

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS
Avaliku õiguse instituut
Rahvusvahelise ja Euroopa õiguse õppetool

Deivid Uibo

RAHVUSVAHELISE TERRORISMI RAHASTAMISE TÕKESTAMISE ÕIGUSLIKUD
VÕIMALUSED JA PROBLEEMID

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. René Värk

Tallinn 2013

SISUKORD

Sissejuhatus	3
1. Rahvusvahelise terrorismi rahastamise vastase võitluse olemus.....	6
1.1. Terroristlike rühmituste rahastamise peatamise tähtsus	6
1.2. Terroristlike rühmituste rahastamise peamised allikad	8
1.2.1. Terroristlike rühmituste riiklikud toetajad	9
1.2.2. Erasisikud ja grupid terrorismi rahastajatena	11
1.2.3. Narkootiliste ainete kaubandus ja ebaseaduslikud vääriskivid	13
1.2.4. Finantsturgude ärakasutamine terrorismi finantseerimiseks	15
1.3. Terroristide finantsressursside liigutamine	16
1.3.1. Ametlik finantssektor ning mitteametlikud rahaülekanne meetodid	16
1.3.2. Rahvusvahelise kaubanduse eksploateerimine.....	19
2. Rahvusvahelise õiguse meetmed ja nende tõhusus terrorismi rahastamise tõkestamisel.....	22
2.1. Rahvusvahelised õiguslikud instrumendid ja rakenduslikud meetmed terrorismi rahastamise tõkestamisel.....	22
2.2. Rahvusvahelise õiguse senine tõhusus terrorismi rahastamise tõkestamisel.....	28
2.2.1. Õiguslike sanktsioonide mõju terroristlike rühmituste tegevusele	29
2.2.2. Terrorismi rahastamise tõkestamise tõhusust pärssivad probleemid	34
3. Õiguslikud probleemid seoses terrorismi rahastamises kahtlustatavate isikute ja organisatsioonidega	38
3.1. Isikute varade külmutamisega seotud probleemid.....	38
3.2. Varade külmutamisega esile kerkinud õiguslikud probleemid Euroopa Liidu kohtulahendi taustal	40
3.3. Varade külmutamisega seotud probleemide vähendamiseks astunud sammud ja lahendamist vajavad puudujäägid	44
3.4. Terrorismi rahastamise tõkestamise meetmete kahjulikud aspektid.....	49
4. Võimalikud edasiarendused terrorismi rahastamise vastasele õiguslikule raamistikule	54
4.1. Õigusliku raamistiku korralduslikest edasiarendamise võimalustest	54
4.2. Konkreetsete meetmed terrorismi finantseerimise tõkestamise tõhustamiseks	59
4.2.1. Interneti kui rahastamismeediumi intensiivsem reguleerimine.....	59
4.2.2. Nõrgema võimekuse või ebapiisava regulatiivse tasemega riikide toetamine	63
4.2.3. Mobiilpanganduse kui alternatiivse rahaülekanne süsteemi tõhusam reguleerimine ..	66
Kokkuvõte	70
Legal remedies and problems in regard to hindering the financing of international terrorism – a summary	75
Kasutatud materjalide loetelu	83
Kirjandus.....	83
Artiklid.....	84
ÜRO Raportid	85
Kohtuotsused	87
Normatiivmaterjal	87
Interneti allikad	89

Sissejuhatus

Viimastel aastatel on tehtud terroristlike rühmituste vastases võitluses nii sõjaliselt kui ka õiguskaitseorganite tegevuse tulemusel suuri edusamme. Afganistanis on koalitsiooniväed suutnud saavutada edu Al Qaeda ja Talibani võimekuse pärssimisel ning tabatud on aastaid maailma kõige tagaotsitavamaks isikuks peetud Osama bin Laden, kelle tegevuse tõttu käesoleva sajandi algust märkima hakanud sõda terrorismi vastu alguse sai. Lisaks on positiivne fakt, et viimase paari aasta jooksul pole terroristlikud rühmitused USA ega Euroopa vastu märkimisväärsed rünnakuid toime pannud ning suuresti tuleb selle eest tänada õiguskaitseorganite tõhusat tööd, mis on viinud mitmete planeeritavate rünnakute korraldajate tabamisele enne tegude toime panemist.

Samas tuleb tõdeda, et Lähis-Idas jätkuvad terroristlikud rünnakud väga kõrge sagedusega ning kindlasti ei saa rääkida terroristlike rühmituste tegevuse pärssimisest tasemel, mis võiks lähiajal viia neist tuleneva ohu olulisele vähenemisele. Al Qaedal ja ka teistel rühmitustel on nii tahe kui varaline võimekus oma eesmärkide elluviimiseks endiselt olemas ning rahvusvahelise kogukonna turvalisuse tagamiseks tuleb sellest lähtuvalt läbida veel väga pikk teekond. Kindlasti ei saa ennast hetkelisest edust uinutada lasta ning tulevase globaalse turvalisuse üheks oluliseks eelduseks on hästi toimiv õiguslik raamistik, mis muudab tulevikus terrorismi toetamise varasemast märksa keerulisemaks.

Terroristlikud rühmitused, nagu kõik teisedki organisatsioonid, vajavad oma tegevuse elluviimiseks rahalisi vahendeid ning finantssüsteemi, mis sellist rahastamist võimaldaks. Antud asjaolust lähtuvalt on nii rahvusvaheliselt kui ka siseriiklikult vastu võetud olulisi õiguslikke instrumente eesmärgiga kuivatada terroristlike mitteriiklike relvastatud rühmituste tegevuse finantseerimise allikaid. Võiks argumenteerida, et mainitud õiguslik regulatsioon on terroristlike rühmituste tegevuse tõkestamisel üks võtmeküsimusi, kuna ilma finantsvahenditeta on tänapäeva maailmas äärmiselt keeruline märkimisväärsed materiaalseid ressursse omandada. Õigusliku regulatsiooni abil on võimalik tõhustada rahavoogude kontrolli, tõkestada finantseerimise ühe allikana eksisteerivat illegaalset kaubandust ning vajadusel külmutada terrorismi toetamises kahtlustatavate isikute ja organisatsioonide varasid. Eelnevat arvesse võttes ei ole aga töö autori arvates lõppjärgus kõige olulisem detailse regulatsiooni edasi arendamine, vaid senise regionaalse ja riikliku regulatsiooni viimine tõeliselt rahvusvahelisele tasandile nii regulatiivses kui ka rakenduslikus etapis.

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida rahvusvahelise terrorismi rahastamise tõkestamiseks loodud õigusliku regulatsiooni efektiivsust terroristlike rühmituste tegevuse tõkestamisel ning välja tuua võimalikke regulatiivseid ja süsteemseid edasiarendusi, mis võiksid tõhustada terrorismi rahaallikate kuivatamist. Terrorismi finantsallikate tuvastamise ja likvideerimise protsessi ei saa aga vaadelda ühepoolselt ning lähemal uurimisel esineb mitmeid probleeme seoses terrorismi toetamises kahtlustatavate isikute varade külmutamise menetlusõigusliku korrektsusega. Kuigi terrorismi finantseerimise vastane tegevus pole veel siiani jõudnud soovitud tasemeni, ei tohi ära unustada vajadust võimaldada õiglast ja tõhusat otsuste vaidlustamist kõigile neile, keda kahtlustatakse terrorismi finantseerimises. Töö käigus tuuakse välja õiguslikke probleeme, mis tulenevad terrorismi rahastamisega seotuses kahtlustatavate isikute varade külmutamisest ning pakutakse välja lahendusi, mis võiksid antud valdkonnas esinevaid eksimusi vähendada ja vaidlusi lihtsustada. Muuhulgas käsitletakse teisi kaalutlusi, mida tuleb silmas pidada isikute ja organisatsioonide tegevuse piiramisel terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärgil.

Käesolevas töös esitatud analüüsi aluseks on valitud normatiivmaterjal, raportid, õigusajakirjade artiklid, kirjanduslik materjal ja interneti allikad, mille valikul on lähtutud teemakäsitlemise asjakohasusest. Raamatute ja artiklite kasutamisel on silmas peetud nende relevantsust töös püstitatud küsimustele vastamisel. Kirjutamisel on kasutatud peamiste uurimismeetoditena andmekogumismeetodit, mille abil on kogutud analüüsiks vajalikke kirjanduslikke allikaid ning teisi töö seisukohast olulisi materjale ning tulemuste tõlgendamise meetodit, mille kaudu on lahti mõtestatud kasutatud allikate sisu ning tehtud välja selgitatud faktide põhjal järeldusi ja üldistusi.

Käsitletules omab kesksel tähtsust terroristlike rühmituste rahastamise tõkestamiseks kehtestatud õiguslik regulatsioon pärast Ameerika Ühendriikide vastu 2001. aasta 11. septembril korraldatud terrorirünnakuid, milles hukkus kokku 2974 inimest ning mis olid oma ulatuselt seega maailma ajaloos ennenägematud. Just see sündmus kutsus maailma riike ühtsusele terroristlike rühmituste vastases tegevuses ning sundis rahvusvahelisi organisatsioone otsima uusi õiguslikke vahendeid ründamiseks senisest agressiivsemalt selliste rühmituste võimekust.

Mõistagi leiab töö käigus teistest oluliselt sagedasemat käsitlemist Al Qaeda ja Talibani kui terroristlike rühmituste tegevus koos rahvusvahelise õiguse püüdlustega nende tegevuse peatamiseks ning tulevikuväljavaadetega senise õigusliku regulatsiooni täiendamiseks. Kuigi

Taliban ei ole sarnaselt Al Qaedale rahvusvahelise haardega terroristlik rühmitus, vaid enamasti Afganistani territooriumil tegutsev mitteriiklik relvastatud rühmitus, on Taliban sisult samade rahvusvaheliste sanktsioonide objektiks. Silmas tuleb pidada sedagi, et kuigi Al Qaeda on oma tähtsust viimaste aastate jooksul minetanud, on siiski tegemist omamoodi mudeliga teistele sarnastele rühmitustele ning isegi kui globaalsel tasandil ei saa rääkida enam lihtsustatult ühest suurest ohuallikast, on senised kogemused kõnealuse rühmituse tegevuse pärssimisel kindlasti määrava tähtsusega tuleviku turvalisuse tagamisel.

Töö on jagatud nelja osasse, millest esimese eesmärgiks on demonstreerida mida terrorismi rahastamine antud käsitluse raames endast kujutab ning milliste rahastamise allikatega on rahvusvahelisel tasandil probleeme olnud. Teises osas leiavad käsitlust terrorismi rahastamise tõkestamisele suunatud õiguslikud meetmed, millele järgneb seniste pingutuste tulemuslikkuse analüüs lähtudes nii terrorismi rahastamise kui ka terroristlike rühmituste aktiivsuse hetkeseisust. Kolmandas osas on käsitluse all terrorismi rahastamises kahtlustatavate isikute varade külmutamisega seotud probleemid, olukorra leevendamiseks astunud sammud ning puudujäägid mis vajavad jätkuvalt lahendamist. Muuhulgas on lühidalt käsitletud terrorismi rahastamise vastase võitluse võimalikke negatiivseid tagajärgi laiemalt, mis võivad kohati põhjendamatult kahjustada kõrvaliste isikute ja organisatsioonide õigusi. Neljanda ja ühtlasi viimase osa keskmes on võimalikud edasiarendused terrorismi rahastamise vastasele rahvusvahelisele õiguslikule raamistikule, mis sisaldab endas nii korraldusliku iseloomuga edasiarendusi kui ka konkreetsemaid ettepanekuid teatud rahastamise meediumide efektiivsemaks reguleerimiseks.

1. Rahvusvahelise terrorismi rahastamise vastase võitluse olemus

1.1. Terroristlike rühmituste rahastamise peatamise tähtsus

Terrorismi finantseerimine sisaldab endas selgesti eristatavat rahakogumist, finantsvahendite talletamist ja varjamist, rahaliste vahendite kasutamist terroristlike organisatsioonide ja nende taristu toetamiseks ja finantsvahendite ülekandmist eesmärgiga toetada konkreetseid terroristlike rünnakuid. Terrorismi toetamiseks kasutatavaid finantsressursse kogutakse nii legaalselt kui illegaalselt vahendite abil ning seaduslikke humanitaarseid või ärilisi organisatsioone võidakse kasutada nii teadlikult kui teadmatult terroristidele rahalise või logistilise abi osutamiseks.¹

Rääkides terroristlike rühmituste rahastamise peatamise tähtsusest võtame aluseks Al Qaeda terroristliku rühmituse kui ohuallika, kuna just antud organisatsioon on maailmas endiselt üks mõjuvõimsamatest terroristlikest rühmitustest, mille poolt toime pandud rünnakute maksumus on ulatunud enneolematute numbriteni. Sageli jääb aga sõjaliste operatsioonide varju tõsiasi, et väga olulist rolli tuleviku katastroofide vältimisel mängib just õigusliku regulatsiooni ajakohasus ja efektiivsus. Mõistagi tuleb tõdeda, et Al Qaeda ei ole enam oma võimekuselt samal tasemel kui käesoleva sajandi algusaastatel ning tema languse põhjused leiavad ka hiljem töö käigus käsitlemist. Mainitud arvesse võttes on aga selge seegi, et Al Qaeda on esimene terroristlik rühmitus, mis suutis saavutada tõeliselt globaalse mõõtme ning ohustada inimeste elusid üksteisest geograafiliselt kaugel asetsevates regioonides. Eelnevast tulenevalt on mõistlik finantseerimise pärssimise olulisust illustreerida just selle kurikuulsa rühmituse analüüsimise kaudu.

Miks on siis terroristlike rühmituste vastases võitluses eelkõige tähtis just nende finantseerimise vastane tegevus? Kujundlikult väljendudes on raha Al Qaeda ja teiste sarnaselt mõtleivate terroristlike rühmituste „eluvesi”. Peatades Al Qaeda suunas liikuva rahavoo, on võimalik häirida rühmituse lähiajalisi operatsioone, samas õõnestades selle pikaajalist võimekust. Raha on kriitiline osa Al Qaeda terroristlike operatsioonide ja rünnakute elluviimisel ning samuti tema organisatsioonilise struktuuri ülalpidamisel ning sellest võib järeldada, et Al Qaeda ei ole suuteline läbi viima keerulisi operatsioone, sarnaselt

¹ U.N. CTITF Working Group Report. Tackling the Financing of Terrorism. 10.2009, p. 3.

2001. aasta 11. septembri rünnakutele Ameerika Ühendriikide vastu, ilma küllaldaste finantsvahenditeta. Tuleks aga märkida, et islamistlikud võitlejad vajavad raha ka teiste organisatsiooniliste tegevuste elluviimiseks, nagu näiteks võitlejate tasustamine, uute liikmete värbamine ja treenimine, reisimise ja kommunikatsiooni kulude kandmine ning loomulikult relvade, lõhkeainete ja lõhkeseadeldiste soetamine.² Käesoleva Al Qaeda näite varal võiks aga paralleeli tuua ka teiste sarnaste rühmitustega, sest relvade hankimiseks, võitlejate treenimiseks ning paljudeks muudeks toiminguteks on kõikidel terroristlikel rühmitustel vaja paratamatult finantsressursse ning sellest tõsiasiast tulenevalt on just rahavoogude tõkestamine see, millel paistab olevat kõige suurem potentsiaal terroristlike rünnakuid korraldavate rühmituste peatamiseks.

Al Qaeda finantsilise infrastruktuuri ründamisel on eelkõige preventiivne eesmärk, mille peamiseks sihiks on inimeste päästmine takistades terroristlike rühmituste ligipääsu varadele, mille toel planeerida ja korraldada rünnakuid. Tuleks aga mainida, et Al Qaeda suunal liikuvate rahavoogude jälgimine on oluline ka teisel põhjusel. Nimelt uurides Al Qaeda finantsvõrgustikku, võib leida rahavoogusid, mis viivad varem avastamatuks jäänud terroristlike rühmituste ja finantseerijate jälgedele.³ Selliselt saab terroristlike rühmituste rahavoogusid uurides jõuda ka nende terroriste abistavate eraisikute või organisatsioonide jälile, kes teistsugustele uurimistoimingutele varjatuks jääks.

Näitlikustamaks tõhusa õigusliku regulatsiooni olulisust antud valdkonnas, peaks tooma konkreetse näite suurima Al Qaeda korraldatud rünnaku maksumusest. On välja arvatud, et 2001. aasta 11. septembri rünnakud Ameerika Ühendriikidele ulatusid kogumaksumuselt mitmesaja tuhande USA dollarini ning Al Qaeda on kasutanud märkimisväärseid ressursse ka teiste väiksemate rünnakute korraldamiseks, milleks on samuti kulunud sadu tuhandeid dollareid.⁴ Antud tõsiasi näitab, et seesuguste rünnakute korraldamiseks terroristlike rühmituste poolt välisriikide vastu peavad nad omama äärmiselt laiaulatuslikke finantsvahendeid ning sellest tulenevalt on raske üle hinnata just nimelt rahavoogude kokkukuivatamise ülimalt tähtsust terroristlike rühmituste tegevuse tõkestamisel.

Muidugi tuleb märkida, et terrorismi finantseerimise tõkestamine on väga ambitsioonikas eesmärk ja selle edukus tugineb suuresti riikide võimel kehtestada vajalik õiguslik

² **Gurule, Jimmy.** *Unfunding Terror: The Legal Response to the Financing of Global Terrorism.* Edward Elgar Publishing Ltd, December 2008, p. 21.

³ *Ibid.*, p. 22.

⁴ U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, First Report, UN Doc. S/2004/679, 25.08.2004, p. 12.

regulatsioon ning seada paika tarvilikud rakenduslikud mehhanismid. Riikidele, kellel pole piisavalt välja arenenud õigussüsteemi ega administratiivset taristut, võib eelnev ülesanne osutada väga keeruliseks, kuid selle probleemi leevendamiseks on organisatsioonid nagu IMF ja Maailmapank käsile võtnud erinevaid programme, mille eesmärgiks on tehnilise abi pakkumine kõikidele nendele riikidele, kes soovivad oma õigussüsteemi rahvusvaheliste normide ja standarditega vastavusse viia.⁵ Eelnevat silmas pidades on lisaks õiguslikele meetmele oluline ka riikidevahelise koostöö efektiivne toimimine ning ühtlasi riikide tahe osutada abi kõigile neile, kelle suutatus rahvusvaheliste regulatsioonide rakendamisel tuleneb puhtfüüsilistest takistustest ning vajaliku teadmiste baasi puudumisest.

1.2. Terroristlike rühmituste rahastamise peamised allikad

Enne rahuvahelise õiguse instrumentide analüüsi juurde asumist terroristlike rühmituste finantseerimise tõkestamise valdkonnas, tuleks defineerida terroristlike rühmituste tegevuse finantseerimise peamised allikad. IMF-i koduleheküljel on lühidalt välja toodud terrorismi rahastamist toime panevate isikute ja organisatsioonide eesmärgid, mis on otseselt seotud terrorismi rahastamise allikate defineerimisega. Terrorismi finantseerimine kujutab endast finantsressursside kogumist eesmärgiga kasutada neid terrorismiaktide toimepaneku või terroristlike rühmituste toetamiseks. Kusjuures finantseerimist toimepaneivate isikute ja organisatsioonide peamiseks eesmärgiks pole mitte niivõrd terrorismi toetamiseks kogutud raha omandamise allikate varjamine kui võrd finantseerimise fakti ja iseloomu ilmsiks tuleku vältimine.⁶

Teisisõnu ei ole terrorismi finantseerimise allikate uurimise juures otseselt tähtsust omav finantseerimiseks kasutatava raha päritolu, vaid viis kuidas raha terroristliku rühmituseni jõuab. Kõikvõimaliku muu illegaalse tegevuse tõkestamiseks on nii kui nii olemas õiguskaitseorganid, kes erineva kuritegeliku tegevuse vastu võitlevad ning sellisel teel saadud raha konfiskeerivad, kuid käesoleva käsitluse raames on eelkõige oluline vähendada finantsvahendite sattumise võimalust terroristlike rühmitusteni.

⁵ **Gottselig, Glen; Matson, Chris & Gleason, Paul.** Suppressing the Financing of Terrorism: a handbook for legislative drafting. International Monetary Fund, Legal Department; Washington D.C., 2003, p. 74.

⁶ International Monetary Fund. Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism – Topics, What is Financing of Terrorism? – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml1.htm#financingterrorism> (15.04.2013)

Erinevaid terrorismi finantseerimise allikaid on väga palju ning sellest tulenevalt ei ole otstarbekas kõiki mõeldavaid rahastamise viise ka antud töö raames käsitleda, kuid välja on toodud valik märkimisväärset rahvusvahelist tähelepanu pälvinud finantseerimise viisid. Järgnevalt on käsitletud neljaks alajaotuseks jagatud terrorismi rahastamise meetodit, millest kolmandatest allikatest saadud tulubaasi moodustavad terroristlike rühmituste riiklikud sponsorid ning eraisikud ja grupid kui terrorismi rahastajad. Terroristlike rühmituste omafinantseerimise allikatena võiks lisaks nimetada narkootiliste ainete kaubandust ja ebaseaduslikku teemantiäri. Mõnevõrra hüpoteetilise rahastamise allikana on näitena välja toodud ka raskesti identifitseeritav finantsturgude ärakasutamine terrorismi finantseerimiseks.

1.2.1. Terroristlike rühmituste riiklikud toetajad

Esmalt tuleks esile tuua terroristlike rühmituste riiklikud sponsorid, keda võib isegi käsitleda kõige ohtlikuma finantseerimise allikana, kuna rahvusvahelise õiguse alusel on väga raske sekkuda riikide siseasjadesse ning nende tegevust saab piirata peamiselt vaid erinevate rahvusvaheliste sanktsioonidega. Oluline on aga esile tuua, et terroristlike rühmituste riiklikud toetajad jagunevad kahte selgelt eristuvasse kategooriasse. Esimesed riigid toetavad terrorismi sihilikult erinevate poliitiliste eesmärkide saavutamiseks, kuid teised riigid on lihtsalt niivõrd nõrgalt tsentraliseeritud, et neil puudub efektiivne kontroll oma territooriumi üle. Selge on tõsiasi, et nõrgenenud riikide puhul ei ole kasu nende sanktsioneerimisest ning ainukeseks kasulikuks tegevuseks saab pidada rahvusvahelist abi (kui see on asjaolusid arvestades võimalik).

Aktiivse terrorismi toetajana on tähelepanu all olnud näiteks Iraan, kes on toetanud Iisraeli vastaseid terrorirünnakuid nii retooriliselt, operatsiooniliselt kui ka finantsiliselt. Iraan on Liibanonis asuva mitteriikliku relvastatud rühmituse Hizballah suurrahastaja, toetades rühmitust 100 000 kuni 200 000 dollariga aastas. USA välisministeeriumi poolt on Hizballah klassifitseeritud terroristlikuks organisatsiooniks⁷, millel on Al Qaeda-ga sarnased võimed. Iraan on väidetavalt peale rahalise abi ka treeninud ning relvastanud Hizballah rühmitust ning ka teisi terroristlikke rühmitusi nagu Palestiinas tegutsevat HAMAS-i.⁸ Vahemärkusena tuleks mainida, et kuigi Hizballah on viimasel aja hakanud üha aktiivsemalt osa võtma Liibanoni

⁷ U.S. Department of State. Foreign Terrorist Organizations. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm> (15.04.2013)

⁸ Gurule, Jimmy. Unfunding Terror: The Legal Response to the Financing of Global Terrorism. Edward Elgar Publishing Ltd, December 2008, p. 105.

poliitikast kui partei, siis klassifitseeritakse organisatsiooni endiselt kui terroristlikku rühmitust, millel on ka toimiv poliitiline tiib.

Märkimisväärne on ka asjaolu, et nii Süüria kui Iraan toetasid tõenäoliselt erinevate materiaalse ressursside kui ka treeninguga Iraagi sõja ajal seal asetsenud terroristlike rühmitusi.⁹ Näiteks USA rahandusministeeriumi 2011. aasta raportis jõuti järeldusele, et nii Kuuba, Iraan, Sudaan kui Süüria on tegelenud terrorismi finantseerimisega ning sellest tulenevalt blokeeris USA valitsus 398,6 miljoni dollari väärtuses nende riikide varasid.¹⁰ Mõistagi ei ole enam Süüria potentsiaalse terrorismi toetajana tõsiseltvõetav riik, kuna endiselt on riigis käimas kodusõda ning sellest tulenevates ebastabiilsetes tingimustes võib võrdlemisi kindlalt väita, et riigil ei jätku enam ressursse, aega ega motivatsiooni väljaspool piire tegutsemiseks.

Rääkides nii öelda nõrkadest riikidest, kelle territoorium on osutunud terroristlike rühmituste tegevuse tarbeks soodsaks pinnaseks, võib esile tuua realselt funktsioneeriva tsentraalse valitsuseta Somaalia, Afganistani ja Pakistani piiri ning pikast sõjast nõrgenenud Iraagi, mis ei ole veel jõudnud oma riigi julgeolekujõude terroristlike rühmituste täielikuks väljatõrjumiseks vajalikule tasemele viia.¹¹ Seda tüüpi riigid on paraku sama ohtlikud kui otsesed sponsorid, sest just nõrga valitsuse all kannatavad riigid on terroristide enam levinud pelgupaikadeks.

Terroristide turvapaikadeks olevad riigid (nagu näiteks Hizballah jaoks Liibanon) ja laiemalt nõrga jurisdiktsioonilise kontrolli, terroristlike rühmituste kohalolu taluvad või neid toetavad riigid on rühmituste jaoks olulised ka seetõttu, et nende riikide kaudu saavad terroristid ka lisaks finantsvahendite omandamisele enda finantsvahendeid liigutada ja kasutada.¹² Teisisõnu võiks isegi väita, et kõnealuste riikide otsene finantseeriv tegevus on marginaalne võrreldes nende territooriumi väärtusega terroristlikele rühmitustele rahapesu ja finantsvahendite paigutamise sihtkohana.

⁹ U.S. Department of State. Terrorist Safe Havens, p. 21. – Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.state.gov/documents/organization/65466.pdf> (15.04.2013)

¹⁰ U.S. Department of the Treasury. Terrorist Assets Report – Calendar Year 2011, Twentieth Annual Report to the Congress on Assets in the United States Relating to Terrorist Countries and International Terrorism Program Designees. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/tar2011.pdf> (15.04.2013)

¹¹ U.S. State Department. Terrorist Safe Havens, pp. 18, 20, 21. – Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.state.gov/documents/organization/65466.pdf> (15.04.2013)

¹² Financial Action Task Force. Terrorist Financing, p. 19. 29.02.2008. – Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.fatf->

[afi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Terrorist%20Financing%20Typologies%20Report.pdf](http://www.fatf-afi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Terrorist%20Financing%20Typologies%20Report.pdf) (15.04.2013)

1.2.2. Erasisikud ja grupid terrorismi rahastajatena

Teiseks oluliseks terroristlike rühmituste finantseerimise allikaks on otseselt finantsvahenditega varustavad rikkad finantseerijad, kelleks võivad olla nii erasisikud kui ka grupid. Üheks näiteks rikkast terrorismi finantseerijast oli ka nüüdseks tapetud kurikuulus Osama bin Laden, kes ehitas üles Al Qaeda finantsvõrgu süsteemist, mis oli algselt mõeldud mojahideenidele võitlemaks Nõukogude Liidu armee vastu Afganistani sõjas.¹³

Selleks, et tuua näiteid konkreetsetest summadest, mida üksikisikud ja grupid terrorismi toetamiseks välja panevad, võiks käsile võtta USA rahandusministeeriumi pressiteated ning juba eelnevalt esile toodud Liibanoni organisatsiooniga Hizballah seotud isikud, kelle varad on USA-s külmutatud. Esiteks võiks välja tuua USA jaoks terroristlike rühmituste tegevuspaigana tuntud kolme piiriga ala, mis asetseb (ingl. k. Triple Frontier) Argentiina, Paraguay ja Brasiilia vahel. Kõnealusel territooriumil asetses Assad Ahmad Barakati võrgustik, mis on olnud Hizballah jaoks väga oluliseks rahaallikaks, kasutades organisatsiooni tarbeks finantsvahendite omandamisel kõikvõimalikke illegaalseid vahendeid. Barakati järglaseks peeti Ali Muhhamad Kazan-i, kes oli regioonis üks Hizballah vastuluure juhtivatest liikmetest ning suutis erasisikutest ärimeste abiga koguda organisatsiooni tarbeks üle 500 000 USA dollari.¹⁴ Antud juhtum näitab seda, kuidas ärimehed, kes võisid omandada oma vara legaalsel teel, suunasid oma ressursse läbi vaheisiku terroristliku organisatsiooni kasutusse.

Teisekeks on märkimist väärt Kassim Tajideen, kes ühe olulise Hizballah rahastajana on suutnud panustada rühmitusse koguni kümnete miljonite dollaritega. Lisaks eelnevale olid Kassim Tajideenil ja tema vendadel Hizballah katuseettevõtted Aafrikas (2003. aastal vahistati Tajideen Belgias süüdistatuna võltsimises, rahapesus ja teemantidega salakaubitsemises).¹⁵ Selliste näidete põhjal on näha, et just antud küsimus on üks probleemsemaid terrorismi rahastamise vaatenurgast, kuna otseste „sponsorite“ poolt eraldatud summad võivad osutada oluliselt suuremaks kui rühmitused ise oma tegevusega koguda suudaksid. Oluline probleem peitub ka asjaolus, et erasisikutest finantseerijate tegevust on märgatavalt keerulisem tuvastada kui näiteks riiklikke annetusi ning narkokaubandusest

¹³ U.S. Council on Foreign Relations, Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations. Terrorist Financing. 2002. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://cfr.org/pdf/Terrorist_Financing_TF.pdf (15.04.2013)

¹⁴ U.S. Department of the Treasury. Treasury Targets Hizballah Fundraising Network in The Triple Frontier of Argentina, Brazil and Paraguay. 06.12.2006. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp190.aspx> (15.04.2013)

¹⁵ U.S. Department of the Treasury. Treasury Targets Hizballah Network in Africa. 27.05.2009. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg149.aspx> (15.04.2013)

saadud tulused, sest ühe eraisikute käest teise kätte liikuv tulu võib olla algsest omandatud legaalsest allikast ning selle sihtkohta jõudmine võib läbida väga keerukaid vahelülisid.

Väga ohtlikuks terroristlike rühmituste rahastamise allikaks on kahtlemata ka islamistlikud heategevusorganisatsioonid. Probleem seisneb eelkõige selles, et terrorismi finantseeritakse täiesti legaalse tegevuse varjus ning mittesihtotstarbelisele või veel enam kuritegelikule raha kasutamisele jälile jõudmine pole sugugi kerge ülesanne. Silmas tuleb pidada ka tõsiasja, et mittetulunduslikel organisatsioonidel (laiemas mõttes) tuleb terrorismi rahastamise tõkestamise vajadusest hoolimata võimaldada tegutsemist jätkata ning käsile võetavad meetmed ei tohi kindlasti osutada ebaproportsionaalseks.

Tuleb mainida, et nii Al Qaeda kui ka HAMAS on teeninud miljoneid dollareid kasutades islamistlikesse heategevusorganisatsioonidesse suunatud raha, mis on sinna kantud nii teadlike rühmituste rahastajate kui ka süütute isikute ja gruppide poolt. Heategevusorganisatsioonide poolt kogutud raha antakse teoorias haiglatele, lastekodudele ja teiste humanitaarsete tegevuste tarbeks, kuid tegelikkuses jõuab suur osa sellest terroristlike rühmituste käsutusse.¹⁶ Reaalselt on äärmiselt keeruline tuvastada, millised heategevused on korrumpeerunud ja millised mitte ning kelle käsutusse heategevusorganisatsioonide arvele kantud raha lõpuks jõuab. Terroristlike organisatsioonidega teadlikult koostööd tegevaid ja pahatahtlikult ära kasutatud mittetulunduslikke organisatsioone (*edaspidi MO*) pole alati kerge eristada, kuid see vahetegu omab vastumeetmete valikul kahtlemata tähtsust.

Üldiselt on ebaselge kas valdav enamus MO-de poolsed terrorismi rahastamist puudutavad kaasused on seotud teadlike või ekspluateeritud MO-dega. Enda hea tava dokumendis leiab aga FATF (rahvusvaheline rahapesu toimikond), et teatud juhtudel oli MO näol tegemist pelgalt pettusega, mille tegelikuks eesmärgiks oli raha suunamine terroristidele, kuid tihti peale toimus rahastamine täielikult ilma MO juhtkonna ja töötajate teadmata.¹⁷

Oluline on aga välja tuua tõsiasi, et terrorismi finantseerimise mahust võib MO-de kaudu omandatud raha moodustada suure osa, kuid arvestades MO-de käest läbiliikuvat raha kogumahtu, ei ole kindlasti tegemist väga oluliste summadega. Maailmas on miljoneid mittetulunduslikke organisatsioone, mille aasta kulutused ulatuvad 1.3 miljardi dollarini

¹⁶ **Gurule, Jimmy.** *Unfunding Terror: The Legal Response to the Financing of Global Terrorism.* Edward Elgar Publishing Ltd, December 2008, p. 117.

¹⁷ **Does De Willebois, Emile van ver.** *Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing: a proportionate response.* World Bank Working Paper No. 208, 2010, p. 18

aastas ning isegi kõige kõrgemad hinnangud aasta terrorismi sissetulekule ulatuks vaid murdosani sellest arvust.¹⁸ Käesolevat olukorda arvestades on selge, et mittetulunduslike organisatsioonide tegevuse piiramisega ei saa liiale minna ning alusetud süüdistused võivad viia kogu sektori kahjustamisele kui tegelik süüliste organisatsioonide arv on väike ning ka suur osa terrorismi finantseerimisega seotud organisatsioonidest osutub kas väliste isikute (näiteks teiste MO-de) või organisatsioonis töötavate üksikisikute kuritahtliku tegevuse ohvriks.

1.2.3. Narkootiliste ainete kaubandus ja ebaseaduslikud vääriskivid

Järgnevas oluliseks terroristlike rühmituste finantseerimise allikaks on narkootiliste ainete kaubandus, mis puudutab eelkõige Afganistanis baseeruvat Talibani, mis on käesoleval ajal seoses rahvusvaheliste sõjaliste operatsioonidega Afganistani mässuliste vastu kõige tähelepanuväärsem küsimus. Talibani suureks finantsallikaks on just nimelt oopiumi kaubandus, millest saadud tulud on UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) poolt välja antud raporti põhjal üheks Talibani vastupanuliikumise peamiseks mootoriks.¹⁹

UNODC juht Antonio Maria Costa on öelnud, et Afganistani oopiumikasvanduse mahu kasv on viimastel aastatel olnud rekordiline ning sellest saadud tulud, mis ulatuvad miljardite dollariteni, lähevad Talibani võitlejate ja korrumpeerunud ametnike käsutusse.²⁰ Afganistanist välja veetav oopium ja heroiin saadetakse näiteks Ameerika Ühendriikidesse kaubanduslikel eesmärkidel. Kui narkootikumid on tänavatel müüdnud, peavad kauplused korraldama illegaalsete müügitulude ülekande tagasi Pakistani ja Afganistani territooriumidel asuvatele kauplusele.²¹ Käesoleva skeemi eelduseks on rahapesu, mille abil varjatakse narkokaubandusest saadud tulude tegelikku lähet, tekitades jälgi segades mulje, et antud tulud on legaalse päritoluga.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ United Nations Office on Drugs and Crime. Afghanistan Opium Survey 2007. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.unodc.org/pdf/research/Afghanistan_Opium_Survey_2007.pdf (15.04.2013), pp. iii-iv.

²⁰ NATO. Counter-narcotics policy in Afghanistan, Press briefing given by Antonio Maria Costa, Executive Director of the UN Office on Drugs and Crime, and James Pardew, NATO Deputy Assistant Secretary General for Operations. 05.09.2007. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070905d.html> (15.04.2013)

²¹ U.S. Department of Justice News Release. First Heroin Kingpin Ever Extradicted From Afghanistan Pleads Guilty To Smuggling Heroin Into United States. 11.07.2006. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.justice.gov/dea/pubs/states/newsrel/nyc071106.html> (15.04.2013), lõige 3.

Sellises olukorras on ilmselt parimaks õiguslikuks narkokaubanduse tõkestamise meetodiks siseriiklike rahapesu kriminaliseerimise alaste õiguslike regulatsioonide kõrge tase riikides, kus asub kauplejate peamine tulubaas, takistades tulude jõudmist tagasi Pakistanis ja Afganistanis asuvate rühmituste käsutusse. Antud valdkonda on aga rahvusvaheliste õigusvahenditega keeruline reguleerida ning märkimisväärne edu narkokaubanduse tõkestamisel saab paraku aset leida vaid nende riikide poolsete efektiivsete strateegiatega väljatöötamisega, kelle territooriumidel narkokaubandus otseselt aset leiab.

Teiseks on kohane lühidalt välja tuua ebaseaduslik vääriskivide äri, mis on samuti olnud üheks märkimisväärseks kriminaalsete tunnustega rahastamise allikaks. Alates 1990-ndate keskpaigast on terroristlikud rühmitused kasutanud vääriskive nii oma tegevuse finantseerimiseks kui ka raha liigutamiseks väljaspool ametlikku finantssektorit. Vääriskivid on selleks otstarbeks ideaalsed, kuna nad ei kaota oma väärtust ajas, neid on kerge transportida, neid pole võimalik leida lennujaamade metallidetektorite abil ja neid saab vajadusel kiiresti rahaks vahetada. Eelnev peab eriti paika nii öelda vereteemantide kohta või teemantide kohta, mida kaevandatakse mitteriiklike relvastatud rühmituste poolt Sahara kõrbest lõuna pool asuvates riikides. Teemante kaevandatakse aladel, mis on väljapool valitsuste otsest kontrolli, kus illegaalne kaubandus on vohanud aastaid.²²

Liibanoni Hizballah on kasutanud Lääne-Aafrika teemante oma tegevuse finantseerimiseks juba vähemalt paarkümmend aastat, täiustades salakaubaveo marsruute Euroopast Liibanoni, arendades vahemeeste võrgustikku ning edukalt sidudes oma finantsstruktuuri teemandiäri. Tugev tõendusmaterjal seob ka Al Qaeda Aafrika teemandiäri ning 2005. aasta juunis kinnitas endine CIA osakonna juht Lääne-Aafrikas, et kuuldused Al Qaeda kohalolust Libeerias ja Sierra Leones on tõesed ning nad tõepoolest tegelesid kõnealuse äri.²³ Vääriskivide äri kui üks rahastamise allikas on eelnevalt välja toodud näidete põhjal otseselt seotud ka jaos 1.2.1. mainitud nõrkade riikide probleemiga, sest kõnealused Aafrika riigid ei suuda alati oma territooriumi piisaval määral kontrollida või puudub selleks piisav tahe, mis võib olla seotud koguni sihiliku tegevusetusega tingituna majanduslikest huvidest.

²² **Farah, Douglas.** „Al Qaeda and the gemstone trade.” – Biersteker, Thomas J. & Eckert, Sue E. *Countering the Financing of Terrorism*. Routledge; London and New York, 2008, p. 193.

²³ *Ibid*, pp. 194, 200.

1.2.4. Finantsturgude ärakasutamine terrorismi finantseerimiseks

Viimasena tuleks välja tuua seni võrdlemisi vähese tähelepanu osaliseks olnud osaliselt teoreetilise terroristlike rühmituste rahastamise allikas, milleks on finantsturgude kõikumiste ära kasutamine seoses terroristlike rünnakutega. Idee seisneb selles, et kui terroristlikud rühmitused panevad toime mingi rünnaku teades selle mõju konkreetsele finantsinstrumendile, tekib neil ideaalne võimalus investeerida finantsinstrumenti, mille kõikumist nad seoses rünnakuga ette näevad.

Näiteks on olnud väiteid, et Al Qaeda finantseeris ennast aktsiaturgude manipuleerimise kaudu, kasutades ära enda teavet 2001. aasta 11. septembri rünnakute toimumisest, kuid kuna antud allikas polnud rahapesu vastase regulatsiooni otsest kontrolli all, ei suudetud spekulatsioonide kinnitamiseks tõendusmaterjali leida. Näiteks kasvas kolm päeva enne mainitud rünnakuid turustatud optsoonide maht USA-s 285 korda üle tavalise kauplemise taseme ning sarnast trendi täheldati ka kindlustusäris kus juhtivad ettevõtted muutusid futuuride turul eriliste ja ootamatute spekulatsioonide objektideks.²⁴ Muidugi ei saa käesoleva näite põhjal täielikult välistada kokkusattumust, kuid arvestades 9/11 rünnakute tohutut mastaapi ja sellega kaasnevat enneolematut võimalust finantsturgudel tulu teenida, võib pigem eeldada, et terroristid kasutasid suure tõenäosusega ära ühte täiesti tähelepanuta jäänud regulatiivset auku terrorismi finantseerimist tõkestavas raamistikus.

Tähelepanu väärib ka asjaolu, et viimaste aastate jooksul on esile tulnud teisigi kahtlaseid juhtumeid, mis võivad viidata terroristide raha jõudmisele finantsturgudesse. 2011. aastal viitas tänaseni sagedaste terroristlike rünnakute ohvriks langeva India rahandusminister, et luureagentuuride kaudu on saadud teada kümnest kahtlasest tehingust, mis võivad olla seotud terrorismi finantseerimisega ning millest on teada saadud erinevate finantsteenuste vahendajate teadete tulemusel.²⁵ Käesolevad juhtumid korreleerusid ajaliselt terroristide poolt korraldatud pommiplahvatustega ning antud asjaolust tulenevalt oli ilmselge, et suuri tehinguid teinud isikud olid vähemalt teadlikud peagi aset leidvate rünnakute toimumisest.

²⁴ **Jae-myong Koh.** Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering. Springer; Softcover reprint of hardcover 1st ed. 2006 edition, 14. October 2010, p. 30.

²⁵ The Times of India. „Ten cases of terror money reaching stock market detected in last 3 years”. 17.12.2011.– Arvutivõrgus kättesaadav: http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-12-17/india/30528201_1_terror-financing-suspicious-transactions-terrorist-financing (15.04.2013)

Käesoleva otseselt terroristlike rünnakute sagedusest, tõsidusest ja mõjust sõltuva rahastamise allika tähtsus ei pruugi paista esmapilgul sama oluline kui eelnevad, kuid olles otseses seoses üksikisikute poolt tuleneva rahastamisega, võib ka see allikas olla üks terroristlike rühmituste „jätkusuutlikkusse“ garantiisid edukate rünnakute toimepanemisel. Antud skeemi kasulikkus väljenduks seega terroristide jaoks tõsiasjas, et see kindlustaks igakordse rünnaku puhul finantsvahendite taastootmise.

1.3. Terroristide finantsressursside liigutamine

Silmas pidades tõsiasja, et terrorismi rahastamise tõkestamisel omab olulist tähtsust viis kuidas raha tehniliselt oma sihtkohta toimetatakse, tuleb siinkohal rääkida peamistest kanalitest, mille kaudu terroristid ja nende toetajad finantsressursse ühest kohast teise liigutavad. Kui juba eelnevalt on välja toodud mitmeid terrorismi rahastamise allikad, siis nüüd tuleks rääkida sellest kuidas finantsvahendid sageli varjatult terroristideni jõuavad. Eelkõige omab käesolev käsitlus tähtsust otseste annetuste puhul (üksikisikud ja grupid), kuid kaubandussüsteemi eksploateerimine on märkimisväärne meetod nii illegaalsel teel omandatud materiaalsete ressursside tegeliku päritolu ja sihtkoha varjamise seisukohast kui ka täiesti iseseisev tuluallikas, mis teemakäsitluse kompaktsuse huvides on siiski koondatud käesoleva teema alla.

1.3.1. Ametlik finantssektor ning mitteametlikud rahaülekande meetodid

Esimeseks finantsvahendite liigutamise meetodiks on ametlik finantssektor, mis on osutunud kõikidest kaasaegsetest turvameetmetest hoolimata üheks vältimatult tähtsaks osaks terroristlike rühmituste võimekusel oma tegevuseks vajalikke suuri summasid liigutada. Ametliku finantssektori all kuuluvad finantsinstitutsioonid ja regulatsioonile alluvad finantsteenuste pakkumisega tegelevad ettevõtted, mille kaudu sooritatakse igapäevaseid kaubandus- ja finantstehinguid.

Rahvusvahelise finantsüsteemi kiirus ja lihtne kasutatavus lubavad terroristidel ja nende toetajatel liigutada raha efektiivselt ja sageli avastamata nii erinevate jurisdiktsioonide sees kui ka nende vahel. Kombineerituna teiste mehhanismidega nagu selleks on riikliku järelevalve alla mittekuuluvad korporatsioonid, pakuvad ametlikud finantsinstitutsioonid

terroristidele vajaliku katte, mille varjus saavad nad läbi viia tehinguid tegeleda rahapesuga kasutades selleks tulusid, mida nad on saanud tabamata jäänud kuritegudest. Eelnevat kinnitab analüüs, mis näitab, et paljud terroristlikud organisatsioonid ja nendega seotud isikud on kasutanud registreeritud ja rahvusvaheliselt tegutsevaid raha ülekandmisega tegelevaid ettevõtteid nii raha saatmiseks kui vastuvõtmiseks.²⁶ Üks suuremaid väljakutseid on seega suurte rahaülekannetega tegelevate inimeste identifitseerimine üle maailma ning kindlustamine, et erinevates jurisdiktsioonides ei esineks liiga suuri regulatiivseid ja praktilisi lünki, mis takistaksid potentsiaalselt terrorismi rahastamisega seotud tehingute kiiret avastamist ja ennetamist.

Lisaks on tähtis välja tuua, et kaasaegsel maksesüsteemide tehnoloogial on olnud kahene mõju. Elektroonilised maksesüsteemid võimaldavad õiguskaitseorganitel läbi automaatsete elektrooniliste jäädvustuste efektiivsemalt tehinguid jälgida, kuid samas on neil süsteemidel selliseid tunnuseid, mis võivad olla meeltnööda potentsiaalsele terroristile või rahapesijale. Teisest küljest, juhul kui puudub järjepidev rahvusvaheliste standardite rakendamine tehinguid puudutava olulise informatsiooni salvestamiseks, jäädvustamiseks ja edastamiseks, siis võivad läbi elektrooniliste maksesüsteemide toimivate tehingute kasvav kiirus ja maht osutada uurimisorganitele tõsiseks takistuseks kõnealustele tehingutele jälile saamisel.²⁷ Mainitud silmas pidades on oluline välja tuua tõsiasi, et seni kuni esineb finantsinstitutsioonid, kes ei suuda rahvusvahelisi standardeid nõuetekohaselt järgida, on kaasaegsed tehnoloogilised võimalused pigem probleemiks ning parim võimalus uurimisorganite töö tõhustamiseks peitub nii üha aktiivsemas järelevalves kui ka rahvusvahelise abi andmises institutsioonidele, kes pole veel vajalikule turvalisuse tasemele jõudnud.

Kuna ametlik finantssektor on reeglina paremini reguleeritud kui kõikvõimalikud mitteametlikud rahaülekande meetodid, siis võib terrorismi finantsseerimise vastase võitluse peamine valupunkt langeda vajadusele tegeleda senisest intensiivsemalt just selliste meetodite reguleerimisega. Mitteametlikud rahaülekandemeetodid kujutavad endast süsteeme, mida kasutatakse rahaliste vahendite ülekandmiseks väljaspool ametlikke pangandussüsteeme, mis on vormilt nii suured multinatsionaalsed ettevõtted kui ka väiksed ja vähemärgatavad ettevõtmised. Sellised teenuste pakkujad moodustavad paralleelse finantsüsteemi, mille eesmärgiks on kiire ja efektiivne finantsvahendite liigutamine erinevate jurisdiktsioonide

²⁶ Financial Action Task Force. Terrorist Financing, pp. 21-22. 29.02.2008. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Terrorist%20Financing%20Typologies%20Report.pdf> (15.04.2013)

²⁷ Ibid, p. 22.

vahel, sageli ilma reguleerijate otsese kontrollita ja vajaduseta säilitada avalikult kättesaadavaid tehingute registreid.²⁸ Kuna terroristide rahastajate jaoks on rahaülekannete sooritamisel oluline just tehingute lihtsus ja võimalus vältida kõikvõimalikke identifitseerimismehhanisme, siis on alternatiivsed rahaülekande ettevõtted ideaalseks vahendiks sooritamiseks rahaülekandeid konventsionaalsetest meetoditest väiksema riskiga. Oluline osa sellistest alternatiivsetest ettevõtetest tegutsevad internetis ning sellest tulenevalt on interneti puudutava regulatsiooni rahvusvaheline ühtlustamine üheks valdkonna võtmeküsimuseks, seda enam, et interneti on võimalik ära kasutada ka oma ideede tutvustamiseks ja muul viisil sponsorite hankimiseks.

Konkreetse näitena mitteametlike rahaülekandemeetoditega omandatud tulust on otstarbekas välja tuua Suurbritannias uurimise all olnud Younis Tsouli kaasus. Kuritegeliku skeemiga varastati krediitkaarte ning kasutati nendelt omandatud tulude rahapesuks erinevaid alternatiivseid rahaülekande võimalusi, nagu näiteks interneti ettevõtet *e-gold*, mille kaudu suunati finantsvahendid läbi mitme riigi enne kui need jõudsid soovitud sihtkohta. Mainitud rahapesu tulemusel saadud vahendeid kasutas Tsouli 180 Al Qaeda propagandaga seotud veebilehe asutamiseks ning erinevates riikides terroristliku tegevuse tarbeks varustuse hankimiseks. Skeemis kasutati umbes 1400 krediitkaarti ning terrorismi rahastamiseks koguti ligikaudu 1.6 miljonit naela.²⁹

Täiendavalt on mitteametlike rahastamise kanalite valguses vaja esile tuua mobiilpangandus, mille pakkujatest tegutseb suur osa just mitteametlikus sektoris. Mobiilpanganduse kiire areng on tinginud olukorra kus õiguslik regulatsioon pole globaalses plaanis tehnoloogia arengule järele jõudnud ning viimastel aastatel mobiilpanganduse kaudu tehtud tehingute suur maht võib endas peita ka terrorismi rahastamisega seotud tehinguid. Selliste tehingute eraldiseisvalt madal väärtus muudab nende avastamise keeruliseks eelkõige sellistes arenevates riikides, kus mobiilpanganduse kasutamine muutub järjest levinumaks, kuid kelle ressursid on piiratud³⁰.

Lõpuks on aga kohane mainida sellist finantsvahendite liigutamise võimalust, mis ei eeldagi elektrooniliste vahendite kasutamist ning selleks on sularaha kullerid, kelle abil on võimalik täielikult mööda hiilida finantsinstitutsioonide poolt paika pandud turvameetmetest. Piiriülene

²⁸ U.N. CTITF Working Group Report. Tackling the Financing of Terrorism, 10.2009, p. 13.

²⁹ UNODC. The use of the Internet for terrorist purposes. 2012. p. 7. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.unodc.org/documents/frontpage/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes.pdf (15.04.2013)

³⁰ U.N. Security Council, Thirteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. U.N. Doc. S/2012/968, 31.12.2012, p. 20.

sularaha kullerite kasutamine on üldiselt levinud riikides kus elektrooniline pangandussüsteem on oma algstaadiumis või kus seda kasutatakse elanikkonna poolt väga vähe. Näiteks paljudes Aafrika ja Lähis-Ida riikides on peamiselt sularahal põhinev ühiskond ning sellest tulenevalt on levinud nii sularaha kullerite kui ka alternatiivsete rahaülekannetega tegelevate ettevõtete kasutamine, kuid analüüs on näidanud, et sularaha kullereid on kasutatud ka kõrgemalt arenenud pangandussüsteemiga Euroopa riikides. Kuigi selline sularaha transport on kallim kui legitiimsete finantsinstitutsioonide kasutamine, siis ametlike asutuste ühe suurenev hoolsuskohustuse täitmine muudab just kõnealuse raha ülekande viisi väga atraktiivseks, kuna ei jäta endast maha auditeerivaid jälgi. Enamgi veel on sularaha kullerite kinnipidamisel sageli raha päritolu ja lõppeesmärki keeruline tuvastada.³¹

Eelnevalt välja toodud probleem tõstatab aga töö kirjutaja arvates küsimuse: kas ametlike finantsinstitutsioonide turvameetmete tõhustamise tulemusel suunduvad rahaülekanded lihtsalt teistesse kanalitesse? Osaliselt võib see tõepoolest paika pidada, kui samas tuleb silmas pidada, et sularaha kullerite kaudu on võrreldes ametlike institutsioonidega oluliselt aeganõudvam ja keerulisem suuri summasid liigutada ning piirikontrollide ja rahvusvahelise õiguskaitseorganite vahelise koostöö tulemusel on sularaha kullerid kahtlemata tabatavad. Mainimata ei saa jätta ka tõsiasja, et sularaha või väärismetallide jm. rahaks vahetatavate ressursside füüsiline transport on juba iseenesest kahtlust äratav tegevus ning pälvib kindlasti õiguskaitseorganite tähelepanu.

1.3.2. Rahvusvahelise kaubanduse eksploateerimine

Rahvusvahelist kaubandussüsteemi kasutatakse väga suure hulga raha ja kaupade liigutamiseks ning riikide valitsustel ei ole alati võimalik selle illegaalset poolt efektiivselt tuvastada või selle vastu võidelda. Paraku on süsteemi nõrkus terroristidele suurepäraseks võimaluseks tegelda nii rahapesuga kui ka otsese illegaalse kaubanduse ja kaupade kõrvalejuhtimisega, mida võib käsitleda ka eraldiseisva finantsvahendite hankimise allikana.

Esimesena tuleb mainida kaubanduspõhist rahapesu, mis kujutab endast kuritegeliku tulu kasutamist erinevates kaubanduslikes tehingutes, mille eesmärgiks on kas tulu päritolu

³¹ Financial Action Task Force. Terrorist Financing, pp. 22-23. 29.02.2008. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Terrorist%20Financing%20Typologies%20Report.pdf> (15.04.2013)

varjamine ja legitimeerimine või oma tegevuse täiendav finantseerimine. Seda saavutatakse näiteks hindade moonutamisega nii alahinnatud kui ülehinnatud arvetega või kauba kvaliteeti ja kvantiteedi moonutamisega. Lisaks võidakse väärtuste liigutamiseks kasutada täiesti legitiimset kaubandust, mille puhul legitiimsete ettevõtete võlad antakse rahapesuga tegelevate isikute kontrolli alla ning need võlad tasutakse kolmandates riikides paiknevate kriminaalsete rühmituste rahaga (kõnealune ettevõtte ei pruugi olla teadlik võlgade tasumiseks kasutatud raha illegaalsest päritolust).³²

Põhjuseid, mis motiveerivad kurjategijaid ja terroriste rahvusvahelist kaubandussüsteemi ära kasutama on mitu. Peamised põhjused peituvad selles, et näiliselt legitiimne kaubandus võimaldab hoiduda liigsest tähelepanust ja õiguskaitseorganite preventiivsetest meetmetest. Teiseks võimaldab rahvusvaheline kaubandus pikaajalist ja suuremahulist rahapesu ning kuna tulud saab integreerida legitiimsete äridega, siis kuritegu ja sellega seotud inividid jäävad rahapesuga seotud tegevusest kaugemale.³³ Peale selle tuleks aga juttu teha veel ühest ohtlikust meetodist millega terroristid võivad kaubandust oma huvides ära kasutada ning selleks on kaupade ümbersuunamine.

Kaupade ümbersuunamine on üks kõige keerukamaid meetodeid suurte summadega tegelevas rahapesus ning sellel on oluline tähendus terrorismi finantseerimisele, kuna see võimaldab nii finantsvahendeid ilma valitsuste järelevalveta koguda kui ka varjata. Märkida tuleb seda, et terroristlikud rühmitused on juba kasutanud seda meetodit oma tegevuse finantseerimiseks ning tegemist pole pelgalt hüpoteetilise kaasusega.³⁴ Kaupade ümbersuunamise kui terrorismi rahastamise meetodi sisu seisneb selles, et kuna enamus tarbekaupu on erinevatel turgudel erineva hinnaga, siis on võimalik teenida väga suurt kasumit kui need kaubad ümber suunata madala hinnaga riikidest kõrge hinnaga riikidesse. Eesmärgi saavutamiseks loovad ümbersuunajad riulifirmad, kuid hoolitsevad reeglina selle eest, et ettevõtted jätaaksid legitiimse mulje. Skeemi töötamiseks peavad teo toime panijad kõigepealt hankima kaupu hinnaga, mis on oluliselt alla hindu, mida nende eest tuleks tasuda enamus turgudel. Eelnev võib kujutada endast tavalist kommertspeetust, kuid sisaldab endas palju erinevaid variante.³⁵ Kaupade ümbersuunamise peamine eelis seisneb selles, et kasutatavale rahale luuakse

³² FATF Report. Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment, July 2010, p. 29. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Global%20Threat%20assessment.pdf> (15.04.2013)

³³ Ibid, p. 30.

³⁴ **deKieffer, Donald E.** Trade diversion as a fund raising and money laundering technique of terrorist organizations – Biersteker, Thomas J. & Eckert, Sue E. Countering the Financing of Terrorism. Routledge; London and New York, 2008, p. 150.

³⁵ Ibid, p. 151.

legaalne taust (isegi kui see on pärit kriminaalsest tegevusest) ning muuhulgas teenitakse ka ülalmainitud tehingute pealt täiendavat tulu.

Näitena kaupade ümbersuunamisest võiks tuua USA-s tegutsenud ning rühmitusega Hizballah seotud Mohammad Hammoud poolt juhitud grupi skeemi, millega teeniti märkimisväärselt suur kasumit. Nimelt ostis grupp turuhinnast oluliselt odavamalt peaaegu pool miljonit kartongi sigarette Põhja-Carolinast ning suunas need müügiks Michigani. Sigarettide paki maks Michiganis oli tol hetkel 75 protsenti ning Põhja-Carolinas ainult 5 protsenti, mille pealt teeniti 3.7 miljonit dollarit tulu. Sigarettide edasimüüjateks olid peamiselt Liibanoni päritolu kaupmeeste poed, kioskid, bensiinjaamad jms. ettevõtted ning tulu anti üle Hizballahile, mis viidi sihtkohta sularaha kullerite abiga.³⁶ Sedalaadi tehingute tabamine on seega väga suure tähtsusega, sest terroristidel on sellisel viisil võimalik hankida tulusid määras, mis võib ületada ka kolmandate osapoolte toetustest tulenevate finantsvahendite mahu. Kuigi antud juhul on tegemist ka üldkorras kriminaalselt karistatava tegevusega, väärrib kõnealune kaubandussektori ärakasutamine terroristlike rühmituste rahastamiseks kindlasti täiendavat rahvusvahelist tähelepanu.

³⁶ **Newman, Barbara and Diaz, Tom.** Lightning Out of Lebanon: Hezbollah Terrorists on American Soil. Presidio Press (February 28, 2006), p. 87.

2. Rahvusvahelise õiguse meetmed ja nende tõhusus terrorismi rahastamise tõkestamisel

2.1. Rahvusvahelised õiguslikud instrumendid ja rakenduslikud meetmed terrorismi rahastamise tõkestamisel

Ühinenud Rahvaste Organisatsioon on möödunud aastakümnel võtnud vastu konventsiooni, mitmeid deklaratsioone ja resolutsioone ning on määratlenud tegevuskavasid eesmärgiga peatada terroristlike rühmituste finantseerimine. Kõige mahukam vahend võitluses terrorismi finantseerimise vastu on Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon³⁷, mis võeti vastu ÜRO Peaassamblee poolt 9. detsembril 1999. aastal ning mis jõustus 2002. aasta 10. aprillil, osaliselt ÜRO Julgeolekunõukogu pärast 11. septembri sündmusi vastu võetud resolutsioonide 1368 ja 1373 jõul, mis kutsusid selgesõnaliselt üles konventsiooni ratifitseerima³⁸. Antud asjaolu näitab, et traagiliste tagajärgedega 2001. aasta 11. septembri terrorirünnakud Ameerika Ühendriikide territooriumil olid valdkonna õigusliku regulatsiooni oluliselt edasi arendavaks tõukejõuks. Raske on leida midagi positiivset 11. septembri terrorirünnakutest, kuid vähemalt saame järeldada, et need sündmused löid eelduse rahvusvahelise kogukonna aktiveerumiseks õigusliku regulatsiooni loomisel, mis võimaldaks ennetada seesuguste juhtumite kordumist tulevikus.

Kõnealune terrorismi rahastamise tõkestamise konventsioon baseerub oletusel, et terrorismi finantseerimine on rahvusvahelise kogukonna jaoks tõsist muret tekitav asjaolu ja terroristlike rünnakute arv on otseselt seotud finantseerimisega, mida terroristlikud rühmitused omandavad. Kuigi varasemas ÜRO Peaassamblee resolutsioonis oli terrorismi finantseerimist mainitud³⁹, ei olnud seda defineeritud rahvusvahelise kuriteona.⁴⁰ Konventsioon muudab kuriteoks tegevuse, millega otseselt või kaudselt, ebaseaduslikult ja tahtlikult, hangitakse või kogutakse finantsvahendeid eesmärgiga neid kasutada või teades, et neid kasutatakse

³⁷ Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon. [U.N. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism], jõustunud 09.12.1999, (Eesti suhtes jõustunud 21.06.2002 – RTII, 12.04.2002, 12, 45).

³⁸ U.N. Security Council Resolution 1368, 12.09.2001, para. 4 & U.N. Security Council Resolution 1373, 28.09.2001, para 3 (d).

³⁹ U.N. General Assembly Resolution 51/210, 17.12.1996.

⁴⁰ **Radicati di Brozolo, Luca G. and Megilani Mauro.** „Freezing the Assets of International Terrorist Organizations”. Enforcing International Law Norms Against Terrorism. Hart Publishing, November 2005, p. 379.

terroristliku rünnaku toimepanemiseks.⁴¹ Muuhulgas ei ole nõutud, et kapitali ka tegelikkuses kasutatakse terroristliku rünnaku toimepanemiseks, vaid kuriteo toimepanemiseks piisab, kui varustaja on teadlik selle potentsiaalsest sihtkohast.⁴²

Garanteerimaks konventsiooni efektiivsuse, on finantstoiminguid tegevad riigid õiguslikult kohustatud käsitlema terroristlike rühmituste finantseerimist oma õigussüsteemis kriminaalkuriteona ning määrama selle toimepanemise eest kuriteo iseloomule sobiva karistuse.⁴³ Kuna pelgalt mingi tegevuse määratlemine kuriteona ei garanteeri ebasoovitavast tegevusest hoidumist, siis loomulikult ei saa antud regulatsiooni abil välistada eraisikute ja organisatsioonide poolset terroristlike rühmituste rahastamist, kuid vähemalt loob regulatsioon eelduse, et legaalsete tehingute „maski” all on terrorismi väga keeruline rahastada. Eriti oluline on antud konventsiooni juures artikkel 2.3., sest muutes kuriteoks juba ainuüksi finantsvahendite suunamise terroristlikele rühmitustele, on muudetud sellise tegevuse toimepanemise risk väga suureks ning kahtlemata vähendab selline säte nii öelda anonüümseks püüda jäävate rahastajate initsiatiivi, kuna võrdlemisi karmi karistuse saamiseks piisab ainuüksi tehingu olemasolu väljaselgitamisest pädevate riigiorganite poolt.

Rääkides varade külmutamisest, mida käsitleb kõnealuse konventsiooni artikkel 8, peavad riigid kooskõlas oma õigussüsteemiga võtma kasutusele vajalikke meetmeid identifitseerimaks ja külmutamaks või kinni pidamaks terroristlike rühmituste rahastamiseks mõeldud finantsvahendeid. Kasutusele võetud meetmed ei tohi aga hõlmata kolmandaid osapooli, kes käitusid antud olukorras heast tahtest lähtuvalt. Artikkel 8 on vahest konventsiooni olulisim artikkel, kuna just terroristlikele rühmitustele suunatud varade külmutamise teel võimalikult suures osas riikides, on võimalik realselt tagada, et sellised finantsvahendid ei jõuaks lõppjärgus rühmituste käsutusse.

Terroristlikele rühmitustele suunatud varade külmutamise alal on olnud aga võtmerollis ÜRO Julgeolekunõukogu, kes on valdkonnas välja andnud resolutsioone ning aidanud kaasa varade külmutamise programmi loomisele. ÜRO terrorismivastase võitluse ekspertide töögrupp, mis loodi ÜRO Julgeolekunõukogu poolt 2004. aastal resolutsiooni 1566 alusel on öelnud, et finantsvarade külmutamine on asendamatu tööriist tõkestamiseks terroristlikku tegevust.⁴⁴ Näiteks juba 2007. aastaks oli rahvusvahelise sanktsioonide režiimi abil külmutatud 85

⁴¹ Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon, Artikkel 2.1.

⁴² Ibid, Artikkel 2.3.

⁴³ Ibid, Artikkel 4.

⁴⁴ U.N. Security Council, Report of the Security Council working group established pursuant to resolution 1566 (2004), U.N. Doc. S/2005/789.

miljonit dollarit terroristlikele rühmitustele suunatud varadest⁴⁵, kuid sanktsioonide programmil on ka teisi kasulikke funktsioone.

Isikud, kes on määratletud vastavates ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonides⁴⁶, on isoleeritud rahvusvahelisest kogukonnast ning nende varad, finants- ja majanduslikud ressursid võivad langeda külmutamise ohvriks kõikjal maailmas. Eelnevalt tulenevalt on rahastajatel põhjus terroristlike rühmituste finantseerimist karta, mis võib paljusid antud tegevusest eemale hoida. Varade külmutamine vähendab rahavooge ja ka muude toetuse liikide jõudmist terroristidele ning teeb varade ülekandmisest oluliselt keerukama protsessi.⁴⁷ Lõppjärgus on ülimalt keeruline kõrvaldada kõik relvastatud rühmitustele liikuvad rahavood, sest nagu käesoleva töö esimeses osas välja toodud, on võimalikke kanaleid väga palju ning eelnevalt mainitud meetodiga saab vähemalt kindlustada selle, et illegaalne finantseerimine ei leiaks aset ära kasutades riiklike pangandussüsteemide nõrkust. Eelnev eeldab muidugi riikidepoolset aktiivset tegevust antud valdkonnas, mis võib aga teatud juhtudel probleemiks osutuda, kuna kõik riigid ei ole paraku võrdse suutlikkuse ja ka tahtega tõkestavate meetmete rakendamiseks.

ÜRO Julgeolekunõukogu lõi terroristlike rühmituste finantseerijate tegevuse tõkestamiseks nimekirja, mida nimetatakse kas Ühendatud Nimekirjaks või Sanktsioonide Nimekirjaks, millesse kantakse üksikisikud ja grupid, kes on seotud Al Qaeda ja Talibaniga ning nende isikute või gruppide varad tuleb riikide poolt külmutada.⁴⁸ Tuleb märkida, et antud nimekirja probleemina on välja toodud teatud riikide „tagasihoidlikkust” nimekirja uute nimede lisamisel⁴⁹, mis on osaliselt seotud ka riikide võimekuse probleemiga ning sellest tulenevalt leiab käesolev küsimus ka veel hiljem käsitlemist.

2011. aastal otsustati Talibani ja Al Qaeda nimekirjad eraldada ning see saavutati vastavalt ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonidega 1988 (puudutab Talibani) ja 1989 (puudutab Al Qaeda), mis kinnitavad varasemates resolutsioonides sätestatud põhimõtteid ning ühtlasi kohustavad riike külmutama ilma viivitusega kõik Talibani ja Al Qaeda seotud isikute, gruppide, ettevõtete ja muude juriidiliste isikute finantsvahendid ja varad ning kindlustama, et

⁴⁵ U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Seventh Report, U.N. Doc. S/2007/677, 20.11.2007, p. 18.

⁴⁶ Näiteks U.N. Security Council Resolution 1532, 12.03.2004, paragraph 1.

⁴⁷ U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Sixth Report, U.N. Doc. S/2007/132, 08.03.2007, p. 20.

⁴⁸ U.N. The List established and maintained by the 1267 Committee.

⁴⁹ U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Seventh Report, p. 38.

kõnealustel isikutel ei oleks enam nimetatud vahenditele otsest ega kaudset ligipääsu.⁵⁰ Lisaks sellele panevad resolutsioonid riikidele kohustuse takistada nende isikute sisenemist enda territooriumile ja tõkestada nii otsest kui kaudset relvade ning muu sõjalise varustuse müüki ja transporti kõnealuseid rühmitusi toetavatele isikutele ja gruppidele.⁵¹ Resolutsioonides on välja toodud, et külmutamisele kuuluvate finantsvahendite hulka kuulub ka kriminaalsetest allikatest saadav tulu, nagu seda on narkokaubandus ning täiendavalt ka rahalised ressursid, mis on suunatud veebimajutuse ja sellega seotud teenuste hankimiseks.⁵² Käesolevad regulatsioonid on seega hetkel rahvusvahelise terrorismi finantseerimise tõkestamise seisukohast võtmetähtsusega, kuna just need resolutsioonid on peamiseks aluseks kohalike õigusmehhanismide väljatöötamiskohustusele, hõlmates suurt osa potentsiaalsetest terrorismi rahastamise allikatest.

ÜRO Julgeolekunõukogu poolt välja antud resolutsioonide areng on olnud terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas märgatav, kuid samas tuleb tõdeda, et põhjust on ka kriitikaks, mis peitub asjaolus, et paljud riikidele pandud kohustused on üldise iseloomuga ning eeldaksid veelgi konkreetsemaid lisakohustusi, mis suunaksid riike probleemsemaid rahastamise kanaleid senisest jõulisemalt reguleerima. Töö autori arvates on üheks selliseks rahastamise meediumiks internet, mida on küll ülalmainitud resolutsioonides lühidalt käsitletud, kuid nendes puudub konkreetsete meetmete loetelu, mida riigid peaksid ette võtma interneti kui rahastamise kanali senisest efektiivsemaks kontrolliks. Konkreetsete meetmete väljatoomine oleks vajalik näiteks veebimajutusteenuste ärakasutamise tõkestamiseks, mis on hetkel otseseks eelduseks terrorismi majanduslikuks toetamiseks vajalike tingimuste loomisel⁵³. Tuleb muidugi tõdeda, et selliste kohustusi konkretiseerivate regulatsioonide väljatöötamine ei ole lihtne ülesanne, kuna näiteks interneti vabaduse kaalutlustest lähtuvalt nõuab kõikvõimalikke piiranguid seadev tegevus erinevate riikide vahel väga laiapõhjalist konsensust, kuid see ei tohiks lõppjärgus sellistele püüdlustele takistuseks saada. Lähtuvalt interneti täiendava reguleerimise vajaduse ajakohasusest, leiab teema põhjalikumat käsitlemist töö viimases peatükis.

Käesoleva teema raames on aga kahtlemata väga olulise tähendusega ka rahvusvaheline rahapesualane regulatsioon, mis on sageli lahtutatamatult seotud terroristlike rühmituste

⁵⁰ U.N. Security Council Resolution 1988, 17.06.2011, para. 1 (a) & U.N. Security Council Resolution 1989, 17.06.2011, para. 1 (a).

⁵¹ Ibid, para. 1 (b) – 1 (c).

⁵² Res. 1988, para. 5, 6, 7 & Res. 1989, para. 6, 7, 8.

⁵³ UNODC. The use of the Internet for terrorist purposes. 2012. p. 7. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.unodc.org/documents/frontpage/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes.pdf (15.04.2013)

finantseerimisega, omades ka otsest seost ülal mainitud varade külmutamist puudutavate resolutsioonide rakendamisega. Terroristlike rühmituste rahastamisega seonduvalt mängib rahapesuvastases õiguslikus regulatsioonis olulist rolli FATF, täisnimega Financial Actions Task Force ehk rahapesu toimkond, mis on demokraatlike riikide valitsuste vaheline organisatsioon ning asutatud 1989. aastal liikmesriikide ministrite poolt.⁵⁴ FATF töötab välja rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse standardeid ning meetodeid ja propageerib selle alast poliitikat ning selle liikmeks on 34 riiki ja kaks regionaalset organisatsiooni.⁵⁵ Toimkond on välja töötanud FATF 40 soovitusel⁵⁶, mis on tunnustatud kui juhtivad rahvusvahelised rahapesuvastased standardid⁵⁷. Antud soovitused ulatuvad kaugemale FATF liikmetest ning kõigil riikidel on rahvusvaheline surve nende standardite järgmiseks. 2001. aasta oktoobris laiendas FATF oma ülesandeid ka terrorismi finantseerimisega võitlemiseks, lisades 8 uut terrorismi finantseerimisalast soovitusel, mida on nüüdseks 9. Soovitused kirjutavad liikmesriikidele ette järgnevat tegevusi: ÜRO õiguslike instrumentide ratifitseerimise ja rakendamise kohustus, terroristlike rühmituste finantseerimise ja sellega seotud rahapesu kriminaliseerimine; tagada terroristide varade külmutamine ja konfiskeerimine; raporteerida kahtlaseid tehinguid, mis võivad olla seotud terrorismiga; tagada rahvusvaheline koostöö; tagada rahapesuvastaste regulatsioonide rakendamine alternatiivsete rahaülekannete süsteemidele; tugevdada kliendi identifitseerimist interneti ülekannete puhul; tagada, et mittetulunduslikke organisatsioone ei kasutataks ära terroristlike rühmituste finantseerimiseks ning lõpuks tagada meetmed piiriüleste sularaha kullerite tabamiseks.⁵⁸

Eelnevate soovituste järgimine riikide poolt peab aitama riiklike rahandussüsteeme tugevdada viisil, mis vähendab terroristlike rühmituste tehingute tegemise võimalusi, eelkõige tulubaasi varjamise võimalust legaalse tehingute kätte all. Rahvusvahelised organisatsioonid nagu IMF (International Monetary Fund) ehk Rahvusvaheline valuutafond ja Ameerika Ühendriigid on andnud tehnilist abi mitmetele riikidele, tugevdades nende justitsüsteeme ning pangandus ja rahandus sektoreid. Kuigi enamus riike on FATF soovitusi järginud, pole kõik neist FATF-i soovitusi täies ulatuses rakendanud. Näiteks mõni riik, nagu Saudi Araabia,

⁵⁴ FATF. Who we are? – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/> (15.04.2013)

⁵⁵ FATF Members and Observers. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatfgafi.org/pages/aboutus/membersandobservers/> (15.04.2013)

⁵⁶ International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations. February 2012. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf (15.04.2013)

⁵⁷ FATF. Who we are? – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/> (15.04.2013)

⁵⁸ FATF Recommendations. IX Special Recommendations. 20.04.2012. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/ixspecialrecommendations.html> (15.04.2013)

pole suutnud õigeaegselt vastu võtta uusi norme reguleerimaks alternatiivseid rahaülekande süsteeme või heategevusorganisatsioonide ja teiste mittetulundusühingute tegevust. Vahel on probleem selles, et riik küll tunnustab kõnealuseid soovitusi, kuid ei suuda üles ehitada vajalikke institutsioone või eraldada vajaminevaid ressursse normide järgimise tagamiseks.⁵⁹

FATF-i soovitused on terrorismi vastases võitluses tähtsad, sest aitavad riikidel oma rahapesuvastase seadusandluse väljatöötamisel arvesse võtta ka terroristlike rühmituste rahastamise peatamiseks olulisi põhimõtteid. Siiski nagu möödunud lõigus esile toodud, on vahel probleemiks riikide suutmatust vaatamata rahvusvahelisele tehnilisele abile soovitusi reaalsuses rakendada. Sellises olukorras jääb aga terroristlikele rühmitustele võimalus oma tehingute tegemiseks nendes riikides, mis ei ole veel jõudnud oma justitssüsteemi vajalikule tasemele viia. Antud asjaolu vähendab aga märgatavalt selliste soovituste tegelikku efektiivsust ning sellest tulenevalt tuleb rahvusvahelisel kogukonnal veelgi intensiivistada tehnilist abi riikidele, kes pole suutnud FATF-i soovitusi oma õiguskorras rakendada.

FATF-i püüdluste seisukohast on tähelepanuväärt ka ÜRO Julgeolekunõukogu Al Qaeda puudutava resolutsiooni 1989 punkt 41, mis rõhutab kõikide liikmesriikide kohustust rakendada nii FATF 40 rahapesualast kui ka 9 terrorismi finantseerimist puudutavat lisasoovitust ning ärgitab kasutama terrorismi vastaste sanktsioonide efektiivselt elluviimiseks III erisoovituse juhiseid. Sellise sätte lisamine omab töö autori arvates olulist tähendust eelkõige seetõttu, et resolutsioonis sätestatud kohustusi seostatakse otseselt FATF-i praktilise iseloomuga kohustuste täitmise juhistega, suunates lisatähelepanu riikide poolse kohustuste täitmise suutlikkuse parandamise tähtsusele sanktsioonide efektiivse toimimise tagamisel. Teisisõnu aidatakse kõnealuse üleskutse kaudu kaasa sellele, et resolutsiooni sätted oleksid ka praktikas realiseeritavad, ühtlasi kinnitades FATF-i soovituste olulist rolli erinevate riikide administratiivse võimekuse ühtlustamisel, et oleks tagatud terrorismi rahastamise globaalse tõkestamise mehhanismi reaalne mõju.

Nagu esimeses peatükis mainitud võivad terroristlike rühmituste rahastajateks osutada ka riigid ning seetõttu on vaja otsida võimalusi selliste õiguslike meetmete rakendamiseks, mis kõnealuse tegevuse riikide jaoks väga ebamugavaks muudaksid. Teatavasti on kõige sagedamini kasutatud meetodiks nii rahvusvahelised kui ka ühepoolised sanktsioonid nende riikide vastu, kes mingil põhjusel rahvusvahelise kogukonna poolt hukka mõistetud tegevust

⁵⁹ **Koker, Tolga and Yordán, Carlos L.** „Microfinancing Terrorism: A Study in al Qaeda Financing Strategy”. M. Cox (editor) State of Corruption, State of Chaos: The Terror of Political Malfeasance. Lexington Books, 2008, p. 167.

ellu viivad.⁶⁰ Samas tuleb tõdeda, et enamasti erinevatest poliitilistest kaalutlustest lähtuvalt ei ole ÜRO otseselt ühtegi riiki terrorismi toetamise eest sanktsioneerinud ning senised sanktsioonid on pigem puudutanud vaid teatud riigi valitsusmehhanismidega seotud isikute varade külmutamist, kellel on olnud side mingi terroristliku tegevuse korraldamisega. Näitena sellisest olukorrast võib tuua 2005. aasta resolutsiooni, mis puudutas teatud Süüria ja Liibanoni ametnike varade külmutamist ning liikumise piiramist, kes olid arvatavasti osalised terroristliku rünnaku korraldamisel⁶¹. Lisaks tuleb välja tuua, et otseselt riikide vastaste sanktsioonide ebapraktilisus tuleneb asjaolust, et nende rakendamiseks ÜRO poolt peaks olema väga kindlaid tõendeid riigi seotusest terroristlike rühmituste finantseerimisega ning lisaks peaks olema kindel, et sanktsioonid riiki edasisest sarnasest tegevusest ka realselt eemale hoiavad, mis on aga kaheldav, sest riigid suhtuvad survemeetmetesse juba kultuurilisest omapärasest lähtuvalt väga erineval viisil.

2.2. Rahvusvahelise õiguse senine tõhusus terrorismi rahastamise tõkestamisel

Eelnevalt sai vaadeldud erinevaid rahvusvahelisel tasandil vastu võetud õiguslikke vahendeid terrorismi finantseerimise tõkestamiseks, mis on printsüübis äärmiselt vajalikud selliste rühmituse tegevuse häirimiseks viisil, mis takistaks nendepoolseid rünnakuid rahvusvahelisele julgeolekule. Samas kõige olulisem on selgeks teha, millised on olnud sellise regulatsiooni reaalsed tulemused, sest ainult kehtiva õigusliku regulatsiooni efektiivsuse mõistmise kaudu saame välja pakkuda võimalikke edasiarendusi antud regulatsioonile ning välja selgitada rahvusvahelise õiguse tegelikku väärtust antud valdkonnas.

Alustades 2001. aasta 11. septembri rünnakutega Ameerika Ühendriikidele, oli antud sündmusel kahtlemata oluline mõju terrorismi vastase õigusliku regulatsiooni arengus. Muutus rahvusvahelise kogukonna arusaam enesekaitseõiguse kasutamise tingimustest ning jõuti järeldusele, et ka terroristliku rühmituse rünnak mingi riigi vastu võib anda riigile võimaluse kasutada enesekaitseõigusest tulenevalt selliste rünnakute edasiseks tõrjumiseks vajalikke sõjalisi meetmeid.⁶² Selline õigustus on kahtlemata areng rahvusvahelises õiguses,

⁶⁰ U.N. Security Council Sanctions Committee: An Overview. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.un.org/sc/committees> (15.04.2013)

⁶¹ U.N. Security Council Resolution 1636, 31.10.2005, para. 2, 3.

⁶² Vt. näiteks **Dinstein, Yoram**. War, Aggression and Self-Defense. Fourth Edition, Cambridge University Press, 2005, p. 204.

kuna riikidel on nüüd reaalne võimalus terroristliku rühmituse rünnaku korral toetuda ÜRO põhikirja artikkel 51 laiendatud regulatsioonile, mille abil saab võtta kasutusele sõjalisi meetmeid selliste mitteriiklike rühmituste vastu, kes on oma asukohariigis väljunud valitsuse kontrolli alt.

Tõeliseks edusammuks on aga eelnevalt esile toodud sõjalise meetme kasutamise võimalust käesoleva töö autori arvates raske pidada, sest lõppjärgus ei sõltu terrorismi vastane võitlus ainuüksi mitteriiklike rühmituste militaarset mahasurumisest, vaid väga erinevates vormides avalduva terroristliku tegevuse ennetuses, mida on kõige tõenäolisem saavutada kõikvõimalike preventiivsete meetmetega. Järgnevalt analüüsitakse rahvusvaheliste õiguslike vahendite tõhusust kahes osas, millest esimeses leiab käsitlemist eelkõige praegune faktiline olukord terroristlike rühmituste võimekust silmas pidades ning teises osas konkreetselt probleemid, mis on pärssinud senise regulatsiooni efektiivsust.

2.2.1. Õiguslike sanktsioonide mõju terroristlike rühmituste tegevusele

Rääkides õigusliku regulatsiooni mõjust terroristlike rühmituste tegevuse pärssimisel, on oluline alustada tõdemusest, et regulatsiooni mõju on mõõdetav väga pikkade perioodide lõikes ning paljud positiivsed tagajärjed avalduvad alles aastate möödumisel. Erinevalt otseste militaarsete operatsioonidega saavutatavatest tulemustest on õiguslikud meetmed antud valdkonnas oluliselt raskesti täheldatavama mõjuga, mille tulemusi ei saa alati hinnata skaalal „edukas-ebaedukas“. Kuigi praeguseks saavutatud olukord on kaugel ideaalsest, võib märkida, et isegi viimastel aastatel on suudetud astuda edusamme ning regulatsiooni tähtsuses pole kahtlust.

Alustades lihtsa vaatlusega tajutavatest faktidest on regulatsiooni otsene mõju Talibani kui olulise valdkonna reguleerimise intensiivistumise põhjustaja tegevusele olnud võrdlemisi tagasihoidlik. Näiteks hinnates pärast 2001. aasta 11. septembrit vastu võetud õigusliku regulatsiooni edukust lähtudes sellest, kas Al Qaeda ja Taliban on finantseerimisest olulisel määral ära lõigatud ja nad ei kujuta endast enam tõsist ohtu rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule, jõudis ÜRO sanktsioonide vaatlemise töögrupp 2007. aasta novembris järeldusele, et Talibanil ei ole üldse finantsvahendite puudujääki palkamaks sõdureid ning ostmaks relvastust, kaasa arvatud kõrgetasemeliste lõhkeainete komponente.⁶³ Kuigi on selge,

⁶³ U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Seventh Report, p. 9.

et Taliban on endiselt suuteline oma eesmärgid ellu viima ja korraldab ka jätkuvalt Afganistani territooriumil terrorirünnakuid,⁶⁴ ei saa eirata ka rahuvaheliste sanktsioonide positiivseid tulemusi.

Tuleb silmas pidada, et sanktsioonid pole eesmärgid iseenesest, vaid nende funktsiooniks on sundiv efekt, millega veenda sihtgruppi rahvusvahelise rahu ja julgeoleku vastasest tegevusest hoiduma, samal ajal hoiatades teisi samasuguse tegevuse eest. Eelnevast tulenevalt on Talibanile sanktsioonid vastumeelsed sama palju nende potentsiaalse efekti kui tegeliku mõju pärast. Kui nad saaksid maailmas vabalt ringi liikuda, koguda ja kasutada finantsressursse ilma hirmuta, et need võidakse mingis etapis külmutada või omaksid võimalust hankida enda vaenlastega võrdväärseid relvi, oleks Taliban tõenäoliselt hoopis teistsugune ja ohtlikum liikumine.⁶⁵ Teisisõnu pole alati oluline ainult regulatsiooni reaalsest toimimisest tulenev efekt, vaid ka sanktsioonide heidutav mõju ning rahvusvahelise tähelepanu ja hukkamõistu alla sattumine.

Talibani edukus efektiivse vastupanu osutamisel on seotud väga paljude erinevate põhjustega nagu muuhulgas halb valitsemine, korrupsioon ja narkokaubandusest saadud tulud ning sellest tulenevalt ei ole nõrk sanktsioonide kohaldamine kindlasti ainus määrava tähtsusega tegur. Samas on selge, et parema sanktsioonide kohaldamisega on võimalik Talibani võimekust veelgi vähendada.⁶⁶ Al Qaeda hetkeolukord on Talibaniga võrreldes paljuski keerukam, kuna tegemist pole esiteks vaid ühes kitsas regioonis asuva organisatsiooniga ning erinevalt Talibanist koosneb Al Qaeda paljudest väiksematest organisatsioonidest ja rakukestest, mille globaalse jõu ja suutlikkuse hindamine on seotud hoopis teistsuguste kaalutlustega, nagu eri regioonides paiknevate liidrite mõjukus ning võime kaasata uusi liikmeid ja toetajaid. Talibani puhul mängib aga pigem kesksel rollil nende jätkuva relvastatud vastupanu intensiivsus ja terroriaktide toime panemise sagedus.

Viimase kümne aasta jooksul on Al Qaeda suurimaks muutusteks olnud nende peamiste liidrite nõrgenemine ning kindlasti on siin olulist rolli mänginud ka Osama Bin Ladeni surm 2011. aasta mais. Kuigi õiguskaitseorganid on üle maailma endiselt leidnud indiviide ja gruppe, kes on plaaninud Al Qaeda nimel terrorirünnakuid, on liikumine fragmenteerunud ja

⁶⁴ Washington Times. „Taliban kill 17 Afghans in attack in east”. 27.02.2013. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.washingtontimes.com/news/2013/feb/27/taliban-kill-17-afghans-attack-east> (15.04.2013)

⁶⁵ U.N. Security Council, First report of the Analytical Support and Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1988 (2011) concerning the Taliban and associated individuals and entities. U.N. Doc. S/2012/683, 05.09.2012, p. 10.

⁶⁶ Ibid.

kaotanud oma endise impulsi.⁶⁷ Kuigi negatiivse arengu seisukohast on Al Qaeda regionaalsed liitlased järjest jõudu kogunud, siis keegi pole suutnud neid efektiivselt liita ning neid ühendab pigem ainult nimi, mitte ühine strateegia ja koostöö. Regionaalsetel organisatsioonidel on olnud suuri raskusi arenemaks millekski enamaks kui pelgalt terrorirühmitus ning Al Qaeda raskused laialdase toetuse säilitamisel on viinud nende finantseerimise languseni ning sellega seonduvalt globaalsete mõõtmega rünnakute korraldamise võime vähenemiseni.⁶⁸ Probleemid rahastamisega on viinud Al Qaeda aga järjest enam kriminaalse iseloomuga rahastamise allikate juurde, mis omakorda võimaldavad õigusliku regulatsiooni ja õiguskaitseorganite tegevuse veelgi suuremat mõju organisatsiooni rahastamisele.

Hinnates õiguslike sanktsioonide mõju Al Qaeda tegevusele, tuleb mainida, et paljuski on sellel ühist varasemalt kõne alla olnud Talibani rahastamisega. Praktilisest seisukohast ei ole näiteks uute ressursside külmutamise ja piirikontrollides peatatud isikute seisukohast sanktsioonide režiimil palju ette näidata, kuid selliste kriteeriumide järgi oleks sanktsioonide mõju hindamine vale. Sanktsioonide peamiseks eesmärgiks ja tulemuseks on Al Qaeda rahastajate heidutus, kelle tegutsemisvabadusele avaldavad sanktsioonid kahtlemata teravat mõju.⁶⁹ Töö autori arvates võib seega väita, et rahvusvahelisel regulatsioonil ja sanktsioonidel on olnud oluline osa Al Qaeda võimekuse vähenemisel, kuna tänu erinevatele regulatiivsetele ja rakenduslikele sammudele on suurendatud rühmituste rahastamisprobleeme seni olulisemate finantseerijate tabamise näol⁷⁰ ning õigusliku raamistiku tulemusel on märgatavalt kasvanud ka otsese rahastamistegevuse riskid.

Eelnevaga seonduvalt tuleks esile tuua asjaolu, et õiguslik regulatsioon on paljudes valdkondades vilja kandnud ning kui terroristlike rühmituste finantseerimise alase õigusliku regulatsiooni efektiivsus ei paista alati välja rühmituste militaarse tegevuse pärssimise näol, on kahtlemata nende toetamist märgatavalt raskendatud. Finantseerimise tõkestamise alane regulatsioon on raskendanud ekstremistide toetajate poolt terroristlikele rühmitustele raha kogumist ja ülekandmist globaalsel tasandil. Mainimist väärt on tõhustunud rahapesu ja

⁶⁷ U.N. Security Council, Thirteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. U.N. Doc. S/2012/968, 31.12.2012, p. 5.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Eleventh Report, U.N. Doc. S/2011/245, 13.04.2011, p. 9.

⁷⁰ ABC News. „Al Qaeda in Dire Financial Straits, Treasury Official Says”. 08.09.2011. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2011/09/al-qaeda-in-dire-financial-straits-treasury-official-says/> (15.04.2013)

terrorismi finantseerimise vastased õiguslikud regulatsioonid (paljuski tänu FATF soovitudele), mis on vähendanud riski, et panku ja teisi raha ülekannetega tegelevaid asutusi kasutatakse terroristlike rühmituste finantseerimise hõlbustajatena.⁷¹ Kuna pangad ja teised finantsasutused on olulised iga suurema iseloomuga legaalse finantstehingu tegemiseks, vähenevad oluliselt terroristlike rühmituste toetajate väljavaated selliste ülekannete varjamiseks näiliselt legaalsete tehingute taha.

Üheks õigusliku reguleerimise märkimisväärseks tulemiks terroristlikele rühmitustele suunduvate rahavoogude külmutamise valdkonnas võib pidada üksikisikute ja gruppide varade külmutamist. Edusammud isikute ja organisatsioonide tabamisel on olulised, kuna just otseste sponsorite raha on olnud terroristlike rühmituste majanduslikus jätkusuutlikkuses olulise tähendusega ning varade sihtkoha varjatud iseloomu tõttu on nende illegaalset päritolu keeruline tuvastada, eriti arvestades seda, et tihtipeale on finantsvahendite algallikas igati õiguspärane. Nagu varasemalt mainitud on Al Qaeda rahastamisega seotud isikud ja organisatsioonid antud ÜRO Al Qaeda ja Talibani Sanktsioonide Komiteele lisamaks need vastavasse ÜRO nimekirja⁷² ja riigid on olnud kohustatud külmutama organisatsioonide varad järgides ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonides⁷³ sätestatud.

Täiendavalt võiks tuua ühe näite sellest kuidas terroristlike rühmituste finantseerimise tõkestamisega on võimalik saavutada konkreetset mõõdetavaid eesmärke. Nüüdseks küll juba kahekümne aasta eest 1993. aastal aset leidnud Maailma Kaubanduskeskuse pommirünnaku planeerija Ramzi Yusef ütles tema ülekuulamisel, et terroristid oleks tahtnud paigaldada Kaubanduskeskusesse veelgi võimsama lõhkeseadeldise, kuid finantsvahendite puudujäägi tõttu olid nad sunnitud leppima nõrgema võimsusega pommiga, mis tekitas vähem kahju.⁷⁴ Antud lihtne väljaütlemine näitab, et terroristlike rühmituste rünnakute intensiivsus ja ulatus võib olla otseses sõltuvuses nende käsutuses olevate rahaliste vahendite määrast ning iga äsja mainitud sündmusele sarnane juhtum toetab rühmituste finantseerimist pärssiva regulatsiooni mõju olemasolu ning viib järelduseni, et ennetaval tegevusel võib olla ka selliseid varjatud tulemusi, mida ei saa alati mõõta külmutatud varade kogusummaga või terroristide üldise aktiivsuse näitajatega. Teisisõnu tuleb antud juhul õiguslike sanktsioonide efektiivsuse

⁷¹ **Gurule, Jimmy.** *Unfunding Terror: The Legal Response to the Financing of Global Terrorism.* Edward Elgar Publishing Ltd, December 2008, pp. 373-374.

⁷² U.N. The Consolidated List established and maintained by the 1267 Committee.

⁷³ U.N. Security Council Resolution 1267, 15.10.1999, U.N. Security Council Resolution 1333, 19.12.2000, U.N. Security Council Resolution 1988, 17.06.2011, U.N. Security Council Resolution 1989, 17.06.2011.

⁷⁴ **Raphaeli, Nimrod.** „Financing of Terrorism: Sources, Methods, and Channels”. *Terrorism and Political Violence*, Volume 15, Winter 2003, Number 4, p. 60.

hindamisel silmas pidada tõsiasi, et olenemata nende mõjust rühmituste üldisele tegutsemisvõimele, mängivad inimelude päästmisel olulist rolli ka väiksemad saavutused nende ressursside vähendamisel.

Eelnevat arvesse võttes tuleb muidugi välja tuua, et rahvusvaheline kogukond ei tohiks alahinnata jätkuvat ohtu, mida Al Qaeda kui globaalne terroristlik rühmitus maailma julgeolekule kujutab. Kui vaadelda selliseid sündmusi nagu Malis aset leidv Al Qaedaga seotud islamistide ülestõus⁷⁵, on kirjutaja arvates ilmne, et teatud maailma piirkondades on Al Qaedal endiselt nii turvalisi pelgupaiku kui ka piisavalt finantsressursse ja sellega kaasnevat relvastust oma tegevuse jätkamiseks. Eelneva sündmuse kontekstis ei saa ka välistada praeguste regionaalsete rühmituste kasvamist taaskord tõeliselt globaalseteks ohuallikateks, nagu seda oli käesoleva sajandi algusaastate Al Qaeda. Eelmainitud Mali ülestõusu näide on seega kahtlemata üheks põhjuseks miks antud valdkonnas on oluline õigusliku raamistiku ja õiguskaitsemehhanismide jätkuv edasiarendamine, kuna rahuldavaks ei saa pidada olukorda kus teatud juhtudel on sõjaline interventsioon ainukeseks võimaluseks ära hoida veelgi tõsisemaid probleeme.

Kui võtta veel lõpetuseks kõne alla õigusliku regulatsiooni mõju teistele terroristlikele rühmitustele, mis hetkel maailmas aktiivselt tegutsevad, siis on tegemist oluliselt keerulisema olukorraga. Kui Al Qaeda ja Talibani osas on üldiselt olemas globaalne konsensus ning nende rühmituste tegevust peetakse enamuses riikides terroristlikuks, siis näiteks Hizballah puhul pole arusaamad sugugi nii üksmeelsed. Kui USA jaoks on Hizballah terroristlik rühmitus juba 1995. aastast ning nad on sellest arusaamast lähtuvalt külmutanud suurel hulgal rühmituse varasid⁷⁶, siis Euroopa Liidu riigid pole siiani Hizballah staatuse osas kokkuleppele jõudnud. Euroopa Liit lükkas 2012. aastal tagasi Iisraeli poolt esitatud palve lisada Hizballah Euroopa terroristide nimekirja, kuna leidis, et rühmituse näol on tegemist pigem poliitilise jõuga ning puuduvad piisavad tõendid, mis viitaksid selgelt nende poolt korraldatud terrorirünnakutele.⁷⁷ Sarnane olukord tekkis ka 2013. aastal kui Bulgaaria esitas tõendusmaterjali, mis sidus just Hizballahi pommirünnakuga, mis tappis nende riigi territooriumil ühe Bulgaaria ja viis Iisraeli kodanikku ning taotles sellest tulenevalt rühmituse lisamist Euroopa Liidu terroristlike

⁷⁵ The New York Times. „On the Ground in Mali, French and Local Troops Confront Islamist Forces”. 16.01.2013. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nytimes.com/2013/01/17/world/africa/france-mali-intervention.html> (15.04.2013)

⁷⁶ Näiteks BBC News. „US seizes \$150m linked to Hezbollah money-laundering”. 21.08.2012. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19327919> (15.04.2013)

⁷⁷ Press TV. „EU turns down Israel call to put Hezbollah on terror list”. 24.07.2012. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.presstv.ir/detail/2012/07/24/252606/eu-refuses-to-blacklist-hezbollah/> (15.04.2013)

rühmituste nimekirja.⁷⁸ Tulemust pole aga endiselt ning hetkel on Euroopa Liidu riikidest vaid Hollandi jaoks Hizballah terroristlik organisatsioon ning Suurbritannia nimetab terroristlikuks rühmituseks organisatsiooni sõjalist tiiba.⁷⁹ Euroopa Liitu on antud küsimuses korduvalt survestanud USA valitsus, kes viitas Bulgaarias aset leidnud rünnaku faktidele kui mõjuvale põhjusele nimetada Hizballah terroristlikuks rühmituseks ka Euroopa Liidus, kuna rühmitus kujutab endast reaalselt ohtu kogu maailma julgeolekule.⁸⁰ Euroopa riikide praeguse seisukoha üheks oluliseks põhjuseks on tõsiasi, et Hizballah on ka legaalne Liibanoni poliitiline partei ning riikidel puudub tahe tekitada poliitilisi konflikte. Kuna Hizballah võttis hiljuti agressiivselt sõna Barack Obama üleskutse osas Euroopa Liidule rühmituse terroristide nimistusse lisamiseks⁸¹, siis võib eeldada, et ka Euroopa riigid langeksid üleskutse järgimisel sarnaste verbaalsete rünnakute ohvriks, mida soovitakse antud momendil igal juhul vältida.

Lähtuvalt esile toodud olukorrast oleks töö autori arvates vale rääkida potentsiaalsest õigusliku regulatsiooni mõjust Hizballahi kui relvastatud rühmituse tegevusele. Isegi kui lähtuda USA seisukohast, mis viitab kõnealuse organisatsiooni terroristlikule iseloomule, jääb võimalik käsitlus paraku piiratuks, sest väga oluline osa aktiivsemate finantssüsteemidega riikidest sellist seisukohta hetkel ei jaga. Seni kuni Euroopa Liidus puudub selge ühine seisukoht Hizballahi staatuse kohta ja rühmitusega seotud isikute tehinguid ei tõkestata ega rühmitusele suunatud varasid ei külmutata, ei saa ka regionaalsetel pingutustel olla rühmituse võimekusele piisavat mõju. Antud käsitluse raames on seega eelkõige oluline, et vähemalt maailma suuremates majanduspiirkondades jõutaks kokkuleppele erinevate rühmituste klassifitseerimise osas, sest terrorismi rahastamise vastased jõupingutused saavad konkreetsetel juhtudel omada tõelist efekti vaid siis kui rühmitus ei saa oma finantstegevust lihtsalt riiki vahetades samas ulatuses jätkata.

2.2.2. Terrorismi rahastamise tõkestamise tõhusust pärssivad probleemid

Märkimisväärseks probleemiks on peetud terroristlike rühmituste finantseerimise tõkestamise valdkonnas ÜRO varade külmutamise nimekirja lisatud uute nimede vähenevat arvukust ning

⁷⁸ Reuters. „Bulgaria says EU could still act against Hezbollah”. 27.03.2013. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reuters.com/article/2013/03/27/uk-bulgaria-bombing-idUKBRE92Q19Q20130327> (15.04.2013)

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Fox News. „US presses Europe to take proactive action to disrupt Hezbollah after Bulgaria attack”. 05.02.2013. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.foxnews.com/us/2013/02/05/us-presses-europe-to-take-proactive-action-to-disrupt-hezbollah-after-bulgaria/> (15.04.2013)

⁸¹ Al Arabiya. „Hezbollah slams Obama’s call for terror listing”. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://english.alarabiya.net/en/News/2013/03/22/Hezbollah-slams-Obama-call-for-terror-listing.html> (15.04.2013)

probleeme nimekirja täpsuse ja üldise kvaliteediga. Mis puudutab uute isikute ja gruppide nimekirjadesse lisamist, siis riigid põhjendavad uute nimede nimekirja lisamise tagasihoidlikkust erinevate poliitiliste, ühiskondlike ja õiguslike probleemidega. Näiteks kõhklevad riigid nimede lisamisega põhjusel, et lisades sinna oma kodanikke, võib see halba varju heita riigi mainele tervikuna.⁸² Probleeme on olnud ka riikide aktiivsusega varade külmutamisel, nagu näiteks varade külmutamise kohustuse mittetäitmine tuginedes erinevatele õiguslikele ja praktilistele siseriiklikele takistustele ja külmutatud varade kogumahu mitteavaldamine.⁸³ Kuna nimekirja relevantsete nimede lisamise ja reaalse varade külmutamise kohustuse täitmise eest peavad hoolitsema just riigid, siis on nende mitterahuldav aktiivsus või suutmatus üheks võimalikuks nimekirja efektiivsuse takistuseks. Kahtlemata on oluline kindlustada, et riigid ei teeks terroristlike rühmituse finantseerijate tabamisel ülemäära järeleandmisi ning vajadusel tuleb osutada neile riikidele rahvusvaheliselt korraldatud abi, kes ei ole mingil objektiivsel põhjusel võimelised varade külmutamise programmi järgima, samal ajal avaldades survet neile, kes vaatamata abile ei ole oma kohustusi nõuetekohaselt täitnud.

Mis puudutab nimekirja täpsust ja üldist kvaliteeti, siis on finantsinstitutsioonid avaldanud rahulolematust seoses sellega, et nimekirja kanded ei ole korrektselt identifitseeritavad ning pankadel on keeruline siduda nimekirja kandeid reaalsete isikutega, kes panga poole pöörduvad.⁸⁴ Antud asjaolust tulenevalt võivad osalise nimekirja ebaefektiivsuse põhjuseks olla ka sanktsioonide rakendajate objektiivseid takistused isikute identifitseerimisel. Õnneks on aga nimekirja täpsuse probleemi leevendatud, sest 2012. aastal otsustati luua täiesti uus formaat, mis arvestab senisest oluliselt paremini rakendajate vajadustega. Uuendusega vähendatakse potentsiaalseid vigu ja eksitusi, kuna see võimaldab lõppkasutajatel rakendada parema kvaliteediga sõelumismeetodeid ning uus nimede vormel kindlustab selle, et eelkõige automaatsed otsingusüsteemid loeksid edaspidi nimesid korrektselt.⁸⁵

Üheks riikidepoolset initsiatiivi pärssivaks teguriks on ka kohalike regulatsioonide sõnastuse probleemid. Näiteks sanktsiooni alla kuuluvate vahendite definitsioon „raha, finantsvahendeid ja majanduslikud ressursid“ ei ole piisavalt lai selleks, et hõlmata internetiga seotud teenuseid, mida kasutatakse Al Qaeda ning temaga seotud isikute toetamiseks; lunaraha maksmist Al

⁸² U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Seventh Report, p. 11.

⁸³ Ibid, p. 18.

⁸⁴ U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Eleventh Report, U.N. Doc. S/2011/245, 13.04.2011, p. 21.

⁸⁵ U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Twelfth Report, U.N. Doc. S/2012/729, 01.10.2012, p. 15.

Qaeda sanktsioonide nimekirjas olevatele isikutele ja tulu, mis on teenitud kuritegevuse nagu näiteks narkokaubanduse kaudu.⁸⁶ Kõik eelnevatest allikatest saadud vahendid on aga kirjas resolutsioonis 1989.⁸⁷ Antud olukord demonstreerib autori arvates vajadust teostada riikide tegevuse üle pidevat järelevalvet, kuna kohalike regulatsioonide mittevastavus rahvusvahelistele nõuetele mõjutab märgatavalt ÜRO püüdluste efektiivsust. Järelikult ei ole riikide suutlikkusest ja koostöövalmidusest palju kasu kui seda ei toeta õiguslikult korrektsete siseriiklike mehhanismide olemasolu.

Rääkides valdkonna õigusliku regulatsiooni efektiivsust pärssivatest probleemidest, ei saa kindlasti mööda vaadata ka kaasaegsete tehnoloogiate haavatavuse probleemist, mis võib tuleneda globaalse regulatsiooni mahajäämusest võrrelduna tehnoloogia kiire arenguga. Näitena õigusliku raamistiku nõrgast kohast võib välja tuua mobiilpanganduse kui potentsiaalse terrorismi rahastamise meediumi, mille globaalne regulatsioon pole veel paraku teistele valdkondadele järele jõudnud ning millest tingituna on mobiilpanganduse tõhusama reguleerimise vajadus välja toodud ka ÜRO poolt⁸⁸. Käesoleva probleemi tähtsust arvestades leiavad võimalikud lahendusviisid ka hiljem käsitlemist.

Silmas pidades jaos 2.2.1. välja toodud terroristlike rühmituste rahastamise tendentsi, mis viitab üha suuremale kriminaalsetest allikatest tuleneva tulu teenimisele, tuleks eraldi probleemina veel esile tuua narkokaubandusest saadavat tulu, mis võib töö autori hinnangul osutada regulatsiooni rakendamist õonestavaks asjaoluks, kuna valdkonna regulatsiooni põhirõhk on teistel rahastamise allikatel. Taliban on juba pikka aega kasutanud illegaalset oopiumi kaubandust finantseerimaks oma sõjalist tegevust Afganistani territooriumil rahvusvaheliste koalitsioonivägede vastu ning näiteks 2007. aastal moodustas Afganistanist tulev oopium isegi 93% maailma kogutoodangust⁸⁹ ning 2011. aastaks oli see number endiselt 90% ning hinnad olid tõusuteel⁹⁰. Oopiumi kaubandusel on viimastel aastatel olnud nii tõusu kui langustrende, kuid olukord ei ole selles osas muutunud, et Talibani jaoks on jätkuvalt tegemist ühe tõsiseltvõetava tuluallikaga.

⁸⁶ U.N. Security Council, Thirteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. U.N. Doc. S/2012/968, 31.12.2012, p. 19.

⁸⁷ U.N. Security Council Resolution 1989, 17.06.2011, para. 1 (a).

⁸⁸ U.N. CTITF Working Group Report. Tackling the Financing of Terrorism. 10.2009, p. 14-15.

⁸⁹ United Nations Office on Drugs and Crime. Afghanistan Opium Survey 2007, p. iii. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.unodc.org/pdf/research/Afghanistan_Opium_Survey_2007.pdf (15.04.2013)

⁹⁰ United Nations Office on Drugs and Crime. Afghanistan Opium Survey 2011, pp. 5-6. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan_opium_survey_2011_web.pdf (15.04.2013)

Kuigi narkotulu ei ole üldiselt piisav, et finantseerida rühmituste tegevust väljaspool üksikuid narkokaubandusega tegelevaid regioone, siis 2011/2012 aasta hinnangulise Talibani tuluna on 100 miljonit dollarit ikkagi piisavalt suur summa⁹¹, et hankida suurtes kogustes sõjalist varustust ning ühtlasi kompenseerida teistest allikatest saamata jäänud tulusid. Teisisõnu on peamine probleem selles, et finantsinstitutsioone ja ka mitteametlikke rahaülekandekanaleid läbivate rahavoogude külmutamine võib viia küll rahastajate vähenemisele, kuid sunnib samas terroriste aktiivsemale kriminaalsele tulu teenimisele, mille preventatsioon omab seega otseste rahastamisvastaste meetme kõrval samuti suurt tähelepanu. Talibani narkokaubandusest saadud tulude juures on eriti probleemseks tõsiasi, et teatud osa Afganistanis kasvatatud oopiumist on võimalik maha müüa ka kohalikule elanikkonnale, mille tulemusel saab rühmitus hankida vajalikku varustust rünnakute korraldamiseks isegi riigist lahkumata ning selle vastu aitab pikas perspektiivis ainult kohalike julgeolekujõudude töö tõhustamine.

Kokkuvõttes on kindlasti murettekitav, et maailma kõige ohtlikumad mitteriiklikud relvastatud rühmitused on oma finantsvahendite abil jätkuvalt suutelised efektiivseks sõjaliseks tegevuseks ning säilitavad vähemalt teoreetilise võime korraldada terrorirünnakuid ka väljaspool oma asukohariigi territooriumi, kuid aeg on näidanud, et rahvusvaheline õigus on olnud edukas Talibani sõjalise võimekuse languse soodustamisel ja Al Qaeda edasise leviku tõkestamisel⁹². Lisaks tuleb esile tuua, et paljudele seniste rahvusvaheliste püüdluste mõjusust pärssivatele probleemidele on võimalik leida sobivaid lahendusi nii edasi arendades praegust õiguslikku raamistikku kui ka pöörates rohkem tähelepanu riiklike regulatsioonide ja rakendusmehhanismide kooskõlastamisele, mida käsitletakse pikemalt töö neljandas peatükis.

⁹¹ U.N. Security Council, First report of the Analytical Support and Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1988 (2011) concerning the Taliban and associated individuals and entities. U.N. Doc. S/2012/683, 05.09.2012, p. 14.

⁹² U.N. Security Council, Thirteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. U.N. Doc. S/2012/968, 31.12.2012, p. 5.

3. Õiguslikud probleemid seoses terrorismi rahastamises kahtlustatavate isikute ja organisatsioonidega

3.1. Isikute varade külmutamisega seotud probleemid

Teises peatükis sai muuhulgas räägitud terrorismi rahastamises kahtlustatavate isikute varade külmutamisest ja sellest kuidas varade külmutamist võimaldav õiguslik regulatsioon on üheks oluliseks eelduseks terroristlike rühmituste võimekuse pärssimisel. Tähelepanuta jäi aga sellise tegevuse teine pool, mis seondub terrorismi rahastamises kahtlustatavate isikute õiguste riivega ning varade külmutamise menetluse õigusliku korrektsusega.

Eelnevast tulenevalt on oluline välja tuua, et kuigi paljude isikute varad on külmutatud õigustatult ning nende õiguste riive kaalub enam kui piisavalt üles terroristlike rühmituste rahastamise tõkestamise tähtsuse, tuleb tähelepanu pöörata tõsiasjale, et sageli on terrorismi rahastamises kahtlustatavate varad külmutatud kas ebapiisaval tõenduslikul alusel või menetlusnorme rikkudes. Tingituna mainitud asjaolust on huvipakkuvad isikute õiguslikud võimalused ekslikke või menetluslikult ebakorrektsaid otsuseid vaidlustada. Keskenduda tuleb siinjuures algsele ÜRO resolutsioonile 1267 ja Euroopa Nõukogu määrusele 881/2002, mis on aluseks indiviidide varade külmutamisele, keda kahtlustatakse terrorismi finantseerimises⁹³. Nagu varasemalt välja toodud, kohustab ÜRO regulatsioon riike külmutama kõikide isikute varad, kes on kandnud kohalike korrakaitseorganite töö tulemusel vastavasse ÜRO nimekirja⁹⁴ ning mainitud Euroopa Nõukogu määrus kujutab endast antud juhul ÜRO regulatsiooni rakenduslikku osa Euroopa Liidu tasandil, sisaldades samuti varade külmutamise nimekirja.

Lähtuvalt menetlusõiguslikest kaalutlustest, on ÜRO varade külmutamise režiim langenud kehtivusaastate jooksul terava kriitika alla. Välja on toodud probleeme seoses sellega, et nimekirja sattunud isikutele ei ole antud piisavat võimalust esitada oma süüdistajatele vastuargumente ega ümber lükata nende vastu kogutud tõendusmaterjali. Lisaks on välja toodud tõsiasi, et isikutele, kes on langenud oma õigusi raskelt piiravate sanktsioonide mõjualasse, ei ole antud piisavalt informatsiooni sammude kohta, mida nad peaksid ette

⁹³ U.N. Security Council Resolution 1267, 15.10.1999. & Nõukogu määrus (EÜ) nr 881/2002, 27. mai 2002.

⁹⁴ U.N. The Consolidated List established and maintained by the 1267 Committee.

võtma enda nimekirjast eemaldamiseks.⁹⁵ Väheste menetluslike õiguste tulemusena on paratamatult jäänud mulje, et tegeledes aktiivselt terrorismi finantseerimise vastase võitlusega, on mõnevõrra kõrvale jäänud tõsiasi, et kõikvõimalike kriminaalsüüdistuste aluseks peavad olema selgelt kontrollitud faktid ning lähtudes ainuüksi süütuse presumptsiooni põhimõttest, tuleb anda igale süüdistatavale reaalne võimalus tema vastu esitatud süüdistus ümber lükata enne kui võetakse tarvitusele aktiivsed karistava iseloomuga meetmed⁹⁶. Varade külmutamine ilma õiguse üldpõhimõtetele vastava menetluseta igal üksikul juhul, ei saa kindlasti olla õiguspärase ja korrektse terrorismi finantseerimise vastase võitluse aluseks ning terrorismi poolt kujutatava ohu suurus ei saa mingil juhul õigustada isikute õiguste meelevaldset piiramist.

Tõstatatud probleemile toob kahtlemata kergendust 2009. aastal loodud ombudsmani institutsioon, mis loodi Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1904 ja kelle mandaati pikendati resolutsiooni 1989 ja 2083 alusel 2015. aastani. Indiviidid, grupid või organisatsioonid, kes soovivad ennast eemaldada eelmainitud ÜRO nimekirjast, saavad esitada ÜRO peasekretäri poolt nimetatud sõltumatule ombudsmanile avalduse enda nimekirjast eemaldamiseks. Pärast avalduse läbivaatamist esitab ombudsman põhjaliku aruande Sanktsioonide Komiteele koos endapoolse soovitusena nimekirjast eemaldamise avalduse rahuldamise või mitterahuldamise kohta. Isik eemaldatakse nimekirjast juhul kui Komitee ei tee 60 päeva jooksul üksmeelset otsust isiku nimekirja püsijäämise kohta. Eelneva perioodi jooksul võib Komitee liige taotleda avalduse edastamist ka Julgeolekunõukogule nimekirjast kustutamise otsuse tegemiseks.⁹⁷ Kuigi ombudsmani institutsiooni loomine on samm õiges suunas, ei ole lahendus lõplik ning kuna ombudsmanil puudub isiklikult õigus isikuid nimekirjast eemaldada, peab kustutamist taotlev isik lõppastmes ikkagi lootma kas Sanktsioonide Komitee või Julgeolekunõukogu otsusele.

⁹⁵ Näiteks: The Guardian. „UN asset-freezing scheme represents an ‘atrocious lack’ of due process”. 25.08.2010. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.guardian.co.uk/law/2010/aug/25/un-security-council-asset-freezing> (15.04.2013) & The Law Society Gazette. „Freezing assets of ‘terrorists’ – how fair is the UN sanctions committee?”. 10.11.2009. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.lawgazette.co.uk/in-practice/practice-points/freezing-assets-terrorists-how-fair-un-sanctions-committee> (15.04.2013)

⁹⁶ ÜRO Inimõiguste ülddeklaratsioon, jõustunud 10.12.1948, artikkel 11. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, jõustunud 04.11.1950 (Eesti suhtes jõustunud 16.04.1996 – RT II 2000, 11, 57), artikkel 6.

⁹⁷ Office of the Ombudsperson of the Security Council’s 1267 Committee. „An independent and impartial ombudsperson, who reviews requests from individuals, groups, undertakings or entities seeking to be removed from the Al-Qaida sanctions list of the security council’s Al-Qaida Sanctions Committee. 14.02.2012. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/index.shtml> (15.04.2013)

Teatavasti peab demokraatlikus õiguskorras olema isikutel võimalus enda vastu tehtud otsuseid kohtukorras edasi kaevata⁹⁸, kuid antud juhul lasub lõppastmes otsus Sanktsioonide Komiteel, kelle otsustusprotsess⁹⁹ sarnaneb pigem ÜRO liikmete üldisele diplomaatilisele arutlusele kui kohtule. Isikutel jääb muidugi alati võimalus pöörduda kaebustega siseriiklikesse kohtutesse, kuid probleem peitub selles, et siseriiklikel kohtutel ei ole õigust teha otsuseid isikute Al Qaeda sanktsioonide nimekirjast eemaldamise kohta, sest tegemist on institutsiooniga, mis ei allu siseriiklike kohtute jurisdiktsioonile.

Kuna Julgeolekunõukogu otsused ei ole siduvusest hoolimata paljudes siseriiklikes õigussüsteemides otsekohaldatavad, siis peavad ÜRO liikmesriigid otsuste toimimiseks need siseriiklike õigusaktide vastuvõtmise kaudu enda õiguskorras kehtivaks muutma. Neid õigusakte saab omakorda vaidlustada siseriikliku korra alusel ning selliste kaebustega on ka mitmete kohtute poole pöördutud.¹⁰⁰ Siseriiklike kohtute kaudu saab seega vaidlustada varade külmutamist oma riigi piires, kuid Sanktsioonide Komitee negatiivse otsuse korral ei ole hetkel isikul oma nime eemaldamine konsolideeritud nimekirjast liialt keeruline. Sellises olukorras oleks kahtlemata vaja kehtivat režiimi edasi arendada viisil, mis võimaldaks siseriiklikele mehhanismidele sarnast kaitset ka rahvusvahelisel tasandil ning seesugustest edasiarendamise võimalustest tuleb peagi juttu.

3.2. Varade külmutamisega esile kerkinud õiguslikud probleemid

Euroopa Liidu kohtulahendi taustal

Kuna rahvusvahelisel tasandil puuduvad hetkel kohtulikud võimalused Sanktsioonide Komitee otsuste vaidlustamiseks, kerkivad päevakorda eelkõige Euroopa Kohtu ja Esimese Astme Kohtu (kaasused enne Lissaboni lepingut) lahendid, mis puudutavad isikute kaebusi seoses nende varade külmutamisega teises peatükis mainitud Julgeolekunõukogu resolutsioonide alusel. Euroopas on seatud eelkõige küsimuse alla ÜRO Põhikirja ülimuslikkuse fakti¹⁰¹ Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtete üle ning samuti välja toodud küsimusi selle kohta kas varade külmutamise režiim rikub ülemäära isikute põhiõigusi. Järgnevalt tuleb seega lühidalt välja tuua Euroopa Liidu olulisemad regulatiivsed sammud

⁹⁸ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, artikkel 2.

⁹⁹ U.N. Fact Sheet on De-Listing. – Arvutivõrgus kättesaadav:

http://www.un.org/sc/committees/1267/fact_sheet_delisting.shtml (15.04.2013)

¹⁰⁰ **Tzanakopoulos, Antonis.** „United Nations Sanctions in Domestic Courts”. *Journal of International Criminal Justice* 8, 2010, p. 250.

¹⁰¹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirj. 17.09.1991. – RTII, 19.07.1996, 24/25, 95, Artikkel 103.

potentsiaalsete terroristlike rühmituste finantseerijate varade külmutamisel ja rahvusvahelise õiguse rakendamisel, mis on otseselt seotud peagi käsitletava Euroopa Kohtu lahendiga. Euroopa Liidu nõukogu võttis esmalt vastu ühise seisukoha 1999/727, mis seadis paika ÜRO resolutsiooni 1267 alusel kehtestatud varade külmutamise režiimi Euroopa Liidus¹⁰². Ühisele seisukohale järgnes Euroopa nõukogu määrus 337/2000, mis puudutas lennukeeldu ja vajalikku varade külmutamist¹⁰³. Nõukogu määrus 467/2001 defineeris varad ja nende külmutamise ning esitas nimekirja isikutest ja organisatsioonidest, kes olid määratud Sanktsioonide Komitee poolt varade külmutamise objektideks¹⁰⁴.

2008. aastal tehtud Euroopa Kohtu lahend *Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation versus Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjon*¹⁰⁵ illustreerib ilmekalt isikute õiguslikke võimalusi vaidlustada varade külmutamise nimekirja kandmist Euroopa Liidus ning Euroopa Liidu õiguse suhte iseloomu ÜRO regulatsiooniga antud valdkonnas. Kadi ja Al Barakaat Rahvusvaheline Sihtasutus (asutatud Rootsis) kanti sanktsioonide komitee ühendatud nimekirja vastavalt 17. oktoobril ja 21. novembril 2001. Vaidlustatav regulatsioon oli Euroopa Nõukogu määrus 881/2002, mis asendas määruse 467/2001, kuid nii varade kui nende külmutamise definitsioon jäi samaks¹⁰⁶. Kadi pöördus hagiga Esimese Astme Kohtu poole, milles taotles määruse tühistamist teda puudutavas osas toetudes neljale argumendile: Euroopa Komisjoni pädevuse puudumine määruse vastuvõtmisel ning põhiõiguste rikkumisele, mis kujutasid endast õigust olla ära kuulatud, omandiõiguse kaitset, proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist ning tõhusa kohtuliku kontrolli õiguse rikkumist.¹⁰⁷

Esimese Astme Kohus lükkas ümber kõik Kadi argumendid toetudes peamiselt seisukohale, et Euroopa kohtuorganitel ei ole antud asjas õigust hinnata määruse 881/2002 õiguspärasust, kuna tegemist on määrusega, mis on vastu võetud kooskõlas Julgeolekunõukogu resolutsiooniga, mida tuleb järgida lähtuvalt ÜRO hartast ning mis on rahvusvahelise lepinguna Euroopa õiguse suhtes ülimuslik. Esimese astme kohtu arvates võis resolutsiooni

¹⁰² Nõukogu ühine seisukoht (EÜ) nr 1999/727, 15. november 1999.

¹⁰³ Nõukogu määrus (EÜ) nr 337/2000, 14. veebruar 2000.

¹⁰⁴ Nõukogu määrus (EÜ) nr 467/2001, 6. märts 2001.

¹⁰⁵ Euroopa Kohus, *Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation versus Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjon* (Liidetud kohtuasjad C-402/05 P ja C-415/05 P) - Otsus 3. september 2008.

¹⁰⁶ Nõukogu määrus (EÜ) nr 881/2002, 27. mai 2002.

¹⁰⁷ Euroopa Kohus, *Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation versus Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjon* (Liidetud kohtuasjad C-402/05 P ja C-415/05 P) - Otsus 3. september 2008, punktid 49-50

õiguspärasust hinnata vaid *ius cogens* normide valguses, mida käesoleval juhul ei rikutud.¹⁰⁸ Tulenevalt sellisest lahendist, kaebas Kadi otsuse edasi Euroopa Kohtusse, mis leidis, et Esimese Astme Kohus eksis kui järeldas, et neil puudub pädevus hinnata määruse 881/2002 õiguspärasust, kuna Julgeolekunõukogu resolutsioonid on automaatselt Euroopa õiguse osaks. Euroopa Kohus kinnistas, et põhiõigused (eriti need, mis on kirjas Euroopa Inimõiguste Konventsioonis) on oluliseks osaks õiguse üldpõhimõtetest ning ühenduse õigusaktide õiguspärasuse üheks seaduslikkuse tingimuseks on inimõiguste austamine, olenemata üldisest kohustusest järgida rahvusvahelist õigust.¹⁰⁹ Eelnevaga seondult analüüsis kohus Kadi põhiõiguste järgimist ning leidis esiteks, et talle ei olnud tagatud kaitseõigust, eelkõige õigust olla ära kuulatud, kuna apellantidel puudus võimalus oma seisukohti tõhusalt esitada. Sellest hoolimata tõdes kohus määrusega edendatava eesmärgi saavutamiseks vajalike meetmete üllatusliku mõju vajalikkust.¹¹⁰ Kuigi kohus nendib, et määrus sisaldab endas omandiõiguse piiranguid, mis võivad olla põhimõtteliselt põhjendatud, viis regulatsiooni kohaldamise viis (andmata Kadile mingitki võimalust esitada oma seisukohta pädevatele asutustele) tema omandiõiguse põhjendamatu piiramiseni, arvestades rahaliste vahendite külmutamise üldist ulatust ja kestust.¹¹¹

Euroopa Kohus otsustas oma põhjendustest lähtuvalt tühistada Esimese Astme Kohtu otsuse ning tunnistada Euroopa Nõukogu määruse 881/2002 ja määruse 467/2001 Y.A. Kadit Al Barakaat International Foundationit puudutavas osas kehtetuks. Esile toodud lahend on eelkõige oluline seetõttu, et see demonstreerib Euroopa Kohtu seisukohta inimõiguste järgimise tähtsuses ning kinnitab, et isegi kui tegemist on rahvusvahelise õiguse alusel Euroopa õigusesse üle kantud regulatsiooniga, peab selle regulatsiooniga seotud menetlus siiski vastama Euroopa Inimõiguste Harta põhimõtetele ning olenemata muudest kaalutlustest, nagu seda on rahvusvahelise terrorismi tõkestamine, ei saa kunagi menetluses tähelepanuta jätta isikute põhiõiguste järgimise korrektsust. Töö autori arvates oli seega Euroopa Kohtu otsus antud juhul menetluslike õiguste järgmise tähtsustamise osas eeskujulik, kuna ka rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste täitmise käigus tuleb hinnata nende mõju isikute põhiõigustele.

Y.A. Kadi lahend tõstatab aga veel ühe märkimist väärt probleemi, mis teatud mõttes kaalub isegi üle antud kaasuse tähtsuse põhiõiguste tagamise seisukohast. Kohus tõdes, et kuigi

¹⁰⁸ Ibid, punktid 86-92.

¹⁰⁹ Ibid, punktid 283-285, 291.

¹¹⁰ Ibid, punktid 340, 348.

¹¹¹ Ibid, punktid 366, 369 ja 371.

vaidlusalune määrus tuleb apellante puudutavas osas selle tõttu tühistada, et selle määrusega kehtestatud piirangute vastuvõtmisel kasutatud menetluses on rikutud kohaldatavaid põhimõtteid, ei saa välistada, et selliste meetmete kehtestamine apellantide vastu võib osutuda siiski põhjendatuks.¹¹² Teisisõnu ei olnud kohtulahend ilmselgelt seotud kõnealuse isiku ja organisatsiooni süüküsimusega ning selles tegeleti pelgalt hagnosis esitatud väidete analüüsi ja sellega seonduvalt menetluslike põhiõiguste probleemidega.

Eelnevast avaldub tõsiasi, et isikute ebakorrekne ja põhiõigustele mittevastav varade külmutamise nimekirja lisamise protseduur võib endaga kaasa tuua olukorra, kus kõnealustel isikutel tekib võimalus vaidlustada enda nimekirja lisamine just mainitud alustel ning sellest tulenevast süsteemi kitsaskohast ollakse sunnitud nad olenemata tõenditest ja võimalikust süüist nimekirjast eemaldama. Kuigi kõnealune kaasus puudutas vaid Euroopa Komisjoni määrust, on ilmselge, et rakendava regulatsiooni osalisel kehtetuks tunnistamisel ei ole enam konkreetse isiku varade külmutamiseks kohalikul tasandil õiguslikku alust, vaatamata ÜRO poolt riikidele pandud üldisele varade külmutamise kohustusele.

Mainitud probleemi tõestuseks on otstarbekas esile tuua tõsiasi, et 19. märtsil 2012 otsustas USA Washington D.C. ringkonnakohus, et Yassin Kadi terrorismi rahastajate nimekirja lisamine oli USA-s igati õigustatud ning seda toetasid arvukad salajased ja mittesalajased materjalid, mis näitasid tema toetust nii Al Qaeda kui sellega seotud rühmitustele. Kohus leidis, et Kadi on toetanud Al Qaeda rohkem kui miljoni dollariga.¹¹³ Antud juhul pole põhjust kahelda USA õiguskaitseorganite võimes koguda usaldusväärset tõendusmaterjali ning sellega seonduvalt on üsnagi selge, et varade külmutamise sisuliseks põhjendatuseks oli tegelikult piisavalt alust.

Rääkides protseduuri reeglite rikkumisest tulenevatest kohtuasjadest tuleks kokkuvõtlikult esile tuua veel kahe kohtuasja tulemused, mis olid Esimese Astme Kohtu lahendada ning milles jõuti sarnaselt Kadi lahendile järeldusele, et tegemist oli isikute ebakorrekse varade külmutamise nimekirja lisamisega. Kõnealused kaasused on Modžaheedide kaasus¹¹⁴ ja Sisoni kaasus¹¹⁵. Modžaheedide kaasuses tühistas Esimese Astme Kohus otsuse, millega

¹¹² Ibid, punkt 374.

¹¹³ District Court for the District of Columbia, Yassin Abdullah Kadi versus Timothy Geithner (Civil Action No. 09-0108) – Memorandum Opinion, 19. March 2012.

¹¹⁴ Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran *versus* Euroopa Liidu Nõukogu (Kohtuasi T-228/02) – Otsus 12. detsember 2006.

¹¹⁵ Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus, Jose Maria Sison versus Euroopa Ühenduste Komisjon (Kohtuasi T-47/03) – Otsus 11. juuli 2007.

organisatsioon nimekirja lisati, kuna Euroopa Nõukogu ei olnud andnud piisavalt põhjuseid organisatsiooni nimekirja lisamiseks ning otsuse vastuvõtmise menetluse käigus ei võimaldatud neile ära kuulamisõiguse ehk kaitseõiguse kasutamist. Sarnaselt tühistati otsus, mis puudutas filipiinlasest Hollandi kodaniku Sisoni nimekirja lisamist.

Mõlemas kaasuses märkis Esimese Astme Kohus, et lähtuvalt varasemast praktikast ning Euroopa õiguse aluspõhimõtetest, peab indiviidile (keda ühismeede otseselt ja ebasoodsalt mõjutab) olema tagatud õigus teada saada tõendusmaterjalist, mille alusel teda puudutav otsus vastu võeti ning Nõukogul on kohustus oma otsust põhjendada. Täpsemalt peab indiviidile olema selgeks tehtud millise siseriikliku otsuse alusel on ta nimekirja lisatud.¹¹⁶

Tuleb mainida, et Nõukogu parandas seejärel oma nimekirja lisamise menetlust ning mõlemad eelmainitud apellandid lisati paranduste tulemusel taaskord nimekirja. Lahendite tähtsus peitus seega tõsiasjas, et kohus paljastas kõnealuses otsustusprotsessis esinevad menetluslikud vead ning andis teada mida protsessilt edaspidi oodatakse.¹¹⁷ Murettekitav on aga tõsiasi, et mõlemas kohtuasjas puudus kohtul võimalus käsitleda otsuse seaduslikkust eelkõige selles mõttes kas apellantide nimekirja lisamise otsus oli üldse õige ning kas see oli tehtud lähtuvalt piisavast tõenduslikust alusest.¹¹⁸ Teisisõnu jäi sarnaselt Kadi lahendile täielikult kõrvale otsuste sisuline taust ja põhjendus.

3.3. Varade külmutamisega seotud probleemide vähendamiseks astunud sammud ja lahendamist vajavad puudujäägid

Järgnevalt on analüüsi all varade külmutamise režiimi menetluslike probleemide leevendamiseks käsile võetud meetmed ning probleemid, mis vajavad jätkuvalt lahendamist. Eelkõige on antud juhul oluline käsitleda ÜRO poolt sanktsioonide nimekirja lisatud isikute vaidlustusvõimalusi, mis varem sellisel kujul puudusid ning jätkuvalt päevakorras olevaid puudujääke rahuldavate protseduurireeglite paika panemise osas.

¹¹⁶ Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran versus Euroopa Liidu Nõukogu* (Kohtuasi T-228/02) – Otsus 12. detsember 2006, punktid 93, 108, 109, 129, 161-165, 166-174. & Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus, *Jose Maria Sison versus Euroopa Ühenduste Komisjon* (Kohtuasi T-47/03) – Otsus 11. juuli 2007, punktid 161-198, 212, 213, 226.

¹¹⁷ **Van Den Herik, Larissa.** The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: In need of Better Protection of the Individual. *Leiden Journal of International Law*, 20 (2007), p. 803.

¹¹⁸ *Ibid.*

Alustades varasematest režiimi parandamiseks astunud sammudest tuleks mainida ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioone, mille abil tagati isikutele algsest paremad menetluslikud õigused. Esimene isikute õigusi märgatavalt parandav samm oli resolutsiooni 1526 vastuvõtmine, milles sätestati, et riigid peaksid uute nimede sanktsioonide nimekirja lisamisel pakkuma võimalikult laiapõhjalist informatsiooni, mis tõendaks isiku või üksuse seotust Al Qaeda või Talibaniga¹¹⁹. Antud resolutsiooniga on tihedalt seotud resolutsioon 1617, millega täpsustati milles eelmainitud terroristlike organisatsioonidega seotus väljendub. Muuhulgas oli välja toodud kõnealuste rühmituste rahastamine, relvastamine ja muud moodi tegevuse toetamine.¹²⁰ Nende resolutsioonide koosmõjus tagati esimest korda see, et riigid peavad uute nimede lisamisel oma otsust realselt põhistama ja vähemalt osaliselt lahti seletama otsusele jõudmise protsessi.

Eelnevalt mainitud resolutsioonide edasiarendusena võeti vastu resolutsioon 1735, millega suurendati veelgi riikidepoolset informatsiooni andmise kohustust, mis puudutab isikute nimekirja lisamise aluseid. Resolutsiooniga nõuti riikidelt spetsiifilist informatsiooni, mis põhistaks isiku või üksuse vastamist resolutsioonis 1617 esitatud kriteeriumidele ning muuhulgas täiendava otsust toetava dokumentatsiooni esitamist. Lisaks palub resolutsioon riikidel identifitseerida selle osa informatsioonist, mida võib avalikustada ja esitada nimekirja lisatavale isikule või üksusele ning selle osa, mida võib avalikustada vastava palve esitanud riikidele.¹²¹

Järgnevalt on märkimist väärt resolutsioon 1730, mille abil loodi *focal point* nimekirjast eemaldamise avalduste vastuvõtmiseks, mis enne resolutsiooni täielikult puudus. Vaidlustavad isikud said õiguse oma avaldusi esitada kas otse või läbi oma asukoha- või kodakondsusriigi.¹²² Vastavad avaldused saadeti *focal point*’ist edasi vastavatele sanktsioonide komiteedele.

Euroopa kohus tõi tabavalt juba varem kõne all olnud Kadi kohtulahendis välja, et komitee menetlus on endiselt põhimõtteliselt diplomaatilisest laadi ja valitsustevaheline, kuna puudutatud isikutel ja üksustel puudub tegelik võimalus kaitsta oma õigusi ning nimetatud

¹¹⁹ U.N. Security Council Resolution 1526, 30.01.2004, para. 17.

¹²⁰ U.N. Security Council Resolution 1617, 29.07.2005, para. 2.

¹²¹ U.N. Security Council Resolution 1735, 22.12.2006, para. 5, 6.

¹²² U.N. Security Council Resolution 1730, 19.12.2006, para. 1, 5.

komitee teeb otsuseid konsensuse alusel, kusjuures igal liikmel on vetoõigus.¹²³ Käesolevast olukorrast tulenevalt oli selge, et süsteem vajab veel olulisi edasiarendusi, et isikutel oleks ka reaalsed võimalused nimekirja lisamise otsuste edukaks vaidlustamiseks. Oluliseks edasiarenduseks saigi jaos 3.1. mainitud ombudsmani institutsiooni loomine 2009. aastal, kelle mandaat ja funktsioon on juba varasemalt lahti seletatud.

Täiendavalt tuleks aga rääkida resolutsioonist 1989, mis tõi nii öelda loojanguklauslite näol endaga kaasa kaks märkimisväärset uuendust. Esiteks kui pärast ombudsmani soovitusi, mis puudutab isiku või üksuse nimekirjast eemaldamist, ei võta sanktsioonide komitee 60 päeva jooksul vastu konsensuslikku otsust millega isik või üksus nimekirja püsima jääb, siis vastav nimi eemaldatakse. Teise muudatusena toodi sisse klausel mille alusel riigipoolne isiku või üksuse nimekirjast eemaldamise palve läbib samasuguse 60 päevase ooteperioodi ning kui ka selle möödudes puudub kõigi komitee liikmete konsensuslik otsus meetmete säilitamise kohta, eemaldatakse vastav nimi nimekirjast.¹²⁴ Varasemas olukorras tuli oodata komitee konsensuslikku otsust millega nõustutakse nimekirjast eemaldamise soovitusi või palvega ning sellest tulenevalt on uus regulatsioon oluline edasiarendus kui enne sai sisuliselt üks komitee 15 liikmest kogu protsessi koheselt blokeerida. Siiski tuleb täheldada, et tegemist on antud juhul pigem olemusliku eduga, sest ka mõlema uue klausliga kaasneb komitee liikme võimalus esitada soovitusi mittenoostumisel küsimus edasi lahendamiseks Julgeolekunõukogule, mis võtab 60 päeva jooksul vastu lõpliku otsuse.¹²⁵ Kuna Julgeolekunõukogus on osadel liikmetel juba otsustele veto panemise õigus, siis võib protsess sarnaselt varasemale lõppjärgus takerduda.

Resolutsiooni 1989 tõeline saavutus võib peituda aga tõsiasi, et riikidel lasub poliitiline surve mitte veeretada küsimust edasi Julgeolekunõukogule. Põhjus seisneb selles, et ühel riigil oli palju lihtsam blokeerida otsust oluliselt salajasemal komitee tasandil kui viia see avalikule Julgeolekunõukogu tasandile ja otsust seal vetostama asuda.¹²⁶ Teisisõnu pole suure tõenäosusega vetoõigusega riigid huvitatud senisest suurema tähelepanu all nimekirjast eemaldamise otsuste blokeerimisest kui selle taga ei ole just riigi seisukohast üliolulisi kaalutlusi.

¹²³ Euroopa Kohus, Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation *versus* Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjon (Liidetud kohtuasjad C-402/05 P ja C-415/05 P) - Otsus 3. september 2008, punkt 322.

¹²⁴ U.N. Security Council Resolution 1989, 17.06.2011, para. 23, 27.

¹²⁵ Ibid, para. 23, 27.

¹²⁶ **Tladi, Dire and Taylor, Gilian.** „On the Al Qaida/Taliban Sanctions Regime: Due Process and Sunsetting“. Chinese Journal of International Law, Volume 10 (4), 25.11.2011, p. 788.

Kuigi ombudsmani puhul on tegemist erapooletu institutsiooniga, kellele saavad isikud otse esitada nimekirjast eemaldamise avaldusi, pole mõnede ekspertide arvates siiski tegemist piisava lahendusega ning kõnealune institutsioon vajab senisest märksa suuremaid edasiarendusi. Inimõiguste ja terrorismi vastase võitluse eri raportöör Ben Emmerson leidis oma teises raportis, et ombudsmani institutsioonil on endiselt puudujääke. Probleem seisneb tema hinnangul näiteks selles, et riikidel ei ole otsest kohustust ombudsmanile informatsiooni avaldada ning sellest tulenevalt on tal tundlikku informatsiooni väga keeruline omandada. Enamgi veel on erinevad Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused vähendanud sanktsioonide režiimi legitiimsust, sest neis on jõutud järeldusele, et sanktsioonide režiim on oma iseloomult järsk ja rõhuv.¹²⁷

Raportöör pakkus välja, et ÜRO Julgeolekunõukogu peaks looma iseseisva kohtumõistja institutsiooni, kellel oleks õigus üle vaadata ja vajadusel tühistada sanktsioonide komitee otsuseid. Selline institutsioon erineks praegusest ombudsmani ametist sellega, et Julgeolekunõukogu kohustaks ennast vabatahtlikult alluma kõnealuse isiku soovitudele.¹²⁸ Töö autor leiab, et käesolev edasiarendus oleks igati asjakohane, sest sellise muudatuse sisseviimine tagaks sõltumatu järelevalve sanktsioonide komitee tegevuse üle, nimekirjast eemaldamise otsuse lõplikkuse ning aitaks ühtlasi kindlustada, et isikute õigused sarnaneksid senisest enam kohtulikule kaitsele, mille puudumist on režiimile ette heidetud.

Teisest küljest on välja toodud, et praeguse ombudsmani institutsiooni otsustusprotsessis pole välistatud ka vead, mis puudutavad näiteks olukorda kus tuleb tuvastada kas sanktsioonid on omanud piisavalt mõju, et isik ei tegeleks enam Al Qaeda teotamisega ja oleks õigustatud nimekirjast eemaldamine. Ombudsman peab tegema osaliselt subjektiivse järelduse isiku suhtumise muutumise osas ning on sunnitud otsustama isiku väidete tõepärasuse üle ilma võimaluseta kasutada selleks kolmanda osapoole poolt läbi viidavat risküsitlust isiku väidete hindamiseks. Samas on ombudsman ise viidanud asjaolule, et tõendamiskoormis süüdistuste paikapidavuse osas lasub ikkagi riikidel, mitte nimekirjast eemaldamist taotleval isikul.¹²⁹

Eelnevalt esile toodud asjaolu viitab töö autori hinnangul taaskord vajadusele ombudsmani ülesannete ja õiguste ümberkujundamisele selliselt, et tegemist oleks rohkem kohtulaadse

¹²⁷ U.N. General Assembly, Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Note by the Secretary General, U.N. Doc. A/67/396, 26.09.2012, pp. 14, 20.

¹²⁸ Ibid, p. 10.

¹²⁹ U.N. Security Council, Thirteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. U.N. Doc. S/2012/968, 31.12.2012, p. 8.

institutsiooniga, millel oleks lisaks senisest iseseisvamale otsusprotsessile ka parem ligipääs tõendusmaterjalile ning võimalus kaasata kolmandaid isikuid vajalike menetlusprotseduuride teostamiseks. Kahtlemata oleks suur samm edasi riikide kohustamine nimekirjas olevate isikute ja üksuste kohta kogutud andmete avaldamiseks ombudsmanile, kuid erinevatel põhjustel on seda praktiliselt keerukas saavutada. Üheks takistuseks on näiteks kõnealuse informatsiooni riigisaladuslik iseloom, mille avaldamist ei saa riikidelt kindlasti eeldada.

Täiendavalt on mainimist väärt Al Qaeda ja Talibani puudutava sanktsioonide režiimi lahkulöömisega kaasnenud negatiivsed tagajärjed isikute menetluslikele õigustele, kui eraldiseisvale Talibani nimekirjale pani aluse resolutsioon 1988. Probleem seisneb selles, et Talibani nimekirjas olevatele isikutele ombudsmani institutsiooni ega ka varem mainitud loojanguklauslite kaitse enam ei laiene ning see kehtib ka nende isikute osas, kes olid resolutsiooniga 1267 paika pandud nimekirjas ja kelle jaoks oli ombudsmani institutsioon varasemalt kättesaadav. Ombudsmani poole pöördumise võimaluse (ja uute klauslite) kadumist põhjendati sellega, et Talibani puudutav režiim pidi nüüd sarnanema teistele riigikesksetele režiimidele ning ka nende puhul puudub võimalus ombudsmani poole pöördumiseks. Siiski oli tegemist pelgalt formaalse argumendiga ning ühtegi sisulist põhjendust kõnealuse kaitse kadumisele ei antud. Kahtlemata on aga kummaline see, et varem ühendatud nimekirjas olnud isikud kaotasid uue resolutsiooni vastu võtmise päeval automaatselt oma senised õigused.¹³⁰

Võib argumenteerida, et mainitud resolutsiooni vastuvõtmisel keeras Julgeolekunõukogu sisuliselt „kella tagasi“ ning tühistas suure osa isikute jaoks menetlusõiguslikku olukorda oluliselt parandanud muudatused. Kuna objektiivselt seisukohast on Al Qaeda ja Talibani nimekirjas olevad isikud ja üksused väga sarnases olukorras, siis tuleks uue resolutsiooniga laiendada ombudsmani institutsiooni kaitse uuesti ka Talibani nimekirjale, sest vastasel juhul jätkuvad uue nimekirjaga täpselt samad menetlusõiguslikud probleemid mis enne ombudsmani institutsiooni loomist.

¹³⁰ **Tladi, Dire and Taylor, Gilian.** „On the Al Qaida/Taliban Sanctions Regime: Due Process and Sunsetting“. Chinese Journal of International Law, Volume 10 (4), 25.11.2011, pp. 785-786.

3.4. Terrorismi rahastamise tõkestamise meetmete kahjulikud aspektid

Seni esile toodud probleemide hulgas pole välja toodud seda mis puudutab terrorismi rahastamise tõkestamise režiimi mõju neile, kellel pole tegelikult antud kuritegudega mingit seost, kuid kelle tegevuse iseloomust lähtuvalt võib erinevatel preventiivsetel meetmetel olla nende edasisele tegevusele otsene ja kahjulik mõju. Eelkõige tulevad siinkohal kõne alla erinevad heategevusorganisatsioonid, ettevõtted ja üksikisikud. Tuleb muidugi tõdeda, et teatud igapäevast toimivat pärssivat mõju kolmandatele isikutele ei saa terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärgi rahvusvahelist tähtsust silmas pidades vältida, kuid samas tuleb silmas pidada, et erinevad meetmed ei muutuks kõrvalistele isikutele ülemäära koormavaks ega kahjustaks nende mainet, mis võib kaasa tuua väga palju erinevaid kahjulikke tagajärgi nende edasisele toimimisele. Kuigi tihtipeale on kahjuliku mõju esinemine paratamatu, saab selle teadvustamisega kahtlemata palju ära teha.

Esimesena tuleks välja tuua mittetulunduslike organisatsioonidega seotud probleemid, millest suurel osal on heategevuslik funktsioon ning mille tegevuse kontrollimise tähtsus terrorismi rahastamise vastases võitluses on endaga kaasa toonud nii mõnegi negatiivse tagajärje, millest olulisemad on järgnevalt kõne all. Eelkõige tulenevad probleemid sellest, et mure terrorismi pärast ning sellega seonduvad õiguslikud sammud on endaga kaasa toonud liialdava ja kogu sektorit kahjustava mediakajastuse, mis kätkevad endas meelevaldseid järeldusi ja süüdistusi¹³¹. Võimalike sidemete välja toomine heategevusorganisatsioonide ja terrorismi vahel pole mõjutanud vaid MO-sid endid, vaid on kaasa toonud ka nendele annetavate isikute ettevaatlikkuse sellistele organisatsioonidele annetamisel, kuna kriminaalse vastutuse alla võivad langeda kõik isikud, kes otseselt või kaudselt terroristidele rahalisi vahendeid suunavad. Just moslemite heategevusorganisatsioonid on seeläbi kõige teravamalt kannatanud, kaotades osaliselt enda rahastamisallikaid.¹³² Näiteks viitas hiljuti organisatsiooni *Islamic Relief Worldwide* finantsdirektor, et terrorismi vastane võitlus on viinud olukorrani kus paljud pangad ei taha organisatsiooniga üldse mingit tegemist teha, mõned peatasid nende poolt ülekantavad finantsvahendeid nädalateks või koguni kuudeks ning teised seadsid küsimuse alla erinevate tehingute iseloomu. Enamgi veel seadis pank Barclays kahtluse alla

¹³¹ Matrix Insight, "Study to Assess the Extent of Abuse of Non-Profit Organisations for Financial Criminal Purposes at EU level", commissioned by the European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security. 03.04.2008. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/terrorism/docs/study_abuse_non_profit_orgs_for_financial_criminal_purposes_avril09.pdf (15.04.2013)

¹³² **Does De Willebois, Emile van ver.** Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing: a proportionate response. World Bank Working Paper No. 208, 2010, p. 11.

ÜRO käest omandatud rahaliste vahendite legitiimsuse, mis olid mõeldud Sudaanis abi vajavate inimeste toetamiseks.¹³³ Selliste olukordade vältimiseks oleks töö kirjutaja hinnangul vajalik tõhusam koostöö ja kommunikatsioon erinevate finantsasutuste, regulaatorite ja organisatsioonide vahel, mille kaudu saaks paremini tagada, et terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärgil ette võetud sammud ei takistaks igati legitiimsete ning humanitaarsetest kaalutlustest lähtuvalt oluliste rahaliste vahendite liikumist. Tähtis oleks seejuures kindlustada, et finantsasutused ei tegeleks reaalselt kergesti tuvastatava päritolu ja sihtkohaga rahaliste vahendite tõkestamisega ainuüksi seetõttu, et humanitaarabi andmisega on seotud islamistlik organisatsioon.

Heategevuslikud MO-d teevad oma tööd sageli konfliktitsoonides, kus tegutsevad ka terroristlikud organisatsioonid või paikades mis on koguni selliste organisatsioonide kontrolli all ning sellest tulenevalt on peaaegu võimatu terroristidega mitte kontaktis olla. Kui sellises piirkonnas tekivad humanitaarkatastroofid, siis võib MO-de tegutsemise takistuseks saada tõsiasi, et kui nad sellises piirkonnas abi osutuvad, võib neile langeda terroristliku rühmituste abistamise kahtlustus. Antud probleemi lahendamiseks võiks näiteks muuta reegleid selliselt, et kõnealuses olukorras oleks selgelt välistatud finantsabi osutamine ning lubatud oleks vaid otsene materiaalne ja füüsiline abi piirkonnas kannatanutele. Kuna terrorismivastase võitluse meetmete eesmärk on justnimelt tsiviilelanikkonna kaitse, siis viiks tsiviilelanikkonnale kannatuste tekitamine antud olukorras kummalise konfliktini eesmärgi ja tulemuse vahel.¹³⁴ Selleks, et MO-d saaks täita oma olulist rolli, tuleb rõhutada, et ainult väga väike osa sektorist on langenud terrorismi finantseerijate kontrolli alla. Selle asemel, et võõrutada potentsiaalselt oluline partner terrorismi vastases võitluses, tuleb lõpetada viitamine MO-de sektori erilisele haavatavusele ning kontsentreeruda vaid selge riski all olevale heategevuslikule tegevusele.¹³⁵ Eelnevat silmas pidades on töö autori arvates äärmiselt olulised nii FATF-i kui ka laiemalt rahvusvahelise kogukonna püüdlused kindlustamaks, et riigid ei kasutaks terrorismi rahastamise tõkestamise ettekäändel terrorismi finantseerimise vastast regulatsiooni mittetulundusorganisatsioonide tegevuse õigustamatuks piiramiseks ning teeks selget vahet vajalike ja ülemääraste meetmete vahel.

¹³³ Third Sector. „Anti-Terrorist measures are threatening work of Islamic charities, charity tells regulators”. 08.11.2012. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.thirdsector.co.uk/Governance/article/1158926/Anti-terrorist-measures-threatening-work-Islamic-charities-charity-tells-regulators/> (15.04.2013)

¹³⁴ **Does De Willebois, Emile van ver.** Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing: a proportionate response. World Bank Working Paper No. 208, 2010, pp. 12-13, 21.

¹³⁵ Ibid, p. 21.

Teise olulise terrorismi rahastamise vastaste meetmete kahjuliku aspektina on kohane esile tuua 2001. aastast alates jõudsalt laienenud majandusliku järelevalve režiimi nõuete negatiivne mõju teatud tunnustega isikutele pangandussüsteemi kasutamise valguses. Kõnealused nõuded tulenevad FATF 5. soovitusel¹³⁶ ning Euroopa Liidu rahapesu ja terrorismi finantseerimise vastase direktiivi artiklist¹³⁷. Näiteks on rahvusvaheliste nõuete kohaselt vajalik, et klient esitaks pankades nii arve avamiseks, sissemaks tegemiseks, kodu või kindlustuspoliisi ostmiseks, valuuta vahetamiseks kui ka raha ülekandmiseks mitu erinevat identifitseerivat dokumenti. Pankadele esitatud nõue „tunne oma klienti“ pole aga ainult takistuseks neile, kes tahavad oma finantsvahendeid riikide eest varjata, vaid omab negatiivset mõju inimestele, kes elavad arenenud riikide „äärealadel“. Kõnealusteks inimesteks on näiteks immigrandid, kes ei suuda kasutada ametlikke pangandussüsteemi nii majanduslikel põhjustel kui ka dokumentaalsete nõuete paljususe tõttu. Tekkinud olukord viib aga mitteametlike rahaülekannete süsteemide kasutamiseni (raha saatmiseks kodumaale), mille kogumaht võib ulatuda sihtriigi majandust arvestades väga oluliseks summaks.¹³⁸ Kuna mitteametlikke rahaülekande süsteeme kasutatakse muuhulgas ka maksudest ja järelevalvest kõrvalehiilimiseks ning rahapesuks ja terrorismi finantseerimiseks, siis on sedalaadi dokumenteerimata tegevus automaatselt kahtlane.¹³⁹

Eelnevaga seonduvalt on otstarbekas tuua näide olukorrast kus mitteametliku sektori „ründamisega“ tekitati ulatuslikku kahju. Kuna Somaalias puudus funktsioneeriv riiklik struktuur, siis mitteametlikud rahaülekande süsteemid muutusid riigi elanike jaoks 1990. aastatel eluliselt tähtsaks. Ametliku pangandussüsteemi puudumisel läbisid riiki sisenevad rahavood suures ulatuses ühte sellist ettevõtet. Lähtuvalt laienenud terrorismivastasest võitlusest otsustas aga USA 2001. aastal nimetatud ettevõtte sulgeda, põhjendades seda ettevõtte võimalike terroristlike sidemetega ning ühtlasi eemaldades elanike jaoks üliolulise rahaallika.¹⁴⁰ Käesoleva töö autori arvates on seega eelkõige oluline, et hirm terrorismi rahastava tegevuse suhtes ei viiks eelmainitud radikaalsete sammudeni, mille puhul ei otsita õiguslikult paremaid lahendusi, vaid valitakse nii öelda kõige lihtsam tee, kõrvaldades kahtlusalused rahaülekande võimalused täielikult. Mainimist väärt on ka tõsiasi, et enamasti ei

¹³⁶ International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations. February 2012. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf (15.04.2013)

¹³⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2005/60/EC, 26. oktoober 2005, Artikkel 3.

¹³⁸ **Vlcek, William.** „Surveillance to Combat Terrorist Financing in Europe: Whose Liberty, Whose Security? European Security, Vol. 16, No. 1, March 2007, pp. 107-108.

¹³⁹ Ibid, p. 109

¹⁴⁰ **Sharma, Krishnan.** „The Impact of Remittances on Economic Insecurity.” Journal of Human Development and Capabilities, Vol. 11, No. 4, November 2010, p. 573.

ole sellised mitteametlike rahaülekannetega seotud ettevõtted ise terrorismi rahastajad, vaid teatud regulatiivsete mehhanismide puudulikkuse tõttu on need lihtsalt terroristide toetajate jaoks soodsaks vahendiks tehingute tegemisel. Ühe lahendusena on välja pakutud läbipaistva ja kõigile vastuvõetava rahvusvahelise rahaülekande süsteemi loomist riikidele, mis on kas sõjalistes konfliktides või muul põhjusel administratiivselt kokku kukkunud ning on sellest tulenevalt ülekannetest suures sõltuvuses¹⁴¹. Seesuguse süsteemi eeliseks oleks suurenenud turvalisus ja madalamad tehingute hinnad, kuid kahjuks tuleb tõdeda, et süsteemi loomiseks vajaliku rahvusvahelise koordineerimise ja koostöö saavutamine võib osutuda hetkel liiga mahukaks ülesandeks.

Mitteametliku sektori kõrgem ohufaktor terrorismi rahastamise osas viis välja ka FATF-i alternatiivseid rahaülekande süsteeme puudutava kuuenda soovituseni, mille eesmärgiks on mitteametliku sektori formaliseerimine.¹⁴² Mitteametliku süsteemi formaliseerimine toob endaga kaasa aga nii kulutuste kasvu kui ka dokumentatsiooni nõuete suurenemise, mis aga raskendab paljude isikute suutlikkust kodumaal asuvatele sõpradele ja perele raha saata. Selle tulemusel kahjustatakse esiteks kõrvaliste isikute vabadusi ja valikuvариante ning teisest küljest mõjutatakse negatiivselt rahaülekannete sihtriikide majandust. Näiteks Filipiinid saavad 9-10% oma kogutoodangust just välismaal elavatel töötajatel tulevate rahaülekannete kaudu.¹⁴³ Antud juhul ei ole kahjulik mõju nii laiaulatuslik kui see oli Somaalia näite puhul, kuid sellegipoolest on tegemist väga tõsise isikute tegutsemisvabaduse riivega.

Võrdlusena finantssektori probleemidele võiks tuua ka ühe näite lennuliiklusega seonduvatest turvameetmetest, mis on tulenenud otseselt eeldatavast terroristliku tegevuse poolt kujutatavast ohust. Nimelt peeti 2006. aastal kinni isikud, kes mõisteti 2009. aastal süüdi enesetapurünnaku planeerimises, millega plaaniti kasutada isetehtud vedelikpomme Londoni ja Ameerika vahel lendavate reisilennukite õhkulaskmiseks¹⁴⁴. Kuna vedelikud oleks toodud lennukitesse tavaliste spordijookide pudelites, siis kaasnes sündmusega rahvusvahelistes lennujaamades edaspidi laiaulatuslik lennukisse lubatavate vedelike koguste piiramine. Lõpptulemusena peavad igaaastaselt kannatama miljonid reisijad üha intensiivsemad turvameetmeid, mis on siiani tingitud vaid ühest tõsiseltvõetavast ohuolukorrast. Muidugi ei

¹⁴¹ Ibid, p. 573.

¹⁴² International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations. February 2012.

¹⁴³ **Vlcek, William.** „Surveillance to Combat Terrorist Financing in Europe: Whose Liberty, Whose Security? European Security, Vol. 16, No. 1, March 2007, pp. 109-110.

¹⁴⁴ BBC News. „Three guilty of airline bomb plot“. 07.09.2009. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8242238.stm> (15.04.2013)

saa eirata inimeste päästmise tähtsust ning sellega seonduvate ettevaatusabinõude õigustatust, kuid kahtlemata on ka sellises olukorras küsitav niivõrd laiaulatuslik igapäevase tegevuse piiramine kui turvalisust saaks tõenäoliselt tagada ka teistsuguste korrakaitsete meetmetega, mis viisid ka eelmainitud kuriteo planeerijate tabamiseni.

Tagasi tulles finantssektorit puudutava probleemistiku juurde, tuleb järeldada, et rahvusvahelisel tasandil vastu võetud terrorismi rahastamise tõkestamisele suunatud meetmed võivad tõsiselt kahjustada nii rikkumistega mitteseotud isikuid kui ka nende kodumaa majandust. Teisisõnu tuleb siinkohal silmas pidada, et kriminaalse sisuga ettevõtmiste tõkestamine, võib sageli muuta ka isikute legitiimsel igapäevategevuse oluliselt keerukamaks ning sundida neid otsima lahendusi nii öelda põrandaalusest sektorist. Lihtsaid ja efektiivseid lahendusi esile tõstetud olukorra parandamiseks ei ole, kuid kindlasti on oluline täheldada, et finantsinstitutsioone puudutav regulatsioon peab jätma võimaluse erandite tegemiseks ning kindlustama, et rahapesu tõkestamisele suunatud meetmed ei muutuks teatud isikute suhtes liialt koormavaks. Eelnevatest asjaoludest tulenevalt pakub töö kirjutaja välja, et erinevate identifitseerimisnõuete mõju leevendamiseks tuleks kehtestada oluliselt lihtsamad nõuded neile, kelle ülekannete kogumaht ei ületa teatud ajaperioodi jooksul kindlalt summat. Sellise summa määramisel saab arvesse võtta statistikat, mis viitab kriminaalse iseloomuga tegevuse tõenäosusele lähtuvalt summade suurusest. Teisisõnu võib tõenäoliselt pidada seda, et näiteks terrorismi finantseerimisega seotud tehingute maht ületab pikema ajaperioodi jooksul kriitilise piiri, mis äratav ka vastavalt sellele täiendavat tähelepanu ning sellest tulenevalt saab ka täiendavate dokumenteerimisnõuete kohustuse panna just neile isikutele, kes keskmisest suuremate tehingumahtudega silma paistavad. Minimaalselt vajaliku turvalisuse tagavad ka esmasel lihtsama iseloomuga identifitseerimismeetmed, kuid samas väheneb tõenäosus, et süsteem kahjustaks rahapesu ja terrorismi finantseerimise seisukohast kõrvaliste isikute valikuvõimalusi.

4. Võimalikud edasiarendused terrorismi rahastamise vastasele õiguslikule raamistikule

4.1. Õigusliku raamistiku korralduslikest edasiarendamise võimalustest

Eelnevates osades on räägitud nii terrorismi rahastamise erinevatest allikatest kui ka meetmetest, mida on rahvusvahelisel tasandil kasutusele võetud selleks, et vähendada terroristlike rühmituste võimalusi finantsvahendite hankimiseks ning ühtlasi suunata riike rahvusvaheliste standardite järgimisele. Kuigi terrorismi rahastamise vastases võitluses on astunud edusamme, on rahvusvaheline kogukond endiselt tõeliselt efektiivselt ja globaalse ulatusega terrorismi finantseerimise vastases õiguslikust raamistikust võrdlemisi kaugel. Terroristlikud rühmitused tegutsevad üsnagi jõuliselt edasi ning endiselt eksisteerib väga palju võimalusi ära kasutada nii vähem arenenud õiguslike regulatsioonide ja rakendusliku suutlikkusega riikide finantssüsteeme kui ka enam arenenud riikide kõrgtehnoloogiliste finantssüsteemide nõrgemaid kohti.

Mainitut arvesse võttes on selge, et siiani eksisteerib veel lünki, mille avaldumist saab näha ka terroristlike rühmituste aktiivse tegutsemise jätkumises. Muidugi ei saa eeldada, et ainuüksi terroristlike rühmituste rahastamise tõkestamisega on võimalik terroristlike rühmituste tegutsemist lõplikult peatada, kuid kahtlemata on efektiivsel regulatsioonil võtmeroll sellise eesmärgi poole püüdlemisel.

Oluline on esile tuua, et kõnealused lüngad ei tähendagi alati regulatiivset, vaid hoopis rakenduslikku vaakumit, sest kõik riigid ei ole paraku võimelised õiguslikku regulatsiooni võrdse efektiivsusega oma õiguskorda üle viima.¹⁴⁵ Sellises olukorras säilivad aga terroristlikel rühmitustel võimalused hankida alternatiivsetelt rahastajatelt finantsvahendeid isegi siis, kui osad rahastajatest on tabatud ning rühmitustel on võimalus tegeleda näiteks illegaalsete tulirelvade ja muu varustuse hankimisega riikides, kus õiguslik kord ei ole veel piisavalt küps, et sellist tegevust realselt tõkestada.¹⁴⁶ Tõstatatud probleemi on kahtlemata keeruline lahendada ning kuna rahvusvaheline õigus peab lähtuma ikkagi riikide

¹⁴⁵ **Gardella, Anna.** „The Fight Against the Financing of Terrorism between Judicial and Regulatory Cooperation”. *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*. Hart Publishing, November 2005, p. 442.

¹⁴⁶ U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Ninth Report, pp. 27-28.

sõltumatuses¹⁴⁷, ei ole võimalik riike otseselt sundida oma õiguskorda efektiivsemaks muutma, kuid ehk on siiski võimalus teistsuguse lähenemisega tagada suurema osa riikide aktiivne osalus antud probleemi lahendamisel.

Ei saa väita, et õiguslik regulatsioon antud valdkonnas oleks vähene, sest terroristlike rühmituste tegutsemist aitavad suuremal või vähemal määral pärssida mitmed rahvusvahelised konventsioonid ja protokollid, kuid nende peamiseks puudujäägiks võiks pidada asjaolu, et nad on vastu võetud erinevatel perioodidel ning sageli ei kattu neid ratifitseerinud riigid. Kõnealust probleemi silmas pidades võiks käesoleva töö autori arvates väita, et üheks parimaks võimalikuks õigusliku regulatsiooni edasiarendamiseks ei olegi uue õigusliku regulatsiooni loomine, vaid kehtiva õigusliku regulatsiooni ületöötamine eesmärgiga luua kõikehõlmav terroristlike rühmituste tegevuse tõkestamisele suunatud konventsioon. Selline eesmärk võib esmapilgul näida liiga idealistlik, kuna siiani ei ole veel isegi üksmeelele jõutud terrorismi definitsiooni osas, kuid samas on sellise konventsiooni väljatöötamine lõppastmes vältimatu, tagamaks kehtiva õigusliku regulatsiooni tõelise efektiivsuse.

Konventsiooni eesmärgiks võiks olla tugevamate rahvusvahelise koostöö võrgustike loomine eesmärgiga ennetada, pärssida ja karistada rahvusvahelisel tasandil kriminaliseeritud terrorismi, mitte ainult kohustuste mõistes teha parimaid võimalikke pingutusi, vaid ka kohustuste mõistes saavutada konkreetseid tulemusi. Eelnev aga nõuab institutsioonide loomist tegusate koostööl põhinevate õigussuhete võrgustike sisseseadmiseks nende efektiivseks juhtimiseks ja rakendamiseks ning eeldab loodud institutsioonidele vajaliku autoriteedi andmist.¹⁴⁸

Silmas pidades mainitud võiks terrorismi rahastamise vastane regulatsioon saada terrorismi tõkestamise konventsiooni osaks, muutes rahvusvaheliseks kuriteoks kõikvõimaliku tegevuse, mis on suunatud terroristlike rühmituste abistamisele. Laiaulatusliku regulatsiooniga konventsioon ja rakenduslikud institutsioonid oleksid kahtlemata sammuks senisest efektiivsema süsteemi loomise suunas. Kõnealuse konventsiooni juriidilist koostööd edendav iseloom looks kirjutaja hinnangul eeldused efektiivsele rahvusvahelise õiguse regulatsioonile, kuna kindlustades sarnaste põhimõtete rakendamise võimalikult suure osas riikides saame tagada, et üleastumiste illegaalsus ka realselt kuritegelikke organisatsioone ja teisi võimalikke terroristlike rühmituste abistajaid heidutaks.

¹⁴⁷ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri – Artikkel 2.

¹⁴⁸ **Abi-Saab, Georges.** „The Proper Role of International Law in Combating Terrorism”. Enforcing International Law Norms Against Terrorism. Hart Publishing, November 2005, pp. xx-xxi.

Senised õiguslikud pingutused on olnud ka piiratud tõsiasjaga, et rahvusvahelisel tasandil ei ole endiselt terrorismiga seotud kuritegude menetlust. Kuigi terrorismi definitsioon ja terrorismi kuritegu kui rahvusvaheline kuritegu pole veel täielikult välja kujunenud, on aeg käsile võtta terrorismiakte võimaldavate üksikisikute ja organisatsioonide tegude kodifitseerimine rahvusvahelises õigusallikas ning sellega seoses ka vastavate kuritegude käsitlemine rahvusvahelises kohtumenetluses. Tegemist on ühelt poolt vajadusega tõhustada seniseid pingutusi terrorismi rahastamisega tegelevate füüsiliste ja juriidiliste isikute süüdimõistmisel, kuid teiselt poolt ka vajadusega luua senisest neutraalsem õhkkond finantseerimisega seotud kuritegude menetlemisel, et vähendada seniseid menetluslikke vigu, mis on endaga kaasa toonud keerukaid kohtuprotsesse ning viinud ka terrorismi rahastamisega mitteseotud isikute süüdistamiseni.

Üheks institutsiooniks, millest võiks olla abi kehtiva süsteemi edasiarendamisel on Rahvusvaheline Kriminaalkohus, mille jurisdiktsiooni võiks laiendada katmaks terrorismi kui kuritegu.¹⁴⁹ Antud momendil on Rahvusvahelisel Kriminaalkohtul õigus isikuid süüdi mõista vaid genotsiidi, inimsusevastaste kuritegude ja sõjakuritegu eest ning terrorismi eest saab isikuid süüdi mõista vaid juhul kui konkreetset terroriakti on võimalik klassifitseerida ühe eelmainitud kategooria raamidesse.¹⁵⁰

Üldiselt on Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi raames võimalik kaks erinevat meetodit millega saavutada terrorismi kui kuriteo menetlemine. Esiteks oleks see artiklis 7 sätestatud inimsusevastaste kuritegude definitsiooni laiendav tõlgendamine¹⁵¹ ning teiseks terrorismi eraldiseisev sätestamine kriminaalkohtu jurisdiktsiooni alla kuuluva kuriteona. Kõigepealt peab täheldama, et terrorismi kui eraldiseisvat kuritegu saab põhjendatult käsitleda eelkõige siis, kui on selgeks tehtud võimalus hõlmata seda teiste rahvusvaheliste kuritegudega, mis viib küsimuseni kas inimsusevastaste kuritegude definitsiooni, mis hõlmab nii sõja kui rahu ajal toime pandud tegusid, võiks laiendada selliselt, et selle alla võiks asetada ka terrorismi.¹⁵²

¹⁴⁹ **Graham, Kennedy.** „The Security Council and Counterterrorism: Global and Regional Approaches to an Elusive Public Good”. *Terrorism and Political Violence*, Volume 17, Winter 2005, Number 1, p. 49.

¹⁵⁰ Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut. 17.07.1998.– RT II 2002, 2, 5, Artikkel 6, 7, 8.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² **Di Filippo, Marcelo.** „Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes”. *The European Journal of International Law*, Vol. 19, no. 3, 2008, pp. 565-566.

Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi artikkel 7 sätestab inimsusevastase kuriteo kui rünnaku tsiviilelanikkonna vastu, mis on toime pandud osana massilisest või süstemaatilisest rünnakust tsiviilelanikkonna vastu.¹⁵³ Kuna terrorismi näol on tegemist seda tüüpi rünnakutega, siis paistab, et põhimõtteliselt on ka terrorism sellise kuriteona käsitletav, kuid kõrvale tuleks jätta näiteks rünnakute korduva iseloomule viitav sõnastus. Lisaks on problemaatiline, et statuudi artikkel 7 (2) viitab toimepanijana riigile või sellega seotud üksusele¹⁵⁴, millest tulenevalt on selge, et terrorismi käsitlemine inimsusevastase kuriteona nõuaks artikli laiendavat tõlgendamist.

Arvestades aga tänapäevast olukorda ning mitteriiklike relvastatud rühmituste nagu Al Qaeda võimekust toime panna riiklikult korraldatud rünnakutele sarnaseid tegusid, oleks aga statuudi 7. artikli kitsendav tõlgendamine ebaloogiline. Kuna mitteriiklikel relvastatud rühmitustel on samuti organiseeritud struktuur ning nende toime pandud rünnakud on käsitletavad ebainimlike vägivaldsete tegudena, millega seatakse ohtu elementaarsed inimväärtused, siis võib uut lähenemist pidada inimsusevastaste kuritegude kategooria loomulikuks evolutsiooniks.

Rääkides konkreetsemalt terrorismi finantseerimisest kui kuriteost on aga ilmne, et inimsusevastaste kuritegude definitsioon isegi laiendava tõlgendusega rahuldavaks ei osutu. Rooma statuudi individuaalset kriminaalvastutust puudutav artikkel 25 võimaldab küll isikute vastutusele võtmist kuriteo toimepanemisele kaasaaitamise või selle toimepanekuks tingimuste loomise eest¹⁵⁵, kuid kuna terrorismi finantseerimise kahjulikkus ei eelda konkreetsete ressursside otsest kasutamist terrorirünnaku toimepanemisel, oleks sellest artiklist terrorismi rahastamise sanktsioneerimisel vähe kasu.

Võimalik lahendus oleks seega ikkagi terrorismi sätestamine uue rahvusvaheliste kuritegude kategooriana, mis laiendaks Rooma statuuti katmaks terrorismi kuritegusid, mis ei ole hõlmatud inimsusevastaste kuritegudega ning ühtlasi tooks endaga kaasa rahvusvahelise kriminaalpoliitika valikuvõimalused, mis seostuvad Rahvusvahelise Kriminaalkohtu interventsiooni vajalikkusega konkreetsetel juhtudel.¹⁵⁶ Töö autor pakub välja, et sellisel juhul saaks eraldi terrorismi kuriteo alaliigina välja tuua ka terrorismi finantseerimise, mis ei eelda

¹⁵³ Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut. 17.07.1998.– RT II 2002, 2, 5.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ **Di Filippo, Marcelo.** „Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes”. The European Journal of International Law, Vol. 19, no. 3, 2008, p. 568.

alati terroristliku rünnaku toimumist, vaid on rahvusvahelise terrorismi jätkusuutlikkuse soodustamisel iseseisev kuritegu, mis vajab kriminaliseerimist olenemata otsesest terroristide aktiivsest tegevusest.

Terrorismi finantseerimise sätestamine rahvusvahelise kuriteona oleks autori arvates oluline eelkõige seetõttu, et selline otsustav samm omaks potentsiaalselt täiendavat heidutavat efekti kõikidele terroristlike rühmituste rahastajatele. Kui hetkel ohustab näiteks Al Qaeda rahastajaid kõige rohkem sanktsioonide nimekirja sattumine ja sellega kaasnev finantsressursside külmutamine, siis kriminaalkaristus ja rahvusvahelise kurjategija staatuse omandamise oht muudaks rahastamise senisest veelgi riskantsemaks, kuna kaotada oleks oluliselt rohkem kui lihtsalt rahalisi vahendeid.

Arvestades realistlikku olukorda on muidugi suureks probleemiks tõsiasi, et USA pole erinevatel põhjustel endiselt Rahvusvahelise Kriminaalkohtu osapool ning kuigi president Obama administratsioon on olnud koostöö tegemisel varasematest oluliselt aktiivsem¹⁵⁷, on paraku väga ebatõenäoline, et USA võiks Rooma statuudi lähiajal ratifitseerida. Sellise olulise suurriigi puudumine on kahtlemata takistuseks kõikvõimalike ambitsioonikamate plaanide elluviimisel ning isegi terrorismi kui kuriteo jõudmine Rooma statuuti ei pruugi endaga kaasa tuua piisavalt suuri tulemusi. Silmas tuleb pidada sedagi, et ka näiteks Venemaa ei ole siiani statuuti ratifitseerinud ning Hiina pole isegi statuudile alla kirjutanud. Täiendavalt tuleks lisada, et ka terroristlike rühmituste riiklike rahastajate olemasolu on üheks jätkuvaks takistuseks terroristidele suunatud rahavoogude kinni külmutamisel ning kuigi näiteks USA on võtnud käsile enda finantssüsteemist läbi liikuvate kahtlusallaste riikide varade blokeerimise¹⁵⁸, oleks kahtlemata ka rahvusvahelisel tasandil otstarbekas tegeleda senisest enam riikidepoolse terrorismi finantseerimise üksikasjade tuvastamisega ja süüosaliste riikide sanktsioneerimisega.

¹⁵⁷ U.S. Department of State. International Criminal Court. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.state.gov/j/gcj/icc/index.htm> (15.04.2013)

¹⁵⁸ U.S. Department of the Treasury. Terrorist Assets Report – Calendar Year 2011, Twentieth Annual Report to the Congress on Assets in the United States Relating to Terrorist Countries and International Terrorism Program Designees. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/tar2011.pdf> (15.04.2013)

4.2. Konkreetsete meetmete terrorismi finantseerimise tõkestamise tõhustamiseks

Käesoleva osa raames leiavad käsitlemist õiguslikud ja rakenduslikud sammud, mida tuleks astuda selleks, et terroristlike rühmituste finantseerijatel oleks veelgi vähem võimalusi ära kasutada tänapäevaseid tehnoloogilisi lahendusi ja nende nõrkusi näiteks rahaülekannete turvamisel. Lisaks on välja pakutud võimalikke meetmeid õigusliku regulatsiooni ebaühtlase rakendamise leevendamiseks kindlustamaks, et rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamisega raskustes olevad riigid ei osutuks tõsiseks takistuseks terroristide rahastajate tabamisel.

Tuleb aga täheldada, et regulatsiooni ja rakenduslike mehhanismide hetkeseisuga on mainimist väärt tõhustamismeetmeid suur hulk ning kuna need puudutavad kõnealuse regulatsiooni väga erinevaid tahke, siis otstarbekas on käsitleda neid meetmeid, mis on kõige olulisemad just praegust terroristlike rühmituste seisust arvestades. Järgnevalt on eraldi esile toodud meetmete hulgas interneti kui rahastamismeediumi senisest aktiivsem reguleerimine, mobiilside kui alternatiivse rahaülekande süsteemi tõhusam reguleerimine ja nõrgema suutlikkusega riikide praktiline toetamine.

4.2.1. Interneti kui rahastamismeediumi intensiivsem reguleerimine

Internet on osutunud terroristide jaoks üheks asendamatuks vahendiks nii propaganda levitamisel, uute liikmete värbamisel kui ka uute finantsressursside omandamisel, kasutades selleks nii otseseid väljakutseid raha annetamiseks kui ka kolmandaid osapooli nagu erinevaid internetis rahaülekannetega tegelevaid ettevõtteid. Suuresti võib 21. sajandil aset leidnud globaalse terrorismi võimekuse kasvus süüdistadagi interneti kiiret levikut ning sellega seonduva rahvusvahelise regulatsiooni aeglast arengut, kuna oma ideede levitamiseks ning rahaliste vahendite hankimiseks pole maailmas ühtegi efektiivsemat ja kättesaavamat meediumit. Oluline on täheldada, et lähtuvalt interneti globaalsest ulatusest ja universaalsest ligipääsust on erinevate terroristlike rühmituste tõkestamiseks ettevõetud meetmete efektiivsus otseselt sõltuvuses sellest kui laialdaselt riigid neid meetmeid kasutusele võtavad. Lokaalne regulatsioon ilma globaalse haardeta jääb paraku vajalike tulemuste saavutamisel ebapiisavaks.

Infoajastu muutis interneti kaudu suhtlemise väga lihtsaks ning sellega kaasnes ka rahaallikate organiseerimise lihtsustumine. Al Qaeda on kahtlemata üheks kõige paremaks näiteks sellest kuidas rühmitus saab koguda interneti vahendusel finantsressursse erinevatelt valitsusvälistelt organisatsioonidelt ning ka jututubadest ja foorumitest. Samas on sellega tegelenud ka näiteks IRA ja Hamas, mis oli suutnud 2006. aastaks saata interneti vahendusel oma erinevatele organisatsioonidele üle 20 miljoni USA dollari.¹⁵⁹

Internet pakub terroristlikele organisatsioonidele nii vajalikku varjatust kui ka globaalset haaret. Näiteks on võimalik interneti vahendusel tuvastada isikud, kes sümptatiseerivad teatud eesmärgiga ning seejärel saadetakse neile mingi vaheorganisatsiooni kaudu annetuste küsimiseks e-kirju. Sellised organisatsioonid toetavad terroristlike rühmituste püüdlusi, kuid tegutsevad üldiselt avalikult ja legaalselt ning ei oma terroristidega otseseid sidemeid. Mõned terroristlikud rühmitused avaldavad aga oma veebilehtedel lausa arveldusarvenumbreid, mille abil saavad toetajad neile otseseid annetusi teha.¹⁶⁰ Nagu öeldud, on peamiseks probleemiks asjaolu, et interneti efektiivne reguleerimine antud valdkonnas ei sõltu üldiselt mõne üksiku riigi pingutustest vaid nõuab laiemat globaalset koostööd kindlustamiseks, et terroristid ei saaks lihtsalt interneti pakkujat vahetades (mis asub teises jurisdiktsioonis) oma senist tegevust jätkata. Olukord muutub veelgi keerulisemaks kui tegemist on pelgalt e-kirjade teel põhineva suhtluse teel omandatud annetustega, sest e-kirjade salajast iseloomu arvestades on nende kaudu toimuvale kuritegelikule tegevusele veelgi keerulisem lokaalselt jälile saada.

Rääkides riikidest, kes on astunud samme terroristlike rühmituste interneti põhise finantseerimise tõkestamiseks, siis on nendeks üheks agressiivseima tegutseja näiteks Ameerika Ühendriigid. USA on süüdi mõistnud mitmeid internetipõhise tegevusega seotud terroriste ning käsile võtnud ka need interneti rahaülekannetega tegelevad ettevõtted, kelle ei ole rahuldavat rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks vajalikku sisemist kontrollsüsteemi või vajalikku registreeringut USA-s. Ka Suurbritannia on kasutanud oma õigussüsteemi nende isikute tabamiseks, kes on tarvitanud interneti terroristlike eesmärkide toetamiseks.¹⁶¹ Rahvusvaheliste püüdluste seisukohast oluline on ka USA pehmemad ettevõtmised, mis puudutavad nende interneti teenusepakkujatega suhtlemist, kes on probleemsete veebilehtede majutajateks ning mille eesmärgiks on selliste lehekülgede

¹⁵⁹ **Ogun, Mehmet Nesip.** „Terrorist use of Internet: Possible Suggestions to Prevent the usage for Terrorist Purposes”. *Journal of Applied Security Research*, 7:2, 18.03.2012, p. 206.

¹⁶⁰ *Ibid*, pp. 206, 214.

¹⁶¹ **Jacobson, Michael.** „Terrorist Financing and the Internet”. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33:4, p. 359.

sulgemine.¹⁶² Töö kirjutaja hinnangul oleks otstarbekas teha riikidele ettekirjutusi, mis kohustaksid neid kõnealusel teemal veebiteenuse pakkujatega suhtlema ning suunama neid sulgema selliseid lehekülgi, mida kasutatakse potentsiaalselt terroristlike rühmituste finantseerimisele kaasaaitamiseks. Ühe pakutava lahendusena võiks ÜRO Julgeolekunõukogu kaaluda sellise üleskutse sätestamist Al Qaeda finantseerimise tõkestamisele suunatud resolutsioonidesse sarnaselt üleskutsega lisada Al Qaeda sanktsioonide nimekirja uute isikute nimesid.

Seonduvalt veebiteenuse pakkujate tegevuse reguleerimisega on välja pakutud universaalse heakskiiduga õigusliku regulatsiooni loomist, mis seaks veebiteenuse pakkujatele järjekindlad kohustused säilitada andmeid nende klientide poolse andmekasutuse tüübi ja kestvuse kohta. Rahvusvaheliselt ühtlustatud kohustused võimaldaks õiguskaitse- ja luureorganitel parandada oma senise töö efektiivsust terrorismiga seotud tegevuse uurimisel.¹⁶³ Tuleb nõustuda, et ilma mainitud täiendavate kohustusteta on uurimisorganite globaalne võimekus selgelt pärsitud.

Kuigi paljud riigid on soovinud isegi arutada võimaliku rahvusvahelise õigusinstrumendi koostamist antud valdkonnas, ei ole paraku kõik pidanud seda vajalikuks sammuks. Isegi varem korduvalt mainitud FATF, kes on küll identifitseerinud interneti kui riskiallika, pole välja toonud põhjalikke suuniseid selgitamiseks riikidele kuidas neid riske maandada. Puuduvad näiteks universaalselt kokkulepitud standardid, mis selgitaksid millistele interneti makseteenuse pakkujatele oleks vaja peale panna tehingute dokumenteerimise kohustus, mis on eriti vajalikud kõikidele õiguskaitseorganitele, kes üritavad kaebuste põhjal kahtlastele finantstehingutele jälile saada.¹⁶⁴ Ühtlasi peaks universaalsete dokumenteerimiskohustuste juhiste väljatöötamine olema käesoleva töö autori arvates üheks kõnealuse valdkonna võtmeküsimusteks, sest ilma vettpidava tõendusmaterjalita võib paljude kahtlaste tehingute toimumine vaid oletuste tasemele jääda ning kindlasti ei saa eeldada, et erinevad rahaliste interneti teenustega tegelevad ettevõtted selles osas ise initsiatiivi üles näitaksid.

Töö kirjutaja pakub välja, et üheks võimalikuks meetmeks interneti kui meediumi tõhusama reguleerimise eesmärgi poole püüdlemisel olekski FATF-i üheksale terrorismi puudutavale soovitusel ühe täiendava soovitusel lisamine, mis puudutaks konkreetselt interneti kui finantseerimisallika reguleerimiskohustust. Soovitusel võiksid kaasna detailsed juhiseid

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ UNODC. The use of the Internet for terrorist purposes. 2012. p. 138. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.unodc.org/documents/frontpage/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes.pdf (15.04.2013)

¹⁶⁴ **Jacobson, Michael.** „Terrorist Financing and the Internet”. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33:4, p. 360.

kuidas konkreetseid soovitusi ülesseatud eesmärgi saavutada sarnaselt kolmandale soovitusel¹⁶⁵, mis kirjeldab piisavalt detailselt kõiki samme, mida riigid peaksid astuma terroristidele suunatud finantsvahendite külmutamiseks ja konfiskeerimiseks.

Täiendavasse soovitusse saaks sellisel juhul lisada muuhulgas nii internetis makseteenustega tegelevate ettevõtete dokumenteerimiskohustuse detailid, kõnealuste ettevõtete sisemise kontrollsüsteemi olemasolu nõudmise, potentsiaalselt terroristide rahastamisega seotud isikute IP aadresside jälitamise nõuded ja võimalused kui ka näiteks veebiteenuse pakkujate kontrollimiseks vajalikud meetmed, millega kindlustada, et terroristirühmitused ei saaks kasutada veebimajutust oma ideede „reklaamimiseks“ ja uute annetajate leidmiseks. Kuigi tuleb võimalikuks pidada, et FATF soovitusi laiendamine ei pruugi endaga kohelega kaasa tuua suuri edusamme interneti kui rahastamisallika kinni keeramisel, oleks see ilmtingimata samm õiges suunas ning võimaldaks pöörduda vähemalt mingi rahvusvahelise dokumendi poole, mida hetkel sellisel kujul ei eksisteeri.

Tuleks mainida, et ÜRO on siiski astunud valdkonnas mõningaid edusamme ning on loonud interneti terroristlikeks eesmärkideks ära kasutamise vastase töögrupi¹⁶⁶, mille funktsiooniks on kõnealuse teema raames üles otsida ja kokku viia huvirühmad ning uurida sellised terroristlike rühmituste potentsiaalseid kuritarvitusi muuhulgas uute liikmete värbamise, treenimise, operatsioonilise planeerimise ja rahastamise asjus. Töögrupi eesmärgiks on kvantifitseerida oht, mida selline kuritarvitus endast kujutab ning uurida võimalusi kuidas selle probleemiga tegeleda nii rahvuslikul, regionaalsel kui globaalsel tasandil.

Töögrupi püüdlused nii erinevate kuritarvitusvõimaluste tuvastamisel kui ka võimalike vastumeetmete otsimisel on ilmtingimata väga tervitatavaks arenguks teenimatult vähese rahvusvahelise tähelepanu osaliseks osutunud probleemi lahendamisel. Siiski tuleb välja tuua, et kuigi töögrupi tegevuse rahvusvahelist koostööd edendav iseloom on oluline, võiks seniste jõupingutuste tulemuseks olla ka mingi probleemi lahendamist puudutav kodifikatsioon või riikide valitsustele konkreetseid suuniseid sisaldav dokument edasiarendusena 2009. aasta töögrupi raportis¹⁶⁷ sisalduvatele üldistele soovitusetele.

¹⁶⁵ FATF IX Special Recommendations on Terrorist Financing, Special Recommendation III. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Standards%20-%20IX%20Special%20Recommendations%20and%20IN%20rc.pdf> (15.04.2013)

¹⁶⁶ U.N. Working Group on Countering the Use of Internet for Terrorist Purposes. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.un.org/terrorism/internet> (15.04.2013)

¹⁶⁷ U.N. CTITF Working Group Report. Countering the Use of the Internet for Terrorist Purposes, 02.2009, pp. 25-27.

Parimaks võimalikuks lahenduseks, mis võiks viia toimiva rahvusvahelise reguleerimise poole antud valdkonnas on kirjutaja arvates interneti põhiste terrorismi rahastamise probleemide vastumeetmete sätestamine rahvusvahelises lepingus, nagu seda on näiteks üldine küberkuritegevust puudutav konventsioon¹⁶⁸. Nagu varem esile toodud, on aga valdkonna seesugune reguleerimine suhteliselt keerukas, kuna paljud riigid ei ole kas täiendava regulatsiooni vajalikkuses veendunud või täiendavate pingutuste tegemisest huvitatud ning püüdlused jäävad sageli poliitiliste eriarvamuste taha. Silmas tuleb pidada sedagi, et peale õiguslike lahenduste otsimise on oluline ka see, et erinevad riigid suudaksid tehniliselt võimalikke regulatiivseid meetmeid ellu viia. Kuna paljudel riikidel ei ole tehnilisi võimalusi või ka praktilisi kogemusi erinevate internetipõhiste mehhanismide kasutamisel. Antud asjaolust tulenevalt mängib ka antud valdkonnas õigusliku regulatsiooni ja juhiste välja töötamise kõrval võrdselt tähtsat osa rahvusvaheline koostöö ja oskusteabe levitamine erinevate riikide vahel.

4.2.2. Nõrgema võimekuse või ebapiisava regulatiivse tasemega riikide toetamine

Kuigi käesolev teema puudutab terrorismi vastast võitlust laiemalt, ei saa mingil juhul alahinnata riikide võimekuse eriti suurt mõju just terrorismi finantseerimise tõkestamise efektiivsusele. Kuna terrorismi finantseerimise vastane režiim on suunatud paljuski riiklike regulatsioonide kooskõlastamisele rahvusvaheliste standarditega, siis sõltub terve ettevõtmise edukus paljuski sellest, kui suur osa riikidest suudab regulatiivseid nõudmisi reaalset ellu viia. Siinkohal on oluline nii madalamal majanduslikul ja administratiivsel arengutasemel olevate riikide järelaitamine, mis puudutab ka riike, kus terroristlikud rühmitused on leidnud endale pelgupaiga kui ka nende riikide toetamine, kellel on mingil muul põhjusel sanktsioonide elluviimisega raskusi.

Üldlevinud arvamuse kohaselt on nõrgad või läbikukkunud riigid nagu Sudaan ja Afganistan või läbikukkunud riigid nagu Somaalia suurema tõenäosusega terroristlike organisatsioonide pelgupaigaks kui stabiilsed ja tugevad riigid ning seda seotakse tihti terroristide riikidepoolse toetamisega. Tegelikult on aga võimalik, et riikide läbikukkumine või nõrk valitsemine on oluliselt suurem oht, kuna terroristid kuritarvitavad riikide puuduvat korda ja regulatsiooni ka ilma nende riikide valitsuste toetuseta. Sellest lähtuvalt peaksid terrorismivastased püüdlused

¹⁶⁸ Convention on Cybercrime – Budapest, 23.XI.2001.

puudutama teguviisi, mille eesmärgiks on haavatavate riikide tuvastamine, et vältida terroristlikele organisatsioonidele vaba tegutsemisruumi andmist.¹⁶⁹

Rahvusvahelise terrorismi tõkestamise režiimi oluliseks osaks on olnud sarnaste õiguslike regulatsioonide ja strateegiate vastuvõtmine üle maailma, kuid probleemsete riikide valitsused pole olnud selles valdkonnas võrdselt aktiivsed ning ettekirjutuste järgimine on olnud väga erineval tasemel. Mõned riigid on rahvusvahelised soovitused hea meelega omaks võtnud, teised on need vastu võtnud vastumeelselt ja osaliselt ning mõned on olnud täielikult režiimi vastu.¹⁷⁰ Ettekirjutuste ebaühtlase järgimise põhjuseid on mitmeid ning oluline on märkida, et need on riigiti erinevad. Ühest küljest on tegemist administratiivsete raskustega, mille hulka kuulub konkreetsete oskustega personali või vajalike ressursside puudumine, teisest küljest näiteks poliitiliste põhjustega, mille taga võib olla näiteks soovimatus osutada jõukamate riikide „kasutäitjaks“.

Uuringud on näidanud, et riigid, mille territooriumil on reaalne terrorismioht, on oluliselt suurema tõenäosusega valmis vastu tulema globaalsetele terrorismi vastastele püüdlustele kui need, kelle territooriumil ei ole märgatavat ohtu. Selline vastutulelikkus on seega tingitud siseriiklike ja rahvusvaheliste huvide kokkulangemisest ning sellest tulenevast elanikkonna toetusest kõikvõimalikele meetmetele.¹⁷¹ Selline olukord ei ole kindlasti omane vaid vähem arenenud riikidele, vaid puudutab kindlasti ka tugeva õiguskorraga riike, kellest osad ei ole veendunud terrorismi tõkestamisele suunatud regulatsiooni arendamise vajalikkuses, kuna probleem ei kujuta otseselt ohtu nende territooriumidele. Mõlemal juhul on aga küsimus selles, et olenemata terroriohu olemasolust kipub terroristlike rühmituste finantseerimist toetav struktuur ära kasutama just neid riike, kus regulatiivsed ja õiguskaitsemeetmed on nende tegevuse tuvastamiseks ja sanktsioneerimiseks nõrgemad.

Silmas pidades mainitud tuleb esile tuua, et tugev tõendusmaterjal näitab, et modernne rahvusvaheline terrorism kasutab ära majanduslikke ja logistilisi võimalusi, mida pakuvad stabiilsed ja funktsioneerivad riigid.¹⁷² Siinkohal on vajalik taaskord esile tuua, et arvestades arenenud riikide tehnoloogilisi võimalusi ja neid puudutava regulatsiooni puudulikkust, on

¹⁶⁹ **Newman, Edward.** „Weak States, State Failure, and Terrorism“. Terrorism and Political Violence, Volume 19, Number 4, 2007, pp. 463-464.

¹⁷⁰ **Whitaker, Beth Elise.** „Compliance among weak states: Africa and the counter-terrorism regime“. Review of International Studies, Volume 36, Issue 03, July 2010, p. 660.

¹⁷¹ Ibid, p. 661.

¹⁷² **Newman, Edward.** „Weak States, State Failure, and Terrorism“. Terrorism and Political Violence, Volume 19, Number 4, 2007, p. 464.

autori arvates ülimalt oluline ka selliste riikide rahvusvaheliste standardite järgimise aktiivne kontroll ja kuulekusele suunamine. Enamgi veel oleks kohane kaaluda sellise rahvusvahelise kontrollmehhanismi loomist, mis sanktsioneeriks terrorismi vastase õigusliku regulatsiooni parandamiseks võimeliste riikide allumatust vajalike edasiarenduste sisseviimisel ja rakendamisel.

Mis puudutab, aga objektiivsete administratiivsete probleemidega riike, siis suures osas sõltub nende võimekuse arendamine otsesest rahvusvahelisest abist ja motiveerimisest. Ühe meetmena aitab rahaline välisabi valitsustel ellu viia vajalikke sätteid ning hankida uut tehnoloogiat ja omandada uusi oskusi. Siiski ei pruugi rahastamine otseselt mõjutada riikide koostöövõimet. Näiteks Uganda, Tansaania ja Keenia said kõik rahalisi abivahendeid oma terrorismi vastaste programmide elluviimiseks, kuid programmide elluviimise tase oli riigiti erinev. Kui aga rahastamine ei soodusta alati koostöövõimet otseselt, siis võib see muuta riikide poliitilist maastikku selliselt, et suureneb üldine motivatsioon režiimi järgida.¹⁷³ Töö kirjutaja tunnistab, et rahaliste vahendite laiali jagamine pole võluvits, millega kõik probleemid lahendada ning kujutab endast vaid ühte meetodit, millega oleks võimalik motiveerida just vaesemaid riike oma olemasolevat süsteemi parandama. Rahalise abiga peaks kahtlemata kaasas käima ka kõikvõimalik muu abi, mis puudutab vajadusel administratiivsete oskuste arendamist, korrupsiooni vähendamisele kaasaaitamist ning abile lisaks peaks kindlasti tähelepanu pöörama ka pidevale kontrollile rahaliste vahendite sihtotstarbelise kasutamise üle, et välisabi ei muutuks pelgalt mõningate riike valitsevate isikute personaalseks rahaallikaks.

Tuleb tõdeda, et riikide korraldusliku süsteemi tugevdamine antud valdkonnas on tohutu suurusjärguga ja keerukas ettevõtmine, mis ei too koheseid tulemusi. Rahvuslikul tasandil peab riik tihtipeale ümber korraldama oma õigussüsteemi ning osaliselt rekonstrueerima oma õiguskaitseorganid. Kõnealune ülesanne on raske ka sellises võimekas ja muutuste tähtsust mõistvas riigis nagu USA, rääkimata arenevatest riikidest, kellel võib vajalik õiguslik ja ametkondlik struktuur sootuks puududa. Sellises olukorras riikidel võib isegi elementaarse funktsioneeriva süsteemi loomise protsess kesta aastaid.¹⁷⁴ Selge on see, et märgatavaid tulemusi ei saa rahvuslike regulatsioonide ja riikide administratiivse võimekuse ühtlustumisel

¹⁷³ **Whitaker, Beth Elise.** „Compliance among weak states: Africa and the counter-terrorism regime”. Review of International Studies, Volume 36, Issue 03, July 2010, p. 661.

¹⁷⁴ **Mendelsohn, Barak.** „Bolstering the State: A Different Perspective on the War on the Jihadi Movement”. International Studies Review 11, 2009. p. 683.

lähiperspektiivis loota, kuid see ei vähenda selles suunas liikumise olulisust ning vajadust senisest efektiivsema rahvusvahelise koostöö järele.

Võttes jutuks veel arenenud riikide probleemistiku oleks antud juhul otstarbekas tuua näide 2010. aastal koostatud FATF-i Saksamaad puudutavast raportist¹⁷⁵. Saksamaad kiideti küll selles, et riik on tugevdanud oma rahapesu ja terrorismi finantseerimise vastast režiimi, kuid samas leiti, et riik on endiselt valdkonnas haavatav ning riigi õiguslik raamistik pole veel täielikult vastavuses FATF soovitustega. Välja toodi näiteks nõrkused institutsioonide sanktsioneerimisel, kes pole oma tegevust regulatsioonidele korrapäraselt allutanud. Võttes arvesse Euroopa suurriikide finantssüsteemide massiivsust ja laia haaret on isegi õigusliku raamistiku osaline FATF soovitustele mittevastavus suureks ohuks kogu režiimi efektiivsusele. Antud asjaolust tulenevalt tuleb siinkohal täheldada, et töö autori hinnangul eksisteerib vajadus sellise mehhanismi järele, mis võimaldaks riikide püüdluste vahetut kontrollimist ning abi osutamist eesmärgiga kindlustada terrorismi rahastamisele suunatud tegevuse möödahiilimisteede sulgemine.

Riikide õigussüsteemi keeruka ühtlustamisprotsessi põhjusteks tuleb lisaks välja tuua veel kultuurilised ja ideoloogilised erinevused ja jäik suhtumine suveräänsuse printsiipi. Näiteks võivad areneda riigid olla innunud kopeerima Lääne struktuure, tavasid ja norme ning samas tekib Euroopa riikidel kahtlusi isikute põhiõiguste ja õigusliku kaitse valdkonnas erandite tegemisega.¹⁷⁶ Seesuguseid takistusi saab teatud määral leevendada nii rahvusvahelise dialoogi kui ühiste pingutustega sellise süsteemi loomise suunas, milles on võimalikult paljudel sõnaõigus. Erinevatel põhjustel tekkinud vastumeelsuse vähendamisel oleks kasulik võimalikult suure hulga riikide kaasamine juba kõikvõimalike regulatsioonide väljatöötamise protsessis, mis aitaks levitada arusaama, et tegemist pole neile võõra ja pealesurutud kohustusega.

4.2.3. Mobiilpanganduse kui alternatiivse rahaülekande süsteemi tõhusam reguleerimine

Alternatiivseid rahaülekande süsteeme on mitmeid, kuid viimasel ajal on olulisema tähelepanu osaliseks saanud just mobiilpanganduse kiire areng ja sellega kaasnevad riskid.

¹⁷⁵ FATF Mutual Evaluation Report of Germany. 19.02.2010. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Germany%20full.pdf> (15.04.2013)

¹⁷⁶ **Mendelsohn, Barak.** „Bolstering the State: A Different Perspective on the War on the Jihadi Movement“. International Studies Review 11, 2009. p. 683.

Nagu varem mainitud, pakub tänapäeva tehnoloogia ühest küljest enneolematut mugavust ja kiirust, kuid teisest küljest on sellega kaasnenud ka uued riskid, nagu süsteemi haavatavus rahapesu ja terrorismi finantseerimisega tegelevatele isikutele.

Mobiiltehnoloogial on maailmas üle 3 miljardi kasutaja ning kasv jätkub, kuna traadita võrke luuakse üha uutes regioonides. Enamgi veel sai 2006. aastal mobiiltelefonidest esimene kommunikatsioonitehnoloogia, millel on rohkem kasutajaid arenevates riikides kui kõrgelt arenenud riikides, sest üle 60 protsendi kõikidest kasutajatest asuvad nüüd arenevates riikides.¹⁷⁷ Siinkohal on koheselt näha üks ohufaktor, mis peitub asjaolus, et arenevates riikides on üldreeglina rohkem probleeme vajaliku õigusliku regulatsiooni ja rakendusmehhanismide sisseviimisega ning sellest tulenevalt on potentsiaalsetel süsteemi kuritarvitajatel võimalik just sellistes riikides vabamalt tegutseda.

Mobiilpangandust kasutatakse muuhulgas oma pangaarve kohta informatsiooni saamiseks, arvete maksmiseks ning raha liigutamiseks erinevate pangaarvete vahel. Peamiste riskidena, mis selle teenusega kaasnevad, on välja toodud anonüümsust, raskesti tabatavust, tehingute kiirust ja halba järelevalvet. Terrorismi finantseerimise seisukohast on eelkõige märkimisväärne, et mobiilpanganduse abil saab kasutada väikseid ülekandeid suuremate ülekannete varjamiseks, mis pakub isikule anonüümsust ning vähendab märgatavalt ülekande kulusid võrreldes teiste meetoditega. Just terrorismi rahastamise puhul on selline võimalus ohtlik, kuna praktika on näidanud, et terrorismi rahastamisel kasutatakse niigi väiksemaid summasid kui teiste finantskuritegude puhul.¹⁷⁸ Eelnevast tulenevalt võib tekkida võimalus sisuliselt märkamatu rahaülekannete sooritamiseks, mida on ilma nõuetele vastava kontrollmehhanismita äärmiselt keeruline tuvastada.

Järgnevalt tuleks analüüsida mõningaid mobiilpanganduse riskide vähendamiseks ettevõetud samme, mida on osades jurisdiktsioonides kasutatud ning mida soovitatakse üle võtta ka mujal. Oluliste riskide vähendamise meetoditena tuleks kõigepealt välja tuua tehingute limiidid ja isikute täiendav identifitseerimine. Näitena nõutakse isikutelt täiendavaid isikuttõendavaid dokumente kui tehingute kogusumma ületab teatud limiidi; kutsutakse kõik arve avajad näost-näkku kohtumisele, kus tuleb esitada erinevaid isikuttõendavaid dokumente või nõutakse kiibiga ID kaardi esitamist, mis vähendab dokumentide võltsimise võimalust. Lisaks on paljudes riikides paika pandud kindlad tehingute limiidid, mida ei ole võimalik

¹⁷⁷ **Zerzan, Andrew.** New Technologies, New Risks? Innovation and Countering the Financing of Terrorism. World Bank Working Paper No. 174, 2009, p. 9.

¹⁷⁸ *Ibid*, pp. 10-11, 16.

ületada. Limiitide seadmisega käib kaasas ka klientide profileerimine, mille käigus seatakse limiidid vastavalt isikute omadustele.¹⁷⁹

Terrorismi finantseerimise seisukohast on just isiku tuvastamise nõuete tõhustamine üheks oluliseks preventiivseks meetmeks, kuna mobiilpanganduse poolt pakutav suurem anonüümsus on antud juhul üheks peamiseks atraktsiooniks. Mis puudutab limiitide seadmist, siis kahtlemata on see mõistlik samm, kuid silmas tuleb pidada seda, et limiidi seadmisega peavad alati kaasas käima täiendavad identifitseerimise nõuded edasiste ülekannete sooritamiseks.

Probleemsete isikute tabatavuse probleemi saab vähendada süsteemiga, mis kindlustab kahtlase tegevuse tuvastamise. Näiteks pälvib täiendavat tähelepanu see kui uue kliendi tehingute sagedus ja maht ületab tavapärase; kui teatud limiiti ületav tehing sooritatakse arvega, mida pole varem kasutatud või kui teatud perioodil tehingute sagedus võrreldes varasemaga järsult kasvab. Täiendavalt on osades jurisdiktsioonides kaalumisel tsentraliseeritud kontoomanike registri loomine, mis vähendaks võimalust, et mitme kontoga kasutajad saaksid oma identiteeti varjata, sest kahtlane tegevus seotakse koheselt isiku nimega, mitte ainult kontoga.¹⁸⁰ Kuna terrorismi rahastamine toimub üldiselt väikeste tehingutega, mis moodustavad kumuleeruvalt suurema summa¹⁸¹ ning rahastamisega tegelevad isikud on huvitatud oma identiteedi varjamisest, siis on eelnevate meetmete laiendatud rakendamine töö kirjutaja hinnangul üheks parimaks meetodiks kuidas tagada süsteemi ekspluateerimise võimaluste vähenemine. Märkimist väärib ka tõsiasi, et mobiilpanganduse kuritarvitajate jaoks on oluline süsteemi poolt pakutav vabadus oma tegevuse jälgede segamiseks, mida saab eelmainitud meetmetega oluliselt raskendada.

Muidugi ei tohi unustada, et sugugi mitte kõik mobiilpanganduse pakkujad ei ole pangad ning sellega seonduvalt on oluline, et olenemata ettevõtte olemusest oleks tegemist registreeritud teenusepakkujaga, kelle tegevust on võimalik kontrollida. Siinkohal on oluline FATF lisasoovituste kuues soovitus¹⁸², mis sätestab, et iga riik peab võtma kasutusele meetmed kindlustamiseks, et kõik sellised rahaülekannete teenusepakkujad oleksid litsentseeritud ja

¹⁷⁹ **Chatain, Coss, Borowik & Zerzan.** Integrity in Mobile Phone Financial Services – Measures for Mitigating Risks from Money Laundering and Terrorist Financing. World Bank Working Paper No. 146, 2008, pp. 77-78.

¹⁸⁰ Ibid, pp. 80, 82.

¹⁸¹ **Zerzan, Andrew.** New Technologies, New Risks? Innovation and Countering the Financing of Terrorism. World Bank Working Paper No. 174, 2009, p. 17.

¹⁸² FATF Recommendations. IX Special Recommendations. 20.04.2012. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/ixspecialrecommendations.html> (15.04.2013)

registreeritud ning riigid peavad tagama, et juriidilised isikud, kes pakuvad selliseid teenuseid illegaalselt, alluvad haldus-, tsiviil-, ja kriminaalsanktsioonidele. Teisisõnu ei ole oluline mitte ainult valdkonna põhjalikum reguleerimine, vaid tähtsust omab ka väljaspool ametlikku sektorit toimuva tegevuse tuvastamine, mis võib kõikvõimalike regulatiivsete meetmete efektiivsust tõsiselt õhnestada.

Näiteks kasutas Al Qaeda sanktsioonide nimekirjas olev isik ära kõnealust süsteemi luues mobiililt mobiilile rahaülekannete tegemiseks ettevõtte ZAAD, mille abil muudeti rahaülekanded anonüümsemaks, sest puudus isikuttõendavate dokumentide esitamise vajadus.¹⁸³ Seesugust tegevust saab autori arvates tõkestada just suurema järelevalvega mitteametliku sektori üle, mille kaudu on võimalik vähendada mainitud ettevõtte sarnaste teenusepakkujate senist vabadust terrorismi rahastamist ja rahapesu tõkestamist puudutavaid regulatsioone eirata.

Mainimist väärt on ka tõsiasi, et vastavalt FATF soovitudele peavad riigid ja finantsinstitutsioonid hindama riske, mida toovad endaga kaasa uued tehnoloogiad ning seejärel võtma kasutusele vajalikud meetmed nende riskide vähendamiseks. Kahjuks puudub paljudes mobiilpangandusega riikides aga riskide hindamine täielikult.¹⁸⁴ Oluline on täheldada, et kuna kõnealuse mobiilpanganduse haavatavuse probleemiga pole globaalselt väga intensiivselt tegeletud, siis võivad suur osa kuritarvitustest olla senini avastamata ning kindlasti ei saa valdkonna senisest intensiivsema reguleerimise vajadust mõõta lähtuvalt sellest kui palju terrorismi rahastajaid on seda võimalust kasutades tabatud. Eriti ilmne on kirjutaja arvates probleemi tõsidus riikides kus isegi formaalsete finantsinstitutsioonide regulatsioon pole veel kaugeltki arenenud riikidele järele jõudnud. Paraku peab tõdema, et teatud riikide suutlikkuse parandamise osas ei ole ka hetkel võimalik tõsiseid samme ette võtta, kuna riikide olukord, näiteks tulenevalt hiljuti toimunud relvakonfliktidest, muudab efektiivse järelevalve peaaegu võimatuks.

¹⁸³ U.N. Security Council, Thirteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. U.N. Doc. S/2012/968, 31.12.2012, p. 34.

¹⁸⁴ Ibid, p. 35.

Kokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks oli analüüsida rahvusvahelise terrorismi rahastamise tõkestamiseks loodud õigusliku regulatsiooni efektiivsust terroristlike rühmituste tegevuse tõkestamisel ning välja tuua võimalikke regulatiivseid ja süsteemseid edasiarendusi, mis võiksid tõhustada terrorismi rahaallikate kuivatamist. Täiendavaks eesmärgiks oli analüüsida õiguslikke probleeme seoses terrorismi rahastamises kahtlustatavate isikute varade külmutamise menetlusõigusliku korrektsusega ning välja pakkuda lahendusi, mis võiksid antud valdkonnas esinevaid eksimusi vähendada ja vaidlusi lihtsustada, käsitledes ka teisi kaalutlusi, mida tuleb silmas pidada isikute ja organisatsioonide tegevuse piiramisel terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärgil.

Töö alguses toodi välja terrorismi rahastamise tõkestamise sisu ning olulisus, mis tuleneb tõdemusest, et terrorismi vastases võitluses mängib võtmerolli terroristlike rühmituste tegevuse kaudne preventatsioon, mis sisaldab endas rahvusvaheliselt ühtlustatud õigusliku regulatsiooni, mille abil on võimalik peatada terroristlikele rühmitustele suunatud finantsressursid enne kui nad oma sihtmärgini jõuavad. Ühtlasi kindlustab õiguslik regulatsioon selle, et terroristidel puuduksid ressursid rünnakute toimepanemiseks vajalike vahendite hankimiseks. Rünnetes terrorismi rahastamise allikaid ja kanaleid saab tagada, et terroristlikel rühmitustel puuduks ligipääs nende tegevuse jätkusuutlikkuse seisukohast võtmerolli mängivate toetajate abile. Terrorismi rahastamise allikate ja kanalite paljusus on nõudnud rahvusvahelisel tasandil laiaulatuslikku õiguslikku regulatsiooni, mis tegeleb nii terrorismi rahastamises kahtlustatavate isikute ja organisatsioonide varade külmutamisega, kriminaalsetest allikatest saadava tulu tõkestamisega kui ka ametliku ja mitteametliku finantssektori globaalse reguleerimisega viisil, mis võimaldab vähendada pankade ja muude rahaülekannetega tegelevate juriidiliste isikute ärakasutamist terrorismi rahastamisega tegelevate isikute poolt finantsvahendite suunamiseks terroristlikele rühmitustele.

Pärast 2001. aasta 11. septembri terrorirünnakuid jõudsalt arenema hakanud rahvusvahelise terrorismi rahastamise vastase õigusliku regulatsiooni peamine roll on olnud ühest küljest terroristlike rühmituste rahastajate varade külmutamine ning ühtlasi terroristide võimekuse oluline piiramine, kuid teisalt on olnud tähtis ka regulatsiooni heidutav mõju, mis hoiab võimalikke terrorismi rahastamisega tegelevaid isikuid ja gruppe sellisest tegevusest eemal juba ainuüksi tulenevalt ohust langeda rahvusvaheliste sanktsioonide alla nagu seda on ÜRO

varade külmutamise nimekirjad. Olulist osa terroristlike rühmituste tegevuse piiramisel on mänginud ka organisatsiooni FATF pingutuste kaudu ühtlustatud regionaalsed ja riiklikud regulatsioonid, mille abil on vähendatud riski, et panku ning mitteformaalseid rahaülekannetega tegelevaid asutusi saaks kasutada terroristlikeks eesmärkideks mõeldud rahaliste vahendite liigutamiseks. Täiendavalt on tähtis ka regulatsiooni varjatud mõju, mis ei kajastu alati otseselt mõõdetavates kategooriates ning väljendub terroristlike rühmituste rahastamisprobleemide kaudu nende poolt toime pandavate rünnakute madalamas intensiivsuses. Rääkides õigusliku regulatsiooni mõjust on aga oluline silmas pidada seda, et teatud rühmituste terroristliku iseloomu osas puudub rahvusvahelisel tasandil konsensus ning sellest tulenevalt on osadel terroristlike tunnusjoontega rünnakuid toime pannud rühmitustel võimalus mõnede riikide regulatiivsetest pingutustest hoolimata võrdlemisi vabalt tegutseda, kuna rahaliste tehingutega saab liikuda lihtsalt teise riiki.

Kuigi õigusliku regulatsiooni abil on muudetud oluliselt keerulisemaks riiklike finantssüsteemide ärakasutamine ning on märgatavalt tõkestatud terrorismi finantseerijate varasemat tegutsemisvabadust, siis esineb endiselt probleeme, mis takistavad regulatsiooni efektiivsust. Probleeme on olnud nii ÜRO varade külmutamise nimekirjade praktilise toimimisega, mis on endaga kaasa toonud vajaduse senist formaati uuendada kui ka kohalike regulatsioonide mittevastavusega rahvusvahelistele nõuetele, mille tõttu on säilinud olukord kus osades suurriikides on rahavoogude kontrolli mehhanismides mitmeid haavatavaid aspekte. Teisalt väärub tähelepanu ka terroristlike rühmituste kriminaalsetest allikatest ammutatav tulu, mille osatähtsus võib aja jooksul suureneada, kuna terroristidel on üha raskem ligi pääseda kolmandate isikute kaudu omandatavale rahastamisele.

Isikute varade külmutamise kõrval omab tähtsust aga ka isikute menetluslike õiguste järgimine, mis kujutab endast arengujärgus olevat protsessi ning nõuab veel tõsisid rahvusvahelisi pingutusi enne kui saab rääkida isikute suhtes õiglaselt toimivast süsteemist. Euroopa Liidu kohtus aset leidnud menetlustes on tuvastatud varade külmutamise nimekirja lisatud isikute põhiõiguste rikkumisi, mis on välja toonud senise varade külmutamise mehhanismi liigset keskendumist tulemusele, jättes mõnevõrra kõrvale vajaduse tagada tegutsemisvabadust oluliselt piiravate sanktsioonide objektiks langenud isikutele ka rahvusvahelisel tasandil siseriiklikes süsteemides sarnaste süüdistustega kaasnevat kaitset. Tunnistades vajadust tagada isikute põhiõiguste järgimine, on aga antud probleemil ka teine pool, mis puudutab tõsiasja, et isikute menetluslike õiguste rikkumine võib viia nende eemaldamiseni nimekirjas olenemata nende tegelikust süüst. Teisisõnu tekib olukord kus

terrorismi rahastamisega reaalselt tegelevad isikud saavad nimekirja lisamise menetluse puudulikkuse tõttu enda varade külmutamist edukalt vaidlustada.

Probleemide ulatus tõi endaga kaasa ombudsmani institutsiooni loomise, kelle kaudu sai võimalikuks varade külmutamise nimekirjast eemaldamise avalduse esitamine ning uute ÜRO resolutsioonidega kasvatati ka senist isikute nimekirja lisamise otsuste põhistamiskohustust, millega tagati senisest läbipaistvam menetlus. Ombudsmani ei saa aga endiselt nimetada päris selliseks sõltumatuks institutsiooniks, mis tagaks seniste menetluslike probleemide kõrvaldamise ning asjakohane oleks tõeliselt iseseisva kohtumõistja institutsiooni loomine, mis ei sõltuks enam Sanktsioonide Komitees olevatest riikidest ning tagaks juba isikutele kohtulikule kaitsele sarnased õigused. Sellise institutsiooniga käiks kaasas ka senisest paremad võimalused nii kolmandate isikute kaasamiseks kui ka liigipääsuks vajalikule tõendusmaterjalile, mille abil oleks institutsioonil võimalik efektiivsemalt otsustada ka isikute süüüsimuse üle. Täiendavalt on oluline ka hiljuti loodud Talibani varade külmutamise nimekirjale Al Qaeda nimekirja eeskujul ombudsmani institutsiooni kaitse laiendamine, mille eemaldamisel ei olnud ühtegi sisulist põhjendust.

Valdkonna õigusliku reguleerimise negatiivne mõju võib endast kujutada ka mittetulunduslike organisatsioonide tegevuse kahjustumist, mis võib kaasa tuua nii selliste organisatsioonide üldise rahastamise vähenemise kui ka tsiviilelanikkonda abistava tegevuse piiramise. Seetõttu on oluline selge vahetegu terrorismi rahastamisega tegelevate ning sellega mitteseotud organisatsioonide vahel ja rahvusvaheline kontroll riikide tegevuse üle, millega oleks võimalik kindlustada, et riigid ei kasutaks terrorismi rahastamise tõkestamist ettekäändena mittetulunduslike organisatsioonide tegevuse ülemääraseks piiramiseks erinevatel poliitilistel eesmärkidel. Lisaks on oluline silmas pidada, et pankade ja mitteametlike rahaülekandesüsteemide reguleerimisega ei piirataks liigselt õigusrikkumistega mitteseotud kolmandate isikute õigusi ning regulatsioon ei osutuks takistuseks legitiimse igapäevapanganduse toimimisele. Hetkeolukorra parandamiseks on vajalik suurendada erinevate identifitseerimisnõuete diferentseerimist lähtuvalt isikute tegevuse tunnustest.

Rääkides rahvusvahelise terrorismi rahastamise vastase regulatsiooni korralduslikest edasi arendamise võimalustest, oleks üheks võimalikuks sammuks rahvusvahelise terrorismi vastase konventsiooni loomine, mille osaks oleks terrorismi rahastamise vastane regulatsioon, kindlustades sarnaste põhimõtete rakendumise võimalikult suures osas riikides ning võimaldades pöörduda probleemide lahendamisel valdkonna regulatsiooni koondava allika

poole. Täiendavalt oleks otstarbekas sätestada Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudis terrorism kui rahvusvaheline kuritegu, mille alla kuuluks ka terrorismi rahastamine kui rahvusvahelise terrorismi jätkusuutlikkust soodustav iseseisev kuritegu. Selline samm omaks terroristlike rühmituste rahastajatele eelkõige täiendavat heidutavat mõju, lisades varade külmutamise sanktsioonile täiendava riski seoses võimaliku rahvusvahelise kriminaalkaristusega.

Esile tuues konkreetsemaid terrorismi rahastamise tõkestamise tõhustamismeetmeid on esmatähtis interneti kui rahastamismeediumi intensiivsem kontroll, mis on osutunud terroristide jaoks võtmetähtsusega sponsorite hankimise vahendiks. Kuna interneti globaalse iseloomu tõttu on lokaalse regulatsiooni mõju võrdlemisi tagasihoidlik, siis on tähtis lai riikidevaheline koostöö ja ühtlustatud regulatsioon, millega tõkestada võimalust kasutada ära interneti reguleerimise valdkonnas mahajäänud jurisdiktsioonide ära kasutamist tegevuse jätkamiseks. Eelnevast lähtuvalt oleks kohane kaaluda selliste rahvusvaheliste ettekirjutuste tegemist näiteks ÜRO resolutsioonides, millega kohustataks riike tegema jõupingutusi sulgemaks terroristlike rühmituste rahastamise eesmärgil kasutatavaid interneti lehekülgi. Olukorra parandamiseks võiks kaaluda ka organisatsiooni FATF soovitude laiendamist, mis puudutaks konkreetset interneti kui terrorismi finantseerimise allika reguleerimiskohustust ning interneti põhiste terrorismi rahastamise probleemide vastumeetmete sätestamine rahvusvahelises lepingus, nagu seda on küberkuritegevust puudutav konventsioon.

Terrorismi rahastamise tõkestamisel on oluline roll ka nõrgema võimekuse või ebapiisava regulatiivse tasemega riikide toetamisel, sest rahvusvahelise õiguse režiim on suunatud riiklike regulatsioonide kooskõlastamisele rahvusvaheliste standarditega ning sõltub seega otseselt riikide võimest regulatiivseid nõudmisi realselt ellu viia. Arvestades arenenud riikide tehnoloogilisi võimalusi on esmajärgus tähtis just selliste riikide rahvusvaheliste standardite järgimise aktiivne kontroll ning sellega seonduvalt tuleks kaaluda ka sellise kontrollmehhanismi loomist, mis võimaldaks riikide püüdluste vahetut kontrollimist ning abi osutamist eesmärgiga kindlustada terrorismi rahastamisele suunatud tegevuse möödahiilimisteede sulgemine. Objektivsetel põhjustel nõrgema administratsiooni ja võimekusega riikide puhul on eelkõige oluline rahvusvahelise abi osutamine nii vaimsete kui rahaliste ressursside näol, kuid seejuures tuleb kahtlemata kontrollida abivahendite sihtotstarbelist kasutamist. Riiklike regulatsioonide ühtlustamise probleeme saaks mingil määral leevendada ka selliste pingutustega, mis on suunatud võimalikult paljude riikide kaasamisele juba regulatsiooni väljakujundamise protsessis.

Alternatiivse rahaülekande süsteemidest on mobiilpangandus üks moodsamaid ja samas kiiremalt arenevaid valdkondi, kuid seejuures on jäänud mõnevõrra maha sellega seonduv õiguslik regulatsioon ning paljudes jurisdiktsioonides on seeläbi tekkinud väga raskesti tuvastatavate ja identifitseerivate rahaülekannete tegemise võimalus. Kuna mobiilpanganduse suurimaks atraktsiooniks on eelnevast tulenevalt teistest ülekande meetoditest suurem anonüümsus, siis terrorismi rahastamise seisukohast oluliseks preventiivseks meetmeks on just isikute tuvastamise nõuete tõhustamine ning sellega seonduvalt juba osades jurisdiktsioonides kasutusel olevate täiendavate identifitseerimismehhanismide viimine rahvusvahelisele tasandile. Kuna aga suur osa mobiilpanganduse teenusepakkujatest on mitteametlikust sektorist, siis on regulatsioonide rakendamise eelduseks selliste ettevõtete riikidepoolne registreerimine ja litsentseerimine, mille kaudu saab vähendada erinevate ettevõtete võimalust antud valdkonna regulatsioonist mööda põigata. Tulenevalt tõsiasiast, et paljudes riikides puudub isegi efektiivne kontroll formaalse finantssektori tegevuse üle, on mobiilpanganduse süsteemi potentsiaalsed eksploateerimise võimalused hetkel lubamatult suured.

Magistritöö järelduste tähendus seisneb eelkõige selles, et töö käigus pakuti välja lahendusi hetkel terrorismi rahastamise tõkestamise seisukohast kõige märgatavamatele kitsaskohtadele, mis puudutavad nii isikute ja gruppide varade külmutamisega seonduvaid menetlusõiguslikke probleeme kui ka neid rahvusvahelise õigusliku raamistiku aspekte, mille edasiarendamisel on võimalik saavutada terrorismi rahastamise allikate senisest veelgi efektiivsem kokku kuivatamine. Ühtlasi on välja pakutud lahendused ja ettepanekud üheks sammuks praegu maailmas kõige mõjuvõimsamate terroristliku suunitlustega rühmituste suutlikkuse jätkuva langemise tagamisel.

Legal remedies and problems in regard to hindering the financing of international terrorism – a summary

The aim of this master's thesis is to analyse the effectiveness of international law regulation in hindering the financing of terrorism while proposing regulatory and systematic additions to the current regime that would enhance its effect on freezing the funding of terrorist organisations. The review of possible enhancements to the current legal framework also contains an analysis of the legal problems that have arisen in regard to due process in freezing the assets of persons or organisations that have been accused of terrorist financing. Additionally possible solutions are proposed, that would alleviate the current due process concerns while also taking into account other problems that might arise from imposing anti-terrorist financing regulation on different financing sources and channels.

The basis of the analysis in this paper is formed by international efforts to regulate the financing of terrorism since the terror attacks of 9/11 2001 against the United States of America that were by far the most damaging acts in the history of terror. The aforementioned attacks spurred the development of new international legal instruments with an aim to combat the financing of terrorism in a way that had not been seen before. Since the regulations regarding terrorist financing were directly influenced by the activities of the terrorist organisation Al Qaeda and subsequently the Afghanistan based private armed group Taliban, the main focus of this paper is on the current and future effect of international law on these organisations. Although other terrorist groups are also mentioned and some of the proposals to enhance the current regime are directly linked to combating the activities of all terrorist organisations worldwide, more emphasis is put on the current international efforts to freeze the funds of persons linked to Al Qaeda and Taliban along with weaknesses in the legal framework that have become apparent due to the financing of these armed groups.

It is evident that a lot has changed in more than a decade since the new regulations were first drafted while taking into account both military and international law enforcement efforts in hindering the activities of the most powerful terrorist organisations in the world. Is it worth pointing out that coalition forces in Afghanistan have made noticeable progress in perturbing the activities of both Al Qaeda and Taliban; Osama Bin Laden, who was for years the most wanted terrorist in the world has now been captured and terrorist groups haven't been able to

stage any large scale attacks in Europe or in the USA for the past few years since many of the attacks have been thwarted in the planning stages thanks to the efforts of law enforcement agencies. Moreover there has been significant progress in both freezing the funds of persons and groups involved with terrorist financing and in harmonising state regulations with international standards. However it is important to note that both Al Qaeda and Taliban are still carrying out attacks in the Middle East and both organisations have the will and the resources to continue to threaten international peace and security. In other words the facts that support the current decline of terrorism cannot be taken as a sign to slow the development of legal framework and only continual efforts to improve the regime against terrorist financing will insure that the progress made will last.

The analysis in this paper is based on normative material, international reports, articles of legal journals, literature and internet sources, that have been chosen in regard to their relevance to the handled topics. The sources obtained through the data retrieval method have been used to analyse relevant information with the interpreting method which in turn leads to deductions and conclusions from the facts and opinions that have been obtained from different types of sources. This thesis has then been divided into 4 separate chapters in line with the main topics that are described along with the most important findings and conclusions in the subsequent sections of this summary.

The first part of the thesis consists of an analysis on the importance of international legislation in combating the financing of terrorism and an analysis of the main sources and channels of terrorist financing. It is first concluded that the main role of the legal regulation in this field is to prevent terrorist organisations from obtaining the resources necessary to hire personnel and equipment that are vital to their continued activities which require ever growing amounts of financial support. By ensuring the harmonisation of global regulation and active law enforcement it is possible to effectively shut down the activities of different terrorist financiers. The different financing sources that are considered to be the most important are explained and analysed in regard to their role in funding and include state sponsors of terrorism, private persons and groups as financiers of terrorism, narcotics trade and the sale of illegal gemstones and finally the use of financial markets as a potential avenue for terrorist financing. The main channels of funding analysed in the paper include the formal and informal financial sectors and the exploitation of legal weaknesses in the international trade system by terrorist organisations.

The second part of the thesis concentrates on the analysis of the main international legal instruments in relation to the financing of terrorism which include the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, United Nations Security Council resolutions and the efforts to standardise the regulation of different countries by the international Financial Actions Task Force. This is followed by an analysis on the effect that the international legislation has had so far on the activities of Al Qaeda and Taliban and the problems that have somewhat hindered the effective implementation of those norms. It is concluded that although both Al Qaeda and Taliban still possess the financial capability to obtain manpower and resources, their organisational structure has been weakened partly due to international law regulation, which has made it much more difficult to use the formal financial system for terrorist purposes and has made it possible to increase their financing problems by depriving them of key fundraisers. Moreover international legislation, particularly in the field of fund freezing, has had a considerable deterrent effect on the potential terrorist financiers who now risk losing access to their funds in response to their sponsorship of terrorist groups.

However it is also brought to attention that there's still no international consensus regarding the classification of certain organisations like Hizballah, which is considered terrorist in the United States but a largely legitimate political party in the European Union. As a result, if we consider the current US position to be correct, Hizballah and its fundraisers can operate freely in most European countries, which obviously undermine any US regulatory and law enforcement measures.

Concerning the main problems that affect the effective implementation of international legislation, it is brought out that one of the continuing worries is the declining number of entries in the lists of persons whose funds are to be frozen under the UN regime, which is a sign that continuing pressure has to be put on states that are negligent in their duty of listing new persons involved with terrorist financing. It is also noted, that there have been problems with the general quality of the asset freezing lists and as a result regional banks have had technical difficulties with finding and identifying the people involved in terrorist financing, which has brought forth the need to amend and reformat the current lists in order to reduce potential mistakes and errors. Often problems with the effectiveness of global regulation also lie with states that haven't harmonised their local legislation with international standards and as a consequence states do not take appropriate actions because their definitions of terrorism financing aren't broad enough. Furthermore in the absence of possibilities to finance their

activities through other channels, terrorist groups tend to focus more on criminal activity to obtain funds, which warrants increasing attention on hindering activities like narcotics trade, that has been a considerable source of funds for organisations such as Taliban.

The third chapter of the paper focuses on legal problems that have arisen in connection to individuals and organisations that have been suspected of being involved with terrorist financing. It is first highlighted that there have been a number of due process concerns over the years regarding the UN regime for freezing the funds of individuals and groups whose names have been listed under the Al Qaeda and Taliban sanctions lists. The gravity of the infringement on individual rights that comes along with taking away the ability to access ones' assets is serious enough to warrant a procedure similar to court proceedings, when it comes to deciding if a person is to be listed or if there is sufficient reason to de-list an individual. However the decision making process of the Sanctions Committee that has the right to decide such matters, has so far been less like a judicial process and more like the usual UN diplomatic process of decision making.

The second part of the third chapter deals with the analysis of a European Court decision regarding the freezing of funds of Yassin Abdullah Kadi, which exemplifies the infringements on individuals' rights as a result of the UN sanctions regime and other concerns that arise from those infringements. The Court found in the Kadi judgement that the listing was made while breaching a number of fundamental procedural rights and that the infringement on his right to property was clearly disproportional. However the court admitted that the imposition of measures on Kadi may have been justified regardless of the procedural breaches. Furthermore a US decision from the District of Columbia confirmed that Kadi was indeed involved with terrorist financing. This lead to the conclusion that procedural breaches could in fact annul the freezing of funds of individuals who are actually still guilty of terrorist financing. Although the European Commission regulation that was annulled in regard to Kadi with the aforementioned court decision cannot remove a persons' name from the UN lists, it is evident that there is no longer any legal bases to freeze the individuals funds in the EU, which in turn leads to a guilty party escaping sanctions. It is then concluded that a situation such as the one in the Kadi judgement highlights the importance of correct procedure in the listing regime.

The third part of the third chapter analyses the international steps that have already been taken to improve the UN fund freezing regime particularly in terms of improved listing procedures

and continuing concerns that have to be solved in order to ensure both satisfactory procedural rules and legal protection to the individuals in question. The most important step to improve the current regime has been the introduction of the independent and impartial Ombudsperson who can receive requests from persons seeking to be removed from the Security Council's Al-Qaida Sanctions Committee List. However the problem lies in the fact, that the decision to delist an individual still largely depends on the UN Sanctions Committee's decision making process. It is then proposed that the Ombudsperson's mandate should be extended to the status of an independent adjudicator, who could both review and override Sanctions Committee decisions. The Ombudsperson should also have better access to evidence regarding the facts and reasons for the listing of an individual or group, which would in turn lead to a more informed decision. Additionally it is proposed that the Taliban sanctions regime should also receive the protection of the Ombudsperson and other improvements to the current Al Qaeda sanctions regime, that were removed for no apparent reason in regard to the Taliban list, after the two sanctions lists were separated by the UN Security Council.

The final part of the third chapter analyses other problems that arise from the international legislation to combat the financing of terrorism. It is mentioned that the importance of the fight against terrorist financing is important enough to warrant certain infringement on the rights of those not in any way involved with terrorist financing, but at the same time it is important to consider that those infringements wouldn't become overly burdensome on certain individuals and organisations, which might bring forth many unwanted results. Firstly international regulation efforts can have a negative effect on non-governmental organisations such as Islamic charities. The statement that NGOs are likely to be involved in terrorist financing could lead to damaging their reputation and in turn cut off their access to funding or hinder their activities in providing humanitarian aid to civilians in conflict regions. It is therefore important to point out, that groups known to be sponsors of terrorism and those not involved in terrorist financing have to be clearly differentiated as to lessen the impact of sanctions on the entire sector.

Furthermore significant emphasis has to be placed on ensuring that states do not use the need to control the risk of terrorist financing emanating from some NGOs to limit the freedoms of the entire NGO sector and draft their regulation accordingly. Secondly it is brought out, that it is important to ensure, that increasing regulation of the formal and informal financial sector wouldn't have a disproportionate adverse effect on individuals not involved with criminal activity and that legislative measures wouldn't become a serious hindrance to legitimate

everyday banking. It is proposed that these problems could be remedied by introducing identification requirements that take into account specific qualities of individual transactions and that the formulation of requirements for documentation should be made on a case by case basis.

The fourth and final chapter of the thesis analyses regulatory and systematic additions to the current regime that would enhance its effect on hindering the financing of terrorist organisations. In regard to systematic changes it is proposed that the legislative framework might benefit from the introduction of a convention on international terrorism, which would also contain the regulation against terrorism financing. That convention could ensure the implementation of similar principles in a larger amount of countries and would make it possible to make use of a single primary source of legislation for solving different issues in the field. Additionally it is proposed that the crime of terrorist financing should become a part of the Rome Statute of the International Criminal Court and be considered a part of an international crime of terrorism. The crime of terrorist financing wouldn't necessarily require a terrorist attack as a prerequisite for prosecution under international law and would thus enable to prosecute a person solely on the fact of financing a terrorist group, which is an activity that affects the sustainability of international terrorism. The main potential of the aforementioned regulation would be to further discourage the support of terrorism, by adding to the possible freezing of assets, an additional danger of becoming an international criminal.

The second part of the fourth chapter analyses more specific measures to enhance the current legislative regime against the financing of terrorism, first of which is the more intensive regulation of the internet as a medium for terrorist financing. Internet has become an increasingly important channel of terrorist financing as through the use of web pages and e-mails; it is possible for terrorist groups to gather sympathy for their goals from the general public and to look for additional funding sources by providing the means to transfer funds (for example by providing their bank account numbers on their web pages). It is evident that as a result of the global nature of the internet, the effect of local regulation on a small scale is fairly low. This fact emphasises the need for wide scale cooperation between different states and internationally harmonised legislation, which would make it much more difficult to take advantage of jurisdictions whose legislative framework hasn't reached the required standard to combat the threats posed by the internet in connection to terrorist financing.

One of the possible solutions to the aforementioned problem could be to obligate states to make efforts to close the web pages connected to terrorist financing activities through appropriate UN resolutions. It is also proposed that the Financial Actions Task Force recommendations should be extended to include the obligation to regulate the internet as a medium of terrorist financing and also contain specific instructions on what steps should be taken by states in order to achieve the desired outcome. Additionally the countermeasures to combat the financing of terrorism in connection to the internet could also be stipulated in an international convention such as the general Convention on Cybercrime.

The next section of the fourth chapter analyses the need to support and develop the legislation of countries with weaker administrative capabilities and also those whose regulation has been unsatisfactory for other reasons. Since international regulation is mainly focused on harmonising state regulations with international standards, its effect depends directly on the ability of states to implement those standards in reality. Taking into account the technological capabilities of more developed nations in the world, it is especially important that the legislative framework of these countries is subject to constant international supervision and as a result it would be prudent to consider creating a control mechanism that would ensure the implementation of international standards and enable appropriate assistance where necessary. In regard to states that cannot comply with international standards because of objective administrative weaknesses, the main remedy is international aid in the form of both intellectual and financial resources, which also entails the supervision of the use of these resources for the intended purposes. It is finally concluded that the non-compliance of states with international standards could also be combated by involving as many states as possible in the developing stages of these standards, which would make them feel less like outsiders, who are expected to enforce rules developed by a small group of foreign nations.

The final section of the paper analyses the need to enhance the international regulation of mobile banking as an alternative remittance system that has potential weaknesses in connection to its vulnerability to terrorist financing. Mobile banking is one of the most modern and fastest developing alternative value transfer systems and the main problem lies in the fact that the international legislative framework regarding this system hasn't yet caught up with the advancement of technology. As a result it has become possible in many jurisdictions to use mobile banking as a means to make nearly anonymous financial transactions. When taking into account the needs of hindering potential terrorist financing through mobile banking, the most potent preventative measure would be the enhancement of identification

procedures and the transference of procedures already in use in some local jurisdictions to an international level. This action would help to reduce some of the problems of the current situation, which lie in the fact that in many jurisdictions, both the transactions, and the identity of those who carry out the transactions for terrorist purposes, are nearly impossible to detect.

It is also concluded, that because many mobile banking providers are outside the formal financial sector, increased emphasis has to be put on the registration and licensing of those companies, which reduces the risk that some providers are able to disregard the legal requirements imposed on the mobile banking sector and thus undermine the general efficiency of the legislation. Finally it is pointed out, that since in many jurisdictions there's still an absence of effective regulation even in regard to the formal financial sector, the potential weaknesses of the mobile banking sector are currently unacceptable and require further international cooperative efforts to overcome.

Kasutatud materjalide loetelu

Kirjandus

1. **Biersteker, Thomas J. & Eckert, Sue E.** Countering the Financing of Terrorism. Routledge; London and New York, 2008, 344 pages.
2. **Chatain, Coss, Borowik & Zerzan.** Integrity in Mobile Phone Financial Services – Measures for Mitigating Risks from Money Laundering and Terrorist Financing. World Bank Working Paper No. 146, 2008, 77 pages.
3. **Dinstein, Yoram.** War, Aggression and Self-Defense. Fourth Edition, Cambridge University Press, 2005, 349 pages.
4. **Does De Willebois, Emile van ver.** Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing: a proportionate response. World Bank Working Paper No. 208, 2010, 52 pages.
5. **Gottselig, Glen; Matson, Chris & Gleason, Paul.** Suppressing the Financing of Terrorism: a handbook for legislative drafting. International Monetary Fund, Legal Department; Washington D.C., 2003, 163 pages.
6. **Gurule, Jimmy.** Unfunding Terror: The Legal Response to the Financing of Global Terrorism. Edward Elgar Publishing Ltd, December 2008, 480 pages.
7. **Jae-myong Koh.** Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering. Springer; Softcover reprint of hardcover 1st ed. 2006 edition, 14. October 2010, 244 pages.
8. **Newman, Barbara and Diaz, Tom.** Lightning Out of Lebanon: Hezbollah Terrorists on American Soil. Presidio Press (February 28, 2006), 272 pages.
9. **Zerzan, Andrew.** New Technologies, New Risks? Innovation and Countering the Financing of Terrorism. World Bank Working Paper No. 174, 2009, 36 pages.

Artiklid

10. **Abi-Saab Georges.** „The Proper Role of International Law in Combating Terrorism”. Enforcing International Law Norms Against Terrorism. A. Bianchi (editor), Hart Publishing, November 2005, pp. xii-xxii.
11. **Di Filippo, Marcelo.** „Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes”. The European Journal of International Law, Vol. 19, no. 3, 2008, pp. 533-570.
12. **Gardella, Anna.** „The Fight Against the Financing of Terrorism between Judicial and Regulatory Cooperation”. Enforcing International Law Norms Against Terrorism. A. Bianchi (editor), Hart Publishing, November 2005, pp. 415-453.
13. **Graham, Kennedy.** „The Security Council and Counterterrorism: Global and Regional Approaches to an Elusive Public Good”. Terrorism and Political Violence, Volume 17, Winter 2005, Number 1, pp. 37-69.
14. **Jacobson, Michael.** „Terrorist Financing and the Internet”. Studies in Conflict & Terrorism, 33:4, 09.03.2010, pp. 353-363.
15. **Koker, Tolga and Yordán, Carlos L.** „Microfinancing Terrorism: A Study in al Qaeda Financing Strategy”. M. Cox (editor) State of Corruption, State of Chaos: The Terror of Political Malfeasance. Lexington Books, 2008, pp. 167-82.
16. **Mendelsohn, Barak.** „Bolstering the State: A Different Perspective on the War on the Jihadi Movement“. International Studies Review 11, 2009. pp. 663-686.
17. **Newman, Edward.** „Weak States, State Failure, and Terrorism“. Terrorism and Political Violence, Volume 19, Number 4, 2007, pp. 463-488.
18. **Ogun, Mehmet Nesip.** „Terrorist use of Internet: Possible Suggestions to Prevent the usage for Terrorist Purposes”. Journal of Applied Security Research, 7:2, 18.03.2012, pp. 203-217.

19. **Radicati di Brozolo, Luca G. and Megilani Mauro.** „Freezing the Assets of International Terrorist Organizations”. Enforcing International Law Norms Against Terrorism. A. Bianchi (editor), Hart Publishing, November 2005, pp. 377-415.
20. **Raphaeli, Nimrod.** „Financing of Terrorism: Sources, Methods, and Channels”. Terrorism and Political Violence, Volume 15, Winter 2003, Number 4, pp. 59-82.
21. **Sharma, Krishnan.** „The Impact of Remittances on Economic Insecurity.” Journal of Human Development and Capabilities, Vol. 11, No. 4, November 2010, pp. 555-577.
22. **Tladi, Dire and Taylor, Gilian.** „On the Al Qaida/Taliban Sanctions Regime: Due Process and Sunsetting“. Chinese Journal of International Law, Volume 10 (4), 25.11.2011, pp. 771-789.
23. **Tzanakopoulos, Antonis.** „United Nations Sanctions in Domestic Courts”. Journal of International Criminal Justice 8, 2010, pp. 249-267.
24. **Van Den Herik, Larissa.** The Security Council’s Targeted Sanctions Regimes: In need of Better Protection of the Individual. Leiden Journal of International Law, 20 (2007), pp. 797-807.
25. **Vlcek, William.** „Surveillance to Combat Terrorist Financing in Europe: Whose Liberty, Whose Security? European Security, Vol. 16, No. 1, March 2007, pp. 99-119.
26. **Whitaker, Beth Elise.** „Compliance among weak states: Africa and the counter-terrorism regime”. Review of International Studies, Volume 36, Issue 03, July 2010, pp. 639-662.

ÜRO Raportid

27. U.N. CTITF Working Group Report. Countering the Use of the Internet for Terrorist Purposes, 02.2009.
28. U.N. CTITF Working Group Report. Tackling the Financing of Terrorism, 10.2009.

29. U.N. General Assembly, Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Note by the Secretary-General, U.N. Doc. A/67/396, 26.09.2012.
30. U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, First Report, U.N. Doc. S/2004/679, 25.08.2004.
31. U.N. Security Council, First report of the Analytical Support and Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1988 (2011) concerning the Taliban and associated individuals and entities. U.N. Doc. S/2012/683, 05.09.2012.
32. U.N. Security Council, Report of the Security Council working group established pursuant to resolution 1566 (2004), U.N. Doc. S/2005/789.
33. U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Sixth Report, U.N. Doc. S/2007/132, 08.03.2007.
34. U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Seventh Report, U.N. Doc. S/2007/677, 20.11.2007.
35. U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Ninth Report, U.N. Doc. S/2009/245, 13.05.2009.
36. U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Eleventh Report, U.N. Doc. S/2011/245, 13.04.2011.
37. U.N. Security Council, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, Twelfth Report, U.N. Doc. S/2012/729, 01.10.2012.
38. U.N. Security Council, Thirteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. U.N. Doc. S/2012/968, 31.12.2012.

Kohtuotsused

39. Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran *versus* Euroopa Liidu Nõukogu (Kohtuasi T-228/02) – Otsus 12. detsember 2006.
40. Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus, Jose Maria Sison *versus* Euroopa Ühenduste Komisjon (Kohtuasi T-47/03) – Otsus 11. juuli 2007.
41. Euroopa Kohus, Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation *versus* Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjon (Liidetud kohtuasjad C-402/05 P ja C-415/05 P) – Otsus 3. september 2008.
42. District Court for the District of Columbia, Yassin Abdullah Kadi *versus* Timothy Geithner (Civil Action No. 09-0108) – Memorandum Opinion, 19. March 2012.

Normatiivmaterjal

43. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, jõustunud 04.11.1950 (Eesti suhtes jõustunud 16.04.1996 – RT II 2000, 11, 57).
44. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri, jõustunud 26.06.1945 (Eesti suhtes jõustunud 17.09.1991 – RTII, 19.07.1996, 24/25, 95).
45. ÜRO Inimõiguste Ülddeklaratsioon, jõustunud 10.12.1948.
46. Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut, jõustunud 17.07.1998 (Eesti suhtes jõustunud 01.07.2002 – RT II 2002, 2, 5).
47. Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon, jõustunud 09.12.1999 (Eesti suhtes jõustunud 21.06.2002 – RTII, 12.04.2002, 12, 45).
48. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2005/60/EC, 26. oktoober 2005.

49. Komisjoni määrus (EÜ) nr 337/2000, 14. veebruar 2000.
50. Nõukogu määrus (EÜ) nr 467/2001, 6. märts 2001.
51. Nõukogu määrus (EÜ) nr 881/2002, 27. mai 2002.
52. Nõukogu ühine seisukoht (EÜ) nr 1999/727, 15. november 1999.
53. Convention on Cybercrime – Budapest, 23.XI.2001.
54. U.N. General Assembly Resolution 51/210, 17.12.1996.
55. U.N. Security Council Resolution 1267, 15.10.1999.
56. U.N. Security Council Resolution 1333, 19.12.2000.
57. U.N. Security Council Resolution 1368, 12.09.2001.
58. U.N. Security Council Resolution 1373, 28.09.2001.
59. U.N. Security Council Resolution 1526, 30.01.2004.
60. U.N. Security Council Resolution 1617, 29.07.2005.
61. U.N. Security Council Resolution 1730, 19.12.2006.
62. U.N. Security Council Resolution 1735, 22.12.2006.
63. U.N. Security Council Resolution 1904, 17.12.2009.
64. U.N. Security Council Resolution 1988, 17.06.2011.
65. U.N. Security Council Resolution 1989, 17.06.2011.
66. U.N. Security Council Resolution 2083, 17.12.2012.

Interneti allikad

67. ABC News. „Al Qaeda in Dire Financial Straits, Treasury Official Says”. 08.09.2011. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2011/09/al-qaeda-in-dire-financial-straits-treasury-official-says/> (15.04.2013)
68. Al Arabiya. „Hezbollah slams Obama’s call for terror listing“. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://english.alarabiya.net/en/News/2013/03/22/Hezbollah-slams-Obama-call-for-terror-listing.html> (15.04.2013)
69. BBC News. „Three guilty of airline bomb plot“. 07.09.2009. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8242238.stm> (15.04.2013)
70. BBC News. „US seizes \$150m linked to Hezbollah money-laundering“. 21.08.2012. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19327919> (15.04.2013)
71. FATF Members and Observers. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/membersandobservers/> (15.04.2013)
72. FATF Mutual Evaluation Report of Germany. 19.02.2010. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Germany%20full.pdf> (15.04.2013)
73. FATF Recommendations. IX Special Recommendations. 20.04.2012. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/ixspecialrecommendations.html> (15.04.2013)
74. FATF Report. Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment, July 2010. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Global%20Threat%20assessment.pdf> (15.04.2013)

75. FATF. Who we are? – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/> (15.04.2013)
76. Financial Action Task Force. Terrorist Financing. 29.02.2008. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Terrorist%20Financing%20Typologies%20Report.pdf> (15.04.2013)
77. Fox News. „US presses Europe to take proactive action to disrupt Hezbollah after Bulgaria attack”. 05.02.2013. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.foxnews.com/us/2013/02/05/us-presses-europe-to-take-proactive-action-to-disrupt-hezbollah-after-bulgaria/> (15.04.2013)
78. International Monetary Fund. Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism – Topics. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/aml1.htm#financingterrorism> (15.04.2013)
79. International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. The FATF Recommendations. February 2012. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf (15.04.2013)
80. Matrix Insight, “Study to Assess the Extent of Abuse of Non-Profit Organisations for Financial Criminal Purposes at EU level”, commissioned by the European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security. 03.04.2008. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/terrorism/docs/study_abuse_non_profit_orgs_for_financial_criminal_purposes_avril09.pdf (15.04.2013)

81. NATO. Counter-narcotics policy in Afghanistan, Press briefing given by Antonio Maria Costa, Executive Director of the UN Office on Drugs and Crime, and James Pardew, NATO Deputy Assistant Secretary General for Operations. 05.09.2007. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070905d.html> (15.04.2013)
82. Office of the Ombudsperson of the Security Council's 1267 Committee. „An independent and impartial ombudsperson, who reviews requests from individuals, groups, undertakings or entities seeking to be removed from the Al-Qaida sanctions list of the security council's Al-Qaida Sanctions Committee. 14.02.2012. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/index.shtml> (15.04.2013)
83. Press TV. „EU turns down Israel call to put Hezbollah on terror list“. 24.07.2012. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.presstv.ir/detail/2012/07/24/252606/eu-refuses-to-blacklist-hezbollah/> (15.04.2013)
84. Reuters. „Bulgaria says EU could still act against Hezbollah“. 27.03.2013. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.reuters.com/article/2013/03/27/uk-bulgaria-bombing-idUKBRE92Q19Q20130327> (15.04.2013)
85. The Guardian. „UN asset-freezing scheme represents an ‘atrocious lack’ of due process“. 25.08.2010. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.guardian.co.uk/law/2010/aug/25/un-security-council-asset-freezing> (15.04.2013)
86. The Law Society Gazette. „Freezing assets of ‘terrorists’ – how fair is the UN sanctions committee?“. 10.11.2009. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.lawgazette.co.uk/in-practice/practice-points/freezing-assets-terrorists-how-fair-un-sanctions-committee> (15.04.2013)
87. The New York Times. „On the Ground in Mali, French and Local Troops Confront Islamist Forces“. 16.01.2013. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nytimes.com/2013/01/17/world/africa/france-mali-intervention.html> (15.04.2013)

88. The Times of India. „Ten cases of terror money reaching stock market detected in last 3 years“. 17.12.2011. – Arvutivõrgus kättesaadav:
http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-12-17/india/30528201_1_terror-financing-suspicious-transactions-terrorist-financing (15.04.2013)
89. Third Sector. „Anti-Terrorist measures are threatening work of Islamic charities, charity tells regulators“. 08.11.2012. – Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.thirdsector.co.uk/Governance/article/1158926/Anti-terrorist-measures-threatening-work-Islamic-charities-charity-tells-regulators/> (15.04.2013)
90. United Nations Office on Drugs and Crime. Afghanistan Opium Survey 2007. – Arvutivõrgus kättesaadav:
http://www.unodc.org/pdf/research/Afghanistan_Opium_Survey_2007.pdf (15.04.2013)
91. United Nations Office on Drugs and Crime. Afghanistan Opium Survey 2011. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan_opium_survey_2011_web.pdf (15.04.2013)
92. UNODC. The use of the Internet for terrorist purposes. 2012. – Arvutivõrgus kättesaadav:
http://www.unodc.org/documents/frontpage/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes.pdf (15.04.2013)
93. U.N. Security Council Sanctions Committee: An Overview. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.un.org/sc/committees> (15.04.2013)
94. U.N. The List established and maintained by the 1267 Committee with respect to individuals, groups, undertakings and other entities associated with Al-Qaida. 25.03.2013. – Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/AQList.pdf> (15.04.2013)
95. U.N. The List of individuals and entities established pursuant to Security Council Resolution 1988 (2011). 26.02.2013. – Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.un.org/sc/committees/1988/pdf/1988List.pdf> (15.04.2013)

96. U.N. Working Group on Countering the Use of Internet for Terrorist Purposes. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.un.org/terrorism/internet> (15.04.2013)
97. U.S. Council on Foreign Relations, Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations. Terrorist Financing. 2002. – Arvutivõrgus kättesaadav: http://cfr.org/pdf/Terrorist_Financing_TF.pdf (15.04.2013)
98. U.S. Department of Justice News Release. First Heroin Kingpin Ever Extradited From Afghanistan Pleads Guilty To Smuggling Heroin Into United States. 11.07.2006. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.justice.gov/dea/pubs/states/newsrel/nyc071106.html> (15.04.2013)
99. U.S. Department of State. Foreign Terrorist Organizations. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm> (15.04.2013)
100. U.S. Department of State. International Criminal Court. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.state.gov/j/gcj/icc/index.htm> (15.04.2013)
101. U.S. Department of State. Terrorist Safe Havens, p. 21. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.state.gov/documents/organization/65466.pdf> (15.04.2013)
102. U.S. Department of the Treasury. Treasury Targets Hizballah Fundraising Network in The Triple Frontier of Argentina, Brazil and Paraguay. 06.12.2006. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp190.aspx> (15.04.2013)
103. U.S. Department of the Treasury. Treasury Targets Hizballah Network in Africa. 27.05.2009. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg149.aspx> (15.04.2013)
104. U.S. Department of the Treasury. Terrorist Assets Report – Calendar Year 2011, Twentieth Annual Report to the Congress on Assets in the United States Relating to Terrorist Countries and International Terrorism Program Designees. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/tar2011.pdf> (15.04.2013)

105. Washington Times. „Taliban kill 17 Afghans in attack in east“. 27.02.2013. –
Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.washingtontimes.com/news/2013/feb/27/taliban-kill-17-afghans-attack-east> (15.04.2013)

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina Deivid Uibo
(*autori nimi*)

(sünnikuupäev: 01.06.1987)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
Rahvusvahelise terrorismi rahastamise tõkestamise õiguslikud võimalused ja probleemid,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on dr. iur. René Värk,
(*juhendaja nimi*)

- 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.

Tallinnas, 03.05.2013 (*kuupäev*)