



TARTU ÜLIKOOL
FILOSOOFIATEADUSKOND
AJALOO JA ARHEOLOOGIA INSTITUUT
UUSIMA AJA AJALOO ÕPPETOOL

Triin Väljataga

**Ameerika Ühendriikide ja Euroopa Liidu terrorismi puudutava
normatiivse baasi võrdlus 2001-2009**

Bakalaureusetöö

Juhendaja:
dots. Vahur Made

TARTU 2014

Sisukord

Sissejuhatus	4
Üldine taust.....	4
Töö eesmärk ja ülesehitus.....	5
1.Terrorismi mõiste määratlus	7
1.1 Terrorismi defineerimise katsed	7
1.2 Terrorismi määratlus Euroopa Liidus	10
1.3 Terrorismi määratlus Ameerika Ühendriikides	12
2.Terrorismivastane võitlus Euroopa Liidus	14
2.1 Euroopa Liit enne 11. septembrit 2001.....	14
2.2 Euroopa Liidu reaktsioon 11. septembri rünnakutele.....	15
2.3 Terrorismivastase võitluse raamistik	16
2.4 Madridi terrorirünnakute mõju terrorismivastasele võitlusele	18
2.5 Londoni terrorirünnakute mõju terrorismivastasele võitlusele.....	20
2.6 Terrorismivastased meetmed Euroopa Liidus	21
2.6.1 Euroopa vahistamismäärus	22
2.6.2 Võitlus terrorismi finantseerimise vastu	23
2.6.3 Euroopa Liidu julgeolekustrateegiad	25
3. Terrorismivastane võitlus Ameerika Ühendriikides	27
3.1 Ameerika Ühendriikide reaktsioon 11. septembri rünnakutele	27
3.2 Ameerika Ühendriikide sisepoliitilised meetmed terrorismivastases võitluses	28
3.2.1 Sõjalise jõu kasutamise volitus ja korraldus nr 13224.....	28
3.2.2 Patrioodiseadus	29
3.2.2.1 Muudatused välisluure jälitustegevuse seaduses	30
3.2.2.2 Terrorismi finantseerimine	31
3.2.2.3 Muudatused kriminaalõiguses	32
3.2.2.4 Muudatused immigratsioonivaldkonnas	33
3.2.2.5 Muudatused sisejulgeoleku- ja luurevaldkonnas	34
3.2.3 Ameerika Ühendriikide riiklikud julgeolekustrateegiad.....	36
3.3 Ameerika Ühendriikide välispoliitilised meetmed terrorismivastases võitluses.....	37

3.3.1 Sõjategevus Afganistanis ja ennetav enesekaitse	38
3.3.2 Sõjategevus Iraagis ja välistav enesekaitse.....	39
4. Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide terrorismivastase võitluse kontseptsioonide võrdlus	41
4.1 Terminoloogial põhinevad kontseptsioonid	41
4.2 Ajaloolisel kogemusel põhinevad kontseptsioonid	42
4.3 Jõu kasutamisel põhinevad kontseptsioonid	43
Kokkuvõte	45
Kasutatud allikad ja kirjandus	47
Summary	49

Sissejuhatus

Üldine taust

2001. aasta terrorirünnakud New Yorgis ja Washingtonis muutsid terroriohu tajumist kogu maailmas. Ameerika Ühendriikide senine terrorismikäsitus vaadati põhjalikult üle ning välisest julgeolekuohust sai globaalne sõda terrorismiga ja tohutud muudatused riigisisese julgeoleku- ja luurevaldkonnas. Samal ajal kui Washingtonis otsiti võimalusi terroristide tabamiseks ning karistamiseks, millele peagi järgnes sõjaline operatsioon Afganistanis, asus Euroopa Liit terrorismi definitsiooni otsingutele, mis 13. juunil 2002. a lõppesid terrorismi ühtse määratlusega Euroopa Liidu Nõukogu raamotsuses terrorismivastase võitluse kohta. Euroopa Liidu terrorismivastane seadusandlus lähtus nüüd 27 liikmesriigi poolt kokku lepitud alustest, mis oli kogu maailma terrorismivastases võitluses pretsedent. Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO), mille põhikirjaline kohustus on kaitsta maailmas rahu, määratles terroriaktid küll *ohuna rahule*, kuid konsensust terroriakti mõiste sisu osas ei ole suudetud saavutada rahvusvahelisel tasemel tänaseni.

Ameerika Ühendriikide *globaalne sõda terrorismiga* muutus reaalsuseks vahetult peale 11. septembri rünnakuid, 2001. aastal Afganistanis ja 2003. aastal Iraagis. Afganistani operatsioon oli kättemaksuaktsioon võimulolevale Talibanile terroristliku Al-Qaedaga tehtava koostöö eest, kes oli Ameerika Ühendriike tabanud jöhkrate rünnakute taga. Iraagis seevastu teostati massihävitusrelvade olemasolu ettekäändel välistavat enesekaitset, mis tähendas sõjalist lööki potentsiaalse terroristliku riigi pihta, ilma ise eelnevalt sealt lähtuva rünnaku ohvriks langemata. René Värk viitab, et välistav enesekaitse on rahvusvahelises õiguses selgelt õigusvastane: riigid ei tohi kasutada relvastatud jõudu teiste riikide vastu, kui relvastatud rünnak on vaid hüpoteetiline, ja seda ka massihävitusrelvade puhul.¹

Samal ajal kui president Bushi retoorika 2002. aastal aitas valmistada ette pinnast Ameerika Ühendriikides sõjaliseks löögiks Iraagi vastu, põhjustas see mujal skeptitsismi. Isegi traditsioonilised liitlased väljendasid muret selle üle, et Ameerika Ühendriigid otsisid võimalust režiimivahetuseks Iraagis massihävitusrelvade ettekäändel. Euroopa Komisjoni president Romano Prodi hoiatas, et "Ameerika Ühendriikide ühepoolne sõjaline tegevus võib hävitada Ameerika diplomaatia nurgakivi, globaalse terrorismivastase liidu."² Sellele

¹ Värk, René. Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest terroristlike mitteriiklike rühmituste kontekstis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011;

² Malone, David M. The International Struggle Over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980-2005. Oxford: Oxford University Press, 2007.

vaatamata on Euroopa Liit ja Ameerika Ühendriigid terrorismivastases võitluses tänaseni head liitlased ja partnerid, tõhustades omavahelist politsei ja õiguskaitse alast koostööd, õhustranspordi turvalisust, luureinfo jagamist jne. Euroopa Liitu tabanud terrorirünnakud 2004. aastal Madridis ja 2005. aastal Londonis löid uue reaalsuse, milles tegutsevad kodumaised islamiäärmuslased ja mille oluline algpõhjus peitub terrorismi radikaliseerumises.

Kuigi Euroopa Liit on teinud märkimisväärselt jõupingutusi selleks, et vältida oma ametlikes dokumentides viidet islamile või moslemitele kui *ohule* või *vaenlasele*, on käimasoleva terrorismivastase diskussiooni kese nii akadeemikute kui ka praktikute seas suunatud kodumaisele islamiterrorismile Euroopa Liidu liikmesriikides.³ Terrorismi algpõhjuste uurimisele on pühendatud terve hulk kirjandust. Argumendid ulatuvad seinast sein, käsitledes terrorismi põhjustena nii vaesust, poliitilist hoiakut, modernsuse tõusu, lääne kultuuri agressiivset pealetungi, demokraatia puudumist kui ka identiteediotsinguid, personaalseid faktoreid ja religiooni. Kuid ükski tegur ei paku rahuldavat vastust küsimusele, mis terrorismi esile kutsub. 2004. aasta keskpaigast alates on Euroopa terrorismivastane mõtlemine kiiresti koondunud radikaliseerumise kui ühe kõige olulisema terrorismi algpõhjuste ümber Euroopas. Edwin Bakker analüüsis oma töös 2001. aasta septembrist kuni 2006. aasta oktoobrini Euroopas toimunud 31 terroriaktis osalenud 242 isiku sotsiaalseid, psühholoogilisi ja seisundilisi muutujaid. Bakkeri töö tulemused näitavad, et „standardset Euroopa džihaditerroristi ei ole olemas“.⁴

Töö eesmärk ja ülesehitus

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks on võrrelda Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide terrorismivastase võitluse normatiivset baasi aastatel 2001-2009 ja sellest lähtudes analüüsida terrorismi terminoloogia, ajaloolise kogemuse ning jõu kasutamise kontseptsioone. Esimeses peatükis on kirjeldatud terrorismi määratlusega seotud küsimusi nii rahvusvahelisel tasandil kui ka Euroopa Liidus ja Ameerika Ühendriikides ning esitatud olulisemad terrorismi definitsioonid. Teises peatükis antakse ülevaade Euroopa Liidu kogemustest nn *vana terrorismiga*, vahetust reaktsioonist 11. septembri rünnakutele ning peamistest terrorismivastastest meetmetest, sealhulgas terrorismivastase võitluse raamistikust, Euroopa vahistamismäärusest ja terrorismi finantseerimise tõkestamisest. Kolmandas peatükis esitatakse olulisemad terrorismivastased meetmed Ameerika Ühendriikides, käsitledes

³ Bureš, Oldřich. EU counterterrorism policy: a paper tiger? Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 35;

⁴ Bureš, Oldřich. EU counterterrorism policy: a paper tiger? Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 9-11.

patrioodiseaduse olulisemaid aspekte, muudatusi sisejulgeoleku- ja luurevaldkonnas ning Afganistani ja Iraagi sõja temaatikat. Neljandas peatükis analüüsitakse ja võrreldakse Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide terrorismivastase võitluse kontseptsioone, lähtudes terrorismi terminoloogiast, ajaloolisest kogemusest terrorismiga ja jõu kasutamisest terrorismiga võitlemiseks.

Käesolev töö põhineb peamiselt võõrkeelsetel allikatel. Lisaks ingliskeelsetele erialastele kogumikele ja artiklitele on kasutatud ka riiklikke julgeolekustrateegiaid, raporteid ja õigusakte.

1. Terrorismi mõiste määratlus

1.1 Terrorismi defineerimise katsed

Mõisted *terrorism* ja *terrorismivastane võitlus* on kaasajal muutunud eelkõige meedia vahendusel niivõrd igapäevasteks fraasideks, et ekslikult võib jääda mulje, justkui valitseks nii riikide sees kui ka rahvusvahelisel tasandil üksmeel selles osas, milline on nende mõistete sisu. Rääkides terrorismivastasest võitlusest tuleks esmalt lahti mõtestada, mille vastu üldse võideldakse.

2001. aasta 11. septembri sündmused Ameerika Ühendriikides on rahvusvahelisel tasandil ühemõtteliselt hukka mõistetud kui *rahvusvahelised terroriaktid*. Nende toimumine tõi endaga kaasa pretsedenditu ühtsuse arusaamises, et rahvusvahelise terrorismiga on vaja võidelda, seda tõkestada ja selle eest karistada.⁵ Riigid ja autorid on püüdnud terrorismi mõistet küll sõnastada, kuid nende arusaamad terroristlikust käitumisest erinevad üksteisest niivõrd, et ühisosa leidmine rahvusvahelisel tasandil on osutunud seni pea võimatuks ülesandeks. Ühelt poolt on tehtud jõupingutusi leidmaks terrorismi üldist definitsiooni, mis hõlmaks kõiki terrorismi vorme. Teiselt poolt on esitatud mitmeid spetsiifilisi definitsioone, mis hõlmavad vaid konkreetseid terrorismiakte. Rahvusvahelises õiguses puudub nii lepinguline kui ka tavaõiguslik terrorismi üldine definitsioon.⁶

Aktsepteeritava terrorismi definitsiooni otsimist rahvusvahelises õiguses on kirjeldatud kui *Püha Graali otsirännakut*. Mitmed diplomaatilised katsed globaalse terrorismi konventsiooni kavandamiseks on läbi kukkunud, kuna konsensust rahvusvahelise terrorismi definitsiooni osas pole saavutatud. Akadeemikud ja praktikud on aastate jooksul esitanud vähemalt 109 võimalikku definitsiooni.⁷ Alates septembrist 2001 hakkas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) Julgeolekunõukogu ühe uue arenguna määratlema kõiki rahvusvahelisi terrorismiakte *ohuna rahule*.⁸ See oli üldse esimene kord, kui sellise otsuseni

⁵ Duffy, Helen. *The War on Terror and the Framework of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, lk 17;

⁶ Värk, René. *Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest terroristlike mitteriiklike rühmituste kontekstis*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011;

⁷ Duffy, Helen. *The War on Terror and the Framework of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, lk 17-18;

⁸ Värk, René. *Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest terroristlike mitteriiklike rühmituste kontekstis*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011.

jõuti.⁹ Terrorismi mõiste jäi aga teadlikult defineerimata, sest see oli resolutsioonide vastuvõtmiseks vajaliku konsensuse eeltingimuseks.¹⁰

Ühtses terrorismi definitsioonis ei suuda kokku leppida mitte ainult valitsusasutused, vaid ka valdkonna eksperdid ja pikaajased akadeemikud on võimetud saavutama üksmeelt selles küsimuses. Alex Peter Schmid pühendas oma magistritöö esimeses väljaandes enam kui sada lehekülge sellele, et töötada läbi rohkem kui sada terrorismi definitsiooni, eesmärgiga leida üldjoontes aktsepteeritav, mõistlikult kõikehõlmav sõnaseletus. Neli aastat hiljem, oma töö teises väljaandes, ei olnud Schmid seatud eesmärgile lähemale jõudnud, mööndes töö sissejuhatuse esimeses lauses, et „adekvaatse definitsiooni otsingud kestavad endiselt“.¹¹ Schmid'i töö esimeses väljaandes tuvastati 109 vaatluse all olnud definitsiooni seas 22 sõnakategooriat. Need on esitatud esinemissageduse järgi kahanevas järjekorras tabelis 1.1:

Tabel 1.1. Terrorismi definitsioonelemendid

Definitsioonelementide esinemissagedus 109 definitsiooni seas	
Element	Esinemissagedus
1. Vägivald, jõud	83,5%
2. Poliitiline	65%
3. Hirm, terror	51%
4. Ähvardus	47%
5. (Psühholoogilised) mõjud või oodatavad reaktsioonid	41,5%
6. Ohvri-sihtrühma eristamine	37,5%
7. Eesmärgistatud, planeeritud, süstemaatiline, organiseeritud tegevus	32%
8. Võitlusviis, strateegia, taktika	30,5%
9. Erakorraline normaalsus, rikkudes aktsepteeritud reegleid, humanitaarsete piiranguteta	30%
10. Sundimine, väljapressimine, järeleandmise	28%

⁹ Baldwin, Fletcher N. Jr. The Rule of Law, Terrorism, and Countermeasures including the USA Patriot Act of 2001. Florida Journal of International Law (2004), Vol 16, 43-87, lk 52.

¹⁰ Värk, René. Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest terroristlike mitteriiklike rühmituste kontekstis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011;

¹¹ Hoffmann, Bruce. Inside Terrorism. New York: Columbia University Press, 2006, lk 33.

esilekutsumine	
11. Avalikkuse aspekt	21,5%
12. Suvalisus; umbisikuline, juhuslik iseloom; valimatus	21%
13. Võitlusvõimetud, neutraalsed, kõrvalised ja tsiviilisikud ohvritena	17,5%
14. Hirmutus (heidutus)	17%
15. Ohvrite rõhutatud süüetus	15,5%
16. Grupp, liikumine, organisatsioon kui kurjategija	14%
17. Sümbolne aspekt, teistele demonsteerimine	13,5%
18. Kalkuleerimatus, prognoosimatus, vägivalda esinemise ootamatus	9%
19. Salajane, varjatud olemus	9%
20. Korduvus; järjestikune või kampaania iseloomuga vägivald	7%
21. Kriminaalne	6%
22. Nõudmised kolmandatele osapooltele	4%

Küsimusele, kas ülaltoodud nimekiri sisaldab kõiki hea definitsiooni jaoks vajalikke elemente, on vastus tõenäoliselt eitav. Mõned elemendid osaliselt kattuvad, samal ajal kui teised võivad üldse puududa. Kõige populaarsemad elemendid ei pruugi olla kõige olulisemad.¹² Terrorismi adekvaatse definitsiooni otsingud on endiselt päevakorras. Jätkuvalt eksisteerib märkimisväärne ebamäärasus selles osas, milline üldse on õige mõtteviis. Samal ajal tunduvad mõned autorid olevat tüdinud vajadusest ikka veel arutada kontseptuaalseid alusküsimusi. See on ohtlik lähenemisviis, kuna annab eelise neile ekspertidele, kellel on „me-teame-kui-me-seda-näeme“ suhtumine, viies nii kergesti topeltstandardite tekkimiseni.¹³

Terrorismi üldiselt aktsepteeritud definitsiooni puudumine tekitab õiguslikku ebakindlust ning vähendab riikide usaldusväarsust ja käitumise õiguspärasust terrorismivastases võitluses.

¹² Schmid, Alex Peter; Jongman, Albert J.; Horowitz, Irving Louis. Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature. New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 2005, lk 5-6;

¹³ Samas, lk 5-6.

Igasugune rahvusvaheline terrorismivastane võitlus peab põhinema võimalikult ühesugusel arusaamal terrorismist, et tagada õiguskindlust ja vältida kuritarvitusi.¹⁴

1.2 Terrorismi määratlus Euroopa Liidus

Enne 11. septembrit 2001 läheneti Euroopa regionaalses poliitilises süsteemis terrorismile sarnaselt rahvusvahelise süsteemiga, pigem järkjärgult, kui püüdes määratleda terrorismi üldiselt. Vaid kaheksa päeva peale 11. septembrit esitas Euroopa Komisjon terrorismivastase võitluse kohta Euroopa Liidu Nõukogule raamotsuse ettepaneku, kavatsusega jõuda Euroopa Liidus terrorismi ühtse määratluseni.¹⁵

Euroopa Liidu Nõukogu 13. juuni 2002. a raamotsuses 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta esitatakse esmakordselt ühtne terrorismi definitsioon Euroopa Liidus. Selle otsuse artikkel 1 sõnastab terroriaktidena punktides a-i nimetatud riigisisese õigusega õigusrikkumistena määratletud tahtlikud teod, mis oma laadi või seose tõttu võivad tõsiselt kahjustada mõnd riiki või rahvusvahelist organisatsiooni, kui nende eesmärk on:

- tõsiselt hirmutada elanikkonda või
 - sundida valitsust või rahvusvahelist organisatsiooni põhjendamatult mõnda tegu toime panema või sellest hoiduma või
 - tõsiselt tasakaalust välja viia või hävitada mõne riigi või rahvusvahelise organisatsiooni poliitiline, põhiseaduslik, majanduslik või ühiskondlik kord:
- a) rünnakud inimelu vastu, mis võivad põhjustada surma;
 - b) rünnakud isiku kehalise puutumatus vastu;
 - c) inimrööv või pantvangi võtmine;
 - d) riikliku või avaliku rajatise, veosüsteemi, infrastruktuurirajatise, infosüsteem kaasa arvatud, mandrilavale kinnitatud aluse, avaliku koha või eraomandi tõsine kahjustamine, mis võib ohustada inimelu või põhjustada suurt majanduslikku kahju;
 - e) õhusõiduki, laeva või mõne muu ühis- või kaubaveovahendi ebaseaduslik hõivamine;
 - f) relvade, lõhkeainete või tuuma-, bio- või keemiarelvade valmistamine, enda valduses hoidmine, omandamine, vedu, tarnimine või kasutamine, samuti bio- ja keemiarelvadega seotud teadus- ja arendustöö;

¹⁴ Värk, René. Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest terroristlike mitteriiklike rühmituste kontekstis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011;

¹⁵ Duffy, Helen. The War on Terror and the Framework of International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, lk 27-28.

g) ohtlike ainete vabastamine või tulekahjude, plahvatuste või üleujutuste põhjustamine, kui see ohustab inimelu;

h) vee, elektri või mõne muu tähtsa loodusvaraga varustamise häirimine või katkestamine, kui see ohustab inimelu;

i) mõne punktides a–h loetletud teo toimepanekuga ähvardamine.¹⁶

Esmakordselt rahvusvahelises ajaloos kehtestasid liikmesriigid terroristlike kuritegude ühtlustatud määratluse ja vastavad karistused.¹⁷ Ühtne terrorismi definitsioon on aluseks mitte ainult ülejäänud raamotsusele – punktidele, mis kriminaliseerivad ja sätestavad karistusi terrorismiga seotud tegevuste eest – vaid ka Euroopa Liidu laiemale tegevusele, nagu näiteks iga-aastased aruanded terroristliku tegevuse kohta Euroopa Liidus.¹⁸

Jonathan Stevensoni järgi on Euroopa Liidu terrorismi määratlus äärmiselt laiaulatuslik, ja seda Euroopa vahistamismääruse rakendamise eesmärgil.¹⁹ Samas tuleks silmas pidada, et ei eksisteeri täiuslikku definitsiooni: hetkest, mil see on kirja pandud, on see ka avatud tõlgendustele, väärtõlgendustele (tahtlikult või mitte) ja väljakutsetele, mille taga on taustal muutuvad sündmused. Arvestades ajaperioodi, mille jooksul Euroopa Liit üldse jõudis definitsioonini ja fakti, et peaaegu pooled liikmesriigid (2001. aastal) ei olnud terrorismi terrorismivastase seadusandluse osana kuidagi määratlenud, tuleb Euroopa Liitu kiita esimese sammu eest, mille käigus üldse pakuti välja diskussiooni vääriv terrorismi määratlus ja mis suurendas ühtlasi ka Euroopa Liidu usaldusväarsust selles küsimuses.²⁰

2002. aasta raamotsust 2002/475/JSK muudeti 2008. aastal Euroopa Liidu Nõukogu raamotsusega 2008/919/JSK, millega laiendati Euroopa Liidu terrorismi määratlust, lisades kolm uut terroristliku tegevusega seotud õigusrikkumist:

- avalik üleskutse panna toime terroriakt: avalikkusele suunatud sõnumi levitamine või muul viisil kättesaadavaks tegemine kavatsusega õhutada artikli 1 lõike 1 punktides a–h loetletud õigusrikkumiste toimepanemisele, kui selline terroriakte otseselt või kaudselt toetav tegevus tekitab ohu, et võidakse toime panna üks või mitu sellist õigusrikkumist;

¹⁶ Euroopa Ühenduste Teataja, L164/3, 22.06.2002;

¹⁷ Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni avalik seminar. Terrorism – kuritegevus rahvusvahelise kriminaalkohtu jurisdiktsioonis? Brüssel, 2005;

¹⁸ Brown, David. The European Union, Counter Terrorism and Police Co-operation, 1992-2007: Unsteady Foundations? New York: Manchester University Press, 2010;

¹⁹ Stevenson, Jonathan. How Europe and America Defend Themselves. Foreign Affairs (2003), Vol. 82, No.2, March/April, 75-90, lk 83;

²⁰ Brown, David. The European Union, Counter Terrorism and Police Co-operation, 1992-2007: Unsteady Foundations? New York: Manchester University Press, 2010.

- värbamine terroristlikel eesmärkidel: teise isiku agiteerimine artikli 1 lõike 1 punktides a–h või artikli 2 lõikes 2 loetletud õigusrikkumiste toimepanemisele;
- väljaõpe terroristlikel eesmärkidel: lõhkeainete, tulirelvade või teiste relvade või mürgiste või ohtlike ainete valmistamise või kasutamise õpetamine või muude erimeetodite või tehnikate õpetamine, et panna toime ühte artikli 1 lõike 1 punktides a–h loetletud õigusrikkumistest, teades, et neid oskusi kavatsetakse kasutada nimetatud eesmärgil.²¹

Võttes arvesse mitmeid rahvusvahelisi ja Euroopa Liidu kohustusi seoses terrorismiga, sealhulgas asjakohaseid ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioone, on Euroopa Liidu ühtsel terrorismi definitsioonil selge väärtus. See võimaldab tegelikult analüüsida Euroopa Liidu terrorismivastaseid jõupingutusi, sest vastupidiselt ülejäänud maailmale, on olemas jagatud ja ühtne definitsioon.²²

1.3 Terrorismi määratlus Ameerika Ühendriikides

Ameerika Ühendriikides on terrorismi defineerimine olnud suuresti valitsusasutuste endi pädevuses ning ka riigi valitsusaparaadi sees pole suudetud kujundada üheselt mõistetavat ja aktsepteeritavat terrorismi definitsiooni. Sellele viitab ka terrorismi teoreetik Bruce Hoffmann, väites, et iga konkreetne definitsioon peegeldab pigem asjaomase teenistuse prioriteete ja erihuve.²³

Ameerika Ühendriikide riigidepartemangu järelduse kohaselt puudub universaalne kokkulepitud terrorismi definitsioon. Riigidepartemang ise defineerib *terrorismi* kui „ettekavatsetud, poliitiliselt motiveeritud vägivalda, mis on toime pandud piirkondlike gruppide või salajaste agentide poolt võitlusväliste sihtmärkide vastu, tavaliselt kavatsusega mõjutada avalikkust“.²⁴

Föderaalne Juurdlusbüroo (FBI) lähtub terrorismi määratlemisel föderaalsete koodeksist, mille kohaselt on terrorism „ebaseaduslik jõukasutus ja vägivald isikute või vara vastu, eesmärgiga hirmutada või sundida valitsust, tsiviilelanikkonda või mistahes selle osa täitma poliitilisi või sotsiaalseid eesmärke.“ FBI käsitleb terrorismi kas kodumaise või

²¹ Bureš, Oldřich. EU counterterrorism policy: a paper tiger? Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 8-9;

²² Bureš, Oldřich. EU counterterrorism policy: a paper tiger? Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 9;

²³ Hoffmann, Bruce. Inside Terrorism. New York: Columbia University Press, 2006, lk 30-31;

²⁴ Kondrasuk, Jack N. A US view of terrorism. Disaster Prevention and Management (2005), Vol. 14 Issue 5 (2005), lk 644 – 656.

rahvusvahelise terrorismina, sõltuvalt terroristliku organisatsiooni päritolust, baasist ja eesmärkidest.²⁵

Nii rahvusvaheline kui ka kodumaine terrorism defineeriti patrioodiseaduses kui „vägivaldsed teod või teod, mis ohustavad inimelu“, mis rikuvad Ameerika Ühendriikide seadusi ja „mis on toime pandud ilmse kavatsusega hirmutada või sundida tsiviilelanikkonda, või mõjutada valitsuse poliitikat hirmutamise ja sundusega, või mõjutada valitsuse juhtimist massihävituse, atentaadi, või inimrööviga.“ Tingimust, et terroriaktil on religioossed või poliitilised motiivid, ei kasutatud. Pigem oli tähelepanu koondatud katsetele sundida valitsusi või hirmutada elanikkonda.²⁶

Ameerika Ühendriikide kaitseministeeriumi määratluse kohaselt on terrorism ebaseadusliku vägivalla kaalutletud kasutamine või ebaseadusliku vägivallaga ähvardamine sisendamaks hirmu; kavatsusega sundida või hirmutada valitsusi või ühiskondi eesmärkide taotlemisel, mis on tavaliselt poliitilised, religioossed või ideoloogilised.²⁷ Ameerika Ühendriikide 2002. aastal valminud riikliku julgeoleku strateegias käsitletakse terrorismina ettekavatsetud, poliitiliselt motiveeritud vägivalda, mis on toime pandud süütute vastu.²⁸

²⁵ U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation. Terrorism 2002-2005. lk 4-5;

²⁶ Roach, Kent. The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 180-181;

²⁷ Hoffmann, Bruce. Inside Terrorism. New York: Columbia University Press, 2006, lk 30-31;

²⁸ President of the United States. National Security Strategy of the United States of America. September, 2002, lk 5.

2. Terrorismivastane võitlus Euroopa Liidus

2.1 Euroopa Liit enne 11. septembrit 2001

Enne 11. septembril 2001. a Maailma Kaubanduskeskust ja Pentagoni tabanud rünnakuid ei olnud terrorism Euroopa Liidu päevakorras kuigi olulisel kohal ja puudus ka selge terrorismivastane poliitika. Kuigi esines intensiivse riigisisese (nt IRA, ETA, Punased Brigaadid jt) ja rahvusvahelise (nt Palestiina Vabastusorganisatsioon) terroristliku tegevuse perioode, oli kuni 11. septembrini 2001 Euroopa Liidus ootel suhteliselt vähe terrorismivastaseid algatusi ja rõhk oli pigem liikmesriikide vahelistel kahe- või mitmepoolsetel suhetel, mis puudutasid üksikuid küsimusi.²⁹

Viimase 30 aasta jooksul on nii Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Hispaania kui ka Ühendkuningriik kannatanud poliitilise vägivalla käes. Kuid niinimetatud *vana terrorism* erineb oluliselt sellest, millega Ameerika Ühendriigid ootamatult vastamisi seisid. Aja möödudes hakkasid need erinevused murendama seda kõikehõlmavat ühtsust, mis oli tekkinud vahetult pärast 11. septembrit. Mitte kuskil mujal ei olnud need erinevused Euroopa ja Ameerika kogemuste vahel selgemad, kui riigisisese julgeoleku valdkonnas. Isegi kui Washington võitles uute kaitsemeetmete vastuvõtmise eest, ei kiirustanud Euroopa valitsusvõimud karmistama oma immigratsioonipoliitikaid või täiustama piiride julgeolekut.³⁰

Samal ajal kui mõnede Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks ei ole terrorismis midagi uut, tähendab see paljudele liikmesriikidele suhteliselt uudset julgeolekuohtu. Ainult kuues Euroopa Liidu liikmesriigis – Hispaania, Prantsusmaa, Kreeka, Itaalia ja Ühendkuningriik – on alates 1968. aastast toime pandud peaaegu 90% kõigist Euroopa Liidus aset leidnud terroriaktidest.³¹

Üheks otsustavamaks erinevuseks Ameerika ja Euroopa terrorismiga seotud kogemuste vahel – mis ühtlasi aitab selgitada erinevaid lähenemisi terrorismiga võitlemisel – on kogetud vägivalla liik ja tase. Suurem osa etnilisi ja natsionalistlikke terroriste Euroopas on kasutanud mõõduka vägivalla strateegiat, mis on võimaldanud selliste terroristlike organisatsioonidega (IRA, ETA) läbirääkimisi pidada. Mis omakorda tähendas, et mitmeid selliseid rühmitusi oli võimalik taltsutada poliitiliste vahenditega ja paljud Euroopa terroristid olid avatud

²⁹ Bureš, Oldřich. EU counterterrorism policy: a paper tiger? Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 62;

³⁰ Stevenson, Jonathan. How Europe and America Defend Themselves. Foreign Affairs (2003), Vol. 82, No.2, March/April, 75-90, lk 75;

³¹ Bureš, Oldřich. EU counterterrorism policy: a paper tiger? Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 32.

läbirääkimistele, vahetule konflikti lahendamisele ja muudele kokkuleppevormidele. 1970ndatel ja 1980ndatel tõstis Euroopas pead rahvusvaheliste terrorirühmituste (Palestiina Vabastusorganisatsioon ja Hezbollah) vägivald, mis tõestas, et Euroopa traditsioonilised reaktsioonid terrorismile olid ebapiisavad. Erinevalt siiski Al-Qaedast, püüdsid neist terroristidest vähesed nõrgestada valitsusi või värvata suurt hulka liikmeid. Al-Qaeda esindab rahvusülest ohtu, mis on väga erinev sellest, mida kujutavad endast IRA või uuemad rühmitused (nt Hamas). Al-Qaedal on potentsiaalselt tuhandeid liikmeid ja mitte mingisugust huvi Ameerika Ühendriikide või selle liitlastega kauplemiseks.³²

2.2 Euroopa Liidu reaktsioon 11. septembri rünnakutele

Viis päeva enne terroristlike rünnakuid Ameerika Ühendriikides, 5. septembril 2001 võttis Euroopa Parlament, pidades silmas Euroopa Liidu äärmist aeglust terrorismivastases võitluses, vastu resolutsiooni, milles kutsuti Euroopa Liidu Nõukogu vastu võtma kahte raamotsust: 1) standardida Euroopa Liidu tasandil terrorismi määratlus ja vastavad karistused; 2) töötada välja Euroopa vahistamismäärus ja menetlused kahtlusaluste üleandmiseks ning kaotada liikmesriikide vahelt formaalsed väljaandmismenetlused.³³

Reageerides küllaltki kiiresti sündmustele Ameerika Ühendriikides, asus Euroopa Liit looma kollektiivset terrorismi definitsiooni ja põhjalikult üle vaatama oma väljaandmise korraldusi, valmistades osana laiemast terrorismivastasest tegevusest ette uut Euroopa vahistamismäärust. Vahetult peale 11. septembrit hakkas Euroopa Liit koostama ka avalikke terrorismiarengute hinnanguid liikmesriikide kohta.³⁴

17. septembril 2001 otsustas Euroopa Komisjon kiirendada 1999. aastast ettevalmistamisel olevate Euroopa vahistamismääruse ja terrorismi raamotsuse vastuvõtmist, mis pidid saama Euroopa Liidu terrorismivastase võitluse keskseteks meetmeteks.³⁵ 11. septembri terrorirünnakud Ameerika Ühendriikides olid n-ö katalüsaatoriks, mis kiirendasid Euroopa Parlamendi ja Euroopa Ülemkogu antud soovitude rakendamist. Sellest alates on terrorismivastane võitlus olnud nii liikmesriikide kui ka Euroopa Liidu ja selle institutsioonide

³² Stevenson, Jonathan. How Europe and America Defend Themselves. Foreign Affairs (2003), Vol. 82, No.2, March/April, 75-90, lk 76-77;

³³ Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni avalik seminar. Terrorism – kuritegevus rahvusvahelise kriminaalkohtu jurisdiktsioonis? Brüssel, 2005;

³⁴ Brown, David. The European Union, Counter Terrorism and Police Co-operation, 1992-2007: Unsteady Foundations? New York: Manchester University Press, 2010;

³⁵ Bureš, Oldřich. EU counterterrorism policy: a paper tiger? Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 63-64.

jaoks üks tähtsamaid prioriteete. 21. septembril 2001 peeti Euroopa Ülemkogu erakorraline kohtumine ja võeti vastu terrorismivastase võitluse esialgne tegevuskava.³⁶

Euroopa Liidu terrorismivastase võitluse raamotsuse osas jõuti poliitilise kokkuleppeni 2001. aasta detsembris. Raamotsuses määratleti terroriaktid, lähtudes: (1) tegevuse kontekstist; (2) tegevuse eesmärgist; ja (3) toime pandud aktidest.³⁷

2.3 Terrorismivastase võitluse raamistik

Pärast 11. septembri 2001 sündmusi võttis Euroopa Liit vastu raamistiku selle kohta, kuidas veelgi efektiivsemalt võidelda terrorismiga. Justiits- ja siseasjade nõukogu kohtus 20. septembril 2001, leppides kokku terrorismivastase võitluse meetmete paketi. Need kiideti heaks 21. septembril 2001 Euroopa Ülemkogu erakorralisel istungil, kus algatati ambitsioonikas „Terrorismivastase võitluse tegevuskava“. Selle nurgakivideks olid *tihe koostöö kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide vahel ning liidu kõiki poliitikaid hõlmava koordineeritud ja interdistsiplinaarse lähenemise vastuvõtmine*.³⁸

Selles dokumendis kutsuti üles võtma vastu meetmeid järgmistes valdkondades:

- politsei- ja õigusosalase koostöö suurendamine;
- rahvusvaheliste õiguskaitseinstrumentide väljatöötamine;
- õhutusvalisuse tugevdamine;
- Euroopa Liidu globaalse tegevuse koordineerimine.³⁹

Terrorismivastase võitluse tegevuskava sidus kõik liikmesriigid olulisel määral pikaajalise terrorismivastase strateegiaga, mis tähendas ühtlasi seda, et Euroopa Liidu vahetuvatele presidendiametitele ei jäetud enam võimalust muuta terrorismivastase võitluse tegevuskava ainuüksi oma riiklikest huvidest lähtudes. Nimetatud meetmed kiideti 4. oktoobril 2001 Euroopa Parlamendis 431 poolthäälega heaks.⁴⁰

Viieteistkümnest Euroopa Liidu liikmesriigist vaid seitsmes oli enne 11. septembrit 2001 kehtiv riiklik terrorismivastane seadusandlus; enamus liikmesriike käsitles terrorismi kui

³⁶ Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni avalik seminar. Terrorism – kuritegevus rahvusvahelise kriminaalkohtu jurisdiktsioonis? Brüssel, 2005;

³⁷ Kaunert, Christian; Zwolski, Kamil. The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, lk 94;

³⁸ Samas, lk 93-94;

³⁹ Bureš, Oldřich. EU counterterrorism policy: a paper tiger? Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 64;

⁴⁰ Samas, lk 64.

kriminaalõiguse mõistes tavapärasest kuritegu, tegemata erilist vahet teo motiividel. Seega oli raamotsuse üks peamisi eesmärke sellised teod eraldi kategoriseerida.⁴¹

13. juunil 2002 võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu raamotsuse terrorismivastase võitluse kohta, mis esimest korda kinnitas Euroopa tasandil terrorismi definitsiooni. Lisaks terroriaktide määratlemisele (Artikkel 1) kirjeldatakse terrorismivastase võitluse raamotsuses ka *struktuurilise* terrorirühmitusega seotud õigusrikkumisi, mis on seotud terrorirühmituse juhtimise või selle tegevuses osalemisega (Artikkel 2), terroristliku tegevusega seotud õigusrikkumistena käsitleti röövimist ja väljapressimist terroriakti toimepanemise eesmärgil (Artikkel 3) ning määratleti õigusrikkumistena terroriaktile üleskutsumine, sellele kihutamine või kaasaaitamine (Artikkel 4). Raamotsusega kehtestati ka karistused, maksimaalpikkusega vähemalt viisteist aastat „terrorirühmituse juhtimise“ ja vähemalt kaheksa aastat „terrorirühmituse tegevuses osalemise, sealhulgas teabe või aineliste vahenditega varustamise või selle rühmituse tegevuse mis tahes viisil rahastamise eest“. Raamotsuse ülejäänud artiklid on seotud vastutuse, jurisdiktsiooni ja ohvrite kaitsega. Liikmesriigid pidid raamotsusest tulenevad kohustused võtma riigisisesse õigusse üle hiljemalt 2002. aasta detsembri lõpuks.⁴²

Terrorismi määratlus hõlmab ka tegevusi, mis võivad kaasa aidata terroriaktidele kolmandates riikides. Seega tagab raamotsus, et terrorismiga seotud õigusrikkumiste eest karistatakse kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides karmimalt, kui tavapärase kriminaalkuritegude eest. Lisaks hinnatakse sanktsioonide raskusastet liikmesriikide vahel vastavalt põhimõttele, et karistused peavad olema nii proportsionaalsed kui ka veenvad. Liikmesriigid on juriidiliselt vastutavad tegutsemise eest juhul, kui terroriaktid leiavad aset nende enda territooriumil või on sooritatud nende enda inimeste vastu. Raamotsus soodustab ka Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide koostööd terrorismivastases võitluses, kuna määratletud õigusrikkumist tunnustatakse nüüd kriminaalkuriteona mõlemal pool Atlandi ookeani.⁴³

Lisaks välistas Euroopa Liit oma kaalutusulatuses *riigi*, märkides, et „käesoleva raamlepinguga ei reguleerita riigi relvajõudude tegevust nende teenistuskohustuste täitmisel“.

⁴¹ Brown, David. *The European Union, Counter Terrorism and Police Co-operation, 1992-2007: Unsteady Foundations?* New York: Manchester University Press, 2010;

⁴² Samas;

⁴³ Kaunert, Christian; Zwolski, Kamil. *The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, lk 94-95.

Selle tulemusena heitis Euroopa Liit kõrvale *riikliku terrorismi* kontseptsiooni, käsitledes terroristlikku tegevust üksnes mitteriiklike rühmituste kontekstis.⁴⁴

2.4 Madridi terrorirünnakute mõju terrorismivastasele võitlusele

11. märtsil 2004, täpselt kaks ja pool aastat pärast 11. septembri rünnakuid Ameerika Ühendriikides, tappis rida plahvatusi Madridis rohkem kui 200 rongireisijat. See esimene Al-Qaedaga seotud terrorirünnak oma kodu pinnal ajendas Euroopa Liidu liikmesriike vaatama üle kõiki seni terrorismivastases võitluses rakendatud meetmeid. Mitmed Euroopa Liidu tasemel koostatud sisearuanded paljastasid, et mitmete peale 11. septembrit 2001 kokku lepitud meetmete rakendamine oli olnud „aeglane, vähene ja ebapiisav“.⁴⁵

Terrorirünnaku järel väljendasid Euroopa Liidu liikmesriigid üksteise suhtes täielikku solidaarsust, mille kinnituseks võeti 25.-26. märtsil 2004 toimunud Euroopa Ülemkogul vastu ühisdeklaratsioon liikmesriikide terrorismivastase solidaarsuse kohta. Deklaratsioonis kinnitati, et kui ühte liikmesriiki tabab terrorirünnak, tegutsevad liikmesriigid solidaarsuse vaimus. Deklaratsiooni sõnastus on tuletatud Euroopa põhiseaduse lepingu solidaarsusklausli põhjal:

Kui liikmesriiki tabab terrorirünnak, tegutsevad liit ja selle liikmesriigid üheskoos solidaarselt. Liit mobiliseerib kõik tema käsutuses olevad vahendid, kaasa arvatud liikmesriikide poolt kättesaadavaks tehtud sõjalised vahendid, selleks et:

- hoida liikmesriikide territooriumil ära terrorismiohtu;
- kaitsta demokraatlikke institutsioone ja tsiviilelanikkonda terrorirünnaku eest;
- terrorirünnaku korral abistada liikmesriiki tema poliitiliste organite taotlusel tema territooriumil.⁴⁶

Vahetult peale 2004. aasta Madridi rünnakuid loodi Euroopa Liidus muude institutsioonide hulgas terrorismivastase võitluse koordinaatori ametikoht, eesmärgiga ühtlustada senist kohati kaootilist otsustusprotsessi.⁴⁷ Siinkohal on oluline märkida, et peale Euroopa liidu

⁴⁴ Brown, David. *The European Union, Counter Terrorism and Police Co-operation, 1992-2007: Unsteady Foundations?* New York: Manchester University Press, 2010;

⁴⁵ Bureš, Oldřich. *EU counterterrorism policy: a paper tiger?* Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 66-67;

⁴⁶ Declaration on combating terrorism. Brussels, 2004;

⁴⁷ Brown, David. *The European Union, Counter Terrorism and Police Co-operation, 1992-2007: Unsteady Foundations?* New York: Manchester University Press, 2010.

terrorismivastase võitluse koordinaatori ei oma ükski Euroopa Liidu agentuur ainult terrorismivastast mandaati.⁴⁸

2004. aasta märtsis võttis Euroopa Liidu Nõukogu arvesse varem kõlanud kriitikat ja kinnitas vajadust vaadata üle, mida on Euroopas tehtud terrorismiga võitlemiseks. Nõukogu andis välja ka deklaratsiooni terrorismivastase võitluse kohta, mis kirjeldas Euroopa Liidu seitset strateegilist eesmärki võitluses terrorismiga:

- süvendada rahvusvahelist konsensust ja suurendada rahvusvahelisi jõupingutusi võitluses terrorismiga;
- vähendada terroristide ligipääsu finants- ja muudele majandusressurssidele;
- maksimeerida Euroopa Liidu liikmesriikide ja asutuste võimekust avastada, uurida ja jälitada terroriste ning hoida ära terrorirünnakuid;
- kaitsta rahvusvahelise transpordi julgeolekut ja tagada efektiivsed piirikontrolli süsteemid;
- suurendada Euroopa Liidu ja liikmesriikide võimekust tulla toime terrorirünnaku tagajärgedega;
- adresseerida tegureid, mis aitavad kaasa terrorismi toetamisele ja terroristide värbamisele;
- Euroopa Liidu välissuhete kaudu suunata tegevusi kolmandates riikides, kus terrorismivastane võimekus vajab suurendamist.⁴⁹

Neist viimased kaks punkti viitavad terrorismi algpõhjuste ja radikaliseerumise vastu võitlemise rõhutamisele, seda nii Euroopa Liidu sees kui ka globaalselt. Praktikas oli enne Londoni terrorirünnakuid selles valdkonnas siiski vähe saavutatud. Liikmesriigid leppisid kokku mitmeid algatusi, sealhulgas vajaduses tõhustada piirikontrolli, reageerimise juhtimist, õiguslast koostööd ja infovahetust. Kokkuleppele jõuti ka Euroopa Liidu situatsioonikeskuse (SitCen) asutamises, mis pidi hakkama koosnema liikmesriikide sise- ja välisluure agentuuride analüütikutest ning koostama terrorismivastase tegevusega seotud luureülevaateid.⁵⁰

⁴⁸ Bureš, Oldřich. EU counterterrorism policy: a paper tiger? Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 5;

⁴⁹ Bureš, Oldřich. EU counterterrorism policy: a paper tiger? Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 68-69;

⁵⁰ Samas, lk 68-69.

Euroopa Ülemkogu kohtumisel Haagis 2004. aasta novembris arutasid Euroopa Liidu liikmesriigid, kuidas järgida 1999. aastal Tampere kinnitatud ambitsioonikat viieaastast tegevuskava, et muuta Euroopa Liit tõeliseks vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevaks alaks. Euroopa Komisjon esitas Haagi programmi (2004-2009) prioriteetid detailsemalt 2005. aasta mais, kui algatati viieaastane vabaduse, turvalisuse ja õiguse tegevuskava. See sisaldas endas detailseid ettepanekuid Euroopa Liidu tegevuste kohta terrorismi, migratsiooni juhtimise, viisapoliitika, asüüli, privaatsuse ja julgeoleku, organiseeritud kuritegevusega võitlemise ja kriminaalõiguse vallas.⁵¹

Kõike arvestades ei õnnestunud siiski ei Haagi programmi, deklaratsiooni ega tegevuskavaga tagada selget strateegilist juhtimist Euroopa Liidu terrorismivastastes jõupingutustes. Pikast 175 meetmega nimekirjast olid vaid 57 mõnevõrra uued ja 27 neist ei olnud piiritletud vaid terrorismiga. Sellisena oli Euroopa Liidu reageerimine terrorismile pärast 11. septembrit 2001 oma olemuselt jätkuvalt suuresti *ad hoc* ja passiivne.⁵²

2.5 Londoni terrorirünnakute mõju terrorismivastasele võitlusele

7. juulil 2005 sai Londonist teine Euroopa pealinn, mida tabas suurem terrorirünnak alates 2001. aastast. Rünnakud kinnitasid kahtlemata seda, et islamiterrorismi oht Euroopa Liidus on reaalne. Esimest korda Euroopas sooritasid kodumaised terroristid – noored britid – enesetapurünnakud. Londoni rünnakud muutsid oluliselt terrorismiohu tajumist Euroopas, Al-Qaedalt liikus fookus nüüd kodumaisele terrorismile, mis oli Euroopa Liidu sisese radikaliseerumisprotsessi ja terroristide värbamise tulemus.⁵³

Euroopa Liidu liikmesriigid reageerisid rünnakutele Euroopa Liidu Nõukogu deklaratsiooniga, milles nad kordasid vajadust kiirendada Euroopa Liidu terrorismivastase võitluse tegevuskava järk-järgulist rakendamist. 2005. aasta detsembris võeti vastu uus Euroopa Liidu terrorismivastane strateegia, milles esitati neli peamist eesmärki: 1) hoida ära uusi terroristide värbamisi; 2) paremini kaitsta potentsiaalseid sihtmärke; 3) jälitada ja uurida olemasolevate terrorivõrgustike liikmeid; 4) parandada terrorirünnakutele reageerimise võimekust ja nende tagajärgedega tegelemist. Kõigi nimetatud nelja eesmärgi jaoks koostati

⁵¹ Samas, lk 69-70;

⁵² Samas, lk 71;

⁵³ Samas, lk 71.

nimekiri võtmeprioriteetidest ja uuendatud Euroopa Liidu terrorismivastase võitluse tegevuskava sisaldas nüüd rohkem kui 200 spetsiaalset meetet.⁵⁴

2005. aasta Euroopa Liidu julgeoleku strateegiale oli eeskujuks Ühendkuningriigi riiklik terrorismivastane strateegia, mille neli sammast on: tõkestamine, jälitustegevus, kaitse ja valmisolek. See peegeldas arusaamist, et repressiivsete terrorismivastaste meetmetega peavad kaasnema tõkestavad meetmed, mis tõid esile terrorismi radikaliseerumise, terrorismile õhutamise ja selleks värbamise olulisuse Euroopa Liidu liikmesriikides. Vastavalt kriitikale tuli strateegia liiga hilja ja selle neli sammast olid kõigest Madridi järgse deklaratsiooni seitsme strateegilise eesmärgi ümbersõnastused. Strateegia ei viidanud sellele, millised poliitikad on Euroopa Liidu terrorismivastases võitluses kõige tähtsamad. See võib selgitada, miks strateegiale järgnesid enam kohandatud poliitikadokumendid, nagu näiteks 2004. aasta Euroopa Liidu terrorismi rahastamise vastu võitlemise strateegia või 2005. aasta radikaliseerumise ja terroristide värbamise vastane strateegia.⁵⁵

2.6 Terrorismivastased meetmed Euroopa Liidus

2001. aastal Ameerika Ühendriikides ning 2004. aastal Madridis ja 2005. aastal Londonis toimunud terrorirünnakute tulemusena on Euroopa Liit oluliselt laiendanud oma terrorismivastast tegevusvaldkonda. Euroopa Liidu tegevuse ulatust selles valdkonnas demonstreerib kõige paremini 2005. aasta terrorismivastane strateegia, mis põhineb neljal sambal: 1) ennetus; 2) kaitse; 3) jälitustegevus; ja 4) reageerimine.⁵⁶

Strateegias on ennetamise all peetud silmas tegelemist terrorismi põhjustega rohujuure tasandil, eesmärgiga tuvastada need faktorid, mis võivad viia isikute radikaliseerumise ja värbamiseni nii Euroopa Liidus kui ka rahvusvahelisel tasandil. Strateegia teise samba peamised kaitstavad objektid on infrastruktuur ja elanikkond. Kaitse peamine eesmärk on vähendada nimetatud objektide haavatavust, tugevdades julgeolekut piiridel, transpordis ja kriitilise infrastruktuuri osas. Kolmanda samba peamine tegevus on terroristide piiriülene jälitamine ja nende suhtes juurdluse teostamine, eesmärgiga takistada terrorismi planeerimist, lõhkuda toetusvõrgustikke, ära lõigata rahastamisallikad ning tuua terroristid kohtu ette.

⁵⁴ Bureš, Oldřich. EU counterterrorism policy: a paper tiger? Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 71-72;

⁵⁵ Samas, lk 72-73;

⁵⁶ Brown, David. The European Union, Counter Terrorism and Police Co-operation, 1992-2007: Unsteady Foundations? New York: Manchester University Press, 2010.

Reageerimine ehk strateegia neljas samm tähendab valmisolekut terrorirünnakute tagajärgedega toimetulemiseks ja nende minimeerimiseks.⁵⁷

Paberil on Euroopa Liidu 11. septembri järgne terrorismivastane poliitika muljetavaldav. Vaatamata suhteliselt piiratud pädevustele võidelda terrorismiga riikideüleselt, nimetas Euroopa Komisjon oma 2007. aasta märtsi memorandumis, et vastu on võetud 51 seadusandlikku akti ja esitatud 33 ettepanekut, lisaks on seoses terrorismivastase võitlusega avaldatud 22 teatist ja 21 aruannet. Esimene Euroopa Liidu terrorismivastase võitluse koordinaator Gijs De Vries väitis, et terrorism muudab *Euroopa Liidu rolli ja funktsioneerimist* sedavõrd, kuivõrd suureneb Euroopa Liidu operatiivne roll.⁵⁸

2.6.1 Euroopa vahistamismäärus

Üks kõige otsustavamaid elemente rahvusülese terrorismiga võitlemisel on koostöö väljaandmise vallas, mida on pärast 11. septembrit 2001 radikaalselt muudetud. Vaatamata selle olulisusele, põhines väljaandmine Euroopa Liidu liikmesriikides enne Euroopa vahistamismääruse sisseviimist mitmetel ebatõhusatel rahvusvahelistel konventsioonidel, mis ei omanud Euroopa vahistamismäärusega sarnast seaduslikku jõudu. Euroopa Komisjoni lõplik vahistamismääruse ettepanek oli palju kaugeleulatavam, kui 1999. aasta Euroopa Ülemkogu Tampere kohtumisel kokku lepidi. Formaalne väljaandmine oli esialgselt kavas kaotada vaid süüdimõistetud kurjategijate, aga mitte kahtlusosaluste suhtes, nagu näeb ette Euroopa vahistamismäärus.⁵⁹

Sisuliselt on Euroopa vahistamismäärus ühe Euroopa Liidu liikmesriigi õigusasutuse taotlus, et teine liikmesriik võtaks isiku vahi alla ja annaks ta esimesele liikmesriigile üle kohtu alla andmise või vabadusekaotuse või vabadust piirava meetme täitmiseks. Kõnealuse mehhanismi aluseks on kohtuotsuste vastastikuse tunnustamise põhimõte ja selle eelduseks on otsekontaktid õigusasutuste vahel. Euroopa vahistamismäärus asendab liikmesriikidevahelised pikalevenivad väljaandmismenetlused isikute lihtsustatud üleandmise menetlusega. Liikmesriigi õigusasutuste väljaantud Euroopa vahistamismäärus kehtib kogu Euroopa Liidu territooriumil. Euroopa vahistamismääruse aluseks on Euroopa Liidu liikmesriikide

⁵⁷ Dittrich, Mirjam. *Radicalisation and Recruitment: The EU Response*. The European Union and Terrorism. London: John Harper Publishing, 2007, lk 54-70;

⁵⁸ Bureš, Oldřich. *EU counterterrorism policy: a paper tiger?* Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 1-2.

⁵⁹ Kaunert, Christian; Zwolski, Kamil. *The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, lk 92-93.

kokkulepe, milleks on Euroopa Liidu Nõukogu 13. juuni 2002 raamotsus Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta.⁶⁰

Euroopa vahistamismäärus on eeskujulik oma integratsiooni ulatuselt, mis on saavutatud Euroopa Liidu terrorismivastases tegevuses pärast 11. septembrit 2001. Enne vahistamismääruse vastuvõtmist sõltus liikmesriikide omavaheline väljaandmine mitmetest valitsustevahelistest meetmetest, mis põhinesid rahvusvahelisel õigusel. Euroopa vahistamismäärus on täiesti teist liiki, sellega ei looda rahvusvahelist õigust, vaid pigem rahvusülest või *Euroopa* õigust. Esiteks kaotab Euroopa vahistamismäärus mõiste *väljaandmine* ja asendab selle mõistega *üleandmine*. Üleandmise otsuste menetlemise eest on vastutavad riiklikud õigusasutused, millega kaotatakse poliitiline sekkumine menetlusprotsessi. Teiseks on selle meetme õiguslik mõju Euroopa Õiguskohtu jurisdiktsiooni all, juhul kui liikmesriik on allkirjastanud vastava deklaratsiooni. Kolmandaks kaotab Euroopa vahistamismäärus raskete süütegude puhul topeltkaristatavuse põhimõtte. (*märkus: 32 raske süüteo kategooria puhul, sh terrorism, jäetakse kontrollimata teo topeltkaristatavuse, st käitumist, mille eest üleandmist taotletakse, peetakse kuriteoks nii taotluse esitanud riigis kui ka riigis, kus tagaotsitav isik vahistati*). Kokkuvõtteks võib öelda, et Euroopa vahistamismäärus on *revolutsioon Euroopa väljaandmisõiguses*.⁶¹

2.6.2 Võitlus terrorismi finantseerimise vastu

Alates 11. septembrist 2001 on terrorismivastase võitluse üheks olulisemaks sihtmärgiks muutunud võitlus terrorismi rahastamise vastu. Euroopa Liidu finantssanktsioonid koosnevad kahest peamisest komponendist. Esimene neist hõlmab meetmeid, mis on vastu võetud eesmärgiga külmutada konkreetselt Talibani, Osama bin Ladeni ja temaga seotud ühenduste (näiteks Al-Qaeda) varad. Teine puudutab laiemaid meetmeid, mis tagavad terrorismiga seotud üksikisikute ja üksuste varade külmutamise üldiselt.⁶²

2001. aasta detsembris vastu võetud Euroopa Liidu Nõukogu ühine seisukoht (2001/930/ÜVJP) terrorismivastase võitluse kohta sisaldas mitmeid Euroopa Liidu kavandatavaid meetmeid, sealhulgas nende isikute ja rühmituste rahaliste vahendite, muude finantsvarade ja majandusressurside külmutamist, kes panevad toime või üritavad toime

⁶⁰ Euroopa e-õiguskeskonna portaal, https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-et.do (vaadatud 13.05.2014);

⁶¹ Kaunert, Christian; Zwolski, Kamil. The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, lk 95-96.

⁶² Kaunert, Christian; Zwolski, Kamil. The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, lk 103-104.

panna terroriakte või kes osalevad terroriaktide toimepanekus või aitavad kaasa nende toimepanekule Euroopa Liidu territooriumil. Samal ajal vastu võetud Euroopa Liidu Nõukogu ühine seisukoht (2001/931/ÜVJP) terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta sisaldas rohkem spetsiifilisi meetmeid terrorismiga võitlemiseks. Lisaks nõuti seal liikmesriikidelt kohtu ja politsei koostöö tugevdamist nii rahvusvaheliste kui ka kodumaiste (st Euroopa Liidu) terroristide suhtes. Ühise seisukoha lisas esitati terrorismiga seotud isikute, rühmituste ja üksuste nimekiri, mille esimeses versioonis oli 29 isikut ning 13 rühmitust ja üksust. Lisaks viidati ühises seisukohas sellele, et loendis sisalduvate isikute ja üksuste nimed vaadatakse läbi korrapäraselt ja vähemalt iga kuue kuu tagant.⁶³

Euroopa Liidu Nõukogu määruses (EÜ) nr 2580/2001 (teatavate isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangute kohta terrorismivastaseks võitluseks) defineeriti külmutatavad ressursid ja varad ning kehtestati detailne külmutamisprotseduur. Nimetatud määrusega seotud otsuses (2001/927/EÜ) nimetati isikud, rühmitused ja ühendused, kelle suhtes eelmainitud määrus kehtib.⁶⁴

Terroristide varade külmutamise korra väljatöötamisel on Euroopa Liit lähtunud ÜRO vastavatest sanktsioonidest. Euroopa Liidu Nõukogu ühine seisukoht (2001/154/ÜVJP), mis oli spetsiaalselt suunatud Osama bin Ladeni ja temaga seotud ühenduste varade ja ressursside külmutamisele, võeti vastu peamiselt selleks, et tagada ÜRO resolutsiooni 1333 rakendamine. Viimane sätestas, et kõik ÜRO liikmesriigid peaksid külmutama Osama bin Ladeni ja temaga seotud isikute ja ühenduste varad ning kindlustama, et neil puudub ligipääs igasugustele muudele varadele ja ressurssidele.⁶⁵

Seega on tähelepanuväärne, et Euroopa Liidu varade külmutamise meetmed, mis on seotud bin Ladeni ja temaga seotud ühendustega, põhinevad otseselt ja täielikult ÜRO sanktsioonikomitee koostatud nimekirjal, mille Euroopa Liit on aktsepteerinud ilma ühegi muudatuseta. See on eriti silmatorkav, arvestades karmi kriitikat ÜRO sanktsioonikomitee töö suhtes – mis on tuntud ka kui *1267 Komitee* – eriti kahtlusaluste terroristide nimekirja arvamise ja sealt väljaarvamise läbipaistmatuse osas.⁶⁶

Euroopa Liidu finantssanktsioonide teine komponent – meetmed, mis tagavad terrorismiga seotud üksikisikute ja üksuste varade külmutamise üldiselt – põhineb samuti Euroopa Liidu

⁶³ Samas, lk 104-105;

⁶⁴ Samas, lk 105;

⁶⁵ Samas, lk 105;

⁶⁶ Samas, lk 105-106.

valmisolekul joonduda ÜRO sanktsioonide järgi. 27. detsembri 2001 Euroopa Nõukogu ühine seisukoht (2001/931/ÜVJP) võeti vastu spetsiaalselt ÜRO resolutsiooni 1373 rakendamise eesmärgil, mis omakorda oli vastu võetud 28. septembril 2001. Nimetatud resolutsioon, mida kirjeldati kui ÜRO terrorismivastaste jõupingutuste nurgakivi, nõuab kõigilt ÜRO liikmesriikidelt oma terrorismivastaste poliitikate erinevate aspektide tugevdamist, jättes sealjuures termini *terrorism* defineerimata.⁶⁷

2.6.3 Euroopa Liidu julgeolekustrateegiad

12. detsembril 2003 kiideti Brüsselis heaks Euroopa julgeolekustrateegia „Turvaline Euroopa paremas maailmas“, kus peamiste ohtudena Euroopa julgeolekule nimetatakse terrorismi, massihävitusrelvade levikut, piirkondlikke konflikte, läbikukkunud riike ja organiseeritud kuritegevust. Euroopa Liidu julgeoleku kaitsmiseks ja väärtuste edendamiseks on püstitatud kolm strateegilist eesmärki: võitlemine ohtude vastu, turvalisuse tugevdamine Euroopa Liidu naabruses ja tõhusal mitmepoolsusel põhinev rahvusvaheline kord. Strateegias rõhutatakse Ameerika Ühendriikide äärmiselt olulist rolli Euroopa integratsioonis ja Euroopa turvalisuse tagamisel, eelkõige NATO kaudu, ning ÜRO Julgeolekunõukogu põhivastutust rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise eest.⁶⁸

Terrorismi kui peamist uut julgeolekuohtu kirjeldatakse Euroopa julgeolekustrateegias järgmiselt: „Kõige viimane terrorismilaine on oma ulatuselt ülemaailmne ning seotud vägivaldse religioosse äärmuslusega. /--/ Euroopa on sellisele terrorismile nii sihtmärgiks kui ka baasiks: Euroopa riigid on sihtmärkideks ning neid on rünnatud. Al-Qaeda üksuste logistikabaase on avastatud Ühendkuningriigis, Itaalias, Saksamaal, Hispaanias ja Belgias. Euroopa kooskõlastatud tegevus on hädavajalik.“⁶⁹

Viis aastat pärast Euroopa julgeoleku strateegia vastuvõtmist kiideti 11.-12. detsembril 2008 toimunud Euroopa Ülemkogul heaks Euroopa julgeoleku strateegia rakendamise aruanne „Julgeoleku tagamine muutuv maailmas“, milles analüüsiti, kuidas strateegia on tegelikkuses toiminud ja mida tuleks teha selle rakendamise parandamiseks. Lihtsustatud on piiriüleste uurimistoimingute läbiviimist ja süüdistuse esitamise koordineerimist. Laiaulatuslikum tegevus Euroopa Liidu naaberriikides viis 2008. aasta juulis Vahemere Liidu käivitamiseni, mis on andnud uue poliitilise tõuke ka julgeolekuohtude, nagu terrorism,

⁶⁷ Samas, lk 106.

⁶⁸ Euroopa Liidu Nõukogu. Euroopa julgeolekustrateegia: turvaline Euroopa paremas maailmas. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2003;

⁶⁹ Samas.

käsitlemiseks. Kuigi kesksel kohal on riigisisene tegevus, oli terrorismivastase tegevuse koordinaatori nimetamine Euroopa tasandil tähtis samm.⁷⁰

Dokumendis märgitakse, et Euroopa Liidus on tehtud palju, et kaitsta oma ühiskonda terrorismi eest, kuid terrorism Euroopas ja kogu maailmas on endiselt suureks ohuks inimeste elule. Loetletud on ka valdkonnad, mida tuleks tugevdada ning edasi arendada:

- tugevdada tuleb eelkõige keemilisi, radioloogilisi, bioloogilisi ja tuumamaterjale kasutades läbi viidud ulatusliku terrorirünnaku käsitlemise koordineerimise korda;
- tuleb jätkata tööd terrorismi rahastamise küsimusega;
- tuleb teha rohkem tööd terrorismi radikaliseerumise ja terroristide värbamise tõkestamiseks, tegeledes äärmuslike ideoloogiate ja diskrimineerimisvastase võitlusega;
- veelgi tuleb tugevdada terrorismivastast partnerlust Ameerika Ühendriikidega, sealhulgas andmevahetuse ja -kaitse valdkonnas;
- Euroopa Liit peaks toetama mitmepoolseid jõupingutusi peamiselt ÜRO-s.⁷¹

Ühelt poolt on Euroopa Liitu iseloomustatud kui *pabertiigrit* ja seega ebaefektiivset terrorismivastases protsessis osalejat. Teisalt tuuakse välja, et alates 11. septembrist 2001 on Euroopa Liit astunud suuri samme lõimumise ja liikmesriikide koostöö suurendamise suunas. Siiski, Euroopa Liidul puudub *standardne* valitsus riikideüleisel tasandil, kõigi vajalike volituste ja kompetentsidega, mis on omased tavapärasele valitsusele; tegemist ei ole föderaalse Euroopa riigiga. See tähendab *a priori*, et Euroopa Liidu institutsioonidelt ei saagi eeldada olulise juhtrolli võtmist terrorismivastases võitluses.⁷²

⁷⁰ (Euroopa Liidu Nõukogu. Euroopa julgeolekustrateegia: turvaline Euroopa paremas maailmas. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2009);

⁷¹ Samas.

⁷² Kaunert, Christian; Zwolski, Kamil. The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, lk 90.

3. Terrorismivastane võitlus Ameerika Ühendriikides

3.1 Ameerika Ühendriikide reaktsioon 11. septembri rünnakutele

Enne 1996. aastat olid Ameerika Ühendriigid keskendunud ameeriklaste kaitsmisele võõrsil. Terrorismi ennetamine oli osa laiemast välispoliitikast ja terrorismi nähti kui välist ohtu, mis puudutab ameeriklasi peamiselt väljaspool koduriiki.⁷³ Reaganist Clintonini rakendasid Ameerika Ühendriigid terrorismile lähenemisel nii õiguskaitset kui ka sõjalist jõudu.⁷⁴ 1998. aasta augustis toimusid terrorirünnakud Ameerika Ühendriikide Keenia ja Tansaania saatkondade vastu ning 2000. aastal terrorirünnak Jeemenis ameeriklaste sõjalaeval USS Cole. Kuigi ka neis rünnakutes hukkus Ameerika kodanikke, oli terrorism Ameerika Ühendriikide jaoks endiselt väline oht.

2001. aasta septembris New Yorgis ja Washingtonis toimunud terrorirünnakud muutsid Ameerika Ühendriike fundamentaalselt. Vahetult peale rünnakuid kuulutas president George W. Bush *sõja terrorismile* ja rääkis ohust Lääne tsivilisatsiooni püsijäämisele. Globaalne sõda terrorismiga sai kiiresti Ameerika Ühendriikide riikliku julgeoleku organiseerimise keskseks printsiibiks.⁷⁵ Ameerika Ühendriikide reaktsiooni 11. septembri rünnakutele on maailmas palju kritiseeritud, kuid mitte alati mõistetud riigi unikaalse poliitilise ja legaalse kultuuri kontekstis.⁷⁶

Rahvusvaheline kriitika Bushi administratsiooni sisejulgeoleku- ja terrorismivastase poliitika aadressil on ajendatud mitte ainult selle sisust, vaid ka poliitika esitamise viisist. Ameerika Ühendriikide 2001. aasta septembri järgne jõuline hoiak oli tõenäoliselt vältimatu, ja seda vähemalt kahel põhjusel:

- 1) ulatuslik riigisisene trauma, mille tekitasid rünnakud New Yorgile ja Washingtonile;
- 2) tõsiasi, et Ameerika Ühendriikide käsutuses on kaugelt rohkem kõva jõudu kui ühelgi teisel riigil maailmas (Ameerika Ühendriikide sõjaline eelarve moodustab peaaegu poole kõigist globaalsetest militaarkulutustest).⁷⁷

⁷³ Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 167;

⁷⁴ Samas, lk 169;

⁷⁵ Cameron, Fraser. *Transatlantic Relations and Terrorism. The European Union and Terrorism*. London: John Harper Publishing, 2007, lk 124-144;

⁷⁶ Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 161;

⁷⁷ Hammond, Andrew. *Two countries divided by a common threat? International perceptions of US and UK counter-terrorism and homeland security responses to the post-September 2001 threat Environment*. *Place Branding & Public Diplomacy* (2008), Vol. 4 Issue 3, 218-239, lk 234.

Sõjas terrorismiga on Ameerika Ühendriike iseloomustanud unilateraalne ja militaristlik lähenemine, mida peegeldab *meiega koos või meie vastu* mentaliteet ja mille osas on riikidel olnud valida, kas toetada Ameerika Ühendriike julgeolekuga seotud küsimustes või riskida kõrvalejäämise ja diskrimineerimisega sellistes valdkondades, nagu näiteks kahepoolsed kaubanduskokkulepped.⁷⁸ Laura K. Donohue toob välja, et 11. septembri rünnakutele järgnenud nelja kuu jooksul oli Esindajatekoja esitatud seaduseelnõudest, resolutsioonidest ja muudatusettepanekutest 98% seotud terrorismiga (Senati puhul vastavalt 97%) ning Kongress esitles rohkem kui 450 terrorismiga seotud meetet.⁷⁹

3.2 Ameerika Ühendriikide sisepoliitilised meetmed terrorismivastases võitluses

Ameerika Ühendriikide reageering 11. septembrile oli tuntav paljudes poliitikavaldkondades, muuhulgas väljendus see suurema hulga ressursside suunamises riigisisese kaitse, õiguskaitseorganite ja riikliku julgeolekupoliitika heaks. Kodusel rindel leidis aset põhjalik riigisisese kaitse reorganiseerimine. Terrorismivastase tegevuse planeerimise käsuahel saab riigis alguse presidendist ja jookseb läbi riikliku julgeolekunõukogu, kaasates administratsiooni erinevaid osi, sealhulgas välis-, justiits-, rahandus- ja kaubandusministeeriumist. Üleüldise koordineerimise eesmärgil loodi riigisisese julgeoleku ministri ametikoht, mida asus täitma kuberner Tom Ridge.⁸⁰

3.2.1 Sõjalise jõu kasutamise volitus ja korraldus nr 13224

President George W. Bush andis selge vastuse 11. septembri rünnakutele, deklareerides: „Me oleme sõjas. Toimunud on sõjaline akt, mis on toime pandud terroristide poolt Ameerika Ühendriikide vastu ja me reageerime vastavalt. Minu sõnum igapähele, kes kannab mundrit, on seada end valmis.“ Bushi sõjamudelit jagas ka Ameerika Ühendriikide Kongress. 14. septembril 2001 võttis Senat ilma suurema debatita vastu volituse sõjalise jõu kasutamiseks, mis tagas, et „presidendil on volitus kasutada kogu vajalikku ja kohast jõudu nende riikide, organisatsioonide või isikute vastu, kes kavandasid, volitasid, panid toime või aitasid kaasa terrorirünnakute korraldamisele 11. septembril 2001 või kes varjasid selliseid organisatsioone

⁷⁸ Samas, lk 234.

⁷⁹ Donohue, Laura K. *The cost of counterterrorism: power, politics and liberty*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008, lk 11;

⁸⁰ Cameron, Fraser. *Transatlantic Relations and Terrorism. The European Union and Terrorism*. London: John Harper Publishing, 2007, lk 124-144.

või isikuid, eesmärgiga hoida tulevikus ära selliste riikide, organisatsioonide või isikute Ameerika Ühendriikide vastu suunatud rahvusvahelise terrorismi akte⁸¹.

Senat andis sellega presidendile laiaulatuslikud volitused sõjalise jõu kasutamiseks nii riikide kui ka mitteriiklike rühmituste vastu, mis oli segu kriminaalõiguse (terroriaktide kavandamine, neile kaasaaitamine või nende sooritamine) ja sõja (kogu vajaliku ja kohase jõu kasutamine) kontseptsioonidest. Selle peamine fookus oli jõu kasutamine nende vastu, kes olid vastutavad 11. septembri rünnakute eest ning võimalike tulevaste terrorirünnakute ärahoidmine.⁸² 23. septembril 2001 andis president välja korralduse nr 13224, mille eesmärk oli tõkestada varavahetus ja keelata tehingud isikutega, kes panevad toime, ähvardavad toime panna või toetavad terrorismi. Sellega andis president märku oma kavatsusest kuulutada sõda (poliitilises, mitte konstitutsioonilises kontekstis) ebaseaduslikule terrorismi rahastamisele.⁸³

3.2.2 Patrioodiseadus

Rahvusvahelise kogukonna esialgne reaktsioon 11. septembri terroristlikele rünnakutele ilmnis peamiselt kahel tasandil: 1) sõjaline reaktsioon; 2) ÜRO resolutsioonidele toetuv reaktsioon, mis kutsus üles rakendama terrorismivastaseid seadusi kõigis liikmesriikides. Ameerika Ühendriikid reageerisid sellele sarnaselt ja viidates enesekaitse küsimusele, tulid seadusandjad välja patrioodiseadusega, mis on otsene vastus ülemaailmsele terrorismile ja ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonile 1373. Patrioodiseadus oli järg Kongressi 14. septembri otsusele anda täidesaatvale võimule laialdased volitused terroristide leidmiseks ja hävitamiseks.⁸⁴

342-leheküljeline patrioodiseadus võeti vastu 26. oktoobril 2001, kuid seaduse läbisurumise kiirus ja selle mõnevõrra provokatiivne pealkiri kutsusid esile palju kriitikat Ameerika Ühendriikide esialgse reaktsiooni suhtes 11. septembri rünnakutele. Patrioodiseadusest sai Bushi administratsiooni terrorismile reageerimise sümbol.⁸⁵ Enne 11. septembrit 2001 puudus patrioodiseaduse vastuvõtmiseks vajalik poliitiline tahe, kuid nüüd asus föderaalvõim kiiresti seadust rakendama. Selle eesmärk oli ja on tungida terrorismi organisatoorse masinavärgi keskmesse, mis nõuab nii rahvusvahelist koostööd, muudatusi riigisisises seadusandluses kui

⁸¹ Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 174;

⁸² Samas, lk 174-175;

⁸³ Baldwin, Fletcher N. Jr. *The Rule of Law, Terrorism, and Countermeasures including the USA Patriot Act of 2001*. *Florida Journal of International Law* (2004), Vol 16, 43-87, lk 58;

⁸⁴ Baldwin, Fletcher N. Jr. *The Rule of Law, Terrorism, and Countermeasures including the USA Patriot Act of 2001*. *Florida Journal of International Law* (2004), Vol 16, 43-87, lk 52;

⁸⁵ Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 175-176.

ka piiriülese koostöö tugevdamist.⁸⁶ Seadus oli kavandatud sõjaliste kampaaniate toetamiseks Afganistanis ja mujal ning terroristide ja nende rahastamise vastu võitlemiseks. Viimati nimetatud eesmärk nõudis näiteks pangasaladuse seaduse täielikku ümbertegemist. Patrioodiseaduses esitatakse ühtlasi terrorismi määratlus, võetakse kasutusele laialdased seadusandlikud meetmed sisejulgeoleku tugevdamiseks ning reguleeritakse ka immigratsiooni ja riigipiire puudutavaid küsimusi.⁸⁷

Patrioodiseadusega anti valitsusele märkimisväärsed volitused terrorismiohuga tegelemiseks. Uus seadus, mis põhines suures osas 1995. aasta Oklahoma pommirünnaku järgsetele terrorismivastastele seadustele, andis keskvalitsusele suuremad volitused telefonide pealtkuulamiseks, telefonikõnede ja e-kirjavahetuse salvestuste, meditsiini-, panga-, haridus- ja äriandmeid puudutavate failide konfiskeerimiseks ning isegi kahtluseliste kodude salajaseks läbiotsimiseks. Ameerika Ühendriikide peaprokurör John Ashcroft kaitses seaduseelnõud seisukohaga „me oleme sõjas ja me peame tegema asju teistmoodi“. Lisaks esitati ka ettepanek asutada sõjakohtud, et mõista kohut riigis resideerivate terrorismis kahtlustatavate välismaalaste üle.⁸⁸

Kent Roach tõstatab küsimuse, miks patrioodiseaduse lõplik versioon ei olnud veel karmim ja laiaulatuslikum, kui oleks võinud eeldada 11. septembri põhjustatud rahvusliku trauma taustal. Kongress üldiselt säilitas põhiseaduslikud piirangud ja ei rahuldanud Bushi administratsiooni kõiki nõudmisi sõjalise jõu kasutamise volituse ega patrioodiseaduse osas.⁸⁹ Laura K. Donohue väidab, et patrioodiseadusel oli vahetu ja kaugeleulatuv mõju kodanikuõigustele ning terrorismivastase seadusandluse põhjustatud kahju riigile on märkimisväärselt suurem, kui esialgu paistab.⁹⁰

3.2.2.1 Muudatused välisluure jälitustegevuse seaduses

Patrioodiseadusega muudeti 1978. aasta välisluure jälitustegevuse seadust, mis lubas nüüd vahistamismääruseid välja anda nii kaua, kuni püsis välisluure informatsiooni kogumise *oluline eesmärk*. Enne muudatusi pidi vahistamismääruse väljaandmise aluseks olema informatsiooni kogumise *esmane eesmärk*. *Esmase eesmärgi* muutumine *oluliseks eesmärgiks*

⁸⁶ Baldwin, Fletcher N. Jr. The Rule of Law, Terrorism, and Countermeasures including the USA Patriot Act of 2001. Florida Journal of International Law (2004), Vol 16, 43-87, lk 54;

⁸⁷ Samas, lk 52;

⁸⁸ Cameron, Fraser. Transatlantic Relations and Terrorism. The European Union and Terrorism. London: John Harper Publishing, 2007, lk 124-144;

⁸⁹ Roach, Kent. The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 184.

⁹⁰ Donohue, Laura K. The cost of counterterrorism: power, politics and liberty. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008, lk 3-4.

lubas välisluure kaudu saadud informatsiooni palju kergemini jagada õiguskaitse ametnikega ning kasutada seda süüdistatavate kohtu alla andmiseks. Patrioodiseaduses muudetud välisluure jälitustegevuse toimingud on paljutähendavad ka seetõttu, et kõik need muudatused on suunatud informatsiooni kogumisele *välisluure* ja *välisjõudude* kohta. Terrorismi nähti endiselt kui välisküsimust, mis peegeldab paradoksi, kus riigisisese õiguskorra tagamine on jõuliselt piiratud, samal ajal kui jõu maksmapanek väljaspool Ameerika Ühendriike allub vähestele piirangutele.⁹¹

Ülejäänud seadusemuudatused olid seotud 1978. aasta seaduse kaasajastamisega, sealhulgas e-kirjade läbiotsimise tingimused ja isikute teavitamisega seotud viivitused, kui nad on olnud läbiotsimise subjektiks. Välisluure jälitustegevuse seaduse muudatused patrioodiseaduses kutsusid esile püsiva kriitikalaine kodanikuõiguste ja eraelu puutumatus toetajate seas.⁹² Patrioodiseaduse veel üks vastuoluline osa lubas kolmandatele osapooltele (nt raamatukogud, internetiteenuse pakkujad jms) väljastada salajasi administratiivseid andmepäringuid, mis kohustasid neid üle andma kirjeid terrorismiga seotud juurdluste osas. Kindlustamaks, et uurimisaluseid selles suhtes ei hoiatata, kehtestati seadusega laiaulatuslikud reeglid, mis keelasid kolmandaid osapooli selliste päringute saamisest asjaosalisi teavitada.⁹³

3.2.2.2 Terrorismi finantseerimine

Patrioodiseaduses on suurem tähelepanu koondatud rahvusvahelisele rahapesule ja terrorismi rahastamisele tulenevalt äärmuslikust ohust, mida kaasaegne terrorism endast kujutab infrastruktuurile, riigikaitsele ja rahvusvahelisele majandussüsteemile.⁹⁴

Ameerika Ühendriikide esimeses ÜRO Julgeolekunõukogu terrorismivastasele komiteele esitatud raportis rõhutati terrorismi finantseerimisega seotud seadusandlike ja täidesaatvate meetmete keskset tähtsust seaduses. Sarnaselt teistele terrorismi rahastamise kordadele julgustas patrioodiseadus finantsasutusi esitama kahtlustäratava tegevuse kohta vastavaid raporteid, mis aga tõstatas kahtlused, et sellised asutused võivad tehingute toimumisest raporteerimisel lasta end eksitada klientide võõrapärastest või Lähis-Ida nimedest. Kehtestati

⁹¹ Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2011, 176-177;

⁹² Samas, lk 177;

⁹³ Samas, lk 178;

⁹⁴ Baldwin, Fletcher N. Jr. *The Rule of Law, Terrorism, and Countermeasures including the USA Patriot Act of 2001*. *Florida Journal of International Law* (2004), Vol 16, 43-87, lk 53.

uued kliendituvastamise standardid ja keelati pankadel avaldada oma klientidele teavet selle kohta, millist informatsiooni on nende kohta hangitud.⁹⁵

Sarnaselt teiste riikidega käsitleti terrorismi finantseerimist rahapesu mudeli alusel, vaatamata nimetatud kahe fenomeni fundamentaalsetele erinevustele. Näiteks käsitlevad mitmed sätted 10 000 dollarist suuremate summade impordi keelamist ja raporteerimise korda selliste summade saamise korral, kuigi ka sellest väiksemaid summasid võidakse kasutada terrorismi rahastamiseks. Patrioodiseadusele eelnenud presidendi korralduses nr 13224, mis anti välja kaks nädalat pärast 11. septembri rünnakuid, esitati terroristlike organisatsioonide nimekiri ning külmutati kõik nende varad, sealhulgas humanitaarannetused. Patrioodiseadus võimaldas ka selliste organisatsioonide varade külmutamist, mis olid uurimise all seoses võimaliku terroristliku tegevusega. Kriminaalõiguse traditsiooniliste standardite kohaselt oli salajase tõendusmaterjali kasutamine keelatud, kuid terrorismi rahastamise puhul võttis valitsus suuna selliselt kogutud materjali kasutamise lubamisele ja madalamate standardite rakendamisele tõendusmaterjali kogumisel.⁹⁶

3.2.2.3 Muudatused kriminaalõiguses

Erinevalt mitmetest riikidest, mis 11. septembri sündmuste järel kehtestasid uusi terroristlike kuritegude määratlusi, kriminaliseeriti Ameerika Ühendriikides uute aktidena vaid ühistranspordisüsteemide vastu suunatud terroristlikud rünnakud ning terroristide varjamine või neile varjupaiga andmine. Väiksemad muudatused puudutasid ka juba kehtivat kuritegu terrorismi materiaalse toetamise eest. Terroristliku grupi liikmelisuse kriminaliseerimist ei võimaldanud Ameerika põhiseaduse esimene muudatus, mis muuhulgas kaitseb ühinguvabadust. Seega ei näinud patrioodiseadus ette tõkestavaid areste, uusi kriminaalõiguse protseduure vms.⁹⁷

Kriminaalõiguse aluste muutmisele kõige lähem muudatus puudutas vandemeeste koguga seotud informatsiooni jagamise lihtsustamist. Need sätted lubavad vandemeeste koguga seotud informatsiooni avaldada laiale hulgale föderaalametnikele, sealhulgas immigratsiooni-, riigikaitse- või riikliku julgeoleku töötajatele. Nimetatud muudatusi kritiseeriti kui privaatsust rikkuvaid, kuid neid laiendati järgnevalt ka ametnikele, kes töötavad kohalikul, osariigi ja hõimu tasandil ning välisriikide valitsusametnikele. Sellele vaatamata oli tegemist siiski

⁹⁵ Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 179-180;

⁹⁶ Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 179-180;

⁹⁷ Samas, lk 182.

suhteliselt väheoluliste muudatustega kriminaalõiguses, võttes arvesse muret selle üle, et enne 11. septembrit ei liikunud informatsioon piisavalt.⁹⁸

3.2.2.4 Muudatused immigratsioonivaldkonnas

Seoses ÜRO resolutsiooniga nr 1373, mis kohustab liikmesriike kindlustama, et terroristid ei saaks asüüli, peatati Ameerika Ühendriikides ajutiselt varjupaigataotluste menetlemine ja riiki lubatud pagulaste arv vähenes oluliselt. Kuigi patrioodiseadusega ei kriminaliseeritud mõtteavaldusi ega ühinguid, olid sellised tegevused osa immigratsiooniseadusest. Sarnaselt teiste riikidega kasutati siinkohal immigratsiooniseadust terrorismivastase seadusena, mis lubas piirata õigusi, millega riigi kodanikud poleks nõustunud.⁹⁹

Immigratsioonivaldkonnas on pärast 2001. aasta septembrit rakendatud ettearvatult kõige järsemaid sisejulgeolekuga seotud piiranguid. Selle on tinginud teadmine, et ajavahemikul 1993-2001 Ameerika Ühendriikides toimunud terroriaktides osalenud kõik 48 radikaalset islamisti kasutasid riiki sisenemiseks seaduslikke immigratsioonivõimalusi – üliõpilas-, turismi- ja äriviisasid, rohelisi kaarte, amnestiat ja asüüli.¹⁰⁰ Vahetult peale 11. septembrit peeti immigratsiooniregistri programmide valiku põhjal kinni tuhandeid mittekodanikke, kes olid pärit peamiselt araabia- ja islamimaadest, mida hiljem käsitleti strateegilise veana ja millest loobuti.¹⁰¹

Lisaks Transpordijulgeoleku Administratsiooni loomisele on Ameerika Ühendriikides rakendatud mitmeid immigratsiooniga seotud meetmeid, sealhulgas:

- Läänepoolkera Reisialgatus, mis on vähendanud nende isikuttõendavate dokumentide arvu, millega on võimalik Ameerika Ühendriikidesse siseneda. See on tugevdanud dokumendikontrolli sadamates ja aidanud ennetada valeidentideedi kasutamist;
- Ameerika Ühendriikide külastaja ja immigrandi staatuse indikaatori tehnoloogia, mis kujutab endast saabumiste ja lahkumiste süsteemi ja ühildub välisreisijate saabumis- ja lahkumisandmetega, kontrollides biomeetria abil soovijate lubamist riiki;

⁹⁸ Samas, lk 182;

⁹⁹ Samas, lk 183.

¹⁰⁰ Hammond, Andrew. Two countries divided by a common threat? International perceptions of US and UK counter-terrorism and homeland security responses to the post-September 2001 threat Environment. *Place Branding & Public Diplomacy* (2008), Vol. 4 Issue 3, 218-239, lk 231;

¹⁰¹ Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 162.

- internetipõhine infosüsteem, mis suurendab riigiametnike suutlikkust jälgida ja monitoorida välistudengeid ja vahetusprogramme.¹⁰²

Lisaks ülalkirjeldatud terrorismivastasele tegevusele on Ameerika Ühendriikide administratsioon võtnud tarvitusele mitmeid meetmeid oma välispiiride kindlustamiseks, sealhulgas konteinerite ohutuse algatus, reisijate nimeregistrites sisalduvate andmete kogumine ja biomeetriliste passide kasutuselevõtt.¹⁰³ 2001. aasta novembris tutvustati Ameerika Ühendriikide lennundus- ja transpordijulgeoleku seaduse nõuet, et lennufirmad, mis opereerivad reisilende Ameerika Ühendriikidesse, Ameerika Ühendriikidest või läbi Ameerika Ühendriikide, tagavad Ameerika Ühendriikide võimudele elektroonilise ligipääsu reisijate nimeregistrites sisalduvatele andmetele, sealhulgas reisijate nimed ja aadressid, pangarekviidid, krediitkaardi detailid jms.¹⁰⁴

3.2.2.5 Muudatused sisejulgeoleku- ja luurevaldkonnas

Terrorismivastase võitluse ja sisejulgeoleku kasvanud tähtsust peegeldavad ka muudatused julgeoleku- ja luurevaldkonna ülesehituses. Reformi raskuskese oli sisejulgeoleku ministeeriumi loomine 2002. aasta novembris, mis kujutas endast suurimat muudatust Ameerika Ühendriikide riiklikus julgeolekuaparaadis alates külmast sõjast.¹⁰⁵ 2002. aasta riigisisese julgeoleku seadusega asutatud uus ja ulatuslik riigisisese julgeoleku osakond hõlmas endas 22 agentuuri kokku 170 000 töötajaga. Arengusuund, kus tolli- ja immigratsiooniagentuurid koondatakse julgeolekupõhise osakonna alla, ilmnes ka teistes riikides. Lisaks loodi ka immigratsiooni- ja tolliteenistus, mille esmane prioriteet on tõkestada terroristide sisenemist Ameerika Ühendriikidesse ja mis on oma 20 000 töötajaga FBI järel suuruselt teine uurimisagentuur Ameerika Ühendriikides.¹⁰⁶

Sisejulgeoleku ministeerium on suuruselt kolmas föderaalasutus ja selle katuse alla koondati rohkem kui 20 varem eraldi tegutsenud agentuuri, eesmärgiga parandada üleüldist koordineerimist ja sidusust. Ministeerium on jagatud neljaks direktoraadiks: 1)

¹⁰² Hammond, Andrew. Two countries divided by a common threat? International perceptions of US and UK counter-terrorism and homeland security responses to the post-September 2001 threat Environment. *Place Branding & Public Diplomacy* (2008), Vol. 4 Issue 3, 218-239, lk 231-232;

¹⁰³ Kaunert, Christian; Zwolski, Kamil. *The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, lk 97;

¹⁰⁴ Samas, lk 98;

¹⁰⁵ Hammond, Andrew. Two countries divided by a common threat? International perceptions of US and UK counter-terrorism and homeland security responses to the post-September 2001 threat Environment. *Place Branding & Public Diplomacy* (2008), Vol. 4 Issue 3, 218-239, lk 221-222.

¹⁰⁶ Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 195.

hädaolukordadeks valmisolek ja neile reageerimine; 2) transpordi- ja piirijulgeolek; 3) teadus ja tehnoloogia; 4) teabe analüüs ja infrastruktuuri kaitse (viimane analüüsib nt FBI, CIA, riikliku julgeoleku agentuuri jt edastatavat teavet). 11. septembri terrorirünnakute ja Iraagi sõja taustal paljastunud Ameerika Ühendriikide luure ebaõnnestumised on viinud ka luureteenistuste reorganiseerimiseni, mis on kõige olulisem ümberkorraldus alates 1947. aasta riikliku julgeoleku seadusest. Selle peamine muudatus oli riikliku luure direktori ametkonna loomine 2005. aastal, mille vastutusallas on kõigi luureagentuuride tegevuse koordineerimine ja järelevalve.¹⁰⁷

2001. aastast alates on föderalse julgeoleku- ja luurevaldkonnas loodud veel järgmised üksused:

- Sisejulgeoleku Nõukogu, Riiklik Terrorismivastase Võitluse Keskus ja Riiklik Vastuluure Keskus valdkonna tegevuste juhtimiseks ja planeerimise koordineerimiseks;
- Põhja väejuhatuse (NORTHCOM) – kaitseministeeriumi sõjaline väejuhatuse, mille tähelepanu all on sisejulgeolek ja tsiviilkaitse;
- Föderalse Juurdlubüroo (FBI) riikliku julgeoleku osakond ja justiitsministeeriumi riikliku julgeoleku divisjon, mis ühtlasi viitab sellele, et mõlemad organisatsioonid on seadnud terrorirünnakute ennetamise oma tegevuse kõrgeimaks prioriteediks;
- Transpordi Julgeoleku Administratsioon (sisejulgeoleku ministeeriumi osakond), mille kõrgendatud tähelepanu all on kiirteed, raudteed, bussid, massitransiid, sadamad ja lennujaamad.¹⁰⁸

2004. aastal võeti 11. septembri komisjoni soovitude tulemusena vastu luurereformi ja terrorismi ennetamise seadus. Sellega loodi uus riikliku luure direktori ametikoht, millega koondati ühtse juhtimise alla luurestruktuuride 17 agentuuri, mis olid seni paiknenud laiali relvajõududes ja erinevates valitsusalades. Kuigi riigisisese julgeoleku luureagentuuri ei ole asutatud, on toimunud massiivne luurevõimekuse laiendamine alates 11. septembrist 2001, mis ühe hinnangu kohaselt hõlmab endas 934 föderalse, osariikliku ja kohaliku terrorismivastase organisatsiooni loomist. Suurem osa luureprogramme kuuluvad kaitseministeeriumi ja Pentagoni luureagentuuri haldusalasse, mille töötajate arv on rohkem

¹⁰⁷ Hammond, Andrew. Two countries divided by a common threat? International perceptions of US and UK counter-terrorism and homeland security responses to the post-September 2001 threat Environment. *Place Branding & Public Diplomacy* (2008), Vol. 4 Issue 3, 218-239, lk 221-222;

¹⁰⁸ Samas, lk 222.

kui kahekordistunud (2002. aastal 7500 töötajat; 2010. aastal 16 500 töötajat). Pärast 11. septembrit loodud kaitseministeeriumi Põhja väejuhatas asutas 290 luureohvitseriga mehitatud siseluure kogumise keskused. Kooskõlas täidesaatval võimul ja sõjal põhineva mudeliga on sõjaväeluure osakaal alates 11. septembrist 2001 suurenenud muljetavaldavalt.¹⁰⁹ 2002. ja 2004. aasta reformide fookuses on olnud katsed suurendada valitsuse julgeoleku- ja luurefunktsioonide koordineerimist ja koondamist. Luureparadigma esiletõus, mis väljendub tähelepanu koondamises kahtlusalustele ühendustele ja nende tõkestamisele, on 11. septembri rünnakute oluline tagajärg. Silma torkab, et isegi peale 11. septembrit 2001 ei kaalunud Ameerika Ühendriigid tõsiselt riigisisese tsiviilkaitse luureagentuuri loomist, kuigi olemasolevate luureagentuuride suurused ja eelarved kasvasid muljetavaldavalt. Riigisisese luureagentuuri puudumine sobitub omamoodi hästi mustrisse, kus kodus tuntakse tõsist muret kodanikuõiguste pärast, samal ajal kui välistele terroriohtudele on suunatud peaaegu piiramatud jõud.¹¹⁰

3.2.3 Ameerika Ühendriikide riiklikud julgeolekustrateegiad

2002. aasta septembris esitas Ameerika Ühendriikide president George W. Bush Kongressile riikliku julgeoleku strateegia. Selles terrorismivastase võitluse strateegias on üks pikaajaline eesmärk – efektiivse demokraatia edendamine kogu maailmas – ja neli lühiajalist eesmärki:

- ennetada terroristlike võrgustike rünnakuid;
- keelata massihävitusrelvad paariariikidele ja terroristlikele liitlastele, kes otsivad võimalusi neid kasutada;
- keelata paariariikidel pakkuda varjupaika ja toetada terroriste;
- hoida ära mistahes riigi sattumine terroristide kontrolli alla, mida võidakse kasutada baasina terrorioperatsioonide läbiviimiseks.¹¹¹

2002. aasta julgeoleku strateegias deklareeritakse, et Ameerika Ühendriigid on globaalses sõjas terroristidega. Vaenlane ei ole üksik poliitiline režiim, isik, religioon ega ideoloogia, vaid terrorism – ettekavatsetud, poliitiliselt motiveeritud vägivald, mis on toime pandud

¹⁰⁹ Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 195-196.

¹¹⁰ Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 196-197;

¹¹¹ Hammond, Andrew. Two countries divided by a common threat? International perceptions of US and UK counter-terrorism and homeland security responses to the post-September 2001 threat Environment. *Place Branding & Public Diplomacy* (2008), Vol. 4 Issue 3, 218-239, lk 219-220.

süütute vastu.¹¹² Strateegia määratleb „suurima ohuna, millega meie riik vastamisi seisab“ võimaluse, et terroristide kätte satuvad massihävitusrelvad. Samuti rõhutatakse seal vajadust ennetava jõu ning sellise kontseptsiooni järel, mis kujutaks endast ohtu terrorismile, kuid mida õigusteadlased ja rahvusvahelised juristid pole seni suutnud ette näha. Vaenulikkus rahvusvahelise õiguse suhtes tuli veel selgemalt esile ühes 2005. aasta Pentagoni dokumendis, mis klassifitseeris nii terrorismi kui ka kohtute kasutamist kui *nõrkade strateegiat*. 2002. aasta julgeolekustrateegias deklareeritakse, et Ameerika Ühendriigid „võtavad tarvitusele vajalikke meetmeid tagamaks, et meie jõupingutusi täita globaalseid julgeolekukohustusi ja kaitsta ameeriklasi ei kahjustaks võimalikud juurdlused, uurimised või süüdimõistmine Rahvusvahelises Kriminaalkohtus, mille pädevus ei laiene ameeriklastele ja mida me ei aktsepteeri.“¹¹³

2006. aasta riiklik julgeolekustrateegia demonstreeris suuresti sama fookust: see algas tuttava fraasiga „Ameerika on sõjas. See on sõjaaja riiklik julgeolekustrateegia, mille vajadus on tingitud tõsisest väljakutsest, millega me silmitsi seisame – terrorismi esilekerkimine, mida õhutab vihkamise ja tapmise agressiivne ideoloogia ning mis ilmutas ameeriklastele oma täielikku palet 11. septembril 2001.“¹¹⁴ Strateegia sissejuhatuses rõhutab president Bush, et terrorismi näol ollakse silmitsi tõsise väljakutsega ning strateegias võrreldakse islamiterrorismi 20. sajandil valitsenud kommunismi- ja fašismiohuga, viidates islamiterrorismile kui vägivaldse poliitilise visiooniga totalitaarsele impeeriumile, mis eitab kõiki poliitilisi ja religioosseid vabadusi.¹¹⁵

3.3 Ameerika Ühendriikide välispoliitilised meetmed terrorismivastases võitluses

11. septembri terrorirünnakud kõigutasid maailma võimsaima sõjalise jõu enesekindlust, ajendades pingutama oma sõjalist musklit esmalt Afganistanis (kus ÜRO-l oli keskne poliitiline roll) ja seejärel Iraagis (kus ÜRO lükati Ameerika Ühendriikide poolt kõrvale).¹¹⁶ Ameerika Ühendriikide lähenemine terrorismile põhines nii enne kui ka pärast 11. septembrit

¹¹² President of the United States. National Security Strategy of the United States of America. September, 2002.

¹¹³ Roach, Kent. The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 233-234.

¹¹⁴ Roach, Kent. The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 235;

¹¹⁵ Hammond, Andrew. Two countries divided by a common threat? International perceptions of US and UK counter-terrorism and homeland security responses to the post-September 2001 threat Environment. Place Branding & Public Diplomacy (2008), Vol. 4 Issue 3, lk 218-239;

¹¹⁶ Malone, David M. The International Struggle Over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980-2005. Oxford: Oxford University Press, 2007.

2001 sageli sõjamudelil, osaliselt seetõttu, et kogemused terrorismiga leidsid aset peamiselt väljaspool Ameerika Ühendriike.¹¹⁷

3.3.1 Sõjategevus Afganistanis ja ennetav enesekaitse

Vastusena 11.septembri terrorirünnakutele kuulutas president George W. Bush 20. septembril 2001 Kongressi ees välja terrorismivastase sõja. Samal päeval esitasid Ameerika Ühendriigid Talibanile ultimaatumi, nõudes Al-Qaeda liidrite väljaandmist, kõigi vangistatud välismaalaste vabastamist, kõigi terroristide laagrite kohest sulgemist, kõigi terroristide ja nende toetajate väljaandmist ning Ameerika Ühendriikidele ligipääsu võimaldamist kõigile terroristide laagritele nende inspekteerimiseks. Taliban lükkas ultimaatumi päev hiljem tagasi väitega, et puuduvad tõendid Al-Qaeda seotuse kohta terroriaktidega. Ameerika Ühendriigid ei toetanud hilisemaid Talibani poolt välja pakutud võimalusi Al-Qaeda liidrite üle kohtupidamiseks kolmandates riikides.¹¹⁸

7. oktoobril 2001 alustasid Ameerika Ühendriigid sõjalist operatsiooni „Kestev vabadus“, mille raskuspunkt asus Afganistanis ja kus algul tegutseti koos Ühendkuningriigi ja Põhjaalliansi vägedega. Suhteliselt vähese sõjalise pingutusega tõrjuti Taliban võimult ja asendati Ahmed Karzai juhitud demokraatliku režiimiga. Afganistani sõjas osalev rahvusvaheline koalitsioon on aja jooksul laienenud, ÜRO mandaadiga rahvusvaheliste julgeolekujõudude ISAF tegevust juhib NATO, samas tegutsevad USA relvajõud Afganistanis ISAF-ist eraldi. Konflikti tulemusena Talibani režiim küll kukutati, kuid seda organisatsiooni hävitada ei ole õnnestunud.¹¹⁹

Rahvusvaheline kogukond pidas võimalikuks relvastatud rünnaku pärinemist mitteriiklikult rühmituselt ja suhtus järgnenud sõjalisse operatsiooni Afganistanis soosivalt. Kaks peamist operatsioonis osalejat, Ameerika Ühendriigid ja Ühendkuningriik, kinnitasid ÜRO Julgeolekunõukogule, et teostavad Afganistanis enesekaitset. Julgeolekunõukogu ei volitanud Ameerika Ühendriike ega nende liitlasi kasutama relvastatud jõudu, kuid tunnustas ja taaskinnitas vahetult 11. septembri 2001 rünnakute järel vastuvõetud kahe resolutsiooni preambulas selgesõnaliselt õigust enesekaitsele.¹²⁰

¹¹⁷ Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 164-165;

¹¹⁸ Mändmaa, Kalev. *Tavarelvaheldatus suurriikide julgeolekupoliitika instrumendina külma sõja järel: USA, Venemaa ja Hiina näitel*. Tartu, 2008;

¹¹⁹ Samas.

¹²⁰ Värk, René. *Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest terroristlike mitteriiklike rühmituste kontekstis*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011.

Ameerika Ühendriigid ja nende liitlased väitsid korduvalt, et 11. septembril toimunud rünnakud olid osa rünnakute seerias, mis algas Maailma Kaubanduskeskuse esimese rünnakuga 1993. a ning jätkus Nairobis, Dar es Salaamis ja Jeemeni rannikul. NATO liitlastele esitati veenvaid tõendeid, et tulemas on uued rünnakud. Uutele relvastatud rünnakutele viidati ka ÜRO Julgeolekunõukogule saadetud kirjades, milles selgitati Afganistani vastu alustatud sõjalise operatsiooni põhjuseid. Selle operatsiooni käigus leiti ka Afganistanist materjale, mis tõestasid, et uued rünnakud olid tõepoolest tulemas.¹²¹

3.3.2 Sõjategevus Iraagis ja välistav enesekaitse

Tulenevalt Lahesõjaga lõpetamata jäänud poliitilistest pingetest Iraagi ja Ameerika Ühendriikide vahel, mis kestsid kogu 1990. aastate jooksul, ning terrorismivastase sõja väljakuulutamisest 2001. aasta sügisel, hakkasid Ameerika Ühendriigid alates 2002. aastast aktiivselt korraldama rahvusvahelist kampaaniat Iraagi relvitustamiseks.¹²² Oma 2002. aasta 29. jaanuari kõnes andis president Bush märku paradigma muutusest Ameerika Ühendriikide strateegilises mõtlemises, kirjeldades vajadust "tõkestada terroriste toetavaid režiime, mis ohustavad Ameerikat ja meie sõpru ning liitlasi massihävitusrelvadega" ja nimetas Iraaki, Iraani ning Põhja-Koread "kurjuse teljeks, mis ohustab maailma rahu".¹²³

Sõjategevuse vahetu lähedus muutus kuude möödudes aina selgemaks. 2002. aasta juunis West Point'i akadeemia lõpetanutele kõneldes ütles president: "Sõda terrorismiga ei võideta kaitstes. Me peame viima võitluse vaenlase juurde, lõhkuma tema plaane ja seisma vastamisi kõige hullemate ohtudega enne, kui need ilmnevad."¹²⁴ 2002. aasta septembris Kongressile esitatud Ameerika Ühendriikide riikliku julgeoleku strateegias viitab president Bush muuhulgas väidetavale õigusele kasutada välistavat relvastatud jõudu paariiriikidelt või terroristidelt tuleneva ohu likvideerimiseks.¹²⁵ 2002. aasta oktoobri alguseks oli Ameerika Ühendriikide administratsioon avalikult hakanud ühendama punkte Iraagi, terrorismi ja välistava sõjalise tegevuse vahel. 16. oktoobril 2002 võttis Kongress vastu ühise resolutsiooni sõjalise jõu kasutamise volitamise kohta.¹²⁶

¹²¹ Samas;

¹²² Mändmaa, Kalev. Tavarelvaheldatus suurriikide julgeolekupoliitika instrumendina külma sõja järel: USA, Venemaa ja Hiina näitel. Tartu, 2008;

¹²³ Malone, David M. The International Struggle Over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980-2005. Oxford: Oxford University Press, 2007;

¹²⁴ Samas;

¹²⁵ President of the United States. National Security Strategy of the United States of America. September, 2002;

¹²⁶ Malone, David M. The International Struggle Over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980-2005. Oxford: Oxford University Press, 2007.

8. novembril 2002 võeti Ameerika Ühendriikide surveel ÜRO Julgeolekunõukogus vastu resolutsioon nr 1441, mis kohustas Iraaki alluma rahvusvahelisele relvastuskontrollile, kuid ei maininud jõu kasutamist selle nõude toetamiseks. 2002. aasta oktoobris andis Kongress presidendile loa kasutada sõjalist jõudu Iraagi vastu. 2003. aasta alguses kasvas vähesest välistoetusest hoolimata Ameerika Ühendriikide diplomaatiline surve ning otsesõnalised ähvardused kasutada Iraagi vastu sõjalist jõudu. Sama aasta veebruaris-märtsis algas liitlaste (Ameerika Ühendriigid, Ühendkuningriik ja Austraalia) vägede avalik koondumine piirkonda.¹²⁷

17. märtsil 2003 esitas George W. Bush Iraagi liidri Saddam Husseinile ultimaatumi riigist lahkumiseks 48 tunni jooksul. Kuna ultimaatumit ei täidetud, alustati 19. märtsil 2003 sõjalist operatsiooni „Iraagi vabadus“, mille käigus vallutati kogu Iraagi territoorium ja likvideeriti senine poliitiline režiim. 15. aprillil 2003 kuulutasid liitlased aktiivse sõjategevuse lõppenuks, kuid riigis kestab siiani madalama intensiivsusega relvakonflikt liitlasvägede ja mässuliste vahel. Massihävitusrelvi Iraagist ei leitud, kuid kindlustati Iraagi allumine rahvusvahelistele relvastusnõuetele.¹²⁸

¹²⁷ Mändmaa, Kalev. Tavarelvaheidutus suurriikide julgeolekupoliitika instrumendina külma sõja järel: USA, Venemaa ja Hiina näitel. Tartu, 2008;

¹²⁸ Samas.

4. Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide terrorismivastase võitluse kontseptsioonide võrdlus

4.1 Terminoloogial põhinevad kontseptsioonid

Fraser Cameron on rõhutanud, et ainuüksi terminoloogia, mida kasutatakse terrorismile reageerimise kirjeldamisel, toob esile erinevused Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide lähenemises sellele küsimusele. Kui ameeriklased räägivad *sõjast terrorismile*, siis eurooplased kasutavad *terrorismivastast võitlust*.¹²⁹ David Cole selgitab seda asjaoluga, et kui Ameerika Ühendriike rünnati väljastpoolt riiki ja loomulik reaktsioon sellisel juhul on vastupanu osutamine koos vältimatu ülereageerimisega, siis Euroopa Liidu puhul toimus rünnak liikmesriikide seest, mis sunnib otsima pigem ravimit kui võitlust.¹³⁰

Vahetult peale 11. septembril toimunud terrorirünnakuid asuti nii Euroopa Liidus kui ka Ameerika Ühendriikides otsima terminoloogilist lahendust küsimusele, millega üldse edaspidi võideldakse. Euroopa Liit ilmutas siinkohal erakordset kiirust võrreldes oma tavapäraste bürookraatlike menetlustega ning kinnitas 27 liikmesriigi ühise nägemuse terroriaktist 13. juunil 2002. aastal vastu võetud raamotsuses. Ameerika Ühendriikides on terrorism üheselt määratlemata ning erinevad valitsusasutused on seda ka erinevalt defineerinud. Sellest tulenevalt võivad märkimisväärselt erineda ka definitsiooniga kaasaskäivad tingimused, nagu näiteks religioossed või poliitilised motiivid. Kent Roach viitab, et patrioodiseaduses defineeriti küll terrorism, kuid tingimust, et terroriaktil on religioossed või poliitilised motiivid, ei kasutatud.¹³¹ Bruce Hoffmanni esitatud Ameerika Ühendriikide kaitseministeeriumi määratluse kohaselt on aga terrorismi eesmärgid tavaliselt poliitilised, religioossed või ideoloogilised.¹³² Toodud võrdlus kinnitab Hoffmanni väidet, et sellise lähenemise juures lähtub iga valitsusasutus pigem oma erihuvidest ja prioriteetidest terrorismiga võitlemisel.¹³³

David Brown viitab, et 13. juuni 2002 raamotsuses välistas Euroopa Liit oma kaalutlusulatusest *riigi*, mille tulemusel loobuti *riikliku terrorismi* kontseptsioonist, käsitledes

¹²⁹ Cameron, Fraser. *Transatlantic Relations and Terrorism. The European Union and Terrorism*. London: John Harper Publishing, 2007, lk 124-144;

¹³⁰ Cole, David. *English Lessons: A Comparative Analysis of UK and US Responses to Terrorism*. *Current Legal Problems* (2009) 62 (1): 136-167, lk 166;

¹³¹ Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 180-181,

¹³² Hoffmann, Bruce. *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press, 2006, lk 30-31;

¹³³ Samas, lk 30-31.

terroristlikku tegevust üksnes mitteriiklike rühmituste kontekstis.¹³⁴ Siinkohal võib väita, et tuginedes nimetatud eeldusele, välistas Euroopa Liit juba alguses igasuguse võimaliku sõjalise sekkumise riikides, kus on alust kahtlustada *riiklikku terrorismi*. Erinevalt Euroopa Liidust on *riikliku terrorismi* kontseptsioon olnud oluliseks eelduseks Ameerika Ühendriikide sõjategevusele nii Afganistanis kui ka Iraagis. Esimesel juhul viidati riiki juhtiva Talibani võimalikele sidemetele terroriorganisatsiooniga Al-Qaeda, teisel juhul käsitleti riiki kui tervikut terroristliku režiimina. Kent Roach viitab, et juba oma 14. septembril 2001 kinnitatud korraldusega nr 13224 andis Ameerika Ühendriikide Senat presidendile laiaulatuslikud volitused sõjalise jõu kasutamiseks nii riikide kui ka mitteriiklike rühmituste vastu.¹³⁵

4.2 Ajaloolisel kogemusel põhinevad kontseptsioonid

Euroopa Liidu vanemad liikmesriigid on kannatanud poliitiliselt motiveeritud terrorismi käes juba aastakümneid – nt Ühendkuningriik IRA, Hispaania ETA ja Itaalia Punaste Brigaadide tõttu. Seega ei ole nimetatud Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks terrorismis midagi uut. Kuid Jonathan Stevenson viitab, et niinimetatud *vana terrorism* erineb oluliselt sellest, mida kogesid Ameerika Ühendriigid 11. septembril 2001.¹³⁶ Stevenson selgitab, et erinevus seisneb peamiselt selles, milline on kogetud vägivalda liik ja tase. Kui terroristlikud rühmitused *vanas* Euroopas on kasutanud mõõdukat vägivalda ja olnud avatud ka läbirääkimistele, siis alates 11. septembrist kogetud vägivald on massilisem ning Al-Qaedal ei ole mingisugust huvi Ameerika Ühendriikidega läbi rääkida.¹³⁷

Kent Roach viitab, et enne 11. septembrit 2001 oli terrorismi ennetamine Ameerika Ühendriikide välispoliitika osa ning terrorismi käsitleti kui välist julgeolekuohtu. Välise ohu kontseptsiooni kinnitasid ka 1998. aasta Keenia ja Tansaania saatkondade ning 2000. aasta sõjalaeva USS Cole ründamine Jeemenis. Kuigi Afganistani sõja eel väitsid Ameerika Ühendriigid, et 11. septembril toimunud rünnakud olid osa rünnakute seeriast, mis algas Maailma Kaubanduskeskuse esimese rünnakuga 1993. a ning jätkus 1998. a Nairobis ja Dar es Salaamis ning 2000. a Jeemeni rannikul¹³⁸, siis viimati nimetatud rünnakute toimumise ajal

¹³⁴ Brown, David. The European Union, Counter Terrorism and Police Co-operation, 1992-2007: Unsteady Foundations? New York: Manchester University Press, 2010.

¹³⁵ Roach, Kent. The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism. New York: Cambridge University Press, 2011, lk 174-175;

¹³⁶ Stevenson, Jonathan. How Europe and America Defend Themselves. Foreign Affairs (2003), Vol. 82, No.2, March/April, 75-90, lk 75;

¹³⁷ Samas, lk 76-77;

¹³⁸ Värk, René. Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest terroristlike mitteriiklike rühmituste kontekstis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011.

ei osanud Ameerika Ühendriikide administratsioon ilmselt ette kujutada, milline senistest välistest julgeolekuriskidest realiseerub koduriigis. Kuna Euroopa Liidu liikmesriigid on kogenud *vana terrorismi* pika aja jooksul ja riikide endi pinnal, siis on Euroopa Liidul selge arusaam sellest, et terrorismi ei ole võimalik võita ühekordse sõjalise tegevusega, vaid see vajab pikaajalist strateegiat ja erinevaid meetmeid.

4.3 Jõu kasutamisel põhinevad kontseptsioonid

Reaktsioon maailma vapustanud terroristlikele rünnakutele on Ameerika Ühendriikides ja Euroopa Liidus märkimisväärselt erinenud. Mõneti on see mõistetav, kuna 11. septembri rünnakud olid suunatud otseselt ameeriklaste vastu ning oleks ehk liialdatud eeldus, et Euroopa Liit oleks sellele reageerinud otsese sõjakäiguga mõne terroristliku riigi vastu. Samas tabasid ka Euroopat suuremastaabilised rünnakud Madridis ja Londonis, mida võib käsitleda otseselt eurooplaste vastu suunatud rünnakuna. Euroopa Liidu 2003. aastal avaldatud Euroopa julgeolekustrateegias rõhutatakse, et vastutus maailma julgeoleku tagamise eest ja selleks kasutatava jõu meetmete valik lasub ÜRO-l.

Robert Kagan'i järgi on Euroopa strateegilise kultuuri põhiomadused rõhuasetus läbirääkimistele, diplomaatiale ja kaubandussidemetele; rahvusvahelisele õigusele jõu kasutamise ees; peibutamisele sunnimeetodite ees ning multilateraalsusele unilateraalsuse ees. Kagan rõhutab, et eurooplased on viimase poole sajandiga välja töötanud sootuks teistsuguse arusaama jõu rolli kohta rahvusvahelistes suhetes, mis tugineb Euroopa unikaalsele ajalookogemusele.¹³⁹ Lisaks eelnevale ei ole Euroopa Liit käesoleval hetkel valmis ega ka võimeline vastama terrorismile sõjaliste operatsioonidega võõrsil. Senised sõjalised missioonid Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning julgeoleku- ja kaitsepoliitika egiidi all ei ole Euroopa Liidu terrorismivastases poliitikas olulist rolli mänginud.¹⁴⁰

Ameerika Ühendriikide 2002. aasta septembris avaldatud julgeolekustrateegias kinnitatakse muuhulgas valmidust välistavalt rünnata potentsiaalseid terrorismiohu allikaid. Ameerika Ühendriikide kalduvust jõu kasutamisele põhjendab Robert Kagan asjaoluga, et tugevad näevad maailma teistmoodi kui nõrgad; nad hindavad riske ja ähvardusi erinevalt, määratlevad julgeolekut erinevalt ning taluvad ebaturvalisust erinevalt. Lisaks peavad tugeva sõjalise jõuga riigid sõjalise jõu kasutamist rahvusvahelistes suhetes märksa mõttekamaks, kui

¹³⁹ Kagan, Robert. *Paradiis ja jõud: Ameerika ja Euroopa uues maailmakorralduses*. Tallinn: Tänapäev, c2004, lk 71;

¹⁴⁰ Bureš, Oldřich. *EU counterterrorism policy: a paper tiger?* Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011, lk 80.

vähema sõjalise jõuga riigid.¹⁴¹ Viimast väidet kinnitab mõneti ka 2004. aastal German Marshall'i fondi poolt läbiviidud küsitlus, mille tulemused näitasid, et nii eurooplased (71%) kui ka ameeriklased (76%) jagavad muret rahvusvahelise terrorismi osas ja seega tajuvad ohtu sarnaselt. Vaated terrorismile reageerimise suhtes aga erinesid märgatavalt: ameeriklased eelistavad sõjalist reageerimist (54%), samal ajal kui eurooplastest nõustus sellega vaid 28%.¹⁴²

Andrew Hammond väidab, et kui Ameerika Ühendriikide sisejulgeoleku kontseptsiooni ja riikliku terrorismivastase strateegia suunad on üsna selged, siis tihti ähmastab seda terrorismile sõja kuulutamise kujundi kasutamine.¹⁴³ Ameerika Ühendriikide endise rahvusliku julgeoleku nõuniku Zbigniew Brzezinski hinnangul on valitsus defineerinud võitluse eesmärgi valesti. Terrorismi puhul tuleb võidelda selle pinnase, s.o poliitiliste probleemidega. Terrorism on taktika, mitte strateegia või poliitiline suund. Pole võimalik võidelda terrorismi vastu, vaid nende olude vastu, mis tekitavad terrorismi.¹⁴⁴

¹⁴¹ Samas, lk 37;

¹⁴² Kaunert, Christian; Zwolski, Kamil. *The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, lk 97;

¹⁴³ Hammond, Andrew. Two countries divided by a common threat? International perceptions of US and UK counter-terrorism and homeland security responses to the post-September 2001 threat Environment. *Place Branding & Public Diplomacy* (2008), Vol. 4 Issue 3, lk 218-239;

¹⁴⁴ Luik, Jüri. Terrorismi eesmärgid. *Diplomaatia* nr 37, september 2006.

Kokkuvõte

Terrorismivastane võitlus eeldab esmalt terrorismi defineerimist. Rahvusvahelise õiguse ja riikidevaheliste kokkulepete aluseks on üheselt mõistetav terrorismi määratlus, mille leidmine on osutud ületamatuks takistuseks. Arvestades definitsiooni avatust tõlgendustele ja väärtõlgendustele, ei leita ideaalset määratlust tõenäoliselt mitte kunagi. Euroopa Liit on siinkohal näidanud positiivset eeskujut, saavutades poliitilise kokkuleppe terrorismi ühtse määratluse kinnitamiseks vahetult peale 11. septembri terrorirünnakuid ning jõudes 2008. aastal juba olemasoleva definitsiooni täiendamiseni. Lisaks ametliku terrorismidefinitsiooni kinnitamisele on revolutsiooniline 2004. aastal vastu võetud Euroopa vahistamismäärus, mis kaotas liikmesriikide vahel formaalsed väljaandmismenetlused ning lubab nüüd õigusrikkujaid lihtsustatud korras üle anda.

Madridis ja Londonis toime pandud terrorirünnakud viitavad sellele, et *vanad* Euroopa Liidu liikmesriigid on muutunud terroristide peamiseks sihtmärkideks. Vahetult peale Madridi terrorirünnakuid tõdeti Euroopa Liidus, et terroristid ei ohusta mitte ainult Euroopa Liidu välispiire, vaid aina olulisemaks on muutunud kodumaiste radikaliseerunud terroristide esilekerkimine. Tulenevalt kogemustest nn *vana terrorismiga*, on Euroopa Liidul selge arusaam sellest, et terrorismi võitmiseks on vaja pikaajalist strateegiat ning erinevaid meetmeid.

Ameerika Ühendriike 11. septembril 2001 tabanud rünnakute mõjul korraldati põhjalikult ümber riiklik sisejulgeoleku- ja luurevaldkond, vaadati üle senine immigratsioonipoliitika, terroristide rahastamise tõkestamise nõuded jne. Ameerika Ühendriikides puudub universaalne kokkulepitud terrorismi definitsioon, mille tõttu on terrorismi määratlemine valitsusasutuste endi pädevuses. See on tekitanud olukorra, kus terrorismivastase võitlusega tegelevad asutused kasutavad endale sobilikku definitsiooni, mis võtab arvesse konkreetse teenistuse prioriteete ja erihuve.

Kui Euroopa Liitu on mõnikord kirjeldatud kui terrorismivastase võitluse *pabertiigrit*, siis Ameerika Ühendriikide *globaalne sõda terrorismiga* on saanud väljundi konkreetsetes sõjalises tegevuses nii Afganistanis kui ka Iraagis. Erinevalt Euroopa Liidu liikmesriikidest puudub Ameerika Ühendriikidel riigisisene kogemus nn *vana terrorismiga* ja kuni 11. septembrini 2001 käsitleti terrorismi peamiselt välise julgeolekuriskina. Sellest tulenevalt erineb oluliselt ka kaasaegse terrorismiga seotud terminoloogia: kui eurooplased kasutavad *terrorismivastast võitlust*, siis ameeriklased räägivad *sõjast terrorismile*.

Lisaks terminoloogiale on oluline erinevus ka Ameerika Ühendriikide ja Euroopa Liidu valmiduses kasutada (sõjalist) jõudu terrorismiga võitlemiseks. Euroopa Liidu raamotsuses terrorismivastase võitluse kohta loobuti *riikliku terrorismi* kontseptsioonist, millega Euroopa Liit välistas terrorismivastase võitluse eesmärgil igasuguse võimaliku sõjalise sekkumise teistes riikides. Erinevalt Euroopa Liidust on aga *riikliku terrorismi* põhimõtte olnud oluliseks eelduseks Ameerika Ühendriikide tungimisel nii Afganistani kui ka Iraaki. Kui Euroopa kultuuris on rõhuasetus olnud läbirääkimistel ja diplomaatial, siis Ameerika Ühendriigid on pidanud sõjalise jõu kasutamist rahvusvahelistes suhetes märksa mõttekamaks.

Kasutatud allikad ja kirjandus

Kirjandus

Baldwin, Fletcher N. Jr. The Rule of Law, Terrorism, and Countermeasures including the USA Patriot Act of 2001. *Florida Journal of International Law* (2004), Vol 16, lk 43-87;

Brown, David. *The European Union, Counter Terrorism and Police Co-operation, 1992-2007: Unsteady Foundations?* New York: Manchester University Press, 2010;

Bureš, Oldřich. *EU counterterrorism policy: a paper tiger?* Farnham, Surrey; Burlington, VT: Ashgate, c2011;

Cameron, Fraser. *Transatlantic Relations and Terrorism. The European Union and Terrorism.* London: John Harper Publishing, 2007, lk 124-144;

Cole, David. *English Lessons: A Comparative Analysis of UK and US Responses to Terrorism.* *Current Legal Problems* (2009) 62 (1): lk 136-167;

Dittrich, Mirjam. *Radicalisation and Recruitment: The EU Response. The European Union and Terrorism.* London: John Harper Publishing, 2007, lk 54-70;

Donohue, Laura K. *The cost of counterterrorism: power, politics and liberty.* Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008;

Duffy, Helen. *The War on Terror and the Framework of International Law.* Cambridge: Cambridge University Press, 2005;

Hammond, Andrew. *Two countries divided by a common threat? International perceptions of US and UK counter-terrorism and homeland security responses to the post-September 2001 threat Environment. Place Branding & Public Diplomacy* (2008), Vol. 4 Issue 3, lk 218-239;

Hoffmann, Bruce. *Inside Terrorism.* New York: Columbia University Press, 2006;

Kagan, Robert. *Paradiis ja jõud: Ameerika ja Euroopa uues maailmakorralduses.* Tallinn: Tänapäev, c2004;

Kondrasuk, Jack N. *A US view of terrorism.* *Disaster Prevention and Management* (2005), Vol. 14 Issue 5 (2005), lk 644 – 656;

Kaunert, Christian; Zwolski, Kamil. *The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013;

Malone, David M. *The International Struggle Over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980-2005.* Oxford: Oxford University Press, 2007;

Mändmaa, Kalev. *Tavarelvaheldatus suurriikide julgeolekupoliitika instrumendina külma sõja järel: USA, Venemaa ja Hiina näitel.* Tartu, 2008;

Roach, Kent. The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism. New York: Cambridge University Press, 2011;

Schmid, Alex Peter; Jongman, Albert J.; Horowitz, Irving Louis. Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature. New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 2005;

Stevenson, Jonathan. How Europe and America Defend Themselves. Foreign Affairs (2003), Vol. 82, No.2, March/April, lk 75-90;

Värk, René. Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest terroristlike mitteriiklike rühmituste kontekstis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011.

Internetiallikad

Euroopa Ühenduste Teataja, L164/3, 22.06.2002

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=EN>;
(vaadatud 12.05.2014);

Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni avalik seminar. Terrorism – kuritegevus rahvusvahelise kriminaalkohtu jurisdiktsioonis? Brüssel, 2005

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/oj/559/559428/559428et.pdf
(vaadatud 12.05.2014);

U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation. Terrorism 2002-2005.

http://www.fbi.gov/stats-services/publications/terrorism-2002-2005/terror02_05.pdf
(vaadatud 12.05.2014);

President of the United States. National Security Strategy of the United States of America. September, 2002.

<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> (vaadatud 12.05.2014);

Declaration on combating terrorism. Brussels, 2004.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf> (vaadatud 15.05.2014);

Euroopa e-õiguskeskkonna portaal:

https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-et.do (vaadatud 13.05.2014);

Euroopa Liidu Nõukogu. Euroopa julgeolekustrateegia: turvaline Euroopa paremas maailmas. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2003.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIET.pdf> (vaadatud 15.05.2014);

(Euroopa Liidu Nõukogu. Euroopa julgeolekustrateegia: turvaline Euroopa paremas maailmas. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2009)

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568ETC.pdf
(vaadatud 15.05.2014);

Luik, Jüri. Terrorismi eesmärgid. Diplomaatia nr 37, september 2006.

<http://www.diplomaatia.ee/artikkel/terrorismi-eesmargid/> (vaadatud 16.05.2014).

Summary

The comparison of the terrorism-related normative bases in the United States of America and in the European Union during 2001–2009

This Bachelor's thesis will compare the terrorism-related normative bases in the United States of America and in the European Union during 2001-2009 and analyse the terrorism-related concepts of terminology, historical experiences and using force. The thesis consists of four main parts. The first part describes the matters of defining terrorism in the United States and in the European Union as well as in the international level. The second part gives an overview of the European Union's experiences with the *old terrorism*, describes the main reactions after the September 11, 2001 and presents several counterterrorism measures adopted in the European Union, including the Framework Decision for Combating Terrorism, the European Arrest Warrant, measures for fighting terrorism financing etc. The third part describes several counterterrorism measures adopted in the United States, including the Patriot Act, gives an overview of the main amendments in the internal security and intelligence sector and considers the war concepts in both Afghanistan and Iraq. The fourth part analyses the terrorism-related concepts of terminology, historical experiences and using force.

The fight against terrorism requires first defining the terrorism. The international law and the agreements between the countries should be based on an unambiguous definition of terrorism, which has been extremely difficult to find. Given the definition's openness to interpretation and misinterpretation, one can probably never find the perfect definition. The European Union has set a positive example reaching a political agreement on a common definition of terrorism for approval shortly after the September 11 terrorist attacks, and improving the existing definition in 2008. In addition to the formal approval of the definition of terrorism, the European Arrest Warrant adopted in 2004, which lost the formal extradition procedures between the Member States and allows simplified procedures to transfer offenders, is revolutionary.

Madrid and London terrorist attacks suggest that the *old* Member States of the European Union have become a priority target for terrorists. Shortly after the terrorist attacks in Madrid the European Union acknowledged that terrorists pose a threat not only to the European Union's external borders, but terrorism has become increasingly important in the domestic emergence of radicalized terrorists. Based on the experience with the *old terrorism*, the

European Union has a clear understanding of the need to fight the terrorism with a long-term strategy and by implementing several counterterrorism measures.

The attacks of September 11, 2001 in the United States of America led to a massive reorganization of the state's internal security and intelligence sector, current immigration policies, terrorist financing prevention requirements etc. In the United States, there is no universally agreed definition of terrorism. This has created a situation where counterterrorism agencies use the definition suitable for them and which takes into account the specific service priorities and special interests of those bodies.

As the European Union has been described sometimes as a *paper tiger* in the matters of counter-terrorism, the United States' particular military action in Afghanistan and Iraq has been the output of the *global war on terrorism*. Unlike the European Union Member States, the United States has no national experience with the *old terrorism* and before September 11, 2001 terrorism was seen primarily as an external security risk. Consequently, the contemporary terrorism-related terminology differs significantly: if the Europeans are using the *fight against terrorism*, the Americans are talking about the *war on terrorism*.

In addition to the terminology, there is an important difference between the United States' and the European Union's readiness to use (military) forces to combat terrorism. The European Union's Framework Decision on combating terrorism abandoned the concept of *terrorist state* and thus excluded the possibility to take any military intervention in other countries for the purposes of fighting terrorism. Unlike the European Union, however, the principle of *state terrorism* was an important prerequisite for the United States in invading both Afghanistan and Iraq. As in the European's strategic culture the emphasis has been on negotiations and diplomacy, the United States has been considered the use of military force in international relations much more rational.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina Triin Väljataga (sünnikuupäev: 06.02.1081)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

bakalaureusetöö „Ameerika Ühendriikide ja Euroopa Liidu terrorismi puudutava normatiivse baasi võrdlus 2001-2009“,

mille juhendaja on dots. Vahur Made,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 19. mai 2014