

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU STRATEGIAN LAITOS
JULKAISUSARJA 2: TUTKIMUSSELOSTEITA Nro 51

NATIONAL DEFENCE UNIVERSITY
DEPARTMENT OF STRATEGIC AND DEFENCE STUDIES
SERIES 2: RESEARCH REPORTS No 51

**VIHATKOOT KUNHAN PELKÄÄVÄT
– NÄKÖKULMIA TERRORISMIIN ILMIÖNÄ**

TOIMITTANEET
ANTTI PARONEN & OLLI TEIRILÄ

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU
Strategian laitos
HELSINKI 2014

Antti Paronen & Olli Teirilä (toim.): Näkökulmia terrorismiin
Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos
Julkaisusarja 2: tutkimuselosteita Nro 51
National Defence University, Department of Defence Studies
Series 2: Research Reports No 51

Maanpuolustuskorkeakoulun uusimmat julkaisut PDF-muodossa
<http://www.doria.fi>

Kannen kuva: toimittajat

ISBN 978-951-25-2581-2 nid.

ISBN 978-951-25-2582-9 PDF

ISSN 1455-2108

© Tekijät ja Maanpuolustuskorkeakoulu

Maanpuolustuskorkeakoulu - National Defence University
Strategian laitos - Department of Strategic and Defence Studies

Juvenes Print

Tampere 2014

SISÄLLYS

Esipuhe

1. Johdanto	1
<i>Antti Paronen, Olli Teirilä</i>	
2. Terrorismi uhkakuvana	9
<i>Jyri Raitasalo</i>	
3. Toisen terroristi on toisen vapaustaistelija? Terrorismin määrittelyn ongelmat	15
<i>Leena Malkki</i>	
4. Organisaation ja ideologian suhteesta	37
<i>Atte Kaleva, Antti Paronen</i>	
5. Vierastaistelijajailmiö islamilaisessa maailmassa Afganistanista Syyriaan	49
<i>Juha Saarinen</i>	
6. Internet ja sosiaalinen media terrorismin työkaluina	71
<i>Oskari Kivinen</i>	
7. Terrorismi ja järjestäytynyt rikollisuus - yhteistyötä, ulkoistamista ja kilpailua	85
<i>Olli Teirilä</i>	
8. Loppusanat	101
<i>Antti Paronen, Olli Teirilä</i>	
Lähteet	103
Tekijöistä	122

3.

TOISEN TERRORISTI, TOISEN VAPAUSTAISTELIJA – TERRORISMIN MÄÄRITTELYN ONGELMAT

Leena Malkki

*Terrorismi on terrorismia. Mikä näyttää ja haisee terrorismilta sekä tap-
paa kuin terrorismi, on terrorismia.*

- Sir Jeremy Greenstock, Ison-Britannian YK-lähettiläs (2001)

*Kerro, mitä ajattelet terrorismista niin minä kerron, kuka sinä olet.*²

- J. Bowyer Bell, terrorismin tutkija

Nykyinen keskustelu terrorismista juontaa juurensa 1970-luvun alkupuolelle. 1960–1970-lukujen taitteessa tehtiin useita tekoja, jotka nostivat terrorismi-sanat otsikoihin. Palestiinalaisjärjestöjen lentokonekaappausten, Saksan punaisen armeijakunnan kaltaisten vallankumouksellisten ryhmien sieppausten ja pommi-iskujen sekä Latinalaisen Amerikan tapahtumien seurauksena alettiin pian puhua modernin terrorismin noususta. Näyttävien iskujen myötä kasvoi tarve toimia kansainvälistä terrorismia vastaan ja saada tutkimustietoa terrorismista. Terrorismin tutkimus muotoutuikin omaksi tutkimusalakseen juuri 1970-luvun aikana. Samaan aikaan kansainvälinen terrorismi nousi kansainvälisen diplomatian asialistalle.

² Molemmat lainaukset siteerauksia teoksesta Schmid (ed.) 2011, 39, 42.

Kysymys siitä, miten terrorismi pitäisi määritellä, nousi väistämättä esiin näissä molemmissa yhteyksissä. Yli neljä vuosikymmentä jatkuneista yrityksistä huolimatta terrorismille ei ole edelleenkään yleisesti hyväksyttyä määritelmää, ei tutkimuksen sen paremmin kuin kansainvälisen yhteisönkään piirissä. Käsitteiden määrittely on tunnetusti usein vaikea tehtävä. Terrorismin kohdalla se on osoittautunut kuitenkin jopa poikkeuksellisen haasteelliseksi.

Tässä artikkelissa käydään läpi sitä, miksi määritelmästä sopiminen on ollut niin hankalaa ja miksi pyrkimyksistä konsensuksen löytämiseen on vaikea luopua. Aluksi luodaan yleiskatsaus terrorismin käsitteeseen ja sen historiaan ja tämän jälkeen tarkastellaan käsitteen määrittelyn ongelmia kansainvälisen diplomatian ja tutkimuksen piirissä.

Terrorismin käsitteen monet muuttuvat merkitykset

Kuten muutkin käsitteet, myös terrorismi on sosiaalinen konstruktio. Mikään teko ei ole ”luontaisesti” terrorismia, vaan tulee nähdä sellaisena vasta, kun siitä aletaan käyttää kyseistä termiä. Käsitteille on tyypillistä se, että niiden merkitys ja käyttötavat muuttuvat ajan myötä. Näin on käynyt myös terrorismin kohdalla. Kun termi tuli poliittiseen käyttöön 1790-luvulla, sillä kuvattiin myönteisessä mielessä vallanpitäjien käyttämää taktiikkaa, jota nämä pitivät välttämättömänä toimintatapana demokratiaa vaikiinnutettaessa. Vaikka terrorismi on eri merkityksissä säilynyt osana poliittista sanastoa siitä lähtien, termi on ollut toisina aikakausina käytössä huomattavasti enemmän kuin toisina. Termillä ei myöskään ole ollut aina kielteistä kaikua. 1800-luvun lopulla iskujen tekijät käyttivät sanaa itsessään tähdentääkseen, että he eivät olleet tavallisia rikollisia vaan heillä oli jalot poliittiset tarkoitusperät.³

³ Terrorismin käsitteen historiasta katso esim. Rapoport 1992, Hoffman 2006, 3–20.

Terrorismin käsitteellä ei ole ollut minään aikakautena yhtä ainoata merkitystä ja käyttötapaa. 1700-luvun lopulla terrorilla hallinnutta jakobiinihallintoa alettiin kritisoida ylilyönneistä sanaa terrorismi käyttäen. Vaikka 1800-luvun lopulla terroritekojen tekijät itse käyttivät termiä, sitä käyttivät myös vallanpitäjät tuomitessaan heidän tekojaan. Lähestulkoon niin kauan kun terrorismi-sanaa on käytetty poliittisessa keskustelussa, on myös kiistely siitä, mitä terrorismi on, mitä siitä pitäisi ajatella ja kuka on terroristi.

Nykymerkityksessään terrorismin käsite tuli aktiiviseen käyttöön 1970-luvun alkupuolella. Tällöin termille vahvistui nykykeskustelusta tuttu voimakkaan kielteinen lataus. Se tuli käyttöön nimityksenä väkivallan teoille, joiden katsottiin olevan jollain tavalla poikkeuksellisia ja uudenlaisia. Kansainvälisen yhteisön piirissä huomio kiinnittyi erityisesti valtioiden rajat ylittäviin iskuihin, joita olivat esimerkiksi palestiinalaisjärjestöjen tekemät lentokonekaappaukset. Tällaiset iskut herättivät huolta konfliktien leviämisestä varsinaisten konfliktialueiden ulkopuolelle ja toivat myös mukanaan tarpeen kansainvälisen yhteistyön kehittämiseksi.

Myös nykyisin terrorismia käsitteenä käytetään vaihtelevin tavoin. Terminä sitä käytetään osin eri lailla mediassa, kansainvälisessä diplomatiassa, poliittisessa puheessa ja tutkimuksessa. Silloin, kun termiä käytetään poliittisessa puheessa, sitä ei yleensä suuremmalti määritellä. Selvää on kuitenkin, mitä sen käyttämisellä halutaan kommunikoida. Kun valtiovallan edustaja käyttää termiä, kyse ei ole vain kuvailusta vaan ennen kaikkea voimakkaasta kannanotosta teon tuomittavuuteen. Tapa käyttää sanaa julkisessa keskustelussa heijastaa usein poliittisen kielenkäytön merkityksiä ja käytänteitä, joskin toimittajat ovat myös suhtautuneet termin käyttöön varovaisesti juuri poliittisten latausten takia.

Terrorismin käsitteelle on kuitenkin haettu myös kaikkien hyväksyttävissä olevia määritelmiä, jotka mahdollistaisivat termin käytön kuvailutarkoituksessa eli nimityksenä tietyt (neutraalit) tunnusmerkit täyttävistä teoista. Tätä on yritetty erityisesti tässä artikkelissa käsiteltävien kansainvälisen yhteisön ja akateemisen tutkimuksen piirissä.

Keskustelu terrorismin määritelmästä Yhdistyneissä Kansakunnissa

Jos pitäisi nimetä yksi käänteentekevä tapahtuma terrorismin nousemiselle nykymerkityksessään kansainvälisen huomion kohteeksi, niin se olisi Münchenin olympialaisiin vuonna 1972 tehty isku. Siinä joukko Musta syyskuu-nimellä toimineita palestiinalaisia otti olympiakylässä panttivangeiksi 11 israelilaisurheilijaa ja -valmentajaa.⁴ Vastineeksi panttivankien vapauttamisesta kaappaajat vaativat Israelia vapauttamaan yli 200 vankia sekä Saksan liittovaltiota vapauttamaan Saksan punaisen armeijakunnan kaksi johtajaa. Kaappaus loppui panttivankien epäonnistuneen vapauttamisyrittelyn jälkeen kaikkien panttivankien kuolemaan. Iskun katastrofaalinen lopputulos osoitti, että Saksan viranomaiset olivat täysin valmistautumattomia tämän tyyppisten tapahtumien hoitamiseen. Se sai myös monet muut Euroopan maat arvioimaan kykyänsä toimia vastaavassa tilanteessa. Yksi konkreettinen seuraus oli, että monet maat perustivatkin Münchenin tapahtumia seuranneina vuosina terrorismin vastaiseen toimintaan erikoistuneita yksiköitä.

Terrorismin vastainen toiminta nousi myös pian tämän jälkeen Yhdistyneiden kansakuntien asialistalle ja on pysynyt siellä vaihtelevalla intensiteetillä siitä asti.⁵ Tavoitteena oli laatia kattava yleissopimus, joka tarjoaisi oi-

⁴ Esim. Schmid 2004, 385, Stampnitzky 2013, 21–22.

⁵ Terrorismin torjuntaa koskevia sopimuksia on tehty myös muiden kansainvälisten järjestöjen puitteissa (esim. Euroopan neuvosto, Euroopan unioni, Arabiliitto, Afrikan yhtenäisyysjärjestö ja Islamilainen konferenssi). Tämän artikkelin puitteissa keskitytään kuitenkin Yhdistyneisiin kansakuntiin, koska se on ollut näistä järjestöistä merkittävin

keudellisen perustan kansainväliselle terrorismin vastaiselle toiminnalle. Olennainen osa tätä sopimusta oli määritellä, minkälaiseen toimintaan sopimusta sovelletaan, ja siksi yleissopimuksen oli tarkoitus sisältää määritelmä terrorismille. Kyse ei kuitenkaan ollut mitenkään arvoneutraalista projektista: terrorismi tuomittiin keskusteluissa jyrkästi ja määritelmää etsittiin nimenomaan siksi, että yhteistyö terrorismin torjumiseksi helpottuisi.

Tässä vaiheessa terrorismille oli itse asiassa jo olemassa kansainvälisellä tasolla hyväksytty määritelmä, minkä olisi voinut ajatella helpottavan olennaisesti sovun syntymistä määrittelykysymyksessä. Määritelmä löytyy 1930-luvulla Kansainliiton puitteissa neuvotellusta sopimuksesta. Neuvottelut käynnisti tuolloinkin merkittävä kansainvälinen terrori-isku. Vuonna 1934 Jugoslavian kuningas ja Ranskan ulkoministeri murhattiin edellisen valtiovierailun aikana Marseillessa Ranskassa. Salamurhan tehneet kroatialaiset separatistit pakenivat Italiaan. Ranska syytti Italiaa ja Unkaria terroristien suojelusta ja vaati Italiaa luovuttamaan tekijät. Italia kieltäytyi vedoten siihen, että kansainvälisten sopimusten mukaan heitä ei tarvinnut luovuttaa, koska kyse oli poliittisesta teosta. Tässä tilanteessa paineet Kansainliittoa kohtaan alkoivat kasvaa, varsinkin kun kyseessä ei ollut lähimainkaan ensimmäinen vastaavankaltainen teko, ja arkkiherttua Franz Ferdinandin Sarajevossa vuonna 1914 tapahtuneen salamurhan seuraukset olivat vielä tuoreessa muistissa.⁶

Seuraavina vuosina käydyt neuvottelut huipentuivat vuonna 1937 diplomaattisen konferenssiin, jossa hyväksyttiin terrorismin ehkäisyä ja siitä rankaisemista koskeva sopimus. Terrorismi määriteltiin tässä sopimuksessa valtioita kohtaan suunnatuiksi rikollisiksi teoiksi, joiden tarkoituksena oli

ja sen puitteissa käydyissä neuvotteluissa tulevat laajasti esille ne ongelmat, joita kaikkien hyväksyttävissä olevan terrorismin määritelmän löytämiseen liittyy.

⁶ Kansainliiton piirissä käydyistä terrorismia koskevista neuvotteluista katso esim. Saul 2006 ja Ditrych 2013a.

terrorisoida tiettyjä henkilöitä, ihmisryhmiä tai laajaa yleisöä. Lisäksi sopimuksessa lueteltiin joukko tekotyyppejä, jotka voitiin määritelmän muutoin täyttyessä katsoa terrorismiksi. Kuten monet muutkin kansainväliset sopimukset, se rajoitettiin koskemaan ainoastaan ”kansainvälistä terrorismia”.

Kansainliiton piirissä käydyt neuvottelut eivät kuitenkaan olleet mitenkään täysin ongelmattomia, ja toinen maailmansota alkoi ennen kuin sopimus ehti edes astua voimaan. Lähes kaikki ne kiistakysymykset, jotka ovat olleet terrorismin määrittelyä esteenä 1970-luvulta nykypäivään, olivat esillä jossain määrin jo 1930-luvulla.

Muuttunut poliittinen tilanne teki kuitenkin kiistakysymysten ylittämistä entistä haasteellisempaa 1970-luvulla. Yleissopimuksesta neuvoteltiin vuosien 1972–1979 aikana Yhdistyneiden kansakuntien piirissä, mutta neuvottelut päättyivät tuloksettomina. Ongelmana oli juuri terrorismin määrittely eli minkälaiseen toimintaan sopimusta sovellettaisiin. Karkeasti ottaen vastakkain olivat ennen kaikkea ensimmäisen maailman eli länsimaiden ja kolmannen maailman eli ns. liittoutumattomien valtioiden näkemykset, vaikkakin esimerkiksi eri Euroopan maiden kannoissa oli eroavaisuuksia. Erimielisyydet tiivistyivät kolmeen keskeiseen kysymykseen.⁷ Näiden lisäksi terrorismia koskevan yleissopimuksen suhteen on edelleen auki erinäisiä oikeudellisia ongelmia ja rajatumpia kiistoja. Tässä kirjoituksessa keskitytään kuitenkin nimenomaan merkittävimpiin poliittisiin ongelmiin. Useat tutkijat jakavat näkemyksen, että juuri ne estävät konsensuksen syn-

⁷ YK:n piirissä käydyt keskustelut esittely seuraavassa nojaa erityisesti artikkeliin Friedrichs 2005. Katso myös Detrych 2013b.

tymisen ja loppuihin kysymyksiin olisi täysin mahdollista löytää ratkaisu, jos siihen olisi poliittista tahtoa.⁸

Ensimmäinen koski sitä, minkälaisiin toimiin olisi ryhdyttävä ja missä järjestyksessä. Kolmannen maailman maiden kanta oli, että ensin olisi tutkittava väkivallan taustalla olevia syitä ja vastatoimista pitäisi alkaa keskustella vasta sitten, kun ymmärretään taustalla olevat mahdollisesti oikeutetut syyt. Länsimaiden vastaus tähän oli, että silloin kun puhutaan rikoksista, rikoksen tekemisen syyt eivät vallitsevan oikeusperinteen mukaan vaikuta siitä langetettuun tuomioon.

Toinen kiistakysymys liittyi terrorismin määritelmän ja kansallisten itsenäisyystaisteluiden väliseen suhteeseen eli klassiseen ”toisen terroristi on toisen vapaustaistelija” -dilemmaan. Kolmannen maailman maiden kanta oli, että olisi tehtävä ero kahdenlaisen terrorismin välille, nimittäin tuomittavan alhaisen terrorismin ja terrorismin, jolla on poliittiset tarkoitukset. Käytännössä vaatimus tarkoitti, että kansallisia itsenäisyystaisteluja ei tulisi sisällyttää terrorismin määritelmään. Länsimaiden kanta tähän kysymykseen oli kahtalainen. Toisaalta ne ainakin puheiden tasolla tukivat itsenäisyystaisteluja mutta toisaalta myös painottivat, ettei tarkoitus voi koskaan oikeuttaa keinoja.

Kolmas kiista koski valtioterrorismia. Kolmannen maailman maat vaativat, että myös valtioiden harjoittama terroritoiminta tuli sisällyttää kansainväliseen terrorismiin määritelmään. Itse asiassa sen piti olla niiden mukaan huomion keskipisteessä, koska se oli kaikista vakavin terrorismin muoto. Länsimaat vastustivat tätä vedoten siihen, että valtioiden väkivallan käyttöä säädellään jo useilla muilla kansainvälisen oikeuden instrumenteilla.

⁸ Katso esim. Schmid 2004, Hmoud 2006. Jotkut tutkijat toisaalta suhtautuvat erittäin skeptisesti siihen, että terrorismille olisi mahdollista ylipäänsäkään saada aikaan toimiva oikeudellinen määritelmä (esim. Hodgson & Tadros 2013).

Terrorismin määritelmästä sopimisen osoittauduttua hyvin haastavaksi Yhdistyneiden kansakuntien piirissä omaksuttiin toinen strategia. Yleissopimuksen sijasta on neuvoteltu useita suppeampia sopimuksia, jotka koskevat yleisiä terrorismiksi katsottuja tekotyyppejä. Nämä sopimukset liittyvät esimerkiksi lentokonekaappauksiin, diplomaatteja ja muita valtiovallan edustajia vastaan kohdistettuihin iskuihin, panttivankien ottoon sekä räjähdäaineiden valvontaan.⁹ Sopimuksissa määrätään esimerkiksi valtioiden vastuusta kriminalisoida tiettyjä tekoja ja ryhtyä toimiin iskujen ennaltaehkäisemiseksi. Yhteistä näille sopimuksille on, että sana terrorismi ei esiinny niissä lainkaan, vaan ne koskevat kaikkia tällaisia tekoja motiiveihin katsomatta. Tämä ratkaisu on mahdollistanut kansainvälisen yhteistyön terrorismin vastaisen toiminnan kannalta olennaisissa kysymyksissä määrittelyvaikeuksista huolimatta.

Yleissopimusta koskeneiden neuvottelujen ajaututtua umpikujaan 1970-luvun aikana kesti pitkään ennen kuin terrorismin määrittelyasiaan palattiin uudelleen. Uusi yritys laajan terrorismia koskevan yleissopimuksen neuvottelemiseksi käynnistyi vasta 1990-luvun loppupuolella alun perin Intian tekemän luonnoksen pohjalta. 1990-luvun loppupuolen ja 2000-luvun alkupuolen neuvottelujen tuloksena sopimuksesta on olemassa hyvin pitkälle neuvoteltu luonnos. Läpimurto on kuitenkin edelleen saavuttamatta. Syyskuun 11. päivän iskujen jälkeen eläteltiin toiveita, että dramaattinen tapahtuma edesauttaisi sovun syntymistä, mutta näin ei käynyt. Sovun syntyminen on käytännössä kiinni yhden artiklan muotoilusta. Artikla liittyy siihen, millaiseen toimintaan sopimusta sovelletaan eli käytännössä jälleen kerran terrorismin määrittelyyn.

⁹ Esim. Cassese 2006, 942, "United Nations Treaties Against International Terrorism".

Määrittelyongelmista kieli myös se, että YK:n turvallisuusneuvostossa pian syyskuun 11. päivän iskujen jälkeen hyväksytyssä ja kansainvälisen yhteistyön kannalta merkittävässä terrorismin vastaista toimintaa käsittelevässä päätöslauselmassa 1373 terrorismia ei määritellä. Tämä johtuu juuri siitä, että määritelmästä ei olisi saavutettu yksimielisyyttä. Päätöslauselma siis asettaa jäsenmaille erilaisia velvoitteita terrorismin torjunnan suhteen täsmentämättä kuitenkaan torjunnan kohdetta. Tätä ratkaisua on kritisoitu, koska se antaa käytännössä valtioille paljon tulkinnan vapautta siinä, mihin toimintaan torjuntakeinoja sovelletaan ja siten saattaa johtaa perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksiin.¹⁰

Vaikka määritelmästä ei edelleenkään ole sopua, ei voida täysin uskottavasti väittää, ettei terrorismille ominaisista piirteistä vallitsisi jonkinlaista kansainvälistä yksimielisyyttä. Terrorismin määritelmä löytyy monista alueellisten järjestöjen terrorismisopimuksista, esimerkiksi Euroopan unionin vuonna 2002 hyväksytystä puitepäätöksestä. Joistakin YK:n asiakirjoista löytyy määritelmiä, kuten esimerkiksi turvallisuusneuvoston ei-sitova määritelmä vuodelta 2004. Useat tutkijat ovat väittäneet, että terrorismin määritelmän sisältävää kattavaa yleissopimusta ei vielä ole, YK:n puitteissa neuvottelut sopimukset ja yleiskokouksen päätöslauselmat muodostavat kuitenkin yhtenäisen kuvan siitä, mitä terrorismilla tarkoitetaan, ja hyvin samankaltainen näkemys toistuu kansallisessa lainsäädännössä ja alueellisten järjestöjen sopimuksissa. Nämä kaikki yhdessä muodostavat perustan rauhan ajan kansainvälistä terrorismia koskevalle tapaoikeudelle. Erimielisyydet koskevat näiden tutkijoiden mukaan itse määritelmän sijasta sen soveltamisalan mahdollisia poikkeuksia.¹¹

¹⁰ Saul 2005, 156-161.

¹¹ Ks. esim. Cassese 2006, Young 2006; Lehto 2008, 70–77. Toiset tutkijat puolestaan pitävät näitä kiistakysymyksiä niin merkittävinä, että kansainvälisestä konsensuksesta ei voida uskottavasti puhua. Ks. esim. Weigend 2006.

Tämän näkemyksen puolesta puhuneen tunnetun kansainvälisen oikeuden tutkijan Antonio Cassesen mukaan yhteisesti jaettu näkemys kansainvälisestä terrorismista koostuu viidestä elementistä: 1) terrorismissa on kyse teoista, jotka ovat rikollisia minkä tahansa kansallisen lainsäädännön mukaan, 2) tekoihin liittyy transnationaalinen ulottuvuus¹², 3) uhrit saattavat olla joko siviilejä tai jonkin valtion edustajia, 4) teon tarkoituksena on joko levittää pelkoa väestön keskuudessa tai painostaa hallitusta tai kansainvälistä järjestöä tekemään tai jättää tekemättä jotain ja 5) teolla on poliittinen, ideologinen tai uskonnollinen motiivi.¹³

Miksi, jos keskeisistä elementeistä vaikuttaa siis olevan yhteisymmärrys, ei terrorismin määritelmää silti ole saatu aikaiseksi? Sovun esteenä ovat edelleen aiemmin mainitut kolme kysymystä, joskin jonkinlaista edistystä niiden suhteen on tapahtunut. Tämä juontuu muuttuneesta poliittisesta tilanteesta. Kansallisten itsenäisyystaisteluiden aika on nyt pitkälti ohi, ja Lähi-idän ja Afrikan maat ovat menettäneet poliittista painoarvoaan. Yhteisymmärryksen löytymistä on edesauttanut myös yhteisen vihollisen, jihadistisen terrorismin, ilmaantuminen.¹⁴

Edellä esitellyt kolme kiistakysymystä ovat edelleen näkyvissä kansainvälisen tason keskusteluissa, mutta eri maiden näkökannat vaikuttavat lähentyneen toisiaan. Kolmesta aiemmin mainitusta kiistakysymyksestä ensimmäinen, eli kysymys taustalla olevien syiden analysoinnista, on pitkälti hii-punut. Esimerkiksi Islamilaisen konferenssin maiden edustajat tuovat tämän tärkeyttä edelleen esille, mutta sen ei katsota enää muodostavan estettä sovulle. Valtioterrorismin asemasta sopimuksessa ei ole vielä sopua, mutta näyttäisi siltä, että vaatimuksista sisällyttää se terrorismisopimukseen olta-

¹² Tämä ei tarkoita, ettei täysin yhden valtion sisällä tapahtuva toiminta voisi olla terrorismia, mutta nimenomaan valtioiden rajat ylittävä toiminta on ollut kansainvälisen sää-telyn pääkohteena.

¹³ Cassese 2006, 936–941.

¹⁴ Friedrichs 2006, 89.

siin valmiita luopumaan, ainakin olettaen, että myös muut konfliktin osapuolet rajataan sopimuksen ulkopuolelle.¹⁵

Vakavimmat erimielisyydet koskevat tällä hetkellä kansallisten itsenäisyystaisteluiden asemaa. Tässäkin kysymyksessä joidenkin arabi- ja muslimimaiden kannan katsotaan muuttuneen viime vuosien kuluessa. Lisäksi kansallisten itsenäisyystaisteluiden kaltaisten aseellisten konfliktien sulkeminen terrorismin määritelmän ulkopuolelle on saanut viime vuonna kannatusta myös länsimaissa. Joidenkin arabimaiden edustajat ovat esittäneet muotoilua, että kansalliset itsenäisyystaistelut kuuluvat kansainvälisen humanitaarisen lain piiriin ja näin ollen teot, jotka ovat tämän lain vastaisia, ovat sotarikoksia ja siten tuomittavia (kun taas ennen vaadittiin kansallisten itsenäisyystaisteluiden poissulkemista terrorismin määritelmästä ilman tarkempaa täsmennystä siitä, millaisia tekoja se koskisi ja miten näitä taisteluja käsiteltäisiin kansainvälisessä oikeudessa). Toinen esillä ollut ratkaisu on, että kansallisten itsenäisyysliikkeiden teot, jotka ovat kansainvälisen humanitaarisen lain mukaisia, katsottaisiin laillisiksi eivätkä ne olisi terrorismia. Teot, jotka rikkovat tätä lakia, katsottaisiin kuitenkin terrorismiksi (eikä sotarikoksiksi).¹⁶ Kiista ei siis ole ratkennut, mutta tässäkin suhteessa eri osapuolten kannat ovat jonkin verran lähentyneet toisiaan.

Miksi sillä sitten on niin paljon väliä, kutsutaanko jotakin tekoa terrorismiksi vai ei? Termillä on toki ikävä kaiku, mutta entä sitten? Käsitteen voimakkaalla moraalisisella latauksella on toki oma poliittinen merkityksensä, mutta se on vain osaselitys. Vielä olennaisempaa on se, että terrorismiksi määrittelemisellä voi olla hyvin konkreettisia seurauksia. Nykyisen kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön (esimerkiksi Euroopan unionin puitepäättöksen) mukaan terrorismiksi määrittely voi johtaa korkeampiin

¹⁵ Esim. Friedrichs 2006, 74–77.

¹⁶ Cassese 2006, 951–956. Katso myös Hmoud 2006, jossa käsitellään erityisesti Islamilaisen konferenssin näkemyksiä yleissopimusluonnoksesta.

tuomioihin. Se saattaa myös mahdollistaa laajempien tutkintakeinojen käyttämisen. Terrorismia koskeva lainsäädäntö on poikkeavaa myös sikäli, että nykyisin useiden maiden lainsäädännössä on kriminalisoitu myös varsin laaja joukko valmistelurikoksia.¹⁷ Juuri nämä seikat selittävät osaltaan, miksi esimerkiksi valtioiden ja vapaustaistelijoiden toiminnan sisällyttäminen tai ulkopuolelle jättäminen ovat merkityksellisiä asioita. Jos yhden konfliktin osapuolen samankaltaisia tekoja kohdellaan terrorismina ja toisen ei, on seurauksena epäsymmetrinen tilanne osapuolten kesken.

Vaikka terrorismia koskevan kansainvälisen yhteistyön tärkeydestä onkin puhuttu laajalti, ei ole lainkaan itsestään selvää, että konsensusmääritelmän syntyminen olisi kaikkien länsimaidenkaan mielestä toivottavaa. Jotkut tutkijat ovat kyseenalaistaneet esimerkiksi Yhdysvaltojen tahtotilan tässä kysymyksessä. Olisiko Yhdysvallat esimerkiksi valmis hyväksymään kansainvälisen määritelmän, jonka mukaan sen viholliset Afganistanin konfliktin kaltaisessa tilanteessa eivät olisi kansainvälisen lain näkökulmasta terroristeja? Yhteisesti sovitun määritelmän puute tarjoaa valtioille liikkumatilaa sen suhteen, miten käsitettä voi käyttää omiin poliittisiin tarkoituksiin.¹⁸

Tutkimus ja terrorismin määrittely

Kansainvälisen diplomatian lisäksi yhteisesti hyväksytyä terrorismin määritelmää on haettu 1970-luvulta asti myös (akateemisen) terrorismin tutkimuksen parissa. Tilanne on tällä hetkellä samankaltainen kuin kansainvälisen yhteisönkin piirissä: yhteisesti jaettua määritelmää ei pitkällisistä keskusteluista huolimatta ole, mutta jonkinlainen yksimielisyys vallitsee terro-

¹⁷ Ks. Weigend 2006, 913; Antonio Cassese, “The multifaceted criminal notion of terrorism in international law”, *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), 954. Terrorismilainsäädännön laajenemista yhä enenevässä määrin kattamaan myös valmistelurikoksia käsitellään yksityiskohtaisesti Marja Lehdon väitöskirjassa (Lehto 2008).

¹⁸ Friedrichs 2006, 89.

rismin keskeisistä piirteistä sekä tarkemman määrittelyn esteenä olevista ongelmakysymyksistä.

Terrorismin määrittelyn lähtökohdat ja tarkoitusperät ovat kuitenkin tutkimuksen piirissä erilaiset. Määrittelytarve lähtee siitä yleisestä periaatteesta, että tutkijan tulee määritellä käyttämänsä käsitteet. Lisäksi, mikäli tavoitteena on esittää yleistyksiä ja teorioita jostain ilmiöstä, se tulee ensin määritellä ja rajata. Akateemisen tutkimuksen ihanteisiin kuuluu myös puolueettomuus. Kun otetaan huomioon, että terrorismin käsitteeseen liittyy hyvin poliittinen ja arvottava lataus, se ei ole käsitteenä ollut lainkaan helppo tutkijoille. Miten määritellä objektiivisesti termi, jonka keskeinen sisältö ja käyttötarkoitus on tuomita tai jopa demonisoida?

Yksi mahdollinen vastaus tähän on väittää, ettei terrorismin käsitettä ole järkevää edes yrittää käyttää analyttisena käsitteenä tutkimuksessa, kun se kerran on niin selvästi poliittinen lyömäase. Jos tutkitaan terrorismia ilmiönä, ehkä tutkimuskohteena pitäisikin olla iskujen sijasta se, miten termiä käytetään? Osa terrorismia koskevasta tutkimuksesta onkin suuntautunut juuri terrorismi-puheen tutkimiseen sekä sen purkamiseen, minkälaisiin oletuksiin ja väittämiin terrorismista sekä terroristeista tämä puhe ja viranomaistoiminta nojaavat.¹⁹ Tutkimuskohteena ovat tällöin ennen kaikkea terrorismi-sanaa käyttävät tahot ja laajemmin yhteiskunnalliset valtarakenteet ja vallankäyttö. Tällaisessa tutkimuksessa terrorismin määrittely ei luonnollisestikaan ole ongelma.

¹⁹ Esim. Herbst 2003, Kassimeris (toim.) 2007, Mueller 2006, Jackson 2005. Viime vuosina tämäntyyppistä tutkimusta on tehty erityisesti (mutta ei yksinomaan) kriittisen terrorismin tutkimuksen piirissä, jonka yksi perustajajäsenistä on edellä mainittu Richard Jackson. Esimerkkejä tällaisesta tutkimuksesta löytyy *Critical Studies on Terrorism* -lehdestä. Eri lähestymistavoista terrorismin käsitteeseen katso esim. Amborst 2010, Butko 2009.

Jos taas tutkimus kohdistuu terrorismiksi määriteltyihin iskuihin tai niiden tekijöihin, määritelmäkysymys on toisella tavalla olennainen. Yksi mahdollinen ratkaisu haasteisiin on väistää koko ongelma eli yksinkertaisesti piddättäytyä käyttämästä termiä terrorismi omassa analyysissa. Tähän onkin moni tutkija päätenyt, erityisesti silloin kun tutkimuskohteena on ollut yksittäinen ryhmä, iskutarja tai konfliktti. Taipumus vältellä terrorismi-sanaa vaikuttaa olevan erityisen voimakas aluetutkimuksen piirissä.

Määrittelyongelmaa ei kuitenkaan voi ohittaa silloin, jos terrorismin käsitteellä halutaan viitata tiettyyn poliittisen väkivallan muotoon ja tavoitteena on sanoa jotain yleistä näistä tapauksista käyttäen terrorismin käsitettä ja kenties haastaa vallitsevaa ”virallista totuutta” terrorismista. Jotta tutkimus voisi olla niin sanotusti kumulatiivista – eli uudet tutkimukset rakentuvat edeltävän tutkimustiedon varaan ja laajentavat ymmärrystämme kohteena olevasta ilmiöstä – määritelmästä tulee vallita ainakin jonkinlainen yksimielisyys tutkijoiden kesken. Yhteiseksi käsitteeksi voi tietenkin valita jonkin muun termin kuin terrorismin, mutta silloin menetetään helposti yhteys julkiseen keskusteluun ja aiempaan teoretisointiin, jossa kyseistä termiä on käytetty.

Juuri tällä saralla vallitsee edellä mainittu löyhä konsensus terrorismin peruspiirteistä sekä yleisesti hyväksytyn määritelmän saavuttamisen tiellä olevista kiistakysymyksistä. Laajasti jaettu näkemys terrorismin ydinpiirteistä tiivistyy Leonard Weinbergin, Ami Pedahzurin ja Sivan Hirsch-Hoeflerin tutkimuksessa, jossa analysoidaan tutkijoiden esittämiä määritelmiä terrorismille. Heidän mukaansa määritelmiä yhdistää se, että niissä terrorismi ymmärretään poliittisesti motivoituneeksi taktiikaksi, johon liittyy väkivallan käyttö tai sillä uhkaaminen ja jolla tavoitellaan julkisuutta.²⁰ Tutkimuksen tarkoitusperiin tämä määritelmä on lopulta kovin yleinen eikä se määritä oikeastaan yhtään mitään. Tämän määritelmän mukaan esimer-

²⁰ Weinberg et al. 2004, 786.

kiksi iso osa valtioiden asevoimien sotatoimista ja vihapuheen vakavimmat ilmentymät olisivat terrorismia. Mikään ei sinänsä estä määrittelemästä näin, mutta tutkimuksen kannalta määritelmän rajaama joukko tekoja ja tapahtumia on yksinkertaisesti liian laaja tarjotakseen toimivan pohjan yleistysten ja teorioiden kehittämiseksi.

Ratkaisua on haettu pyrkimällä määrittelemään terrorismi jollakin tapaa suppeammin. Siitä, miten rajat pitäisi vetää, ei ole yksimielisyyttä. Keskeiset kiistakysymykset koskevat esimerkiksi seuraavia asioita²¹:

- Pitäisikö terrorismi rajata rauhan ajan ilmiöksi vai sisältääkö se myös sotatilan aikaisen toiminnan?
- Tuleeko iskujen kohdistua siviileihin vai lasketaanko myös sotilaisiin ja poliiseihin kohdistuvat iskut? Jos kyllä, niin millä ehdoin?
- Mikä on terrorismin suhde muihin sodankäynnin muotoihin, erityisesti sissisotaan?
- Ovatko vain ihmisiin kohdistuvat iskut terrorismia vai sisältääkö ilmiö myös esimerkiksi pelkästään aineellista tuhoa aiheuttamaan tarkoitettut iskut?
- Onko valtioiden harjoittama toiminta myös terrorismia vai tuleeko sitä tarkastella erikseen oman käsitteensä alla? Entä ovatko yksittäisen ihmisen tekemät iskut terrorismia?
- Tarkoitetaanko terrorismilla vain kampanjoita, joissa terrorismin taktiikkaa käytetään toistuvasti vai lasketaanko myös yksittäiset iskut?
- Onko terrorismin taustalla aina oltava poliittinen tai uskonnollinen motiivi ja miten motiivia arvioidaan?

²¹ Terrorismin määrittelyn ongelmakohtia ja rajanvetoja käsitellään tarkemmin esimerkiksi teoksissa Schmid (toim.) 2011, Malkki, Paastela ym. 2007, Hoffman 2006. Historiallista näkökulmaa tutkimuksen piirissä käytyyn määritelmäkeskusteluun voi hakea tarkastelemalla Schmidin käsikirjan ensimmäistä versiota (Schmid 1983). Alex Schmidin johdolla tehdyt käsikirjat ovat kiistatta merkittävimpiä teoksia aihepiiristä.

Näillä tarkemmilla määrittelyillä on pyritty rajaamaan tutkimuksen kohteeksi koherentimpi ilmiö, josta olisi mahdollista sanoa jotain yleisellä tasolla. Ongelmana yhteisymmärryksen saavuttamisessa vaikuttaa olevan se, että eri tutkijoilla on varsin voimakkaasti eroavia käsityksiä siitä, mitä täsmälleen ottaen pitäisi tutkia terrorismia tutkittaessa. Jollekulle 1970-luvun vasemmistoterrorismi symbolisine pommi-iskuineen edustaa tyypillistä terrorismia, toiset taas ajattelevat ensisijassa Hizbollahin tai Talebanin tyyppistä toimijaa. Rajanvedot ovat myös eläneet ajan myötä. 1970- ja 1980-luvuilla oli itsestään selvää, että terrorismi on aina ryhmätoimintaa. Nykyisin myös niin sanottujen yksinäisten susien tekemät iskut katsotaan yleisesti terrorismiksi. Rajanvedoista keskusteltaessa poliittiset ja moraaliset intohimot ovat myös olleet ajoittain hyvin voimakkaasti pinnalla. Erityisesti kysymys siitä, pitäisikö valtioiden toiminta lukea terrorismin piiriin, on ollut voimakkaan moraalisesti latautunut. Jos jonkin tyyppinen toiminta päätetään rajata terrorismin käsitteen ulkopuolelle, päätös tulee tutkijoidenkin keskuudessa helposti tulkituksi moraalisen kannanottona, vaikka määrittelyn yhteydessä ilmaistaisiin selvästi se, että rajausta ei tule tulkita tällä tavoin.

Vaikka varsinkin akateemisen terrorismin tutkimuksen piirissä on yritetty ottaa etäisyyttä poliittisiin kiistoihin, siinä ei ole laajasti katsoen onnistuttu missään vaiheessa kovin hyvin. Kun terrorismin tutkimus sai suuremmassa mittakaavassa alkunsa 1970-luvulla, se syntyi pitkälti viranomaisten rahoittamana yrityksenä kehittää terrorismin vastaista toimintaa.²² Yhteydet viranomaistahoihin olivat varsinkin alkuvaiheessa niin läheiset, että terrorismin tutkimusta kritisoitiin jopa politiikan tutkimukseksi naamioiduksi ter-

²² Terrorismia koskevan tiedonmuodostuksen historiaa ja terrorismin tutkimusta omana alanaan käsitellään ansiokkaasti Lisa Stampnitzkyn teoksessa (2013).

rorismin vastaiseksi toiminnaksi ja sitä moitittiin valtiovallan harjoittaman sorron oikeuttamisesta.²³

Tämän jälkeenkin terrorismin tutkimusta ovat leimanneet läheiset suhteet viranomaisiin ja yleinen tapa omaksua viranomaisten näkökulma siihen, mikä on terrorismia ja minkälaista tutkimusta siitä pitäisi tehdä. Akateemisena tutkimusalana terrorismin tutkimus on perinteisesti ollut ja on edelleenkin varsin vakiintumaton. Varsinaisia terrorismin tutkimuksen keskuksia on ollut vähän, ja alan keskeiset akateemiset tutkijat ovat sijoittuneet tyypillisesti vähemmän maineikkaisiin yliopistoihin. Akateemisessa maailmassa terrorismin tutkimukseen on suhtauduttu käsitteen poliittisuuden ja latautuneisuuden vuoksi hyvin varauksellisesti.²⁴

Terrorismin tutkimus ei olekaan ollut mitenkään tyypillinen akateeminen tutkimusala. Alan ja laajemmin terrorismia koskevan tiedonmuodostuksen historiaa tutkineen Lisa Stampnitzkyn mukaan terrorismin tutkimusta luonnehtivat hyvin löyhät rajat sekä asiantuntijuutta ja tutkimuksen laatua valvovien auktoriteettien puute. Läpikulkuliikenne on ollut suurta; pitkän linjan tutkijoita on ollut vähän ja lyhytaikaisia vierailijoita paljon.

Rajanveto tutkimuksen ja politiikan tekemisen välillä on edelleen hyvin häilyvää. Terrorismin asiantuntijat vaihtuvat aina poliittisten tuulien muuttuessa, ja auktoriteettien puuttuessa lähes kuka tahansa voi julistautua asiantuntijaksi.²⁵ Oireellista on myös se, että alan akateemisissa lehdissä on kirjoittajina vain yhden artikkelin julkaisseita ja muita kuin akateemisia tutkijoita huomattavasti enemmän kuin monilla muilla tutkimusaloilla.²⁶

²³ Schmid & Jongman 1988, 182.

²⁴ Esim. Stampnitzky 2013, 46–47.

²⁵ Stampnitzky 2013, 44–46.

²⁶ Silke 2001, katso myös Gordon 2001.

Tämä kaikki heijastuu väistämättä määrittelykysymykseen ja siihen kiinteästi liitoksissa olevaan laajempaan kysymykseen siitä, miten terrorismia voidaan selittää. Tutkimusalan häilyvyys, läheiset suhteet viranomaistointintaan ja auktoriteettien puute ovat johtaneet siihen, että tutkijayhteisö ei muodosta sellaista kokonaisuutta, jonka piirissä pystyttäisiin luomaan ja ylläpitämään omia määrittelyn käytäntöjä. Julkisen keskustelun konventiot heijastuvat voimakkaasti myös tutkimukseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vaikka terrorismille saatetaan esittää löyhiä ja neutraaleilta vaikuttavia määritelmiä, käytännössä suuri osa huomiosta kohdistuu niihin tapauksiin, joita nimenomaan länsimaisessa julkisessa keskustelussa kutsutaan yleisesti terrorismiksi.

Tutkimukselle on myös yleistä se, että terrorismia lähestytään ongelmana, johon on löydettävä ratkaisu (eikä ilmiönä, jota koskevaa ymmärrystä halutaan syventää). Tämän asenteen mukana poliittisesta keskustelusta periytyy myös lähestymistapoja terrorismin selittämiseen. Akateemisen tutkimuksen lähtökohtana on yleensä se, että tutkimuskysymykset nousevat pääosin aiempien tutkimusten tuloksista. Terrorismin tutkimuksessa kimmokkeena on kuitenkin ollut hyvin usein terrorismista käyty julkinen keskustelu.

Julkisessa keskustelussa terrorismista puhutaan usein kuin se olisi yhtenäinen ilmiö. Tämä ajatus on kuitenkin tutkimuksen näkökulmasta ongelmallinen. Tunnettu sosiologi Charles Tilly on esimerkiksi tähdentänyt, että terrorismia ovat käyttäneet taktiikkana niin monenlaiset toimijat niin erilaisissa tilanteissa, että on mahdotonta muodostaa kaikkea terrorismia koskevia selitysmalleja.²⁷ Vastaavia näkemyksiä ovat esittäneet lukuisat keskeiset terrorismin tutkijat. Esimerkiksi Paul Wilkinson, yksi terrorismin tutkimuksen veteraaneista, esitti jo 1970-luvulla epäilynsä siitä, onko mahdollista muodostaa mitään yleisiä teorioita terrorismin synnystä ja syistä, koska to-

²⁷ Tilly 2004.

dellisuudessa on olemassa yhden sijasta useita terrorismeja.²⁸ Vaikka terrorismia koskevissa tutkimuksissa näkeekin hyvin yleisesti todettavan, että terrorismi on monimuotoinen ilmiö, elää tutkimuksen piirissä silti sitkeästi yritys kaikesta huolimatta sanoa terrorismista jotakin yleistä. Tämä johtaa helposti siihen, että syntyy jännite määrittelyn, tosiasiallisten tutkimuskohteiden ja käytettyjen lähestymistapojen välille.

Julkiselle keskustelulle on ollut myös tyypillistä, että terrorismi liitetään voimakkaasti tietyn toimijan ominaisuudeksi. Tämä näkyy niin ikään tutkimuksessa. Vaikka suurin osa tutkimuksessa käytetyistä määritelmistä perustuu siihen, että terrorismin katsotaan olevan toimintatapa, tutkimuksesta kuvastuu myös toinen lähestymistapa, jossa ilmiötä hahmotetaan terroristiliikkeiden kautta. Vaikka esimerkiksi juuri kansainvälisen yhteisön piirissä käydyissä keskusteluissa hahmotellut määritelmätkin on rakennettu vastaamaan kysymykseen *mitä* terrorismi on, perimmäinen kysymys määrittelyssä on usein ollut pikemminkin *kuka* on terroristi.

Tähän lähestymistapaan on liittynyt usein taipumus nähdä kaikki terroristiliikkeeksi määritellyn ryhmän tekemät iskut terrorismina riippumatta niiden tarkemmasta luonteesta (esimerkiksi pankkiryöstöt). Vastaavasti taas sellaiset teot, joita tehneet ryhmät eivät täytä terroristiliikkeen kriteereitä, ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Terrorismin tutkimuksen piirissä nämä kaksi osin yhteensopimatonta tapaa lähestyä terrorismia eivät ole mitenkään selkeästi jäsenyneitä ja lopputulos on melko lailla näiden kahden taivan sekoitus. Tämä on omiaan mutkistamaan määrittelykysymystä entisestään.²⁹

²⁸ Wilkinson 1977, xiii.

²⁹ Katso esim. De la Calle & Sánchez Cuenca 2011. Edellä mainitut seikat tuovat tutkimukseen mukanaan useita muita ongelmia, jotka sivutetaan tämän artikkelin puitteissa. Aiheesta lisää katso esim. Amborst 2010, Brannan et al 2001, Silke (toim.) 2004 ja kriittisen terrorismin tutkimuksen keskeiset tekstit kuten Gunning 2007 ja Jackson et al (toim.) 2009.

Kaikista yleisin tapa määritellä terrorismi tutkimuksen piirissä taitaa nykyisin olla sen määrittelemättä jättäminen. Alalla vaikuttaa vallitsevan tietynlainen määrittelyväsymys, ja agnostikkojen koulukunta on kasvattanut rivejään sitä mukaa, mitä kauemmin keskustelua on käyty. Siinä missä tämä asenne on ymmärrettävissä keskustelun historia huomioon ottaen, se tuskin tarjoaa ratkaisua ylläkäsiteltyihin haasteisiin.

Lopuksi

Yhteisymmärryksen löytymistä terrorismin määrittelystä niin kansainvälisen yhteisön kuin tutkijoidenkin parissa on viime kädessä vaikeuttamassa. paradoksaalista kyllä, se, että yhdestä terrorismin ominaisuudesta vallitsee kiistaton yhteisymmärrys: terrorismi on erittäin tuomittavaa. Tässä yhteydessä tulee mieleen rauhan- ja konfliktintutkija Håkan Wibergin toteamus turvallisuuden käsitteen määrittelyn vaikeuksista. Hänen mukaansa lähes kaikki ovat yhtä mieltä siitä, että turvallisuus on hyvä asia. Se, että käsitteen tarkemmasta merkityksestä ei vallitse yhteisymmärrystä johtuu juuri tästä voimakkaan positiivisesta arvolatauksesta, koska se tekee muiden tunnuspiirteiden määrittelystä hyvin vaikeaa.³⁰

Täsmälleen sama voimakkaan arvolatauksen tuoma ongelma vaivaa terrorismin käsitettä. Terrorismin käsite liittyy kiinteästi kollektiivisen identiteetin ja vihollisten määrittelyyn sekä vihollisia vastaan käytettyjen toimien oikeuttamiseen.³¹ Yhteisymmärryksen löytäminen terrorismin määrittelystä vaatisi jonkinlaista poliittisten intressien yhteneväisyyttä eli yksimielisyyttä siitä, kenen toimintaa ei hyväksytä. Tällaisen konsensuksen saavuttamisen mahdollisuudet riippuvat aina kansainvälisestä poliittisesta tilanteesta, ja

³⁰ Wiberg 1987, 340.

³¹ Katso esim. Herschinger 2013.

yksimielisyyden saavuttaminen saattaa olla suotuisimmillaankin hyvin vaikeaa.

Terrorismin tutkimuksen osalta ongelmana on taas termin latautuneisuuden ja viranomaisnäkökulman vahvan vaikutuksen lisäksi se, että terrorismia on vaikea määrittellä mielekkäästi ilman moraalista latausta. Akateemisen tutkimuksen näkökulmasta se, että terrorismia edes yritetään tutkia yhtenäisenä ilmiönä, on heijastusta poliittisesta keskustelusta ja tarpeista. Täyttääkseen yhteiskunnallista rooliaan akateemisen tutkimuksen tulee tutkia jollakin tavalla terrorismia ja kenties erityisesti juuri termin käyttötapoja. Sen sijaan silloin, kun tavoitteena on kehittää poliittista väkivaltaa koskevia yleistyksiä ja teorioita terrorismin määrittelyn kautta, voi hyvällä syyllä kysyä, miten hedelmällisiä tuloksia ilmiön monimuotoisuuden huomioon ottaen terrorismin käsitteen alle olisi mahdollista saada, vaikka määrittelmästä päästäisiinkin riittävään yksimielisyyteen.