaan terrorismin torjuntaa koskevaa muutosta: sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden politiikkojen ja toimijoiden linkittymistä sekä kehityspoliittisten työkalujen käytön voimakasta kasvua.

Tarkasteluun valituista tapauksista ensimmäinen käsittelee EU:n osallisuutta kansainvälisessä diplomatiassa terrorismin torjunnan suhteen. Tämä on osa toisessa luvussa käsitellyä käsitteellisen ja normatiivisen vallan käyttöä. EU pyrkii aktiivisesti edistämään yhteisiä käsitteitä ja käytäntöjä kansainvälisissä organisaatioissa, kuten YK:ssa ja terrorismin torjuntaan liittyvillä erityisillä foorumeilla. Toinen esimerkki laskeutuu kansainvälisen politiikan ylätasolta askeleen alemmas jo mainittulle Sahelin alueelle. Se on paitsi koko EU:n ulkopoliittisen toiminnan ”koelaboratorio”, myös yksi EU:n ulkoisen terrorismin torjunnan painopistealueista. Sahelin tapaus heijastelee kansainvälisen toiminnan kompleksisuutta ruohonjuuritasolla, sillä EU ei suinkaan ole alueen ainoa ulkoinen toimija, eikä kaikilla toimijoilla ole samat tavoitteet tai painopisteet. Se asettaa EU:lle erityisiä haasteita. Kolmas esimerkki käsittelee tarkemmin kehitysyhteistyö- ja naapurustopolitiikan puitteissa tehtävää terrorismin torjuntaa. Neljäs ja viimeinen esimerkki esittelee EU:n vaikeuksia puuttua

yhteisen politiikan kautta yhteen viime vuosien polttavimpaan turvallisuuspoliittiseen kysymykseen, jossa kansallinen itsemääräämisoikeus ja yhteinen ulkopolitiikka vaikuttavat olevan törmäyskurssilla: fokuksessa on vierastaistelijailmiö, sekä siihen liittyvä vapaaehtoisten paluu ja rikosoikeudelliset prosessit.

5.1 EU osana kansainvälisiä foorumeita ja organisaatioita

Suoraan terrorismin torjuntaan liittyvä EU:n ulkopolitiikka on pääosin niin kutsuttua CT-dialogia kohdemaiden viranomaisten kanssa ja sekä toimintaa erilaisilla kansainvälisillä foorumeilla. Vaikka EU:lla ei ole juurikaan omaa ”kovaa” terrorismin torjuntaa, on sillä suhteellisen suuri rooli kansainvälisesti normien ja parhaiten käytäntöjen levittämisessä. Tämä on linjassa sekä Euroopan turvallisuusstrategiassa että myöhemmin globaalistrategiassa alleviivatun monenkeskisen yhteistyön periaatteen kanssa. EU onkin erittäin aktiivisesti mukana monenkeskisessä terrorismin torjunnan koordinoimisessa ja yhteistyössä. Kyseessä on pitkälti perinteisen diplomatian kautta tehtävä työ.

Kansainvälisistä foorumeista EU:lle keskeisin on YK. EU tukee aktiivisesti YK:n globaalia terrorismin torjunnan strategiaa⁸⁹, joka tarkastetaan joka toinen vuosi. Lisäksi EU on osaltaan toimeenpannut YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmia terrorismin torjunnasta ja vierastaistelijailmiöstä⁹⁰. YK:n ohella keskeinen vuorovaikutusareena on kansainvälinen terrorismin torjunnan foorumi (*Global Counterterrorism Forum, GCTF*). Se on 29 maan ja Euroopan unionin teknisiin asioihin keskittyvä foorumi, jonka tavoitteena on tehostaa terrorismin torjuntaa maailmanlaajuisesti.⁹¹ Sen kautta jäsenmaat voivat jakaa kokemuksiaan eri terrorismin torjunnan käytännöistä, koulutuksesta ja valmennuksesta, oikeusasioista sekä P/CVE-toiminnasta. EU toimii yhdessä Egyptin kanssa GCTF:n Itä-Afrikan alueen kapasiteetinrakentamista käsittelevän työryhmän puheenjohtajana ja kannattaa GCTF:n aloitteita oikeusvaltioperiaatteen ja P/CVE-käytäntöjen suhteen.

Muista kansainvälisistä ja monenkeskisistä organisaatioista, joiden kanssa EU pyrkii yhteistyöhön terrorismin torjunnassa, EU mainitsee erityisesti Keski-Aasian, Itä-Euroopan ja Länsi-Balkanin alueelle erikoistuneen ETYJ:n, yhteistyö ja ihmisoikeusjärjestö Euroopan neuvoston, G7:n, kansainvälisen rikospoliisijärjestö Interpolin, Pohjois-Atlantin puolustusliitto Naton, Kansainvälisen Isisin vastaisen koalition sekä muun muassa terrorismin rahoituksen torjuntaan keskittyvän, OECD:n alaisen Financial Action Task Forcen (FATF).

89 Yhdistyneet kansakunnat, yleiskokouksen päätöslauselma A/RES/60/288.

90 UNSCR 1267, 1373, 2170 ja 2178.

91 Global Counterterrorism Forumin verkkosivu 14.1.2020.

Lisäksi EU tekee yhteistyötä useamman alueellisen organisaation kanssa, joiden merkitystä painotetaan esimerkiksi globaalistrategiassa. EU:n kannalta merkittäviä alueellisia organisaatioita ovat esimerkiksi Afrikan unioni, Länsi-Afrikan talousyhteisö ECOWAS, G5 Sahelin, Kaakkois-Aasian maiden yhteistyöjärjestö ASEAN:in, Arabiliiton ja Persianlahden arabimaiden yhteistyöneuvoston (GCC).⁹²

Diplomatian ja kansainvälisen yhteistyön merkitystä terrorismin torjunnassa ei ole syytä väheksyä. Erityisesti EU:n naapuruston ja kolmansien maiden ja kanssa käytävä terrorismin torjunnan dialogi on ollut merkittävä tekijä, jotta yhteinen ymmärrys terrorismin torjuntaan liittyvästä käsitteistöstä ja käytännöistä on voinut löytyä. Dialogin kautta on päästy sopimaan tarkemmista toimintasuunnitelmista EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Tämä puolestaan helpottaa sitä, että muut keskeiset EU:n toimijat, kuten Europol, saavat solmittua strategisia tai operatiivisia yhteistyösopimuksia, jotka mahdollistavat suoran yhteistyön kohdemaan viranomaisten kanssa.

Normatiivisen ja ”pehmeän” vallankäytön yksi ilmentymä on EU:n eräänlainen auktoriteettiasema joissain terrorismin torjuntaan liittyvissä kysymyksissä. Esimerkiksi Euroopan lentoturvallisuusvirasto EASA on saanut kansainvälisesti suunnannäyttäjän roolin lentoliikennettä koskevien sääntöjen ja käytäntöjen asettajana. Erityisesti terrori-iskujen jälkimainingeissa EASA on ottanut käyttöönsä toimenpiteitä, jotka ovat sittemmin yleistyneet kansainvälisessä lentoliikenteessä. Tällaisia toimenpiteitä ovat olleet esimerkiksi rajoitukset nesteiden määristä käsimatkatavaroista.⁹³

5.2 Terrorismin torjunta osana laajempaa alueellista strategiaa: Sahelin tapaus

5.2.1 EU:n strategia Sahelin alueella

Sahel oli ensimmäinen alue Afrikassa, jota varten EU muotoili oman aluestrategiansa.⁹⁴ Lokakuussa 2010 neuvosto pyysi korkeaa edustajaa ja komissiota toimittamaan Sahelin aluetta koskevan strategian. Sahel-politiikan pohjan muodostaakin edelleen korkean edustajan ja komission johdolla kirjoitettu *European Union Strategy for the Security and Development in the Sahel*⁹⁵, josta neuvosto antoi omat päätelmänsä maaliskuussa 2011. Alun perin strategia kohdistui vain kolmeen Sahelin alueen valtioon, Maliin, Mauritaniaan ja Nigeroon, mutta maaliskuussa 2014 neuvosto kehotti päätelmissään ulottamaan sen

92 Euroopan unionin neuvosto 2017.

93 Mm. Argomaniz & Lehr 2016, 363-379.

94 Sen jälkeen EU on muotoillut omat strategiansa myös Afrikan sarven aluetta ja Guineanlahden aluetta koskien.

95 European External Action Service 2011.

myös Burkina Fasoon ja Tšadiin. Vuonna 2013 Sahelin alueelle nimitettiin oma EU erityisedustaja, ja vuonna 2015 Sahel-strategian rinnalle luotiin alueellinen toimintasuunnitelma vuosiksi 2015–2020 (*Sahel regional action plan 2015–2020*).⁹⁶

EU:n lähestymistapaa Sahelin alueeseen on alusta asti ohjannut ajatus siitä, että Sahelin alueen turvallisuus ja kehitys on sidoksissa EU-kansalaisten ja unionin sisäiseen turvallisuuteen. Toisin sanoen EU:n strategia aluetta kohtaan ilmentää selvästi sitä luvussa kolme kuvattua, 2000-luvun lopulla alkanutta kehitystä, jossa EU:n ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden väliset yhteydet ovat korostuneet. Samalla EU on alusta asti painottanut alueen kehityksen ja turvallisuuden välistä keskinäisriippuvuutta. Tämän takia EU on pyrkinyt lähestymään Sahelin aluetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti hyödyntäen koko laajaa ulkopoliittikan ja ulkosuhteiden palettiaan. Sahelin aluetta onkin pidetty eräänlaisena EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan ”koelaboratoriona”.⁹⁷

EU on panostanut Sahelin alueen maiden ja alueellisten organisaatioiden kapasiteettien kehittämiseen. Kaiken kaikkiaan voidaankin sanoa, että EU:n toimintaa Sahelin alueella ovat ohjanneet hyvin samanlaiset prioriteetit ja tavoitteet, jotka on omaksuttu viimeistään vuoden 2016 globaalistrategian myötä laajemmin EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Näitä prioriteetteja ovat siis EU:n oma turvallisuus, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden väliset yhteydet sekä kumppanien kapasiteettien ja kriisinsietokyvyn kehittäminen.

5.2.2 Sahel ja terrorismin torjunta

Terrorismi eri muodoissaan on ollut keskeinen turvallisuushuoli Sahelin alueella. Siten terrorismin torjunta sekä väkivaltaisen ekstremismin ehkäisy ovat olleet alusta asti keskeisiä komponentteja EU:n toimissa Sahelin alueella. Sahel on yksi EU ulkoisen terrorismin torjunnan selkeimpiä painopistealueita. Samalla EU:n Sahel-strategiaan sisältyy implisiittisesti myös odotus siitä, että muutkin kuin suoraan terrorismin torjuntaan tai väkivaltaisen ekstremismin ehkäisyyn tähtäävät toimet voivat edesauttaa näiden tavoitteiden saavuttamisessa.

Vuoden 2011 Sahel-strategian neljä keskeistä toimintalinjaa ovat 1) kehityksen, hyvän hallinnon ja sisäisen konfliktinratkaisun tukeminen, 2) poliittinen ja diplomaattinen toiminta yhteisen aluetta koskevan vision ja strategian luomiseksi alueen maiden välille ja Sahelin alueen turvallisuutta ja kehitystä koskeva dialogi keskeisten naapurien ja alueellisten ja kansainvälisten kumppanien kanssa, 3) turvallisuus-, lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten kapasiteettien tukeminen terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden käsittelemiseksi ja

⁹⁶ Council of the European Union 2015.

⁹⁷ Lopez Lucia 2017.

näiden tukitoimien kytkeminen hyvän hallinnon menetelmiin, ja 4) yhteiskuntien kriinsietokyvyn vahvistaminen ekstremismin torjumiseksi ja radikalisaatiolle alttiiden väestöryhmien aseman parantaminen. Vuoden 2015 toimintasuunnitelma päivitti tätä lähestymistapaa hieman ja vaati EU:ta panostamaan erityisesti radikalisaation ehkäisyyn ja torjuntaan, nuorten olojen parantamiseen, maahanmuuttoon, muuttoliikkeeseen ja rajojen hallintaan sekä salakuljetuksen ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen työhön.

Käytännössä EU:n terrorismin vastaiset toimet Sahelin alueella voidaan jakaa kahteen pääryhmään. Näitä ovat ensiksi erilaisten terrorismin torjuntaan (erityisesti väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisaation ehkäisyyn) suunnattujen hankkeiden rahoittaminen, ja toiseksi paikallisten kumppanien terrorismin torjuntaa koskevien valmiuksien ja kykyjen kehittäminen. Lisäksi EU:n alueella tekemällä diplomatialla on oma merkittävä roolinsa myös terrorismin vastaisessa työssä.

Vuonna 2018 EU käytti komission mukaan yhteensä 337 miljoonaa euroa erilaisiin terrorismin torjuntaan ja väkivaltaisen ekstremismin ehkäisyyn tähtääviin projekteihin.⁹⁸ Näistä varoista 32 prosenttia suuntautui Länsi-Afrikkaan, joka kattaa myös Sahelin alueen. Käytännössä raha jaetaan useiden eri EU:n rahoitusinstrumenttien ja hankkeiden kautta⁹⁹, mikä tekee Sahelin alueelle suuntautuvan kokonaissumman selvittämisestä ja arvioimisesta vaikeaa. Joka tapauksessa EU:n taloudellinen kokonaispanostus terrorismin torjuntaan ja P/CVE-työhön on noussut merkittävästi ja erityisesti P/CVE-hankkeiden osuus on kasvanut viime vuosina nopeasti.¹⁰⁰ Samalla läntisestä Afrikasta on tullut entistä tärkeämpi kohdealue¹⁰¹, mikä heijastaa osaltaan vuoden 2015 pakolaiskriisin myötä kasvanutta halua kohdentaa varoja Afrikkaan ja muuttoliikkeen juurisyiden kitkemiseen.

Paikallisten toimijoiden kapasiteettien tukemisen suhteen Sahelista tekee erityisen merkittävän se, että EU perusti alueelle 2010-luvun ensimmäisen puoliskon aikana ensimmäiset YTPP-operaatiot, joiden mandaatissa terrorismin torjunta muodostaa julkilausutun – vaikkakaan ei ainoan – painopisteen. Nämä operaatiot ovat EUCAP Sahel Niger, vuonna 2012 perustettu YTPP-siviilioperaatio, ja EUTM Mali, vuonna 2013 perustettu sotilaallinen operaatio, jolla ei ole toimeenpanevaa (eksekutiivista) mandaattia. Molempien keskeisenä tehtävänä on vahvistaa paikallisten toimijoiden kykyä terrorismin torjunnassa. Myös kolmannelle alueella toimivalle YTPP-operaatiolle, vuonna 2015 perustetulle siviilioperaatio EUCAP Sahel Malille, annettiin tehtäväksi tukea Malin turvallisuusviranomaisten työtä terrorismin torjunnassa ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa työssä, kun operaation mandaattia päivitettiin vuonna 2016.

98 Euroopan komissio 2019b.

99 Glazzard & Reed 2018, 11.

100 Ibid., 12.

101 Ibid., 13.

Näin Sahelin alueen kolme YTPP-operaatiota toteuttavat käytännössä Lissabonin sopimuksen artikla 43(1):n avaamia mahdollisuuksia terrorismin torjunnassa tukemalla kolmansia maita terrorismin vastaisessa työssä (ks. luku 3). Kaiken kaikkiaan operaatiot ovat kuitenkin verrattain pieniä (EUCAP Sahel Malin noin 190 henkilöstä EUTM Malin 600 henkilöön), eikä yhdelläkään niistä ole toimeenpanevaa mandaattia. Käytännössä operaatiot osoittavat selvästi sen, että YTPP:n – ja erityisesti sen sotilaallisen ulottuvuuden – rooli EU:n ulkoisessa terrorismin torjunnassa on edelleen hyvin rajallinen ja rajattu. Sotilaallisin keinoin tehtävää terrorismin torjuntaa toteuttavatkin Sahelin alueella muut toimijat – ennen kaikkea alueen valtiot itse, muut alueelliset toimijat, Ranska ja Yhdysvallat sekä YK.¹⁰²

Tämä ei tarkoita, etteikö YTPP-operaatioilla olisi merkitystä Sahelin alueella tehtävässä terrorismin torjunnassa. Sekä Malin että Nigerin koulutukset ovat tavoittaneet merkittävän osan relevanteista paikallisista toimijoista ja tarjonneet heille valmiuksia, jollaisia heidän ei olisi ollut mahdollista saada ilman operaatioita.¹⁰³ Samalla YTPP-operaatiot ovat yhdessä muiden EU:n terrorismin vastaisten toimien kanssa vahvistaneet EU:n läsnäoloa alueella ja luoneet sitä kautta mahdollisuuksia rakentaa kumppanuuksia sekä paikallisten, alueellisten että kansainvälisten toimijoiden kanssa terrorismin torjunnan kentällä.¹⁰⁴ Toisaalta lyhyiden koulutusten todellista vaikutusta paikallisten asevoimien ja turvallisuusvoimien käytäntöihin pidemmällä aikavälillä on pidetty vähäisenä ja epävarmana.¹⁰⁵ Samalla EU tukeutuu omassa kapasiteetinrakennustyössään vahvasti paikallisiin viranomaisiin ja sotilaisiin, joiden legitimitetti ei aina ole alueen kansalaisten silmissä kovin vahva ja joiden on joissain tapauksissa raportoitu syyllistyneen ihmisoikeusloukkauksiin.¹⁰⁶ Omien, Maliin ja Nigeriin sijoittuvien YTPP-operaatioidensa ohella EU on vahvasti tukenut myös uutta viiden Sahelin alueen maan yhdessä muodostamaa sotilaallista toimijaa (*G5 Sahel Joint Force*), jonka merkittävin yksittäinen rahoittaja EU on.

Vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeen muuttoliike- ja rajaturvallisuuskysymyksistä on tullut EU:lle keskeinen painopiste Afrikassa. Sahelin alue on keskeinen kauttakulkureitti Saharan eteläpuolisesta Afrikasta Pohjois-Afrikkaan ja sieltä edelleen Eurooppaan. Pakolaiskriisin seurauksena EU perusti EUTF:nä tunnetun rahaston (*Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa*). Se kanavoi Euroopan kehitysrahaston ja muiden EU:n rahoitusinstrumenttien varoja muuttoliikkeen kannalta keskeisiin toimiin ja erityisesti sen juurisyiden kitkemiseen. Samalla myös EUCAP Sahel Nigerin ja EUCAP Sahel Malin mandaatteihin sisällytettiin muuttoliikkeeseen ja rajaturvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Erityisesti EUCAP Sahel Nigerin osalta näistä tuli

102 Ks. esim. Faleg 2018, 34-69.

103 Ks. European Court of Auditors 2018.

104 European Commission 2015b, 4.

105 European Court of Auditors 2018.

106 Márquez Carrasco et al. 2016.

operaation keskeinen painopiste. Samaan aikaan – ja osin samoista syistä johtuen – myös EU:n sisäisen turvallisuuden virastojen rooli sekä ulkoisessa toiminnassa että YTPP-operaatioissa on kasvanut luvussa 3 kuvatulla tavalla. Sahelin alueella esimerkiksi Frontexilla on oma yhteyshenkilönsä Nigerissä. Sahelin alueen esimerkki osoittaaakin, kuinka läheiseksi pitkään EU:n sisäiseksi tai ulkoiseksi miellettyjen asiakysymysten välinen kytkös on muodostunut, ja kuinka merkittävä vaikutus EU:n viimeaikaisilla (sisäisillä) kriiseillä on ollut EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle.

5.2.3 Haasteena toimijoiden ja toimien yhteen sovittaminen

Sahelin tapaus on havainnollinen esimerkki niistä moninaisista ulkoisen terrorismin torjunnan instrumenteista, joita EU:lla on käytössään. Sahelin alueella ne on sidottu osaksi laajempaa alueellista ulko- ja turvallisuuspoliittista strategiaa. EU:n terrorismin torjunnan vaikutuksia on kuitenkin Sahelinkin tapauksessa hyvin vaikea arvioida, sillä terrorismin torjunnan lisäksi myös EU:n muilla alueelle kohdistuvilla toimilla voi olla merkittäviä vaikutuksia ilmiön kehityksen kannalta. Samalla monia EU:n toimia on vielä liian aikaista arvioida, sillä ne tähtäävät muutokseen keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä. Terrorismin uhan kehittyminen alueella on lisäksi vaikeasti erotettavissa alueen monisyisten haasteiden sävyttämisestä kokonaisdynamikasta. On myös hyvin tärkeää pitää mielessä, että EU on Sahelin alueella leimallisesti vain yksi toimija laajemmassa alueen valtioiden, alueellisten yhteistyöjärjestöjen, kansainvälisten toimijoiden ja unionin omien jäsenvaltioiden muodostamassa kokonaisuudessa. Näistä EU:n terrorismin vastaisten toimien vaikutuksen arvioimista vaikeuttavista tekijöistä huolimatta on mahdollista esittää muutamia yleisiä huomioita EU:n toiminnasta alueella.

Ensinnäkin on selvää, että vaikka Sahelin alueen avasivat tietä ulkoisen terrorismin torjunnan alueella, ne eivät toistaiseksi ole toimineet malleina muille terrorismin torjuntaan kohdennetuille operaatioille. Toisaalta Sahelin alueen operaatiot ovat kuitenkin esimerkki sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden entistä vahvemmassa linkittymisestä myös YTPP:n viitekehyksessä, joka vaikuttanee merkittävästi sekä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen tulevinä vuosina.

Toiseksi, sekä EU:ta että kaikkia muita Sahelin alueen toimijoita koskeva keskeinen haaste Sahelin alueella on se, miten ne saavat terrorismin vastaiset toimensa koordinoitua keskenään. EU:n kohdalla myös unionin omien, eri viitekehysten kautta ja eri tahojen toimien – esimerkiksi YTPP-operaatioiden ja radikalisaation ehkäisemiseen tähtäävien hankkeiden – yhteensovittaminen on vaikea mutta hyvin tärkeä tehtävä.

Kolmanneksi yksi Sahelin aluetta erityisesti koskevista kysymyksistä on, miten kasvava muuttoliikepainotus vaikuttaa EU:n strategiaan ja politiikkapalettiin alueella. Tähän kuuluvat myös terrorismin torjunta ja väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisy. EU:n tavoitteet alueella esitetään yleensä toisiaan tukevinä ja täydentävinä, mutta käytännössä ne eivät

välttämättä aina ole sitä. Toki terrorismin torjuntaan, järjestäytyneen rikollisuuden kitkemiseen ja rajaturvallisuuden vahvistamiseen liittyy ilmiselviä yhtymäkohtia ja jaettuja hyötyjä. Toisaalta paikallisen väestön perustarpeiden tyydyttämiseen ja väkivaltaisen ekstremismin ehkäisyyn tähtäävien hankkeiden sekä muuttoliikkeen rajoittamiseksi tehtävien toimien tavoitteet voivat olla osin ristiriitaisia. Sahelin alueella – ja erityisesti Nigerissä – on merkkejä siitä, että rajavalvonnan lisääminen ja muuttoliikkeen rajoittaminen ovat murentaneet alueen läpi kulkevasta liikenteestä vahvasti riippuvaisten ryhmien tulonlähteitä ja samalla aiheuttaneet turhautumista ja painetta, joka voi tehdä näistä ryhmistä alttiimpia radikalisaatiolle.¹⁰⁷ EU:n olisikin pyrittävä löytämään oikea tasapaino eri politiikkatavoitteidensa kesken sekä yhtäältä omien intressiensä ja toisaalta paikallisten odotusten välillä. Myös EU:n omien lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden yhteen sovittaminen olisi tästä näkökulmasta hyvin tärkeää.¹⁰⁸

5.3 Kehitysyhteistyö, naapurusto- ja laajentumispolitiikka

Rahassa mitattuna kolmansien maiden kanssa toteutettavat terrorismin torjunnan ja väkivaltaisen ekstremismin ehkäisyn (P/CVE) projektit ovat tällä hetkellä selvästi mittavin yksittäinen osa EU:n ulkoista terrorismin torjuntaa. Terrorismin torjunnan strategian näkökulmasta projekteilla pyritään lisäämään kohdemaiden ennaltaehkäisyä (*prevent*) silloin kun kyseessä ovat P/CVE-projektit, toiminnan estämistä ja vastuuseen saattamista (*pursue*), sekä yleistä varautumista (*respond*) silloin kun kyseessä on turvallisuussektorin reformit ja kapasiteetin rakentaminen. Kehittämällä kolmansien maiden viranomaisten ja kansalaisyhteiskuntien resilienssiä ja toimintakykyä, EU katsoo vähentävänsä samalla myös Eurooppaan kohdistuvaa terrorismin uhkaa. Kokonaisuudessaan EU käytti P/CVE-projekteihin yhteensä noin 337 miljoonaa euroa vuonna 2018. Kehityshankkeisiin panostaminen on kasvanut erittäin voimakkaasti vain muutamassa vuodessa. Vielä vuonna 2015 EU käytti rahaa terrorismin torjuntaan liittyviin kehitysyhteistyöprojekteihin alle puolet nykyisestä: 138 miljoonaa euroa. Kasvu on tapahtunut erityisesti väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyyn liittyvissä projekteissa, joiden rahoitus kasvoi 312 prosenttia vuodesta 2015 vuoteen 2018.¹⁰⁹

Projektit toimeenpannaan käytäntöön yhdessä joko EU komission kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston, FPI:n tai naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvotte-luiden pääosaston kanssa, mutta kehitysasioiden pääosasto on näistä selvästi tärkein, sillä se hallinnoi projekteista noin kahta kolmasosaa. Mukana toimeenpanevana kumppanina

107 Ks. esim. Davitti & Ursu 2018; The Guardian 27.6.2018; Vervisch 2015.

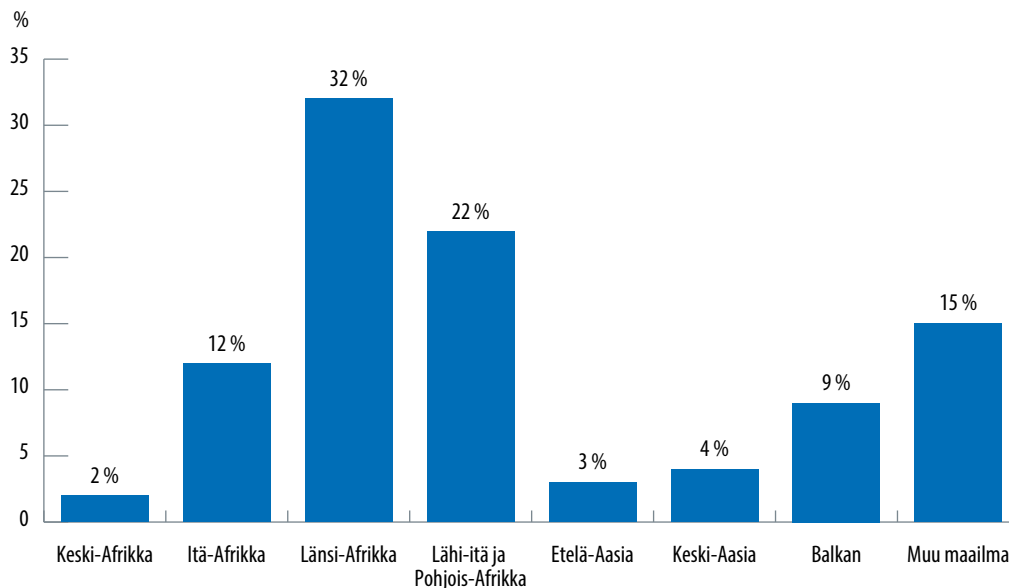
108 Ks. myös Vervisch 2015.

109 European Commission 2019b, 2.

voi olla esimerkiksi jokin jäsenmaa. Instrumentteja käsiteltiin tarkemmin komissiota käsittelevässä luvussa 4.2.

Rahoitusinstrumenttien lisäksi EU:lla on esimerkiksi Afrikan kanssa tapahtuvaan yhteistyöhön ja kumppanuuteen keskittyvä *African Peace Facility* (APF). Sen tukee rauhaa tukemiselle, rakentaa kapasiteettia ja kehittää aikaista reagointikykyä. Se toimii siis laajemmin vakauden kehittämiseksi, mutta sen puitteissa tehdään myös terrorismin torjuntaan liittyvää työtä, sillä sen kautta EU tukee G5 Sahel Joint Forcea (100 miljoonaa euroa), Afrikan Unionin (AU) operaatiota Somaliassa (1,7 miljardia euroa) sekä Länsi-Afrikassa toimivaa jihadistista terroristijärjestö Boko Haramia vastaan taistelevaa monikansallista koalitiota (*Multinational Joint Task Force*) (50 miljoonaa euroa). Koska APF ei varsinaisesti ole terrorismin torjuntaan keskittyvä kumppanuus, sen puitteissa käytettyjä varoja ei lasketa mukaan kehitysyhteistyön pääosaston vuosittaiseen katsaukseen terrorismin torjunnan tai P/CVE:n rahoituksesta¹¹⁰.

Melko tarkalleen kaksi kolmasosaa kaikista EU:n projekteista toteutetaan Itä-, Länsi- tai Pohjois-Afrikassa ja Lähi-idässä.



Kuvio 3. Terrorismin torjuntaan tehdyt investoinnit alueittain vuonna 2018 (European Commission 2019b, 1-2.)

110 European Commission 2019b, 1.

Temaattisesti noin puolet projekteista liittyy P/CVE-työhön kansalaisyhteiskunnassa, neljännes terrorismin torjuntaan liittyviin rikosseuraamuksiin viranomaisten kanssa, ja kymmenys terrorismin rahoittamisen vastaiseen työhön. Projektien maantieteellisestä ja temaattisesta jakautumisesta voidaan päätellä, että EU keskittää voimavarojaan pääasiassa sen itsensä kannalta strategisiin kohteisiin ja niihin toiminnan osa-alueisiin, joissa yhteistyö on ollut kolmansien maiden kanssa kaikista helpointa. Esimerkiksi tiedonvaihto kolmansien maiden kanssa on huomattavasti vähäisempää rahoituksella mitattuna (6 %) kuin mitä sen osuuden voisi kuvitella olevan sen perusteella, miten paljon sen tärkeyttä on painotettu eri terrorismin torjunnan strategioissa.¹¹¹ Koska myös maantieteellisessä panostuksessa on hajontaa, on aiheellista kysyä meneekö panostus todella EU:n kannalta kriittisiin kohteisiin oikealla tavalla, vai onko projekteista tullut vain trendikäs kehitysyhteistyön muoto, jota on helppo viedä eri kohteisiin. Koska panostukset ovat vielä suhteellisen tuoreita, eikä niiden tuloksia voida vielä arvioida, on tähän kysymykseen vastaaminen vielä vaikeaa.

Projektien toimeenpano heijastelee jossain määrin EU:n terrorismin torjunnan suhdetta ja roolia jäsenmaihin, kolmansiin maihin ja kansainvälisiin organisaatioihin nähden. Terrorismin torjuntaan ja väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyyn liittyvistä kehitysyhteistyöhankkeista kolmansissa maissa jopa 44 prosentissa toimeenpanevana osapuolena on jokin EU:n jäsenmaa ja EU:n rooliksi jää toiminnan sovittaminen laajempaan terrorismin vastaiseen työhön ja rahoittamiseen. Vain 15 prosentissa hankkeita toimeenpaneva maa on jokin muu kuin EU:n jäsenmaa. Lopuissa toimeenpanevana tahona oli joko kansalaisjärjestö, YK:n alaorganisaatio, tai muu kansainvälinen organisaatio. Yksityinen taho oli vain yhdessä prosentissa toimeenpaneva kumppani.¹¹²

5.3.1 Naapuruuspolitiikka ja laajentumisneuvottelut: Länsi-Balkan

Länsi-Balkanin maat ovat EU:n näkökulmasta erikoisessa välitilassa. Ne ovat unionin välitöntä naapurustoa, mutta toisaalta Kroatia on jo EU-maa, ja moni muukin Länsi-Balkanin maa on jäsenyysohjelmassa mukana. Tämä on mahdollistanut muihin EU:n ulkopuolisiin maihin verrattuna laajemman valikoiman erilaisia rahoitusinstrumentteja ja toimenpiteitä, myös terrorismin torjunnassa. EU:n neuvoston johtopäätöksissä unionin ulkoisesta terrorismin torjunnasta (10384/17) Länsi-Balkan katsottiin keskeiseksi alueeksi, jonka kanssa operatiivista kumppanuutta terrorismin torjunnassa ja P/CVE:ssä tulee vahvistaa. Työtä tehdään EU:n rahoittaman monenkeskisen *Western Balkans Counter-Terrorism Initiative*:n kautta, joka kuuluu laajemmin kapasiteetin rakentamiseen keskittyvään *Integrative Internal Security Governance* (IISG) -projektiin. Terrorismin uhkakuviin liittyen Länsi-Balkan on

111 Ibid., 2-4.

112 Ibid.

merkittävässä asemassa erityisesti laittoman asekaupan ja vierastaistelijaliikkeen suhteen, mutta alueella on myös omia radikaaleja verkostoja, jotka voivat toimia kasvualustana väkivaltaiselle toiminnalle.

Terrorismin torjuntaan liittyen kaikki Länsi-Balkanin maat ovat käyneet EU:n kanssa erityistä terrorismin torjuntaan keskittynyttä dialogia. Tältä pohjalta EU on laatinut yhdessä Länsi-Balkanin maiden kanssa yhteistoimintasuunnitelman terrorismin torjunnasta vuonna 2018.¹¹³ Suunnitelmassa painotetaan jatkuvan yhteistyön, dialogin ja kehitysprosessin vertaisarviointien merkitystä. Lisäksi siinä alleviivataan tarvetta kehittää alueen oma terrorismin torjuntaan liittyvien asiantuntijoiden verkosto, jota EU:n Sarajevon delegaatiossa sijaitseva Länsi-Balkanin alueen terrorismin torjunnan ja turvallisuuden asiantuntija tukee. Suunnitelma nimeää viisi konkreettista tavoitetta:

1. Terrorismin torjunnan ja P/CVE:n institutionalisoiminen, kapasiteetin kehittäminen ja lainopillisten käsitteiden linjaaminen yhdenmukaisiksi EU:n puitepäätösten kanssa
2. P/CVE keinojen ja käytäntöjen tehostaminen. Tukena ovat muun muassa EU:ssa toimiva RAN ja ECTC, jonka *Internet Referral* -yksikkö auttaa kehittämään asiantuntijuutta ja kykyä torjua verkossa liikkuvaa terroristista sisältöä.
3. Tiedonvaihdon parantaminen ja operatiivinen yhteistyö. Etenkin Europol ja Eurojust ovat tässä keskeisessä roolissa. Länsi-Balkanin maiden tulee tehostaa yhteystoimintaa näiden virastojen kanssa ja virastojen tukea tietoisuuden ja kapasiteetin kehittämistä. Myös Europolin ylläpitämän SIENA-verkko tulee ottaa käyttöön.
4. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan liittyvän kapasiteetin rakentaminen OECD:n alaisen *Financial Action Task Force* (FATF) standardien mukaiseksi. EU:n puolesta Cefpol osallistuu lainvalvontaviranomaisten koulutukseen.
5. Kriittisen infrastruktuurin vahvistaminen ja suojaaminen, etenkin kyberturvallisuus ja hybridiuhkiin varautuminen.

Yhteistoimintasuunnitelma kertoo selvästi, että EU:n rooli ja vastualueet ovat varsin merkittävät. Lainsäädännön yhtenäistäminen on normatiivisen vallan käyttöä, kun taas viranomaisyhteistyön, tiedonvaihdon ja muiden käytäntöjen yhtenäistäminen ovat välillisiä tapoja vaikuttaa myös suoraan terrorismin torjuntaan.

113 European Commission 2018.

Tätä raporttia kirjoitettaessa kahdenkeskiset toimintasuunnitelmat on allekirjoitettu Länsi-Balkanin maiden kanssa ja toimeenpanovaihe on juuri alkamassa. Länsi-Balkanin maat vaikuttavat kuitenkin olevan hyvin sitoutuneita toimenpiteiden toteuttamiseen. Ainakin Bosniassa, Albanialla ja Serbiassa on jo yhteyshenkilöt Europolissa, ja Frontexilla on alueellisia yhteyshenkilöitä Länsi-Balkanilla ja operatiivinen sopimus Albanian ja Montenegron kanssa. EU:n taholta kuitenkin erityiset CT-dialogit jatkuvat jokaisen maan kanssa erikseen, ja kehitystä seurataan paitsi delegaation osalta, myös IPA- ja TAIEX- instrumenttien osalta.

5.4 Koherenssi koetuksella: Vierastaistelijat ja vieraat taistelijat

Vuonna 2011 alkaneeseen Syyrian sisällissotaan liittyvä vierastaistelijailmiö vaikutti merkittävästi terrorismiin liittyviin uhkakuviin Euroopassa. Toisin kuin esimerkiksi Ukrainan konflikti, joka myös on vetänyt puoleensa vierastaistelijoita, Syyrian konfliktialueille matkustaneet liittyvät vallalla olevaan eurooppalaiseen terrorismin uhkakuvaan: globaaliin jihadismiin. Näin oli etenkin sen jälkeen, kun terroristijärjestö Isis nousi maailmanmaineeseen vuonna 2014 ja vierastaistelijoiden matkustajamäärät kasvoivat huomattavasti. Monen vapaaehtoisesti lähteneen maailmankuvana on etenkin tuosta lähtien ollut ideologia, jossa länsimaat, mukaan lukien Eurooppa, on vihollinen, ja väkivalta tavallisia kansalaisia kohtaan on oikeutettua. Aivan tarkkaa tietoa EU-maista lähteneiden vapaaehtoisten lukumäärästä ei ole, mutta arviot liikkuvat 5 000 tienoilla.¹¹⁴ Lisäksi konfliktialueilta suuntaa Eurooppaan myös muita kuin EU-maiden kansalaisia, joilla saattaa niin ikään olla taustaa aseellisessa toiminnassa tai sen tukemisessa, eli vierastaistelijoiden lisäksi on otettava huomioon myös ”vieraat taistelijat”.

EU:n näkökulmasta etenkin terroristijärjestö Isisiin liittyneet vierastaistelijat läheisineen muodostavat monitasoisen turvallisuusuhkan. 1) Heillä on taistelukokemusta, jonka palautuminen takaisin Eurooppaan voi heijastua monin tavoin turvallisuustilanteeseen aina mahdollisista terrori-iskuista järjestäytyneen rikollisuuden toiminnan raaistumiseen. Tämän lisäksi vapaaehtoiset voivat välillisesti vaikuttaa terrorismin uhkaan esimerkiksi radikalisoimalla muita, sekä tukemalla ääriliikehdintää esimerkiksi varainkeruun tai verkostoitumisen kautta. 2) ”Jihadipuolisot” ja konfliktialueelle vietyt sekä siellä syntyneet lapset nähdään erityisen vaikeana ja monimuotoisena haasteena. Läheskään kaikkia lapsia ei ole tunnistettu, mikä tekee heidän perusoikeuksiensa toteutumisesta ja kotiin palautuksista

¹¹⁴ Tarkkuutta luvusta ei ole, koska jäsenmaat ovat tilastoineet lähteneitä eri kriteereillä. Osa on esimerkiksi liittynyt mukaan terrorismista epäiltyjä henkilöitä, osa erotellut terroristisin motiivein lähteneet muista vapaaehtoisista, jonka lisäksi Unkari ja Kreikka eivät ole lainkaan antaneet tietoa maidensa lähteneistä. Viranomaisilta saadun tiedon lisäksi arvioissa on myös usein käytetty avoimia lähteitä. Coolsaet & Renard 2019; Van Ginkel & Entenmann 2016, 3.

poikkeuksellisen hankalaa. Lisäksi yli yhdeksänvuotiaat pojat ja osa naisista ovat saaneet aseellista koulutusta taistelualueella, minkä vuoksi myös heitä voidaan pitää uhkana terrorismin ja muun rikollisuuden kautta. 3) Vierastaistelijakysymys liittyy monenlaisiin käytäntöihin: Väkivaltaisen ekstremismin torjuntaan ja ennalta ehkäisyyn, viranomaisten tiedonvaihtoon, rikosoikeudellisiin prosesseihin, sekä vankeinhoitoon.¹¹⁵ Näin ollen mahdolliset yhteiset toimenpiteet poikkileikkaavat monia hallinnollisia sektoreita ja jotta ne voisivat olla yhteisiä, terrorismin torjunnassa tarvittaisiin nykyistä laajempia toimivaltuuksia.

Poliittinen paine vierastaistelijoiden muodostaman uhkan suhteen on pääosin jäsenmaiden sisäistä, mutta ottaen huomioon EU-kansalaisten mittavat odotukset juuri terrorismin torjunnan suhteen, voidaan kuitenkin perustellusti sanoa, että myös EU:n tulisi saada jotain näkyvää aikaiseksi vierastaistelijoita koskevassa politiikassa. Yhteisten käsitteiden ja menetelmien osoittamisen lisäksi odotukset koko Euroopan laajuisen tilannekuvan, naapuruus- ja rajapolitiikan, sekä yhteisten tietokantojen suhteen ovatkin merkittävät. Esimerkiksi rikosoikeudellisten käytäntöjen, kuten taistelulentätodistusaineiston käyttö, edellyttää jonkinlaista yhteisymmärrystä niiden roolista rikostapausten tutkinnassa ja tuomioistuimenmenettelyissä, jotta rikoksiin syyllistyneet voidaan saattaa mahdollisimman tehokkaasti vastuuseen heidän siirryttyä Eurooppaan.

Eurooppa-neuvosto kehotti elokuussa 2014 nopeasti panemaan täytäntöön jäsenmaita tukevat EU:n toimenpiteet painottuen 1) radikalisoitumisen ja ääriliikkeiden ennaltaehkäisyyn, 2) tiedonvaihdon tehostamiseen sekä jäsenmaiden kesken että kolmansien maiden kanssa, 3) epäilyttävän matkustaminen on tunnistamiseen ja keskeyttämiseen, ja 4) vierastaistelijoiden tutkimiseen ja syyttämiseen liittyviin rikosoikeudellisiin prosesseihin.¹¹⁶ Näistä vain ensimmäinen kohta on puhtaasti sisäinen, kun kolme muuta edellyttävät EU:n toimijuuden lisäämistä myös unionin ulkopuolella. Kohta kaksi on terrorismin torjuntaan liittyen ollut eräänlainen ikuisuusvaatimus, sillä se on nostettu esiin monessa terrorismin torjuntaan liittyvässä strategisessa linjauksessa. Tiedonvaihdon kynnyskysymyksenä on kuitenkin ollut vuoden 2017 jälkeen ollut se, että henkilötietojen vaihto kolmansien maiden kanssa edellyttää komission neuvottelemaa sopimusta, jollaisia ei ole solmittu yhtään muutoksen jälkeen. Kohta kolme puolestaan on heijastunut etenkin Raja- ja merivartiovirasto Frontexin muutokseen, jolla viraston toimivaltuuksia on kasvatettu matkustusliikenteen ja muuttoliikkeen seuraamisen ja analysoinnin tehostamiseksi. Kohta neljä puolestaan on näkynyt EU:n oikeudellisen yhteistyön yksikkö Eurojustin roolin korostumisessa etenkin taistelulentätodistusaineiston käytön ja vierastaistelijoihin liittyvien oikeusprosessien suhteen, sekä EU:n lainvalvontavirasto Europolin kokonaiskuvan ylläpidossa.

115 European Parliamentary Research Service 2018, 5.

116 Eurooppa-neuvosto 2014.

Tätä raporttia kirjoitettaessa vierastaistelijoiden muodostama uhkakuva on muuttumassa. Isis on onnistuttu lyömään pitkälti sotilaallisesti, ja suuri osa sen hallinnoimalla alueella olleista taistelijoista on joko paennut, tai vangittuna jollekin konfliktialueen vankiloista tai pakolaisleireistä. Erään arvion mukaan vankeina Syyriassa ja Irakissa on noin 1 100 – 1 200 EU-kansalaista, joista lapsia on yli puolet.¹¹⁷ Näin ollen poliittinen painopiste on siirtynyt rikosoikeudellisiin kysymyksiin, sekä EU-kansalaisten perusoikeuksien toteutumiseen tilanteessa, joissa heidän, etenkin lasten terveys saattaa olla vaarassa vankileirien olosuhteiden vuoksi. Yhteistä linjaa tähän kysymykseen ei kuitenkaan ole löytynyt EU-tasolla, eikä EU:n neuvosto ole ottanut asiaa käsittelynsä. Vastuu vierastaisteliijoista kuuluu niille maille, joiden kansalaisia he ovat. Etenkin suurten jäsenmaiden, kuten Ranskan, kohdalla tämä on ollut jopa toivottu lopputulema. Ranskalla on erilaiset kyvyt ja kapasiteetit käydä neuvotteluja Irakin kanssa maan vankiloissa olevien ranskalaisten vierastaistelijoiden kohtalosta kuin pienillä jäsenmailla. Lisäksi Ranskan sisäinen tilanne juuri jihadistisen verkostoitumisen suhteen ja maasta lähteneiden vapaaehtoisten absoluuttinen määrä ovat täysin eri mittaluokassa kuin monella muulla EU-maalla, mikä tarkoittaa sitä, että maan kohtaama jihadistisen terrorismin uhka on merkittävästi suurempi kuin vaikkapa itäisen Euroopan maissa, joista lähtijöitä ei ole juuri sen enempää kuin olemassa olevia radikaaliverkostojaan. Suuret jäsenmaat kokevat siis voivansa itse toimia nopeammin ja ketterämmin sekä omat intressinsä paremmin huomioon ottaen kuin mitä olisi EU:n puitteissa mahdollista. Koska jihadistiset verkostot ulottuvat kuitenkin useimpiin EU-maihin ja vapaa liikkuvuus Schengen-alueella on ihmisten perusoikeus, koskettavat jokaisen jäsenmaan ratkaisut väistämättä myös muita EU-maita, mikä tekee vierastaistelijakysymyksestä yhteisen haasteen.

Ongelma ei kuitenkaan ratkea pelkällä eristämällä, sillä etenkin Isis on tehokkaasti hyödyntänyt propagandassaan eurooppalaisten muslimien syrjinnän ja toisarvoisuuden kokemuksia.¹¹⁸ Näin ollen epäoikeudenmukaisiksi koetut tuomiot konfliktimaissa tai vaikkapa lasten kuolemat vankileireillä on helppo ottaa osaksi jihadistista propagandaa, jolloin ne voivat toimia väkivaltatekojen yllykkeinä missä vain, eikä ongelma ole yksin jäsenmaiden sisäinen. Seuraavaksi käsitellään sellaisia vierastaistelijakysymyksen kannalta merkittäviä ulkoisen toiminnan ulottuvuuksia, joissa EU:n on mahdollista osoittaa merkittävää toimijuutta.

5.4.1 Tiedonvaihdon parantaminen

Tiedonvaihto keskeisten naapuri- ja kauttakulkumaiden kanssa on keskeistä kokonais kuvan saamiseksi. Tässä mielessä yhteistyö Turkin, Länsi-Balkanin, Pohjois-Afrikan maiden ja

117 Coolsaet & Renard 2019.

118 Mm. Juntunen et al. 2016, 39-44.

Lähi-idän maiden tiedustelu- ja turvallisuusviranomaisten kanssa on erittäin tärkeää. Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut tietosuojakysymys ja eriävät näkemykset siitä, mitä terrorismi on.

EU:ssa ihmisten tietosuoja on erittäin vahva. Edellytykset henkilötietojen vaihtoon kolmansien maiden kanssa perustuvat siis varsin tiukkoihin vaatimuksiin siitä, miten ja missä tietoa voidaan säilyttää ja kenestä sitä voidaan kerätä. Näistä jälkimmäinen liittyy myös yhteisten käsitteiden vaatimuksiin. Toisin sanoen siinä missä EU-maat haluaisivat tietoa eurooppalaisista ja Eurooppaan matkalla olevista tunnetuista jihadisteista, esimerkiksi Turkki saattaa terrorismiin vedoten vaatia tietoa vaikkapa gülenisteista ja muista Recep Tayyip Erdoğanin hallintoa haastavista aktivisteista, joita EU ei kuitenkaan itse pidä määritelmällisesti terroristeina.

EU-tason toimijoista etenkin Europol on tiedonvaihtokysymyksessä kriittisessä roolissa, sillä se kerää ja analysoi myös vierastaistelijaliikenteeseen liittyvää tietoa. Kuten jo luvussa 4.4. käsiteltiin, Europolille on annettu valtuudet solmia yhteistyösopimuksia kolmansien maiden kanssa ilman, että siihen tarvitsee erillistä valtuutusta EU:n neuvostolta. Henkilötietojen vaihto edellyttää komission solmimaa sopimusta kohdemaan kanssa, eikä sellaisia ole vuoden 2017 jälkeen solmittu, vaikka sopimusneuvotteluja on käyty usean vuoden ajan etenkin Pohjois-Afrikan maiden kanssa. Europol kuitenkin tekee Turkin ja monen muun kriittisen maan kanssa yhteistyötä sen verran kuin se on mahdollista ilman henkilötietojen vaihtoa. Sekä Europolilla että Frontexilla on yhteyshenkilötoimintaa monen keskeisen maan kanssa, ja EU:n delegaatioihin on perustettu erityisesti turvallisuuteen ja terrorismin torjuntaan liittyviä neuvonantajan tehtäviä, joiden toimenkuvaan kuuluu yhteistyön koordinointi kohdemaan keskeisten viranomaisten kanssa.

5.4.2 Terroristisessa tarkoituksessa matkustaminen

Merkittävimmät lainsäädännölliset aloitteet vierastaistelijailmiöön liittyen ovat koskeneet ihmisten liikkumista. Terroristisessa tarkoituksessa matkustamisen kriminalisointi liittyy pitkälti YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178 (2014), jonka EU sisällytti omaan terrorismin torjuntaan liittyvään sopimukseensa vuonna 2015. Direktiivi matkustamiseen liittyen säädettiin lopulta vuonna 2017¹¹⁹ ja se oli integroitava osaksi kansallista lainsäädäntöä syyskuuhun 2018 mennessä. Direktiivin mukaan on rikos matkustaa ulkomaille liittyäkseen terroristiorganisaatioon ja/tai palata EU:n alueelle terrori-iskun toteuttamiseksi. Myös tällaisessa tarkoituksessa tehtävän matkan valmistelun tai tukemisen katsotaan ylittävän rikoskynnys.¹²⁰ Matkustamiseen liittyvässä direktiivissä on huomioitava, että

119 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541.

120 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541, artikkelit 9 ja 10.

se kattaa EU:sta matkustamisen unionin ulkopuolelle, EU-kansalaisten paluun EU-alueelle sekä muiden maiden kansalaisten matkustamisen kolmansista maista EU:n alueelle ja EU:n sisällä. Se ei siis näin ollen kata EU-kansalaisten matkustamista vapaan liikkuvuuden alueella, vaikka Euroopan parlamentti alun perin tuki direktiivin ulottamista myös heihin.¹²¹ Koska matkustaminen Syyrian ja Irakin konfliktialueille ja sieltä takaisin Eurooppaan oli kuitenkin jo pitkälti tyrehtynyt vuoteen 2016 mennessä¹²² eikä lainsäädäntöä sovelleta takautuvasti, vaikuttaa siltä, että ainakaan Isisin riveihin suuntautuneen vierastaistelijailemisen kohdalla lainsäädännöllisillä muutoksilla ei lopulta tule olemaan merkittävää vaikutusta.

Liikkuvuuden rajoittaminen ja epäilyttävän matkustamisen tunnistaminen on vaikuttanut ennen kaikkea EU:n ulkorajoilla, lentokentillä ja satamissa tapahtuviin käytäntöihin. Näistä merkittävimpiä uudistuksia on esimerkiksi vuonna 2016 säädetty direktiivi matkustajatiedoista (*Passenger Name Record, PNR*), joka mahdollistaa paljon aikaisempaa yksityiskohtaisemman tiedon keräämisen ja jakamisen matkustajista jäsenmaiden viranomaisille. Direktiivi oli valmisteilla jo pitkään ennen vierastaistelijaaongelmaa. Se kohtasi kuitenkin poliittista vastustusta, koska sen pelättiin olevan suhteettoman mittava ja yksityisyyttä loukkaava keino. Tiedonsuojelulliset kysymykset etenkin kolmansien maiden välillä tehtävässä yhteistyössä ovat vaatineet tarkempia selvityksiä, jonka vuoksi valmistelu kesti erittäin pitkään. Pariisin terrori-iskun jälkeisissä mainingeissa vuonna 2015 päästiin kuitenkin kompromissiin direktiivin sisällöstä.

PNR-direktiivin lisäksi Schengen säännösten lisäys vuonna 2017 mahdollistaa aikaisempaa paljon tehokkaamman matkustamisen valvonnan. Lisäys edellyttää rajavalvontaviranomaisten tekemän systemaattisia tarkistuksia myös ulkorajat ylittävien EU-kansalaisten kohdalla. Toisin sanoen myös EU-kansalaisten asiakirjat tarkistetaan ulkorajalla ja niitä verrataan automaattisesti keskeisiin viranomaistietokantoihin, joissa voidaan ilmoittaa esimerkiksi etsityistä rikollisista tai tunnetuista vierastaistelijoista. Ennen lisäystä ainoastaan kolmansien maiden kansalaiset tarkistettiin järjestelmällisesti, mikä tarkoitti käytännössä sitä, että EU:sta kotoisin olevat vierastaistelijat pääsivät helposti yli ulkorajan, kunhan vain asiakirjat olivat kunnossa. Koska arviolta kolmannes vierastaistelijoista on palannut EU:n alueelle¹²³, on tällä menettelytavan muutoksella vielä potentiaalista merkitystä niiden vierastaistelijoiden kohdalla, jotka ovat edelleen konfliktialueilla ja palaavat sieltä myöhemmin. Koska sisärajoilla ei enää ole rajatarkastuksia kuin poikkeustapauksissa, ei tämä luonnollisesti rajoita jo Schengenin sisäpuolella olevien, palanneiden vierastaistelijoiden liikkuvuutta.

121 European Parliament Research Service 2018, 7.

122 Mm. Suojelupoliisin verkkosivu 14.1.2020.

123 Mm. Van Ginke & Entenman 2016.

5.4.3 Oikeudelliset ja vankeinhoidolliset prosessit

Terroristijärjestö Isisin vastaisessa toiminnassa on kansainvälisenä dynamona ollut Yhdysvaltojen johtama sotilasoperaatio Inherent Resolve, johon myös EU on osallistunut. Vierastaistelijailmiöön liittyen operaatio on kriittisessä roolissa siten, että Yhdysvaltojen maa-voimien taistelupaikoilta keräämä fyysinen taistelukenttätodistusaineisto voi olla ainoa konkreettinen todistusaineisto konfliktialueen tapahtumista, joka eurooppalaisilla rikostutkijoilla on käytettävissään. Sen avulla EU-kansalaisia voidaan asettaa syytteeseen terrorismista, sotarikoksista, tai muista sellaisista rikoksista, joista voidaan langettaa tuomio myös kansallisissa tuomioistuimissa, vaikka itse rikos on tehty muualla. EU-maiden omat rikostutkinnat konfliktialueella ovat toistaiseksi joko erittäin vaikeita tai mahdottomia toteuttaa. Terroristisessa tarkoituksessa matkustaminen ei esimerkiksi yksin riitä kovin pitkiin tuomioihin.

Rikostutkintoihin liittyen sekä Europol että Eurojust ovat EU:n näkökulmasta keskeisessä roolissa. Europol kerää itse ja analysoi tietoa terrorismiin liittyvästä rikollisuudesta, ja se voi tarvittaessa antaa tätä tietoa jäsenmaille. Sillä on myös käytettävissään terrorismirikoksiin erikoistuneita tutkijoita, jotka voivat antaa virka-apua niin jäsenmaille kuin kolmansillekin maille. Europolin toimintavaltuuksia käsiteltiin tarkemmin luvussa 3.4., mutta tässä yhteydessä on syytä mainita, että Europolin rooli juuri vierastaistelijakysymyksen suhteen on vahvistanut sen uskottavuutta jäsenmaiden silmissä. Vastaavasti Eurojust on ollut keskeisessä roolissa sen suhteen, miten taistelupaikkatodistusaineistoa voidaan käyttää eurooppalaisissa rikostuomioistuimissa. Se on tuonut keskeisiä jäsenmaiden viranomaisia yhteen ja lisännyt tietoisuutta vierastaistelijailmiöön liittyvistä rikosoikeudellisista näkökulmista.

Tätä raporttia kirjoitettaessa on epäselvää, perustetaanko Irakin ja Syyrian konfliktiin liittyen jonkinlainen kansainvälinen tuomioistuin, tai niin kutsuttua hybridituomioistuin, jossa sekä kansalliset, että kansainväliset elementit voisi yhdistää. Joka tapauksessa Eurojust lienee jatkossakin keskeisessä roolissa siinä, miten eurooppalaiset vierastaistelijat saatetaan mahdollisimman tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti syytteeseen ja tuomiolle tekemistään rikoksista.

Rikosoikeudellisten prosessien kanssa samaan ulkoisen toiminnan ulottuvuuteen liittyy myös vankeinhoidollisia kysymyksiä. Kuten jo edellä mainittiin Syyriassa ja Irakissa on arviolta noin 1 200 EU-kansalaista vangittuina joko vankiloihin tai tarkoin vartioituille leireille. Näistä arviolta satakunta on Irakin puolella, pääosin tuomittuina. Koska EU-mailla ei ole halua ottaa tuomittuja vankeja takaisin kotimaihinsa, EU:n näkökulmasta on perusteltua tukea Irakin, ja jossain vaiheessa kenties myös Syyrian, kapasiteetin rakentamista vankeinhoitoon liittyen sekä tukea vankiloissa tehtävää P/CVE-työtä. Näin EU voi katsoa, että kansalaisten perusoikeudet tulevat toteutumaan, eikä heitä kiduteta tai kohdella muuten EU:n arvojen vastaisesti. Vankeinhoito liittyy myös laajemmin hyvään hallintoon ja resilienssin rakentamiseen, ja vankiloissa tehtävä väkivaltaisen ekstremismin torjunta on perusteltua,

vaikkei EU-kansalaisia Irakin vankiloissa olisikaan, sillä väkivaltaiset jihadistiset konfliktit heijastuvat jo nyt syvästi Eurooppaan radikaalien verkostojen kautta. Esimerkiksi Isisin nousu oli pitkälti mahdollista juuri vankiloissa tapahtuneen jihadistisen radikalisoitumisen ja verkostoitumisen myötä. Siksi juuri vankeinhoidon tukeminen ja parantaminen voivat auttaa tuottamaan turvallisuutta sekä Euroopan välittömässä naapurustossa, että myös EU-alueella.

6 Johtopäätökset

Tämä tutkimuksen tarkoituksena on ollut kartoittaa ja analysoida EU:n ulkoista terrorismin torjuntaa sekä mahdollisuuksien mukaan myös pohtia ulkoisen terrorismin torjunnan toimien ja käytäntöjen merkitystä ja vaikuttavuutta osana EU:n laajempaa politiikkavälineiden kokonaisuutta. Tehtävä ei ole ollut helppo, sillä terrorismin torjunnan historia EU:n rakenteissa on verrattain lyhyt, ja terrorismin torjunnan kenttä kehittyy edelleen voimakkaasti. Tästä johtuen kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei voida vielä tehdä. Kehitys EU:ssa on kuitenkin monin tavoin kulkenut kohti aiempaa monialaisempaa, koordinoitumpaa ja tehokkaampaa terrorismin torjuntaa, vaikka edessä on vielä useita suuria haasteita. Kokemusten karttuessa ja poliittisten tilanteiden muuttuessa EU:n toimintaa on onnistuttu vuosien varrella mukauttamaan ja kehittämään eli unioni on tarpeen vaatiessa kyennyt nopeaan ja joustavaan toimintaan. Tästä viimeisimpänä osoituksena on erityisesti ulkoisten ja sisäisten turvallisuuspolitiikkojen vahvistunut yhteys niin strategisella kuin käytännön tasollakin.

Sisäisten ja ulkoisten politiikkojen ja toimijoiden välisten yhteyksien korostuminen on luonnollinen kehityskulku. Toisaalta tähän kehitykseen liittyy myös epävarmuuksia ja haasteita. Erityisesti toimijoiden muuttuvat roolit ja tehtävänjako – ennen kaikkea sisäisen turvallisuuden virastojen aseman vahvistuminen – kasvattavat riskiä toimijoiden välisistä resurssi- ja valtakamppailuista sekä päällekkäisyyksistä. Virastojen kasvava rooli voi myös entisestään hämärtää ulkoisen terrorismin torjunnan käytäntöjä ja rakenteita ja vaikeuttaa samalla sen demokraattista valvontaa. Kuten johdantoluvussa todettiin, terrorismin uhkaa pidetään yhtenä merkittävimpänä turvallisuusuhkana EU:ssa, minkä lisäksi odotukset juuri EU-tason toimista terrorismin torjunnassa ovat korkealla. Voiko EU sitten vastata näihin odotuksiin? Ratkaisevassa asemassa tässä suhteessa ovat jatkossakin jäsenmaat ja niiden omat viranomaiset, sillä EU:n eri toimijat, kuten esimerkiksi Europol tai Intcen, ovat pitkälti riippuvaisia jäsenmaiden omien palveluiden tuottamasta tiedosta. Lisäksi jäsenmaiden sisäpoliittinen tilanne ja niiden väliset erimielisyydet voivat heijastua EU:n toimintaan voimakkaasti, kuten esimerkiksi vierastaistelijakysymyksen kohdalla on jossain määrin käynyt. Jäsenmaat ovat pitäneet tiukasti kiinni omasta suvereniteetistaan omien kansalaistensa suhteen, eikä yhteistä strategista linjaa koko Eurooppaa koskettavaan ongelmaan ole löytynyt.

Omien tavoitteiden ja prioriteettien kirkkaana pitäminen sekä yhtäältä EU:n sisäisen ja toisaalta EU:n ja jäsenmaiden välisen koordinaation ja koherenssin varmistaminen ovat kenties merkittävimmät haasteet EU:n terrorismin toiminnalle niin nyt kuin tulevaisuudessa. EU:n onkin pystyttävä vahvistamaan eri toimijoiden välistä koordinaatiota nykyisestä pystyäkseen kehittämään ulkoista terrorismin torjuntaansa. Vastuun koordinaatiosta ja koherenssistä ei kuitenkaan tulisi olla yksinomaan EU:n instituutioiden ja muiden EU-toimijoiden harteilla, vaan myös jäsenmaiden täytyy olla tässä suhteessa aktiivisempia.

6.1 Institutionaalisen kehityksen suuntaviivat

EU-tason terrorismin vastaista työtä on kuvattu kehittyneeksi ja institutionalisoituneeksi jäsenmaiden väliseksi yhteistyöjärjestelmäksi, joka toimii yhteisten instrumenttien ja prosessien kautta niin unionin sisällä kuin ulkosuhteissakin.¹²⁴ Vaikka järjestelmää on tehostettu ja parannettu vuosien aikana, sitä leimaavat yhä moniulotteisuuden ohella myös monimutkaisuus, päällekkäisyydet ja jopa eräänlainen suunnittelemattomuus. EU:n institutionaalinen historia on yksi keskeinen syy tähän tilanteeseen. Lissabonin sopimusta edeltänyt pilarijaottelu erotteli sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden omiksi alueiksi, kun taas terroristijärjestöt ovat usein tehokkaasti verkottuneita kansainvälisesti ja toimivat valtioiden rajojen yli. Erityisesti internet mahdollistaa niille paikasta riippumatonta toimintaa, kuten propagandan levittämistä ja rahoittamista. Vanha jaottelu ei siten sovi terrorismin torjuntaan kovin hyvin. EU-tasolla ollaan selvästi tietoisia tästä, ja pyrkimys on ollut koko ajan rakentaa sisäisten ja ulkoisten turvallisuuspolitiikkojen ja -toimijoiden välistä yhteyttä organisoimiseksi.

Oman ulottuvuutensa EU:n terrorismin torjunnan monimutkaisuuteen tuovat näkemyserot siitä, kuuluuko EU:n terrorismin torjunnan olla komissio- vai jäsenmaavetoista. Vetovastuun keskittäminen komissiolle voisi parantaa toiminnan koherenssia ja tehostaa koordinaatiota, mutta toisaalta jäsenmaat haluavat säilyttää poliittisen päätösvallan itsellään. Valtaa tuskin annetaan komissiolle nykyistä enempää. Tämä on osittain heijastunut myös sisäisten turvallisuusvirastojen toimivaltuuksien kehityksessä. Komissio on toistuvasti halunnut itselleen lisää päätösvaltaa, esimerkiksi Frontexin muutokseen liittyen, mutta jäsenmaat eivät ole tähän suostuneet. Jäsenmaavetoinen neuvosto pitääneen siis jatkosakin ulkoisen terrorismin torjunnan strategisia lankoja käsissään. Toisaalta juuri Frontexin toimivaltuuksien kasvattaminen EU:n ulkopuolelle tuo viraston osittain samalla tonille jäsenmaavetoisten yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) operaatioiden kanssa. Frontex tulee muutoksen myötä käynnistämään operaationsa nopeammin

124 Monar 2014, 195.

ja tehokkaammin kuin YTPP, sillä Frontexin operaatiot eivät YTPP-operaatioista poiketen edellytä jäsenmaiden yksimielisyyttä. Tämä voi lisätä Frontexin houkuttelevuutta päättäjien ja virkamiesten silmissä operaatioita suunniteltaessa. YTPP-operaatioiden ja sisäisen turvallisuuden virastojen välinen dynamiikka vaatiikin nykyistä syvempää strategista pohdintaa ja linjavetoa.

Vaikka Frontexin mandaattiin on lisätty myös terrorismin torjunta, tulee viraston päätehtävä jatkossakin olemaan rajavalvonta ja muuttoliikkeen seuranta. Siksi on vaikea uskoa, että Frontexin rooli korostuisi merkittävästi terrorismin torjunnassa, riippumatta terrorismin torjunnan ja rajavalvonnan välisistä merkittävistä rajapinnoista. On kuitenkin mahdollista, että muiden sisäisen turvallisuuden virastojen rooli tulee kasvamaan Frontexin kehityksen viitoittamana. Varsinaiseksi ulkoisen terrorismin torjunnan toimeenpanon dynamoksi muodostunee Europolin ja Euroopan ulkosuhdehallinnon välinen akseli, jota komission relevantit pääosastot ja muut erillisvirastot tukevat.

Euroopan terrorismin torjunnan koordinaattorin (CTC) toimisto on mielenkiintoinen ja jossain määrin vaikeasti arvioitavissa oleva instituutio. Se on tällä hetkellä henkilöitynyt tehtävässä pitkään toimineeseen Gilles de Kerchoveen, joka on ottanut voimakkaan roolin etenkin ulkosuhteissa. CTC työskentelee neuvoston sihteeristössä, ja hän on jäsenmaiden nimittäjä, joten riippuu jäsenmaiden välisestä dynamiikasta, millainen henkilö seuraava koordinaattori on ja minkälaisen roolin hän tulee saamaan. Toisin sanoen CTC:n rooli ja suhde muihin EU-toimijoihin voi tulevaisuudessa muuttua merkittävästi, jos jäsenmaat katsovat sen tarpeelliseksi.

EU:n instituutioiden ja instrumenttien toiminta ei kaikesta monimutkaisuudestaan huolimatta ole irrallista jäsenmaiden omasta terrorismin torjunnasta. EU:n terrorismin torjunta on ensisijaisesti kehitetty tukemaan jäsenmaita ja tuomaan niille lisäarvoa. Siksi EU:n terrorismin torjunnan onnistuminen riippuu siitä, miten jäsenmaiden turvallisuusviranomaiset ensinnäkin luottavat yhteisiin järjestelmiin ja toiseksi osaavat niitä käyttää. Viimeistään Syyrian sisällissota, siihen liittyvä vapaaehtoisten liikehdintä EU-maista ulos ja takaisin sekä muuttoliike ovat osoittaneet monille jäsenmaille EU:n yhteisten virastojen merkityksen kokonaiskuvan seuraajina ja koordinoitun toiminnan tukijoina. Jatkossa EU:n yhteisiä tietokantoja ja niiden käyttöä tulee tehostaa ja helpottaa entisestään, jotta kokonaiskuva terrorismin uhasta on mahdollisimman kattava. Tähän prosessiin liittyy lähitulevaisuudessa biometrisen datan kerääminen ja käyttäminen. Kehityksen tulee kuitenkin jatkossakin huomioida EU:n oma arvopohja ja kansalaisten yksityisyydensuoja.

6.2 EU:n ulkoisen terrorismin torjunnan vaikutus

Tässä raportissa on tarkasteltu EU:n ulkoisen terrorismin toiminnan neljää eri päähaaraa käytännön esimerkkien kautta. Ottaen huomioon EU-kansalaisten korkeat odotukset unionilta terrorismin torjunnassa, on syytä kysyä, miten EU onnistuu terrorismin torjunnassa? Onko se relevantti toimija, ja mihin sen rooli ja vaikuttavuus perustuvat? Tarkastelussa olleet esimerkit osoittavat, että EU onnistuu joissain asioissa, mutta haasteitakin on.

Kenties merkittävin EU:n ulkoisen toiminnan taso, jolla unioni on osoittautunut relevantiksi toimijaksi, on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa tehtävä diplomaattinen työ kansainvälisten normien ja käytäntöjen yhtenäistämiseksi. Kansainvälisillä foorumeilla EU on aktiivisesti pyrkinyt luomaan yhteisiä pelisääntöjä esimerkiksi lentoliikenteen suojaamiseksi terrorismilta ja toisaalta myös terrorismin rahoituksen vaikeuttamiseksi. EU-kansalaisten on kuitenkin usein vaikea arvioida tällä tasolla saatuja tuloksia ja niiden käytännön merkitystä EU:n turvallisuuden kannalta.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että EU on harvoja kansainvälisiä organisaatioita, jossa maat ovat päässeet yksimielisyyteen siitä, mitä terrorismi ylipäänsä on. Määritelmän pohjalta EU on avannut erityisiä CT-dialogeja useiden maiden kanssa. Dialogien tavoitteena on mahdollistaa terrorismin vastaista yhteistyötä kohdemaiden kanssa. Merkittävä lisä tähän on ollut erityisten terrorismin torjuntaan ja turvallisuusasioihin keskittyvien neuvonantajien lähettäminen EU-delegaatioihin. He ovat toimineet paikallisesti relevanttien toimijoiden tunnistamisessa ja mahdollistaneet suoran yhteistyön eri viranomaisten kesken. Erityisen menestyksellistä diplomatia on ollut Länsi-Balkanilla, jossa on aivan viime aikoina laadittu tiekartta terrorismin vastaiseen toimintaan ja solmittu toimintasuunnitelmasopimus kapasiteetin kehittämiseksi. EU osallistuu jatkossa suunnitelman toimeenpanon seuraamiseen, mutta jotta varsinainen työ lopulta kantaa tulosta, on Länsi-Balkanin maiden itse sitouduttava uudistuksiin.

Diplomatian kentällä on kuitenkin nähtävissä myös merkittäviä haasteita. Turkin kanssa yksimielisyyttä terrorismin uhkakuviasta ei ole, mikä on vaikeuttanut yhteistyötä ja yhteisten strategisten linjojen löytymistä. Vaikka viranomaistason toiminta on mitä ilmeisemmin toiminut hyvin siltä osin kuin sitä on ollut, on Turkki strategisesti erittäin merkittävä maa EU:n näkökulmasta esimerkiksi vierastaistelijakysymykseen liittyen, ja yhteistyön syventäminen EU:n perusarvojen mahdollistamissa puitteissa olisi toivottavaa. Yhteistyö monien Pohjois-Afrikan maiden, kuten Egyptin kanssa, on myös ollut vaikeaa samankaltaisista syistä kuin Turkin tapauksessa. Vaikka kyse ei ole lukumääräisesti suuresta joukosta maita, ne ovat kuitenkin hyvin keskeisiä kumppaneita jihadistisen terrorismin torjunnan suhteen.

Sahelin alueen YTTP-operaatiot osoittavat terrorismin torjunnan ja muun EU:n turvallisuuspoliittisen toiminnan kompleksisuuden. YTTP-operaatiot ovat lopulta vain pieni osa

EU:n monialaista ulkopoliittista toimintaa alueella, ja operaatioiden puitteissa tehtävä terrorismin torjunnan kapasiteetin rakentaminen näyttää tätä taustaa vasten varsin pienimuotoiselta. Samalla terrorismin uhan kehittymiseen vaikuttaa merkittävästi laajempi yhteiskunnallinen kehitys, kuten alueen maiden taloudellinen tilanne, työllisyys ja väestönkasvu. On myös muistettava, että Sahelin alueella toimii suuri joukko muita kansainvälisiä toimijoita, eikä alueen tulevaisuus ole yksin EU:n toiminnasta kiinni. Tässä suhteessa EU:n mahdollisuudet luoda yhteistyösuhteita muihin alueen toimijoihin ja muodostaa yhteisiä tavoitteita ja käytäntöjä ovatkin hyvin keskeisessä roolissa. Ei esimerkiksi ole lainkaan merkityksetöntä, jos samaan aikaan EU:n P/CVE-projektien kanssa jotkut kolmannet maat levittävät Sahelin alueella aktiivisesti erittäin vanhoillisia uskontulkintoja.

Toisaalta myös EU:n omien ulkopoliittisten tavoitteiden välillä saattaa olla jännitteitä tai ristiriitoja. Esimerkiksi EU:n tavoite kontrolloida ja rajoittaa Sahelin alueen kautta kulkevaa liikennettä ja sitä kautta vähentää Eurooppaan suuntautuvaa muuttoliikettä voi ainakin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä vaikuttaa merkittävästi paikallisen väestön elinkeinoihin ja toimeentulomahdollisuuksiin ja siten tehdä tietyistä ryhmistä alttiimpia radikalisaatiolle. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että EU pystyisi ottamaan eri toimiensa vaikutukset huomioon ja kompensoimaan mahdollisia negatiivisia seurausvaikutuksia muiden instrumenttiansa kautta, koko laaja-alaista politiikkapalettiaan hyödyntäen.

Sahelin alueen esimerkki osoittaa, että EU:n rooli ja vaikuttavuus terrorismin torjuna on riippuvainen monesta tekijästä. EU:n globaalistrategiaan sisällytetty ajatus kolmansien maiden resilienssin tukemisesta perustuu juuri tähän: EU pyrkii kokonaisvaltaisesti tukemaan eri alueiden kehitystä myönteiseen suuntaan. Tämä havainto ei vähennä erityisesti terrorismin torjuntaan keskittyvien toimien arvoa, vaikka ne olisivat muuhun toimintaan nähden pienimuotoisempia. Pikemminkin se alleviivaa sitä, että EU:ssa on ymmärretty laajemman poliittisen ja taloudellisen kehityksen merkitys. Terrorismia ei torjuta vain terroristeja vangitsemalla, vaan myös viemällä kasvualustaa radikaalien ideologioiden houkuttavuudelta rakentamalla oikeudenmukaista ja toimivaa yhteiskuntaa.

Yksi viime vuosina voimakkaimmin kasvanut ulkoisen terrorismin torjunnan ala on ollut kehitysyhteistyöpolitiikan puitteissa tehtävä väkivaltaisen ekstremismin ehkäisy (P/CVE). Pääosa resursseista on kohdennettu Afrikkaan, mikä on perusteltua ottaen huomioon aluetta kohtaavan terrorismin potentiaaliset vaikutukset Euroopan näkökulmasta. Toisaalta voimakkaan kasvun takana on myös eräänlainen trendikkyys: P/CVE-projektit ovat poliittisesti suhteellisen helppoja ja edullisia toteuttaa, minkä vuoksi EU rahoittaa kyseisiä projekteja myös monilla muilla alueilla ympäri maailman. Siksi on hyvin mahdollista, että niitä toteutetaan myös maissa, joiden strateginen merkitys EU:lle on pieni tai jopa olematon ja joissa projektit jäävät siksi irralliseksi EU:n muusta ulko- ja turvallisuuspoliittisesta toiminnasta. Tämän olettamuksen varmentaminen vaatisi kuitenkin lisätutkimusta P/CVE-projektien kohdentamisesta ja vaikuttavuudesta.

On sinänsä mielenkiintoista, että juuri siinä kysymyksessä, joka on tavalliselle EU-kansalaiselle kenties näkyvin ja huolestuttavin, EU:lla on ollut vaikeuksia vahvistaa omaa toimintakykyään. Vierastaistelijakysymys on herättänyt voimakkaita tunteita monessa EU-maassa, mikä on kasvattanut sisäpoliittista painetta pitää päätösvalta kunkin jäsenvaltion omissa käsissä. Yhteisistä linjauksista ja toimista on ollut vaikeaa tai mahdotonta sopia. Tämä jäsenvaltiokeskeinen politiikka on periaatteessa ymmärrettävää joidenkin EU-maiden, kuten Ranskan, kohdalla. Ranskasta on lähtenyt Isisin riveihin määrällisesti paljon vapaaehtoisia, maan jihadistiset verkostot ovat jo valmiiksi laajat ja suuria terrori-iskuja on toteutettu eri puolilla Ranskaa aivan viime vuosina. Palaavien vierastaistelijoiden uhka on siksi hyvin erilainen kuin Suomessa, jossa kyse on muutamista kymmenistä ihmisistä. Jäsenvaltiokeskeisessä politiikassa kuitenkin usein unohtuu, että vapaa liikkuvuus EU:n sisällä koskee kaikkia palanneita vierastaistelijaita, mikä tekee vierastaistelijaproblematiikasta jaetun haasteen. Jihadistiset verkostot eivät kunnioita rajoja, ja ääri-ideologiat leviävät helposti myös internetin kautta, joten vierastaistelijoiden ja heidän perheenjäsentensä kohtalo voi hyvin radikalisoita Euroopan kansalaisia, vaikka heitä ei enää takaisin päästettäisikään.

EU on kuitenkin tehnyt merkittävää työtä joillain sektoreilla myös vierastaistelijakysymyksessä. Yksi niistä on taistelukentiltä kerätyn todistusaineiston käyttöön liittyvien menetelmien yhtenäistäminen, missä Eurojust on ollut keskeisessä roolissa. Kaiken kaikkiaan poliittisen tason haasteet ovat kuitenkin EU:n kehityksen historiassa olleet pikemminkin hidas- teita kuin esteitä. On siis oletettavaa, että vierastaistelijakysymyksen luomista haasteista huolimatta jäsenmaiden viranomaisilla on halu kehittää yhteisiä terrorismin torjunnan toimia yhä pidemmälle, sillä EU on jo nyt osoittanut tuovansa lisäarvoa jäsenmaille.

LÄHTEET

- Argomaniz, Javier (2012). "A rhetorical spill-over? Exploring the link between the European Union Common Security and Defence Policy (CSDP) and the External Dimension in EU Counter-terrorism." *European Foreign Affairs Review* 17(2): 35-52.
- Argomaniz, Javier (2011). *Post-9/11 European Union Counter-terrorism: Politics, Polity and Policies*. London: Routledge.
- Argomaniz, Javier (2009). "Post-9/11 institutionalisation of European counter-terrorism: emergence, acceleration and inertia." *European Security* 18(2): 151-172.
- Argomaniz, Javier & Peter Lehr (2016). "Political Resilience and EU Responses to Aviation Terrorism." *Studies in Conflict and Terrorism* 39(4): 363-379.
- Argomaniz, Javier, Oldrich Bures & Christian Kaunert (2015). "A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment." *Intelligence and National Security* 30(2-3): 191-206.
- BBC News, "In quotes: Global outcry at Madrid blasts." BBC News, 21.4.2004. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3501178.stm>. Viitattu: 14.1.2020.
- Bendiek, Annegret (2017). "A Paradigm Shift in the EU's Common Foreign and Security Policy: From Transformation to Resilience." *German Institute for International and Security Affairs, SWP Research Paper*. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2017RP11_bdk.pdf. Viitattu 23.9.2019.
- Bendiek, Annegret & Raphael Bossong (2019). "Shifting Boundaries of the EU's Foreign and Security Policy: A Challenge to the Rule of Law." *German Institute for International and Security Affairs, SWP Research Paper*. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP12/>. Viitattu: 13.1.2020.
- Boin, Arjen, Mark Rhinard & Magnus Ekengren (2014). "Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity." *Journal of Contingencies and Crisis Management* 22(3): 131-142.
- Bonnefoi, Serge (1995). *Europe et sécurité intérieure: Trevi, Union Européenne, Schengen*. Paris: Delman.
- Bures, Oldrich (2011). *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?* Surrey: Ashgate.
- Coolsaet, Rick & Thomas Renard (2019). "New figures on European nationals detained in Syria and Iraq." *Royal Institute for International Relations*. Research Note, Brussels, 15. lokakuuta 2019. <http://www.egmontinstitute.be/new-figures-on-european-nationals-detained-in-syria-and-iraq/>. Viitattu: 13.1.2020.
- Council of the European Union (2015). "Council Conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020." (7823/15). <https://www.consilium.europa.eu/media/21522/st07823-en15.pdf>. Viitattu 7.1.2020.
- Council of the European Union (2018a). "Council Conclusions on Strengthening Civilian CSDP – Council Conclusions." (9288/18). <https://www.consilium.europa.eu/media/35380/st09288-en18.pdf>. Viitattu: 13.1.2020.
- Council of the European Union (2017). "EU Policy Cycle Terms of Reference." (10544/2/17). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10544-2017-REV-2/en/pdf>. Viitattu 16.1.2020.
- Council of the European Union (2015). "Council Conclusions on Counter-Terrorism." (6048/15). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6048-2015-INIT/en/pdf>. Viitattu: 13.1.2020.
- Council of the European Union (2011). "Council Conclusions on enhancing the links between internal and external aspects of counter-terrorism." *Council of the European Union*, 3096th Council meeting Justice and Home Affairs Luxembourg, 9 and 10 June 2011.
- Council of the European Union (2004). "Declaration on combating terrorism." (7906/04). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7906-2004-INIT/en/pdf>. Viitattu: 13.1.2020.
- Davitti, Daria & Anca-Elena Ursu (2018). "Why Securitising the Sahel Will Not Stop Migration." *University of Nottingham*, Forced Migration Unit. FMU Policy Brief No. 02/2018.
- de Vries, Gijs (2008). "The Nexus Between EU Crisis Management and Counter-Terrorism." Teoksessa S. Blockmans (toim.), *The European Union and Crisis Management*. The Hague: TMC Asser Press. 355-372.
- Dijkstra, Hylke & Vanhoonacker, Sophie (2017). "The Common Foreign and Security Policy." *Oxford Research Encyclopedia*. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-155>. Viitattu: 13.1.2020.
- EU Counter-Terrorism Coordinator (2016). "State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015." (6785/16). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6785-2016-INIT/en/pdf>. Viitattu: 14.1.2020.
- Eurojust (2019a). "Eurojust Annual Report 2018." http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202018/AR2018_EN.pdf. Viitattu: 14.1.2020.
- Eurojust (2019b). "Supporting judicial authorities in the fight against Terrorism." [http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/factsheets/Supporting%20judicial%20authorities%20in%20the%20fight%20against%20terrorism%20\(2019\)/Counter-Terrorism-Factsheet_2019-EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/factsheets/Supporting%20judicial%20authorities%20in%20the%20fight%20against%20terrorism%20(2019)/Counter-Terrorism-Factsheet_2019-EN.pdf). Viitattu: 14.1.2020.

- Eurojustin verkkosivu 16.11.2018. "EU and US counterterrorism experts meet at Eurojust." http://eurojust.europa.eu/press/News/News/Pages/2018/2018-11-16_battlefield-event.aspx. Viitattu: 14.1.2020.
- Euroopan komissio (2015). "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Euroopan turvallisuusagenda." (COM(2015) 185 final.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=EN>. Viitattu: 2.1.2020.
- Euroopan komissio (2016). "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle. Euroopan turvallisuusagendan valjastaminen terrorismin torjuntaan ja toimivan ja todellisen turvallisuusunionin perustamisen valmisteluun." (COM(2016) 230 final.) https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9aeae420-0797-11e6-b713-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF. Viitattu: 2.1.2020.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541 (2017). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>. Viitattu: 13.1.2020.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794. "Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Euro-pol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta." <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0794&from=EN>. Viitattu: 14.1.2020.
- Euroopan ulkosuhdehallinto (2016). "Jaettu näkemys, yhteinen toiminta: vahvempi Eurooppa. Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia." https://eurooppatiedotus.fi/wp-content/uploads/sites/19/2017/02/gloaalistrategia_fi.pdf. Viitattu: 14.1.2020.
- Euroopan ulkosuhdehallinnon verkkosivu. "Counter-Terrorism." https://eeas.europa.eu/topics/counter-terrorism/411/counter-terrorism_en. Viitattu: 14.11.2019.
- Euroopan unionin neuvosto (2017). "Neuvoston päätelmät terrorismin torjuntaan liittyvistä EU:n ulkoisista toimista." (10384/17). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10384-2017-INIT/fi/pdf>. Viitattu: 14.1.2020.
- Euroopan unionin neuvosto (2014a). "Tarkistettu EU:n strategia radikalisoitumisen ja terrorismiin värväyksen torjumiseksi." (9956/14). <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/fi/pdf>. Viitattu: 13.1.2020.
- Euroopan unionin neuvosto (2014b). "Neuvoston päätös, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2014, yhteisvastuu-lausekkeen täytäntöönpanojärjestelyistä unionissa." (2014/415/EU). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0415>. Viitattu: 13.1.2020.
- Euroopan unionin neuvosto (2010). "Neuvoston päätös, annettu 26 päivänä heinäkuuta 2010, Euroopan ulkosuhdehallinnon organisaatiosta ja toiminnasta." (2010/427/EU). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=FI>. Viitattu: 14.1.2020.
- Euroopan unionin neuvosto (2005). "Euroopan unionin terrorismin vastainen strategia." (14469/4/05.) <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FI&f=ST%2014469%202005%20REV%204>. Viitattu: 14.1.2020.
- Euroopan unionin neuvosto (2003). "Euroopan unionin turvallisuusstrategia – Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa." <https://www.consilium.europa.eu/media/30809/qc7809568fc.pdf>. Viitattu: 2.10.2019.
- Euroopan unionin neuvosto (2002a). "Neuvoston puitepäätös, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, terrorismin torjumisesta." (2002/475/YOS). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=EN>. Viitattu: 14.1.2020.
- Euroopan unionin neuvosto (2002b). "Puheenjohtajan päätelmät Sevillan Eurooppa-neuvosto 21. ja 22. kesäkuuta 2002." (D/02/13). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/DOC_02_13. Viitattu: 13.1.2020.
- Euroopan unionin neuvosto (2002c). "Neuvoston puitepäätös, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä." (2002/584/YOS). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3b151647-772d-48b0-ad8c-0e4c78804c2e.0006.02/DOC_1&format=PDF. Viitattu: 14.1.2020.
- Euroopan unionin neuvoston verkkosivu, "Terrorismintorjunnan koordinaattori." <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/#>. Viitattu: 14.1.2020.
- Eurooppa-neuvosto (2014). "Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous (30. elokuuta 2014) - Päätelmät." (EUCO 163/14). <https://www.consilium.europa.eu/media/25597/144548.pdf>. Viitattu: 13.1.2020.
- Eurooppa-neuvosto (2004). "Julkilausuma terrorismin torjunnasta." Bryssel, 25. maaliskuuta 2004. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fi/ec/79647.pdf. Viitattu: 14.1.2020.
- Eurooppa-neuvosto (2001). "Syyskuun 21 päivänä 2001 kokoontuneen ylimääräisen Eurooppa-neuvoston päätelmät ja toimintasuunnitelma." (SN 140/01). <https://www.consilium.europa.eu/media/20967/concl-bx1fi1.pdf>. Viitattu: 13.1.2020.
- European Commission (2019a). "STRIVE for Development. Strengthening Resilience to Violent Extremism." *International Cooperation and Development*. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strive_brochure_for_web_0.pdf. Viitattu: 14.1.2020.
- European Commission (2019b). "Mapping Study on EU Counter-Terrorism and Preventing/Countering Violent Extremism Activities 2018." *International Cooperation and Development*.

- European Commission (2019c). "Standard Eurobarometer 91, Spring 2019. Public opinion in the European Union." *European Commission*. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2253>. Viitattu: 13.1.2020.
- European Commission (2019d). "Standard Eurobarometer 92, Autumn 2019. First results." *European Commission*. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2255>. Viitattu: 13.1.2020.
- European Commission (2018). "Joint Action Plan on Counter-Terrorism for the Western Balkans." *European Commission*, 5. lokakuuta 2018. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf. Viitattu: 13.1.2020.
- European Commission (2015a). "The European Agenda on Security." (COM(2015) 185 final). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf. Viitattu 16.1.2020.
- European Commission (2015b). "Final Review of the CT Sahel Project." *CT MORSE Euroopan komissio*. <http://ct-morse.eu/wp-content/uploads/2015/12/CT-Sahel-Final-review-EN-Dec-2015.pdf>. Viitattu: 14.1.2020.
- European Court of Auditors (2018). "Strengthening the capacity of the internal security forces in Niger and Mali: only limited and slow progress." *European Court of Auditors*, Special Report 15. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=46030>. Viitattu: 13.1.2020.
- European External Action Service (2011). "Strategy for Security and Development in the Sahel" https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/strategy_for_security_and_development_in_the_sahel_en_0.pdf. Viitattu: 7.1.2020.
- European Parliament (2017). *The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf). Viitattu: 13.1.2020.
- European Parliamentary Research Service (2018). *The return of foreign fighters to EU soil. Ex-post evaluation*. European Parliament. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU\(2018\)621811_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU(2018)621811_EN.pdf). Viitattu: 13.1.2020.
- European Union External Action (2019). "European Union Common Security and Defence Policy. Missions and Operations. Annual Report 2018." *European Union External Action*. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/european_union_common_security_and_defence_policy_-_missions_and_operations_-_annual_report_2018.pdf. Viitattu: 14.1.2020.
- European Union External Action (2016). "Counter-Terrorism." *European Union External Action*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/411/Counter-Terrorism. Viitattu: 13.1.2020.
- Europol (2019a). "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019." <https://www.europol.europa.eu/tesat-report>. Viitattu: 13.1.2020.
- Europol (2019b). "2018 Consolidated Annual Activity Report." *Europol Public Information*. Viitattu: 14.1.2020.
- Faleg, Giovanni (2018). "Reaching the root causes of fragility? An Assessment of foreign interventions in the G5 Sahel." Teoksessa Dalia Ghanem-Yazbeck (toim.), Raquel Barras Tejudo, Giovanni Faleg, Yahia H. Zoubir, *The Sahel: Europe's African Borders*. Euromesco Joint Policy Study 8, European Institute of the Mediterranean. 34-69. <https://www.iemed.org/publicacions-en/historic-de-publicacions/joint-policy-studies/8.-the-sahel-europes-african-borders>. Viitattu: 13.1.2020.
- Ferreira-Pereira, Laura & Bruno Oliveira Martins (2012). "The external dimension of the European Union's counter-terrorism: an introduction to empirical and theoretical developments." *European Security* 21(4): 459-473.
- Glazzard, Andrew & Alastair Reed (2018). "Global Evaluation of the European Union Engagement on Counter-Terrorism." *Royal United Services Institute & International Centre for Counter-Terrorism*. <https://icct.nl/wp-content/uploads/2018/10/eu-ct-evaluation-v7-final.pdf>. Viitattu: 13.1.2020.
- Global Counterterrorism Forumin verkkosivu 14.1.2020. <https://www.thegctf.org/>. Viitattu: 13.1.2020.
- Hamm, Mark & Ramón Spaaj (2017). *The Age of Lone Wolf Terrorism*. New York: New York University Press.
- Hassan, Oz (2010). "Constructing crises, (In)securitizing terror: the punctuated evolution of EU counter-terror strategy." *European Security* 19(3): 445-466.
- Hillion, Christophe (2014). "Fighting Terrorism through the Common Foreign and Security Policy." Teoksessa Inge Govaere & Sara Poli (toim.), *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises*. Leiden: Brill Nijhoff. 75-95.
- Juncos, Ana E. (2017). Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?, *European Security* 26(1): 1-18.
- Juntunen, Marko, Karin Creutz-Sundblom & Juha Saarinen (2016). *Suomesta Syyrian ja Irakin konfliktikentille suuntautuva liikkuvuus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 43/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Keukeleire, Stephan & Tom Delreux (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. Second Edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan

- Loeser, Birgit (2017). "Counter-terrorism as a Civilian Crisis Management Activity". Teoksessa T. Tardy (toim.), *Recasting EU Civilian Crisis Management*. Paris: EU Institute for Security Studies. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report_31.pdf. Viitattu 6.8.2019.
- Lopez Lucia, Elisa (2017). "Performing EU agency by experimenting the 'Comprehensive Approach': the European Union Sahel Strategy." *Journal of Contemporary African Studies* 35(4): 451-468.
- Mackenzie, Alex, Oldrich Bures, Christian Kaunert & Sarah Léonard (2013). "The European Union Counter-terrorism Coordinator and the external dimension of the European Union counter-terrorism policy." *Perspectives on the European Politics and Society* 14(3): 325-338.
- Márquez Carrasco, Carmen, Cristina Churruca Muguruza, Rocío Alamillos Sánchez (2016). *Case study: Common Security and Defence Policy (CSDP)*. European Commission, Large-Scale FP7 Collaborative Project, 1 May 2013-30 April 2017.
- Monar, Jörg (2014). "EU internal security governance: the case of counter-terrorism." *European Security* 23(2): 195-209.
- Monar, Jörg (2015). "The EU as an International Counter-terrorism Actor: Progress and Constraints." *Intelligence and National Security* 30(2-3): 333-356.
- Neumann, Peter (2013). "The trouble with radicalization." *International Affairs* 89(4): 873-893.
- Parkes, Roderick (2015). "Migration and terrorism: the new frontiers for European solidarity." *European Union Institute for Security Studies, ISSUE Brief* 37/2015. <https://www.iss.europa.eu/content/migration-and-terrorism-new-frontiers-european-solidarity>. Viitattu: 13.1.2020.
- Puglierin, Jana (2016). "Aid and Assistance by All Means in their Power. The EU Mutual Assistance Clause as a Test Case for European Defense." *German Council on Foreign Relations, DGAP Kompakt* Nr. 22. <https://dgap.org/en/research/publications/aid-and-assistance-all-means-their-power>. Viitattu: 13.1.2020.
- Rehrl, Jochen (toim.) (2017). *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Third edition. Wien: Publication of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Renard, Thomas (2012). "EU Counterterrorism Policies and Institutions After the Lisbon Treaty". *Center on Global Counterterrorism Cooperation, Policy Brief*.
- Schmid, Alex (2013). "Radicalisation, De-radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review." *International Centre for Counter-Terrorism, ICCT Research Paper*. <https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013.pdf>. Viitattu: 14.1.2020.
- Sellier, Elodie (2018). "Small Steps Towards a Comprehensive Approach after Lisbon: The Common Foreign and Security Policy and the Fight Against Terrorism." *New Journal of European Criminal Law* 9(1): 109-137.
- Sinkkonen, Teemu (2009). *Political Responses to Terrorism: Case study on the Madrid terrorist attack in March 11, 2004, and its aftermath*. Tampere: Tampere University Press.
- Tammikko, Teemu (2019). *Vihalla ja voimalla. Poliittinen väkivalta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus.
- The Guardian, "New terrorist threat as EU stance on migrants triggers disquiet in Niger." *The Guardian*, 27.6.2017. <https://www.theguardian.com/global-development/2018/jun/27/lost-jobs-rising-extremism-eu-stance-migrants-bodes-ill-niger>. Viitattu: 13.1.2020.
- Vervisch, Thomas (2015). "Building security in the Sahel: European, regional and local approaches." Policy Note Series n° N2015/00. <http://www.grapax.be/wp-content/uploads/2015/10/N2015-004-Conference-on-Building-Security-in-the-Sahel.pdf>. Viitattu 7.1.2020.
- Wagner, Wolfgang & Rosanne Anholt (2016). "Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?" *Contemporary Security Policy* 37(3): 414-430.

TIETOKAYTTOON.FI

