



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 2. joulukuuta 2014
(OR. en)

15715/2/14
REV 2

LIMITE

JAI 902
PESC 1201
COSI 117
COPS 308
ENFOPOL 373
COTER 82
SIRIS 79
FRONT 242
EUROJUST 213

ILMOITUS

Lähettiläjä:	EU:n terrorismintorjunnan koordinaattori
Vastaanottaja:	Neuvosto
Asia:	Vierastaistelijat ja taisteluista palaavat: keskusteluasiakirja

Asiakirjassa 16002/1/14 REV 1 arvioidaan oikeus- ja sisäasiainneuvoston 9. ja 10. lokakuuta 2014 päättämien toimenpiteiden täytäntöönpanotasoa. Lisäksi ministereitä pyydetään antamaan poliittista ohjausta kahdella erityisalalla: oikeudelliset vastatoimet vierastaistelijoiden ilmiöön ja heitä koskevan tiedonvaihdon parantaminen edelleen.

Oikeudelliset vastatoimet

Vaikka oikeudelliset vastatoimet vierastaistelijoiden ilmiöön ovat tehostuneet, ne eivät ole ongelman laajuuden mukaisia (noin 10 tuomiota, jotka koskevat noin 3000:a vierastaistelijoiden ilmiöön osallistunutta EU:n kansalaista/asukasta). Nämä kysymykset ovat erityisen haastavia ja niistä on syytä antaa poliittista ohjausta:

1) Lainsäädäntökehys

YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi 24. syyskuuta 2014 päätöslauselman 2178, jossa kehotetaan YK:n jäsenvaltioita kriminalisoimaan matkustamisen ulkomaille terrorismitarkoituksessa ja tällaisten matkojen rahoittamisen ja helpottamisen. Useat jäsenvaltiot olivat saattaneet lainsäädäntökehyksensä ajan tasalle jo ennen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa voidakseen paremmin puuttua vierastaistelijoihin liittyviin haasteisiin, osassa jäsenvaltioita tällainen menettely on meneillään tai sitä harkitaan.

Lokakuussa 2014 neuvosto pyysi komissiota, myös YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178(2014) hyväksyminen huomioon ottaen, seuraamaan edelleen puitepäättöksen nojalla toteutettujen toimien tehokkuutta ja selvittämään keinoja ratkaista mahdolliset puutteet syyskuussa 2014 hyväksytyn täytäntöönpanoselvityksen, Eurojustin laatiman selvityksen ja muiden asiaa koskevien tietojen pohjalta.

Keskusteltaessa poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevässä koordinoitukomiteassa (CATS) terrorismintorjunnan koordinaattorin esittämän asiakirjan¹ pohjalta jäsenvaltiot olivat epäroivia puitepäättöksen päivittämisestä. Ne epäilivät YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178(2014) täytäntöönpanon tarpeellisuutta ja olivat eri mieltä sen kiireellisyydestä. Ne katsoivat, että se voitaisiin panna täytäntöön nopeammin kansallisella tasolla.

Seuraavat seikat tukevat puitepäättöksen päivittämistä, mikä toteutettiin jo vuonna 2008, kun kansainväliset tapahtumat olivat ylittäneet vuoden 2002 puitepäättöksen soveltamisalan: jos päivittämistä ei tehdä, päätös ei enää olisi terrorismin kriminalisoinnilla EU:ssa edellytettävien vähimmäisvaatimusten mittapuu. Vierastaistelijoihin liittyvien rikosten kriminalisoinnin yhdenmukaistaminen EU:ssa muodostaisi yhteisen lainsäädäntökehysten, joka olisi tärkeä perusta EU:n virastoille ja helpottaisi rajatylittävää yhteistyötä. Kriminalisointiin liittyvät erot ilman yhteisiä vähimmäisnormeja voivat johtaa aukkoihin syytteenpanossa. Se olisi vahva poliittinen viesti ja innoittaisi kolmansia maita.

¹ Asiak. 14188/14.

Puitepäättöksen päivittämiseen liittyvä työ olisi itsessään hyödyllistä, sillä se sisältäisi strategisen periaatekeskustelun erilaisista kriminaalipoliittisista lähestymistavoista vierastaistelijoihin. Unionin tuomioistuimella olisi mahdollisuus uudelleentarkasteluun. EU:n puitepäättöksen päivittäminen tapahtuisi niiden kansallisten toimenpiteiden lisäksi, joita jäsenvaltiot parhaillaan jo toteuttavat YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178 johdosta, ja rinnakkain niiden kanssa, joten kiireellisyyksymystä voitaisiin käsitellä. Jos terrorismin torjumisesta tehtyä puitepäättöä 2002/475/YOS², sellaisena kuin se on muutettuna puitepäättöksellä 2008/919/YOS³, ei päivitetä, se saattaa jäädä jälkeen sekä globaalista että kansallisesta oikeudellisesta kehityksestä.

Eurojust toteaa selvityksessään⁴, että usea jäsenvaltio on jo kansallisesti selvittänyt tarvetta laajentaa terrorismirikosten luetteloa käsitelläkseen vierastaistelijoiden aiheutuvaa uhkaa puitepäättöksessä mainittuja rikoksia laajemmin ja että yhteisen rikosoikeudellisen lähestymistavan ja yhteisten vähimmäisnormien puute EU:n tasolla voi johtaa aukkoihin syytteenpanossa. Eurojustin selvityksessä todetaan myös, että vierastaistelijoiden ulkomaille matkustamiseen liittyvät käyttäytymismallit, jotka jäsenvaltioita pyydetään YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 2178(2014) kriminalisoimaan, eivät sisälly puitepäättöön. Eurojust suosittelee pohtimaan EU:n lainsäädäntökehityksen tarkistamista terrorismin torjunnan osalta, jotta vierastaistelijoiden aiheutuvaa, jatkuvasti kehittyvää uhkaa voidaan käsitellä ja varmistaa yhteinen perusta tutkinta- ja syytetoimille. Se toteaa, että EU:n vähimmäisnormien muuttaminen olisi vahva poliittinen viesti, muodostaisi pienimmän yhteisen nimittäjän vierastaistelijailmiön käsittelemistä varten ja tekisi mahdolliseksi perusteellisen kokemusten vertailun ja valistuneiden päätösten tekemisen jatkotoimista. Eurojust on tyytyväinen siihen, että EU:ssa keskustellaan rikosoikeudellisten toimien tehokkuudesta ja on valmis avustamaan edelleen järjestämällä strategisen kokouksen.

Kaikkien näiden tekijöiden pohjalta neuvostoa pyydetään esittämään näkemyksensä jatkotoimista.

² EYVL L 164, 22.6.2002, s. 3–7.

³ EUVL L 330, 9.12.2008, s. 21–23.

⁴ Vierastaistelijat: Eurojustin näkemykset ilmiöstä ja rikosoikeudelliset toimet, ajantasaistettu selvitys, marraskuu 2014, Eurojust (rajoitettu jakelu)

2) Kansainvälinen oikeudellinen apu ja parhaiden käytäntöjen vaihto todisteiden keräämisestä

Vierastaistelijoita koskevien todisteiden kerääminen ja käyttö aiheuttaa käytännön ja oikeudellisia haasteita, kuten Eurojust myös toteaa selvityksessään: todisteita on vaikea saada taistelukentiltä Syyriasta ja Irakista, internet-pohjaisten todisteiden kerääminen ja käyttö on haasteellista, rajatylittävä oikeudellinen apu on usein välttämätöntä todisteiden saamiseksi (vierastaistelijat kulkevat muiden maiden kautta, internetpalvelujen tarjoajat voivat sijaita ulkomailla). Eurojust toteaa selvityksessään, että EU:n tason koordinointi olisi hyödyllistä käsiteltäessä sähköisten todisteiden keräämiseen ja saatavuuteen liittyviä oikeudellisia haasteita terrorismitapauksissa. Eurojust suosittelee kansallisten oikeusviranomaisten välistä kokemusten vaihtoa ja parhaiden käytäntöjen keräämistä internet-pohjaisten todisteiden osalta.

Eurojust korostaa selvityksessään, että vierastaistelijoihin liittyvää kansainvälistä oikeudellista yhteistyötä olisi lisättävä. Eurojustin yhteistyötä Länsi-Balkanin, Turkin, Yhdysvaltojen ja Schengen-kumppaneiden kanssa on tehostettu, mutta järjestelmällistä yhteistyötä Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän maiden kanssa ei ole. Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan alueella (MENA-alue) Europolin tehtäväksi on annettu työskennellä ainoastaan Marokon, Turkin ja Yhdistyneiden arabiemiirikuntien kanssa. Euroopan poliisiakatemia (CEPOL) järjestää koulutusohjelmia Balkanin maille, muttei vielä MENA-alueelle.

Pitäisikö komissiota pyytää syventämään työtään niiden haasteiden osalta, jotka koskevat vierastaistelijoihin liittyviä todisteita, ja pitäisikö sen pyytää Eurojustia järjestämään strategisia/taktisia kokouksia?

Pitäisikö asiaan kuuluville työryhmille antaa tehtäväksi sen pohtiminen, miten EU:n virastoja voitaisiin käyttää strategisemmin yhteistyössä kolmansien maiden, erityisesti Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän maiden, kanssa?

3) Radikalisoitumista koskevat loitonnuks- ja kuntoutusohjelmat oikeudenkäyntien yhteydessä

Jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmille aiheutuu vierastaistelijoihin liittyvissä asioissa lisähaastetta siitä, että radikalisoitumista koskevia loitonnuks- ja kuntoutusohjelmia tarvitaan joko rikossyytteen vaihtoehtona, tutkintavankeudesta vapauttamisen edellytyksenä, vankeusrangaistuksen vaihtoehtona (esimerkiksi ehdollisen rangaistuksen edellytyksenä tällä vältetään riski, että taisteluista palaavat vaikuttavat vierastaistelijoiden ja muiden vankien radikalisoitumiseen edelleen vankilassa, sillä veteraanit ovat edistäneet radikalisoitumista vankiloissa), tuomittujen vierastaistelijoiden suorittaessa vankeusrangaistusta tai heidän vapautuessaan varhain vankilasta. Osa jäsenvaltioista on jo aloittanut tai aloittamassa tällaisten toimenpiteiden kehittämisen oikeuslaitoksen yhteydessä. Tieteidenvälinen ja virastojen välinen lähestymistapa on avuksi tältä osin.

Pitäisikö komissiota pyytää tarkastelemaan sitä, miten olisi parasta toteuttaa tällaisten radikalisoitumista koskevien loitonnuks- ja kuntoutusohjelmien perustaminen, helpottaa parhaiden käytäntöjen jakamista ja harkita tukea tällaisille hankkeille radikalisoitumisen torjunnan verkoston osaamiskeskuksen ja Eurojustin kokemusten pohjalta?

Tietojenvaihto

Tiedonvaihtoa vierastaisteliijoista on pyritty parantamaan ja maksimoimaan pontevin toimin, mistä kertovat tämän asiakirjan liitteessä seuraavat: SIS:n ja Interpolin SLTD-tietokannan sekä Europolin yhteyssivuston parempi käyttö, neuvottelut EU:n matkustajarekisteristä, matkustajien ennakkotietojen (API) ja kansallisten matkustajatietoyksiköiden käyttö sekä tietojen jakaminen Europolin ja Frontexin välillä.

Enemmän on kuitenkin vielä tehtävä. Seuraavia toimia olisi tarkasteltava, ja ne olisi toteutettava:

1) Jäsenvaltiot ovat yhä enenevässä määrin antaneet tietoja **Europolin Focal Point**

TRAVELLERS -yhteyssivustolle, mutta Europolille raportoitujen tapausten määrä on edelleenkin pienempi kuin mitä voisi odottaa sen vierastaistelijoiden arvioidun määrän perusteella, jonka jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet olevan niiden tiedossa. Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisia pyydetään tämän vuoksi olemaan systemaattisempia antaessaan asiaan kuuluvia tietoja Europolille. Jäsenvaltioita pyydetään myös pohtimaan mahdollista lisäarvoa kansainvälisten kumppanien, kuten Yhdysvaltojen tulli- ja rajavartiolaitoksen, Interpolin sekä Eurojustin ottamisesta mukaan. Tiedonsiirron parantamiseksi Europolille ja suoran operatiivisen yhteydenpidon tehostamiseksi jäsenvaltioiden terrorismintorjuntayksiköiden välillä jäsenvaltioita pyydetään myös liittymään yhteistyörakenteisiin, joita on perustettu Europoliin puheenjohtajavaltion aloitteesta, jotta vierastaistelijoiden aiheutuviin ilmiöihin voidaan reagoida paremmin. Lisäksi koska tiedon puute Europolissa johtuu osaksi siitä, että turvallisuuspalvelut eivät automaattisesti jaa tietoja sen kanssa, eri jäsenvaltioiden olisi selvitettävä yhdessä Europolin kanssa, joka tekee parhaillaan toteutettavuustutkimusta, mahdollisuudet käyttää FIU.netin⁵ nykyisin käyttämää ma3tch-tekniikkaa terrorismin torjuntaan. Se voisi olla keino varmistaa tietojen hajautettu ja yhdenmukainen analysointi sekä yhteistyö, jossa paikalliset turvallisuusluokiteltujen tietojen lähteet virtuaalisesti yhdistetään hajautetussa tietojärjestelmässä. Tämä mahdollistaisi tiedonsaantitarpeeseen perustuvan tiedon kartoittamisen reaaliaikaisesti ilman sen toimittamista Europoliin.

2) Interpol tarjoaa jäsenmailleen tietokantoja, joiden avulla on mahdollista jakaa (kohdennetusti) tietoja etsintäkuulutetuista, myös vierastaistelijoiden. Tämä on hyvin hyödyllinen ja todella ainutlaatuinen väline vierastaistelijoiden koskevan tiedon jakamiseksi jäsenvaltioiden ja keskeisten kansainvälisten kumppanien, kuten Yhdysvaltojen ja Turkin, välillä. Näiden tietokantojen käytön maksimoimiseksi asiantuntijoiden olisi tutkittava ja tuotettava menetelmiä, joilla voidaan yhdenmukaistaa kansallisia käytäntöjä vierastaistelijoiden koskevien kansallisten tietojen lisäämiseksi siten, että ne ovat paremmin asiaan kuuluvien kolmansien maiden hyödynnettävissä, kuitenkin niin, että niiden jakelu on rajoitettu asiaan liittyville kumppaneille.

⁵ Ks. ma3tch-tekniikan osalta Udo Kroon, CIO FIU.Net, turvallisuus- ja oikeusministeriö, Alankomaat, udo.kroon@fiu.net, "Ma3tch: Privacy AND Knowledge 'Dynamic Networked Collective Intelligence' ", 2013, IEEE International Conference on Big Data.

3) Eurojust pyrkii edistämään parhaiden käytäntöjen ja kokemusten jakamista vierastaistelijoitten ja taisteluista palaavien osalta ja parantaa siten tutkintaa ja syytteenpanoa. Eurojust jatkaa edelleen tietojen keräämistä vierastaistelijoin haluavien ja taisteluista palaavien tuomioista ja analysoi niitä. Lainkäytöstä saatujen kokemusten analysoinnin tarkoitus on edistää tämän ilmiön ja sen erityispiirteiden parempaa ymmärtämistä sekä tutkia joitakin toistuvia kysymyksiä ja kiinnostavia erityispiirteitä vierastaistelijoitten ilmiössä sekä kansallisia rikosoikeudellisia vastatoimia. Jäsenvaltioita olisi kannustettava käyttämään optimaalisesti mahdollisuuksia vaihtaa tietoja syytetoimista ja tuomioista Eurojustin kanssa terrorismirikoksia koskevasta tiedonvaihdesta ja yhteistyöstä 20 päivänä syyskuuta 2005 tehdyn neuvoston päätöksen 2005/671/YOS mukaisesti.

Hyväksyvätkö ministerit esitetyt jatkotoimet?
