

LAPPEENRANTA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Kauppätieteellinen tiedekunta

Rahoitus

Matti Puolakka

TERRORISMIN RAHOITTAMINEN

1. tarkastaja: Professori Mikael Collan

2. tarkastaja: KTT Jyrki Savolainen

TIIVISTELMÄ

Tekijä:	Puolakka, Matti
Tutkielman nimi:	Terrorismin rahoittaminen
Tiedekunta:	Kauppateieteellinen tiedekunta
Pääaine:	Rahoitus
Vuosi:	2019
Pro gradu –tutkielma:	Lappeenrannan teknillinen yliopisto, 80 sivua, 4 kuvaa
Tarkastajat:	Professori Mikael Collan KTT Jyrki Savolainen
Hakusanat:	Terrorismin rahoittaminen, AML/CTF, asiakkaan tunteminen, riskinhallinta

Tämän Pro gradu -tutkielman tarkoituksena on selvittää, millainen ilmiö terrorismin rahoittaminen on. Tutkielma pyrkii tunnistamaan terrorismin rahoittamiseen käytettäviä keinoja ja näihin liittyviä riskejä torjuntaan osallistuvien tahojen näkökulmasta tarkasteltuna. Tämän lisäksi tutkimuksessa käsitellään terrorismin rahoittamiseen liittyvää lainsäädäntöä ja arvioidaan sen soveltuvuutta nykypäivän haasteisiin. Tutkielma on toteutettu laadullisena tutkimuksena perustuen aikaisempaan terrorismin rahoittamista koskevaan kirjallisuuteen ja tutkimuksiin. Tutkielmassa on piirteitä myös lainopillisesta tutkimusmenetelmästä, jota ilmentää relevantin lainsäädännön ja oikeuskäytännön tutkiminen. Tutkielma tunnistaa terrorismin rahoittamisen olevan ennen kaikkea kansainvälinen ilmiö, jossa on tyypillistä eri keinojen sekoittuminen. Terrorismia rahoittamisessa käytettävät keinot ovat moninaisia ja jokaisella varojen välittämiseen käytettävällä keinolla on omat tyypikohtaiset riskinsä. Terrorismin rahoittamista koskeva lainsäädäntö on kehittynyt viime vuosien aikana huomattavasti, jolloin eri keinoihin liittyvään terrorismin rahoittamisen riskiin on havahduttu myös lainsäädännöllisellä tasolla. Terrorismin rahoittamista koskevan kansallisen lainsäädännön taustalla vaikuttavat kansainväliset sopimukset ja EU-lainsäädäntö, jolloin kansallisen lainsäädännön kyky reagoida uusiin uhkiin on hidasta. Tutkielmassa esitetään myös yhteensä 7 kehitysehdotusta, jotka on suunnattu ennen kaikkea kehittämään terrorismin rahoittamisen torjuntaa.

ABSTRACT

Author:	Puolakka, Matti
Title:	Financing terrorism
Faculty:	LUT School of Business and Management
Major:	Finance
Year:	2019
Master's thesis:	Lappeenranta University of Technology, 80 pages, 4 figures
Examiners:	Professor Mikael Collan D. Sc. (Econ.) Jyrki Savolainen
Keywords:	Financing terrorism, AML/CTF, Know Your Customer, risk management

The purpose of this master's thesis is to examine the phenomenon of terrorist financing. The study seeks to identify the means of financing terrorism as well as associated risks from the perspective of those involved in the fight against terrorism. In addition, the study examines legislation related to the financing of terrorism and assesses its suitability for today's challenges. The study has been carried out as a qualitative study based on previous literature and research on terrorist financing. The thesis also includes features of the legal research method, which is carried out by examining the relevant legislation as well as Finnish case law. The study recognizes that terrorist financing is, above all, an international phenomenon characterized by a mixture of different means. The means used to fund terrorism are manifold, and each means have their own type of risk. Legislation behind the financing of terrorism has evolved considerably in recent years, and the risk of financing terrorism through various means has also been recognized at the legislative level. National legislation on the financing of terrorism is underpinned by international treaties and EU legislation, which means that the ability of the Finnish legislation to respond to new threats is slow. In addition, this thesis presents a total of 7 development proposals aimed primarily at improving the fight against terrorist financing.

KIITOKSET

Kiitos erityisesti professori Mikael Collanille, joka on mahdollistanut tämän työn tekemisen.
Kiitos myös kaikille muille henkilöille, jotka ovat olleet osa tätä projektia.

16.9.2019

Matti Puolakka

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	7
1.1 Tutkielman taustaa	7
1.2 Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset	8
1.3 Tutkielman teoreettinen viitekehys.....	10
1.4 Keskeisimmät käsitteet.....	11
1.5 Tutkielman rajaukset	16
1.6 Tutkimusmenetelmät	17
1.7 Tutkielman rakenne.....	18
2. TERRORISMIN RAHOITTAMINEN JA SEN TORJUNTA.....	19
2.1 Terrorismin ja sen rahoittamisen historiasta	19
2.2 Terrorismin rahoittamisen torjunnasta	21
2.3 Riskienhallinta torjunnan lähtökohtana	22
2.4 Torjuntaan osallistuvat tahot Suomessa	24
3. AIHEESEEN LIITTYVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ	27
3.1 Kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin oikeus terrorismilainsäädännön taustalla – lyhyt katsaus terrorismin rahoittamisen lainsäädännön kehitykseen	27
3.2 Terrorismin rahoittaminen rikoslaissa	30
3.2.1 RL 34 a luvun 5 §:n mukainen terrorismin rahoittaminen	31
3.2.2 RL 34 a luvun 5 a §:n mukainen terroristiryhmän rahoittaminen	34
3.3 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeva lainsäädäntö.....	36
4. KIRJALLISUUSKATSAUS TERRORISMIN RAHOITTAMISEEN.....	39
4.1 Keinovalikoiman valinnasta	39
4.2 Käteinen raha ja kuriiritoiminta	41
4.3 Tilisiirrot ja rahavälityspalvelut	42
4.4 Epäviralliset rahavälityspalvelut.....	43
4.5 Kansalaisjärjestöt ja hyväntekeväisyysjärjestöt.....	47
4.6 FinTech-sektorin kehitys ja uudet maksupalvelut.....	50
4.7 Virtuaalivaluutat.....	52
5. SUOMEN ENSIMMÄINEN TERRORISMIN RAHOITTAMISTAPAUUS	56
5.1 Tapauksen tausta ja käräjäoikeuden tuomio.....	56
5.2 Helsingin hovioikeuden käsittely ja syytteiden hylkääminen	58
5.3 Käräjäoikeuden ja hovioikeuden ratkaisujen arviointia.....	59

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITYSIDEOITA	62
6.1 Terrorismin rahoittamiseen käytetyistä keinoista ja riskeistä.....	63
6.2 Lainsäädännön riittävyys	66
LÄHTEET.....	69

KUVALUETTELO

Kuva 1. Tutkielman teoreettinen viitekehys

Kuva 2. Terrori-iskun elinkaari

Kuva 3. Perinteisen hawala-rahoituksen kulku.

Kuva 4. Modernisoidun hawala-rahoituksen kulku

1. JOHDANTO

1.1 Tutkielman taustaa

Terrorismi on käsite, joka on tunnettu ympäri maailman. Tavallisesti terrorismi määritellään uhkana käyttää väkivaltaa tai väkivallan tosiasiallista käyttämistä siten, että toiminnalla pyritään vaikuttamaan poliittiseen tai yhteiskunnalliseen toimintaan. Terrorismille on ominaista terroristisen toiminnan uhan sekä pelotevaikutuksen kohdistuminen yksittäisiä kansalaisia laajempaan kohderyhmään. Sinänsä satunnaisilta näyttävät iskut aiheuttavat pelkoa, ahdistusta ja yleistä turvallisuuden tunteen heikkenemistä (Lassoued, Hamida & Hadhek 2018, s. 175), mutta iskuilla ja tästä seuraavilla torjuntatoimilla on taloudellisia vaikutuksia myös elinkeinoelämään ja täten kansantalouteen. (Quinn 2018, s. 478) Terrorismi mielletäänkin yhtenä vakavimmista uhista demokratialle, ihmisoikeuksien toteutumiselle sekä talouden ja yhteiskunnan kehitykselle. (Tierney 2017)

Rahoituksen merkitystä terroristisessa toiminnassa ei voida kiistää. Rahoitus on välttämätön ja merkittävä osa terrorististen ryhmien toimintaa, sillä niin terroristisen propagandan levittäminen, uusien jäsenten rekrytoiminen, aseiden ja tarvikkeiden hankinta sekä päivittäisen toiminnan ylläpitäminen edellyttävät rahavaroja. Terrorismin rahoittaminen on yksi taustatoimintojen muodosta, jossa varoja kerätään eteenpäin itse terroristista toimintaa toteuttaville ryhmille. Poliisihallituksen alla nykyisin oleva arpajaishallinto on kuvannut terrorismin rahoittamista vuonna 2009 ”*mustekalaksi, jonka lonkerot yltyvät sekä suurten maantieteellisten alueiden että uskonnollisten, sosiaalisten, taloudellisten ja poliittisten verkostojen ylle.*” (Sisäasiainministeriö 2009) Toisaalta maksunvälityspalveluiden kehitys on vaikuttanut myös terrorismin rahoittamiseen käytettäviin keinoihin. Kaukana ovat ajat, jolloin terrorismin rahoitukseen suunnattuja varoja siirrettiin vain tilisiirtoja käyttäen tai käteistä rahaa kuljettaen, vaan nykypäivänä terrorismin rahoittaminen on monimutkainen ja useista eri lähteistä koostuva ilmiö, jolle on tyypillistä välityskeinojen ja välikäsien käyttäminen.

Suomi oli aina vuoteen 2017 asti säästynyt terrori-iskuilta. Perjantaina 18.8.2017 Abderrahman Bouanane puukotti Turun torilla kymmentä ihmistä, joista kaksi kuoli ja 8 loukkaantui. Vaikka Turun terrori-iskun suunnitteleminen ja toteutus eivät ole edellyttäneet suuria rahavaroja, siirtyi Suomi viimeistään tämän myötä aikakauteen, jossa terrori-iskut eivät ole vain kaukainen uhka. Jo ennen Turun iskua on Suomessa käsitelty terrorismin rahoittamiseen

liittyvää rikosepäilyä niin Helsingin käräjäoikeudessa kuin Helsingin hovioikeudessa. Käräjäoikeudessa neljä vastaajaa tuomittiin terrorismin rahoittamisesta ehdollisiin vankeusrangaistuksiin, mutta Helsingin hovioikeus vapautti jokaisen vastaajan rikosoikeudellisesta vastuusta. Käsittelen tätä Suomen ensimmäistä terrorismin rahoittamistapausta työssäni esimerkkitapauksena terrorismin rahoittamiseen liittyvistä tulkintaepäselvyyksistä.

Muuttunut toimintaympäristö sekä kasvanut uhka ovat myös muuttaneet terrorismin torjunnan toimenpiteitä Suomessa. Suomesta on lähtenyt konfliktialueelle vierastaistelijoita, jonka lisäksi Suomi on ollut yhä enenevässä määrin terroristisen propagandan kohteena. Teknologian ja eri rahoitusmahdollisuuksien kehitys on saattanut torjuntaan osallistuvat tahon uudenlaisten haasteiden eteen. (Sisäministeriö 2018) Suomi on saanut FATF:n tarkastuksessa pääsääntöisesti positiivista palautetta terrorismin rahoitukseen liittyvien riskien tunnistamisessa, toimenpiteissä sekä torjuntaan osallistuvien tahojen yhteistyössä. (FATF 2019a) Tästä huolimatta - tai tämän takia - Suomessa ei vielä kuitenkaan ole annettu yhtäkään tuomiota terrorismin rahoittamisesta.

Torjuntatoimia sääntelevä lainsäädäntö ei kuitenkaan ole pysynyt nopeassa muutostahdissa täysin mukana, vaan terrorismirikoksia koskevaa lainsäädäntöä on moitittu oikeusopineiden toimesta muun muassa epäselväksi ja vaikeatulkintaiseksi (Aamulehti 6.4.2019), jonka lisäksi etenkin terrorismin rahoituksen osalta kritiikkiä on esitetty korkeasta näyttökynnyksestä. (Turun Sanomat 28.9.2017)

Terrorismin muodostamalla uhalla on ollut vaikutusta myös torjuntaan osallistuvien tahojen kannalta merkittävän lainsäädännön kehitykseen. Terrorismin globaalista luonteesta johtuen EU-oikeudella sekä kansainvälisillä sopimuksilla on ollut ja on edelleen merkittävä painoarvo kansallisen lainsäädännön taustalla. Terrorismin rahoittamista koskeva lainsäädäntö elää ja muuttuu jatkuvasti pystyäkseen vastaamaan muun muassa virtuaalivaluuttoihin kohdistuviin terrorismin rahoittamisen riskeihin. Kuitenkin, kuten tässä tutkielmassa myöhemmin esitetään, on lainsäädännön tasolla yhä kehittymisen varaa.

1.2 Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tässä Pro Gradu -tutkielmassa tutkitaan terrorismin rahoittamista ennen kaikkea ilmiönä. Tutkielmassa tutkitaan ja selvitetään, mitä terrorismin rahoittaminen konkreettisesti on, miten sen torjuntatoimia säädellään sekä millaisia terrorismin rahoittamisen riskejä sinänsä

jokapäiväisiin pankki- ja rahoituspalveluihin voi liittyä. Tutkimuksessa perehdytään erityisesti keinovalikoimaan, joita terrorismin rahoittamiseen osallistuvat tahot pyrkivät hyödyntämään siirtäessään varoja terroristiseen tarkoitukseen.

Tutkimuksen aihe on ajankohtainen ja myös merkittävä, sillä terrorismin rahoituksesta, toisin kuin terrorismista ja sen juurisyistä, ei ole juuri tehty tutkielmia Suomessa. Karrikoiden, ainoa terrorismin rahoittamista koskeva kotimainen oppikirja on Mika Susin ja Niina Pekkanen toimittama usean asiantuntijan artikkeleista koostuva Poliisiammattikorkeakoulun raportti vuodelta 2011. Terrorismin rahoittamisen keinovalikoima ja aiheeseen liittyvä lainsäädäntö ovat kehittyneet tämän sinänsä loistavan oppikirjan julkaisusta, jolloin etenkin keinovalikoiman tarkasteleminen on perusteltua. Tutkimuksen tarkoituksena on myös lisätä tietoisuutta terrorismin rahoittamiseen liittyvistä riskeistä sekä esitellä näitä riskitekijöitä aikaisempaan tutkimukseen ja kirjallisuuteen peilaten.

Tämän työn tarkoituksena on löytää vastaukset seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

Kysymys 1: Minkälainen ilmiö on terrorismin rahoittaminen?

Ensimmäinen tutkimuskysymys tiivistyy terrorismin rahoittamisen ydinalueeseen: tutkielmassa selvitetään terrorismin rahoittamisen luonnetta, sen osuutta terrori-iskun elinkaareissa sekä terrorismin rahoittamisen torjuntaa, keinoja ja tahoja. Tutkimuskysymyksen avulla avataan terrorismin rahoittamista sekä muodostetaan välttämätön kehikko varsinaisen keinovalikoiman ja keinoihin liittyvien riskien tunnistamiselle ja tiedostamiselle.

Kysymys 2a: Minkälaisia keinoja terrorismin rahoittamisessa käytetään?

Kysymys 2b: Millaisia terrorismin rahoittamisen riskejä eri keinoihin liittyy?

Tutkielman toinen tutkimuskysymys on jaettu osaltaan kahteen eri kohtaan. Kysymyksessä 2a keskitytään löytämään vastauksia siihen keinovalikoimaan, joita terrorismin rahoittamiseen osallistuvat tahot pyrkivät hyödyntämään siirtäessään varoja. Tutkimuskysymystä lähestytään ennen kaikkea kysymyksen *miten* kautta sen asemesta, että tutkielmassa perehdyttäisiin selvittämään varojen alkuperää, eli löytämään vastaus kysymykseen *mistä varat ovat lähtöisin*. Keinovalikoiman tunnistaminen on välttämätöntä niin keinoihin liittyvien terrorismin rahoittamisen riskien hahmottamiseksi, mutta ennen kaikkea lisäämään tietoisuutta siitä, miten terrorismia rahoitetaan.

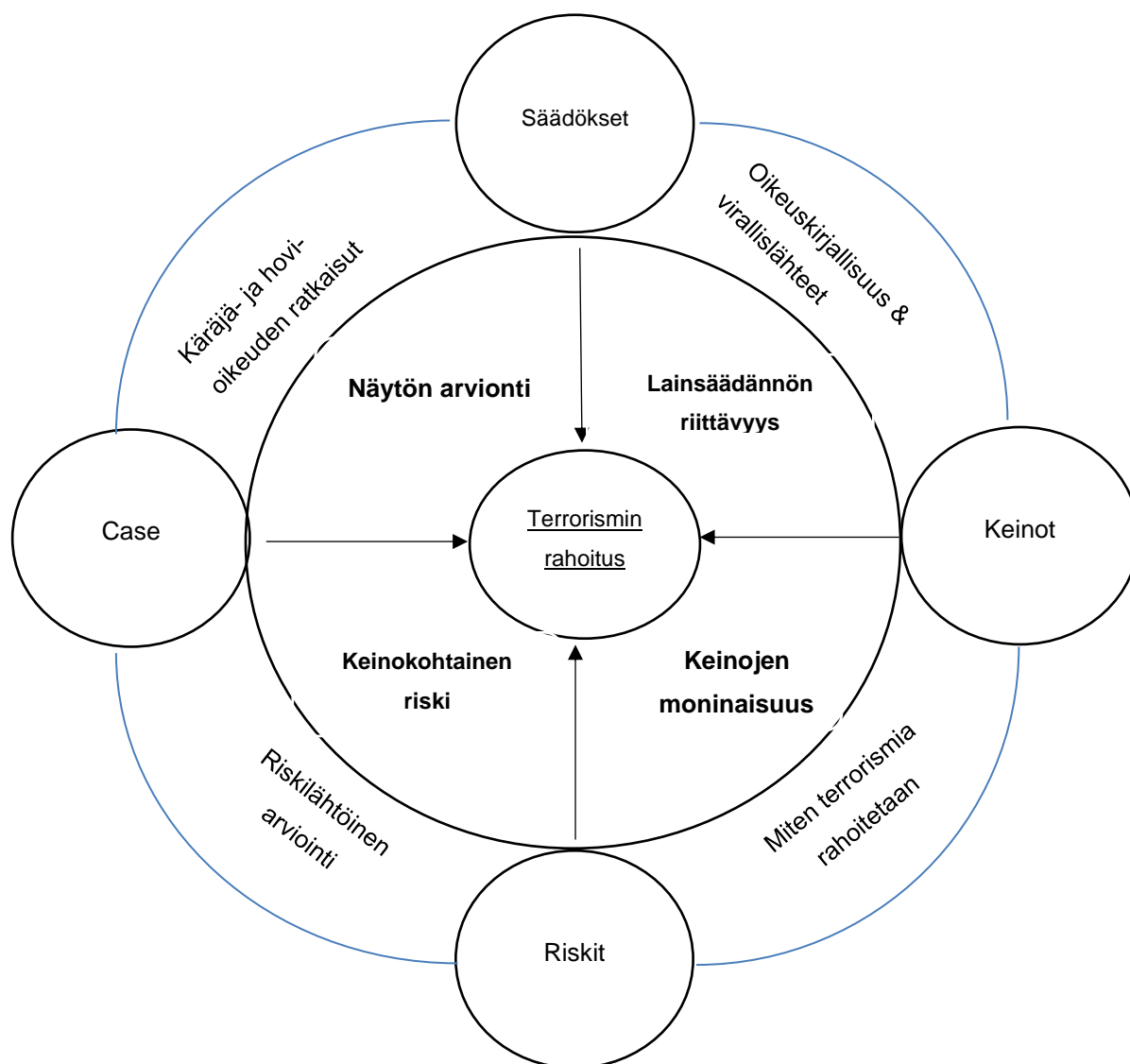
Kysymys 3: Vastaako vallitseva lainsäädäntö terrorismin rahoittamisen aiheuttamiin haasteisiin?

Kolmas tutkimuskysymys heijastaa tämän tutkielman oikeustieteellistä ja lainopillista osuutta. Terrorismin rahoittamista ja sen torjuntaa ei voi käsitellä ilman vallitsevan lainsäädännön ymmärtämistä, sillä lainsäädäntö ohjaa terrorismin rahoittamisen torjuntaa sekä muodostaa raamit sille, mitä pidetään juridisesti terrorismin rahoittamisena. Kolmannen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on pyrkiä selvittämään, mahdollistaako nykyinen kansallinen lainsäädäntö tehokkaan ja tuloksellisen terrorismin rahoittamisen torjunnan sekä tunnistamaan mahdollisia lainsäädäntöön liittyviä ongelmakohtia.

1.3 Tutkielman teoreettinen viitekehys

Teoreettinen viitekehys perustuu hypoteesille, jonka mukaan terrorismin rahoittaminen on ennen kaikkea kansainvälinen ja moniulotteinen ilmiö, jonka ymmärtämiseksi aihetta tulee tarkastella monelta eri taholta. (Kuva 1).

Teoreettisessa viitekehyksessä terrorismin rahoittamista tarkastellaan ennen kaikkea neljän keskeisen osa-alueen kautta: keinojen, keinoihin liittyvän riskin, aiheeseen vaikuttavan lainsäädännön sekä esimerkkitapauksen avulla. Teoreettinen viitekehys perustuu ajatukselle, jonka mukaan nämä osa-alueet muodostavat kokonaisuudessaan terrorismin rahoittamisen ilmiön. Ulkokehällä vahvistetaan puolestaan jokaiseen tärkeimpään osa-alueeseen liittyvä konkreettinen tarkastelunäkökulma: keinovalikoimassa keskitytään ennen kaikkea vastaamaan siihen, miten terrorismia rahoitetaan; keinoihin liittyvää riskiä tutkitaan riskilähtöisen arviointitavan perusteella, kun puolestaan case-esimerkkiä lähestytään Suomen ensimmäisen terrorismin rahoittamista koskevan oikeustapauksen käräjä- ja hovioikeuden ratkaisujen arvioinnin kautta. Aiheeseen vaikuttavaa lainsäädäntöä tutkitaan ennen kaikkea oikeuskirjallisuuden ja virallislähteiden kautta lainopillisin tutkimusmenetelmin. Teoreettisen viitekehysten sisäkehällä kuvataan puolestaan ilmiöön vaikuttavat johtopäätökset, jotka sitovat osa-alueet ja tarkastelunäkökohdat itse ilmiöön.



Kuva 1. Tutkielman teoreettinen viitekehys

1.4 Keskeisimmät käsitteet

Tämän tutkielman keskeiset käsitteet määritellään tässä kappaleessa. Kappaleessa esitellyt käsitteet ovat oleellisia tutkielman kannalta ja ne on määritelty akateemisissa kirjallisuudessa sekä lainsäädännössä omaksutun määrittelyn kautta. Käsitteiden ymmärtäminen ja omaksuminen ovat välttämätöntä mahdollisimman kattavan kokonaiskuvan saamiseksi tämän tutkielman aiheesta. Keskeisimpiä käsitteitä esitellään tarkemmin tutkielman myöhemmissä kappaleissa.

Terrorismin rahoittaminen

Terrorismin rahoittamista ei ole akateemisissa tutkimuksissa määritelty yksiselitteisesti ja yleispätevästi huolimatta siitä, että kansainvälinen tahtotila on universaalinen määritelmän kannalla. (Teichmann 2018, s. 288; Tofangsaz 2012, s. 399)

Terrorismin rahoittamista voidaan lähestyä Bierstekerin ja Eckertin (2008, s. 6) sekä Irwinin ja Miladin (2016 s. 407-408) mukaan *varojen* määritelmän lähtökohdasta, sillä terrorismin rahoittaminen - kuten mikä tahansa muukin rahoittaminen - edellyttää aina siihen käytettäviä varoja. Suomen terrorismirikoksia koskevasta lainsäädännöstä analogiatukea hakien varoilla tarkoitetaan kaiken tyyppistä omaisuutta, jolla on taloudellista arvoa. Tämä omaisuus voi olla niin aineellista tai aineetonta, irtainta tai kiinteää. (HE 18/2014 vp., s. 29)

Tässä tutkielmassa terrorismin rahoittamisena pidetään varojen antamista tai keräämistä joko suoraan tai välillisesti terroristiseen toimintaan tai toimijoille, jotka myötävaikuttavat, suunnittelevat tai osallistuvat terroristiseen toimintaan (Irwin & Milad 2016, s. 407-408).

Rahanpesu

Rahanpesulla tarkoitetaan rangaistavaa tekoa, jonka tarkoituksena on pyrkiä hankkimaan itselleen oikeudetonta, käytännössä taloudellista hyötyä. Rahanpesua ovat myös teot, joiden tarkoituksena on salata tai peittää rikoksella hankitun hyödyn todellinen alkuperä. (Julkainen & Muttilainen 2015, s. 17)

Perinteisesti rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen ovat liitetty toisiinsa, mutta todellisuudessa rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen on syytä erottaa toisistaan. Terrorismin rahoittaminen eroaa tavallisesta rahanpesusta – jossa varojen alun perin rikollinen alkuperä pyritään häivyttämään esimerkiksi lailliseksi liiketoiminnaksi – siten, että terrorismin rahoittamisen osalta pääasiallisena tarkoituksena ei ole taloudellisen hyödyn hankkiminen itselleen, vaan päinvastoin varojen kohdentaminen terroristiseen tarkoitukseen. Tällöin vaihtoehtoisia tapoja ovat esimerkiksi toiminnan tarkoituksena oleva terroristisen ryhmän toiminnan rohkaiseminen, suunnittelu, avustaminen tai itse toimintaan osallistuminen pääomaa käyttäen. Terrorismin rahoittamiselle on ominaista varojen siirtäminen perinteisiä rahanpesun keinoja monimutkaisempia tapoja käyttäen. (Maitland Irwin, Choo & Liu 2012, s. 87)

Eroavaisuuksia terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun välillä löytyy myös tekijöiden profiilista, sillä rahanpesun ja muiden talousrikosten osalta yleensäkin tyypillinen tekijä pyrkii taloudellisen hyödyn maksimoimiseen, joka edellyttää harkittua ja jopa monimutkaista suunnittelua. Terrorismin rahoittamisessa tekijän motiivina ei puolestaan ole taloudellisen hyödyn tavoittelu. Tämän lisäksi terrorismin rahoittaminen ei ominaisesti ole niin pitkäkestoisista, suunniteltua ja harkittua. Toisaalta, terrorismin rahoittamisessa päämääränä on konkreettisen iskun toteuttaminen - joskin välikäsiä käyttäen - jolloin tekoon liitettävä riski on rahanpesua korkeampi. Rahanpesussa sen sijaan pyritään minimoimaan riski ja maksimoimaan konkreettinen hyöty. (Compin 2018, s. 967)

Anti-Money Laundering / Combating the Financing of Terrorism (AML/CTF)

Anti-Money Laundering (AML) ja Combating the Financing of Terrorism (CTF) viittaavat toimiin, joilla säännellyillä markkinoilla toimivat oikeushenkilöt ja viranomaiset torjuvat rahanpesua ja terrorismin rahoittamista.

Rahoituslaitokset ovat velvoitettuja rahanpesun torjuntaa koskevien kansallisten ja kansainvälisten velvoitteiden noudattamiseen. Näitä *AML-velvoitteita* ovat esimerkiksi ilmoitusvelvollisuus epäilyttävistä varojen siirroista tai talletuksista sekä näiden jäljitettävyysovelvollisuus kirjanpidon kautta (Gup 2007, s. 13).

Countering the Financing of Terrorism (CTF) edustaa puolestaan terrorismin rahoittamisen torjuntaan liittyviä toimia. *CTF-toimien* taustalla vallitsee kansainvälisissä sopimuksissa säädetyt ja omaksutut velvoitteet, joiden tausta, tavoitteet ja keinot perustuvat rahanpesun torjunnassa käytettyihin vastaaviin toimiin. (Kimpimäki 2011 s. 17) Tässä tutkielmassa CTF-toimista puhutaan yleisesti terrorismin rahoittamisen torjuntana.

AML ja CTF ovat käsitepari, joka esiintyy jatkuvasti yhdessä, mutta tästä huolimatta niiden tosiasiallinen merkitys ei ole identtinen. Jottei käsitteiden välinen suhde olisi entistä yksinkertaisempi, yhdistetään AML ja CTF toisiinsa myös torjuntavelvoitteita koskevassa lainsäädännössä. Vastaavasti torjuntakeinojen valikoima sekä torjuntaan osallistuvat tahot ovat usein samoja, mikä on omiaan lisäämään käsitteisiin liittyvää epäjohdonmukaisuutta. (King & Walker 2015)

Know Your Customer (KYC)

Know Your Customer, jatkossa KYC tai asiakkaan tuntemisvelvollisuus, on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan kulmakivi pankki- ja rahoituslaitossektorilla. KYC velvoittaa maksupalveluita tarjoavia yrityksiä tuntemaan asiakkaansa. Asiakkaan tuntemisvelvollisuuden perusteella rahoituslaitosten tulee tuntea asiakkaidensa maksukäyttäytyminen sekä arvioida asiakkaisiin liittyvää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä (Irwin & Milad 2016, s. 409). Lainsäädännöllisellä tasolla merkittävin KYC-menettelyä koskeva kansallinen säädös on laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017).

Asiakkaan tuntemisvelvollisuuden perusteella maksupalveluita tuottavien yritysten tulee muun muassa kyetä vahvistamaan asiakkaan henkilöllisyys, selvittämään talletusten alkuperä tai lainan tarkoitus. Tämän lisäksi KYC asettaa toimijoille oikeuden saada tietoa asiakkaan tuloista ja menoista. Asiakkaan tuntemisvelvollisuus sekä tähän liittyvä terrorismin rahoittamisen riski tulee arvioida koko asiakassuhteen ajan. Maksupalveluita tuottavat yritykset, jotka laiminlyövät asiakkaan tuntemisvelvoitteen voivat joutua eriasteisten sanktioiden kohteeksi. (Jukarainen & Muttilainen 2015, s. 22-25)

FATF

FATF (Financial Action Task Force, jatkossa FATF) on maailmanlaajuinen yhteistyöryhmä, jonka tehtävänä on torjua rahanpesua, terrorismin rahoittamista sekä joukkotuhousoseiden rahoittamista. (FATF 2018, s. 1) Suomi on kuulunut tämän OECD:n alaisuudessa toimivaan ryhmään vuodesta 1991 alkaen. Suomessa torjunnasta vastaavana viranomaisena toimii Keskusrikospoliisin alaisuudessa toimiva Rahanpesun selvittelykeskus. (Sisäministeriö 2019)

FATF tuottaa raportteja ja standardeja, joilla torjutaan kansainväliseen rahoitusjärjestelmään kohdistuvia uhkia sekä rahanpesua ja terrorismin rahoittamista. FATF:n toimien tavoitteena on tehostaa viranomaisten toimintaa sekä antaa toimialueeseen kuuluvaan lainsäädäntöön liittyvää ohjeistusta ja kehitystä. (Sisäministeriö 2019)

Virtuaalivaluutat

Virtuaalivaluutat tai kryptovaluutat voidaan määritellä jokseenkin koruttomasti digitaalisena arvon ilmentymänä, jota voidaan käyttää vaihdannan välineenä digitaalisessa ympäristössä. Virtuaalivaluutoille on ominaista niiden käyttö vaihdannan välineenä, mutta myös laskentayksikkönä, jonka arvo määräytyy vaihdantamarkkinoilla (Salami 2017, s. 5).

Virtuaalivaluutat voidaan jakaa keskitettyihin ja hajautettuihin virtuaalivaluuttoihin. Keskitetyllä virtuaalivaluutalla tarkoitetaan virtuaalivaluuttoa, jolle voidaan yksilöidä liikkeeseenlaskija. Sen sijaan hajautetussa järjestelmässä virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskijaa ei voida yksilöidä (HE 167/2018 vp.). Varmasti tunnetuin virtuaalivaluutoista on bitcoin, joka sijoittuu virtuaalivaluuttojen luokittelussa hajautettujen virtuaalivaluuttojen piiriin.

Virtuaalivaluuttoja ei ole laskettu liikenteeseen perinteisten valuuttojen tavoin, eikä niiden arvon määräytyminen noudata tavallisten valuuttojen arvonmääräytymisperiaatteita. Sen sijaan virtuaalivaluuttojen arvon määräytyminen pohjautuu niiden kysynnän ja tarjonnan perusteella syntyneisiin odotuksiin valuutan arvosta. (Dostov & Shust 2014a, s. 253)

Virtuaalivaluuttojen käyttäjälähtöisenä hyötynä pidetään niiden vahvaa anonymiteettiä, sillä virtuaalivaluuttojen jäljitettävyys on käytännössä hyvin vaikeaa. (Teichmann 2018b s. 515) Vastaavasti virtuaalivaluutat ovat vuosikausia olleet lainsäädännöllisesti kontrollin ulkopuolella, mutta 1.5.2019 voimaan astunut laki virtuaalivaluutan tarjoajista (572/2019) saattoi virtuaalivaluuttoja tarjoavat toimijat lainsäädännöllisen kontrollin piiriin myös Suomessa.

Mobiilimaksaminen

Mobiilimaksaminen on yleistermi, joka kattaa alleen useita eri merkityksiä ja palveluita finanssiteknologiasektorilla. Mobiilimaksaminen yläkäsitteenä koostuu muun muassa mobiililirahasta, verkkopankeista, elektronisista lompakoista, mobiiliin kautta tehdyistä rahaläheyyksistä sekä erilaisista ennalta maksettavista tuotteista, kuten prepaid-korteista. (Whisker & Lokanan 2019, s. 159; FATF 2013a)

Mobiilimaksaminen on vapauttanut käyttäjät ajan ja paikan rajoitteista (Yang, Lu, Gupta, Cao ja Zhang 2012; Kim, Changsu, Mirusmonov ja Lee 2010), jonka seurauksena varojen lähettäminen ja vastaanottaminen käyttäjien välillä edellyttää käytännössä ainoastaan mat-

kapuhelimen tai tähän rinnasteisen Internetiin kiinni olevan päätelaitteen hankkimista, jolloin yksilöity asiakassuhde pankin tai muun rahoituslaitoksen kanssa ei enää ole välttämätöntä.¹

1.5 Tutkielman rajaukset

Kuten aikaisemmin yllä on mainittu, terrorismin rahoittaminen ja rahanpesu esiintyvät usein yhdessä muodostaen AML/CTF-käsitteen. Tutkielman merkittävimmät rajaukset koskevat tutkielman painottumista käsiteparin CTF-puoleen. Tutkielmassa ei perehdytä yksityiskohteisesti rahanpesua koskeviin keinoihin, näihin liittyviin riskeihin sekä rahanpesua koskevaan sääntelyyn. Sanotusta rajauksesta huolimatta aiheen kokonaisvaltaisen ymmärtämisen vuoksi rahanpesua koskevia torjuntatoimia ei voida kokonaan ohittaa käsiteltäessä tutkielman tutkimuskysymyksiä.

Työn tarkastelunäkökulman painottuessa terrorismin rahoittamisessa käytettäviin keinoihin johtaa tämä myös oleelliseen rajaukseen terrorismin rahoittamisen kokonaisuuden sisällä. Tässä tutkielmassa ei tutkita terrorismin rahoittamiseen käytettävien varojen alkuperää, vaan tutkielma painottuu selvittämään terrorismin rahoittamiseen käytettäviä keinoja ja näihin liittyviä riskejä. Kun rahanpesu voidaan tiivistää siihen, että rikollisella alkuperällä hankittuja rahavaroja pyritään saamaan näyttämään laillisille, on terrorismin rahoittamisessa monesti kyse sinänsä laillisen rahan käyttämisestä haitallisiin tarkoituksiin. (Compin 2018, s. 965) Toisaalta terrorismin rahoittamiseen käytetyt varat voivat – ja yhtä lailla usein ovatkin – lähtöisin myös rikollisesta toiminnasta. (kts. esim. Duhaimé 2015; Simser 2011; Perri & Brody 2011) Tutkielmassa ei näin ollen tehdä eroa varojen alkuperän suhteen riippuen siitä, onko kyseessä a) laillisiin lähteisiin liittyvät varat, b) varat, joiden alkuperä on ollut rikollisessa toiminnassa ja joissa rahanpesua hyödyntäen rahoitetaan terroristista toimintaa tai c) puhtaasti rikollisella toiminnalla hankitut varat, jotka käytetään suoraan terroristiseen toimintaan ilman, että varojen alkuperä pyritään rahanpesun keinoin häivyttämään. Tutkielmassa varojen käsitteellä viitataan kaikista lähteistä saatavia varoja.²

Tutkielmassa on piirteitä sekä rahoituksellista että oikeustieteellisestä tutkimuksesta. Tutkielman oikeustieteellistä osiota koskevat rajaukset koskevat tarkastelunäkökulman rajoittamista ainoastaan vallitsevan terrorismin rahoittamista koskevan lainsäädännön tulkintaan

¹ Mobiilimaksamisesta ja käsitteen moninaisuudesta, kts. De Albuquerque, Diniz, ja Cernev 2016.

² Varojen alkuperään liittyvästä jaottelusta, kts. Tofangsaz 2012, s. 400-401.

lainopillisin keinoin. Tutkielmassa ei syvennyttä yksityiskohtaisesti esimerkiksi rikosoikeuden taustalla vaikuttaviin tahallisuutta koskeviin *rikosoikeuden yleisiin oppeihin*³ tai prosessioikeuden *näytön arviointia*⁴ koskeviin tarkasteluihin, sillä työn rahoituksellisen luonteen takia näiden yksityiskohtainen punninta ja arviointi eivät ole työn tavoitteiden kannalta merkityksellistä.

1.6 Tutkimusmenetelmät

Tutkielma on luonteeltaan kuvaileva yleisesitys. Tutkielma heijastaa sekä rahoituksellista että oikeustieteellistä tarkastelunäkökulmaa, jotka kummatkin yhdessä ohjaavat tutkielman tutkimusmenetelmien jaottelua. Työn rahoituksellista näkökulmaa korostaa eri terrorismin rahoitukseen käytettävien keinojen riskilähtöinen arviointitapa, jolloin työn tarkastelunäkökulma on painottunut terrorismin rahoittamiseen käytettyjen varojen välityskeinoihin ja näihin liittyviin riskitekijöihin. Tutkielman yleinen tutkimusmenetelmä on laadullisessa tutkimuksessa. William Trochim ja James Donnellyn (2008) mukaan laadullinen tutkimusote soveltuu etenkin tilanteisiin, joissa tutkittavasta asiasta tai ilmiöstä ei ole aikaisempaa tutkimusta tai mikäli ilmiöstä halutaan saada kattavampi näkemys. Koska tätä aihetta ei juuri ole käsitelty suomalaisissa Pro Gradu –tason tutkielmissa tai kirjallisuudessa ylipäätään, on laadullinen tutkimus perusteltu valinta tutkielman tutkimusmenetelmäksi.

Toisaalta tutkielman oikeustieteellistä tarkastelunäkökulmaa ilmentää aiheeseen liittyvän lainsäädännön ja oikeuskäytännön tutkiminen. Oikeustieteellisten tutkimusmenetelmien osalta tutkielman lähestymiskulma on lainopillisessa tutkimusmenetelmässä, joka heijastuu Hirvosen (2011) tarkoittamin tavoin oikeudellisia tekstejä tutkivaan tulkintaan. Työn lainopilliseen tutkimusmenetelmään sijoittuvasta näkökulmasta johtuen etenkin oikeustieteellisten virallislähteiden merkitys on voimakasta. Toisaalta työssä on piirteitä myös järjestelmän analyysistä, sillä tutkielmassa pyritään löytämään vastaus niin terrorismin rahoittamista koskevan lainsäädännön toimivuudelle, mutta myös toisaalta esitetään järjestelmän toimivuuteen liittyvää arviointia ja kehitysehdotuksia.

³ Rikosoikeuden yleisistä opeista, kts. esim. Lappi-Seppälä, Hakamies, Koskinen, Majanen, Melander, Nuotio, Nuutila, Ojala, & Rautio (2008)

⁴ Näytön arviointia koskevasta tarkastelusta, kts. esim. Lappalainen & Rautio (2017)

Tutkielma on kirjoitettu julkisia lähteitä käyttäen. Lähteiden valinnassa olen pyrkinyt mahdollisimman kriittiseen lähestymiskulmaan, jolloin lähteiden valinnassa korostuvat kansainväliset, vertaisarvioidut artikkelit. Suomalaisen terrorismin rahoittamiseen liittyvän tutkimuksen puutteellisuuden johdosta kansainvälisten artikkeleiden ja teosten käyttö tutkielman lähdemateriaalina on korostunut. Vastaavasti oikeustieteellisen lähdemateriaalin osalta tarkastelunäkökulma on painottunut ennen kaikkea itse lakeihin, mutta myös lain esitöihin, jotka oikeuslähteiden luokittelussa sijoittuvat Aarnion (1989) mukaista kolmiportaista luokittelua hyödyntäen heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin.⁵

1.7 Tutkielman rakenne

Tutkielma koostuu yhteensä kuudesta kappaleesta. Johdantokappaleen jälkeisessä tutkielman toisessa kappaleessa käsitellään terrorismin rahoittamista ennen kaikkea ilmiönä, jolloin toisessa kappaleessa esitellään terrorismin rahoittamisen historiaa, torjuntaa ohjaavia periaatteita sekä torjuntaan osallistuvia tahoja. Työn kolmas kappale käsittelee terrorismin rahoittamiseen liittyvää kansallista lainsäädäntöä sekä niiden taustalla vaikuttavia kansainvälisiä sopimuksia ja EU-lainsäädäntöä. Kirjallisuuskatsaus terrorismin rahoittamiseen käytettäviin keinoihin muodostaa tutkielman neljännen kappaleen.

Työn viidennessä kappaleessa esittelen Suomen ensimmäisen terrorismin rahoittamista koskeneen oikeustapauksen. Käsittelem tapausta työssä ja kirjallisuuskatsauksessa esitetyjä keinoja peilaten. Kappaleen tarkoituksena on toisaalta osoittaa terrorismin rahoittamista koskevan rikosprosessin kulku itse varojen keräämisestä ja niiden välittämisestä esitutkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn, mutta toisaalta myös osoittaa terrorismin rahoittamiseen liittyvät lain soveltamis- ja tulkintavaikeudet.

Kuudennessa ja samalla työn viimeiseissä kappaleissa esittelen työni johtopäätökset. Viimeisessä kappaleessa esitän myös kehitysideoita ja kommentteja siitä, miten terrorismin rahoittamisen torjunnan menetelmiä voitaisiin kehittää ja mitä ongelmia torjuntatyöhön liittyy.

⁵ Aarnion kolmiportaisten oikeuslähteiden luokittelun mukaan oikeuslähteet voidaan jakaa vahvasti velvoittaviin (laki), heikosti velvoittaviin (mm. lain esityöt) ja sallittuihin (oikeuskirjallisuus) oikeuslähteisiin.

2. TERRORISMIN RAHOITTAMINEN JA SEN TORJUNTA

Terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun muodostama uhka on viimeisten 20 vuoden aikana nousseet yhdeksi toimivan yhteiskunnan ja rahoitusmarkkinoiden uhaksi. (Gara, Manaresi, Domenico & Marinucci 2019) Terrorismin rahoittaminen on ennen kaikkea kansainvälinen ilmiö, jolle on tyypillistä rajat ylittävän toiminnan lisäksi myös varojen siirtämiseen liittyvien keinojen moninaisuus ja dynaamisuus. Terrorismin rahoittamiseen osallistuvat tahot pyrkivät hyödyntämään jatkuvasti uusia keinoja niin varojen keräämiseen ja siirtämiseen. (FATF 2019b) Terrorismin rahoittamiseen käytettyjen varojen vuotuista suuruutta on lähes mahdotonta arvioida, mutta suuntaa-antavasti voidaan todeta, että terroristijärjestö ISIL:n vuotuisen budjetin on arvioitu olleen järjestön kukoistusaikaan vuonna 2015 jopa 2 miljardia dollaria. (Humud, Pirog & Rosen 2015, s. 13).

Tässä kappaleessa esitellään terrorismin ja sen rahoittamisen historiaa, tutustutaan terrorismin rahoittamisen torjuntaan ja torjuntaan osallistuviin tahoihin sekä vahvistetaan riskilähtöisen mallin asema terrorismin rahoittamisen torjunnan taustalla. Kappale on oleellinen taustoittamaan terrorismin rahoittamista kansainvälisenä ilmiönä, jonka lisäksi kappale taustoittaa myöhemmin kolmannessa kappaleessa esiteltävää aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä sekä neljännessä kappaleessa käsiteltävää keinovalikoimaa.

2.1 Terrorismin ja sen rahoittamisen historiasta

Terrorismi on viimeistään 2001 WTC-iskujen myötä ymmärretty helposti 2000-lukua koskevaksi ilmiöksi. Kuitenkin terrorismi niin ilmiönä kuin käsitteenä on vanha, sillä summittaista väkivaltaa ja pelkoa herättäviä liikkeitä ja toimijoita on ollut kautta historian. Sana terrorismi esiintyi ensimmäisen kerran vuonna 1795 Oxford English Dictionaryssa, jossa se määriteltiin terrorin järjestelmäksi ja täsmennettiin politiikaksi, jonka tarkoituksena on pelon ja kauhun levittäminen. (Malkki & Paastela 2007 s. 22-23)

1970-luvulla kansainvälisen yhteisössä terrorismiin suhtauduttiin kaksijakoisesti: terrorismi miellettiin toki rikokseksi, mutta myös heikomman keinoksi vahvempaa osapuolta vastaan. Lainsäädännöllisellä tasolla merkittävänä avauksena pidettiin 1980-luvun puolivälissä YK:n yleiskokouksessa hyväksyttyä päätöslauselmaa, jolla terrorismi tuomittiin kaikissa muodoissaan. Tästä huolimatta terrorismin kriminalisointiin suhtauduttiin joissakin jäsenvaltioissa penseästi, sillä terrorismia pidettiin ennen kaikkea poliittisena ja yhteiskunnallisena

kysymyksenä, joka edellyttäisi perussyiden poistamista ennen kuin itse ongelmasta päästäisiin eroon. (Lehto 2007 s. 120)

Kansainvälisellä tasolla terrorismin rahoittamisen torjunnan lainsäädäntötarpeeseen havahduttiin vasta 1990-luvun loppupuolella. Ensimmäinen varsinainen terrorismin rahoittamista koskeva kansainvälisoikeudellinen sopimus oli vuoden 1999 terrorismin rahoituksen torjumisesta tehty yleissopimus, jossa valtioiden edellytettiin ryhtyvän toimiin estääkseen suoran tai epäsuoran varojen päätymiseen terroristeille. (King & Walker 2015) 2000-luvulle siirryttäessä terrorismin rahoittamista koskevia kansainvälisiä sopimuksia oli säädetty tiuhaan, jonka lisäksi terrorismin rahoittamista koskevaa sääntelyä löytyy myös Euroopan unionin toimesta. Kuten myöhemmin kappaleesta kolme ilmenee, on kansainvälisellä lainsäädännöllä ollut merkittävä vaikutus myös nykyiseen terrorismin rahoittamista koskevaa kansalliseen lainsäädäntöön.

Terrorismin rahoittamisen torjunnan kannalta merkittävänä virstanpylväänä voidaan pitää vuoden 2001 WTC-iskua, jonka jälkeen valtiot ja kansainväliset organisaatiot heräsivät sääntämään rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskevaa lainsäädäntöä sekä pohtimaan keinoja sen torjuntaan. (Irwin & Milad 2016, s. 408-409) Etenkin ennen vuoden 2001 iskuja torjunnan painoarvo oli sekä lainsäädännön että käytäntöjen tasolla painottunutta lähes kokonaan rahanpesuun, eikä terrorismin rahoittamisen torjunnalle annettu juuri merkitystä. Osoituksena terrorismin rahoittamisen torjunnan heikosta asemasta ennen vuotta 2001 voidaan pitää muun muassa sitä, ettei usealla maalla ollut varsinaista terrorismin rahoittamisen torjunnan vastaista ohjelmaa. (King & Walker 2015)

Terrorismin rahoittamiselle on tyypillistä, että merkittävien ja suurta tuhoa aikaan saaneiden terrori-iskujen operatiiviset kustannukset ovat olleet melko vähäiset. Esimerkiksi ehkäpä tunnetuimman terrori-iskun, vuoden 2001 WTC-iskun, toteuttamiseen käytettyjen varojen on arvioitu olleen noin 400 000 – 500 000 dollarin välillä, joista valmistelukustannusten osuus on ollut noin 200 000 dollaria. Vuoden 1993 WTC-iskun valmistelun on arvioitu maksaneen ainoastaan noin 20 000 dollaria, ja vuoden 2004 Madridin tuhoisten junapommi-iskujen kustannusten on arvioitu olleen noin 60 000 dollaria. Ehkäpä matalimmat toteutus-kustannukset ovat olleet vuoden 2005 Lontoon terrori-iskulla, jonka toteuttamisen on arvioitu maksaneen ainoastaan noin 15 000 dollaria. (Roth, Greenburg & Wille 2004, s. 13; Biersteker & Eckert 2008, s. 6-7; Compin 2018, s. 964)

2.2 Terrorismin rahoittamisen torjunnasta

Torjuntatoimien lähtökohtana on toiminnan ennalta estävyys. Viranomaisvetoisen torjunnan lisäksi torjuntatoimissa on annettu vastuuta myös yksityisen sektorin toimijoille muun muassa asiakkaan tuntemisvelvollisuuden ja ilmoitusvelvollisuuden muodossa. Viranomaislähtöisessä terrorismin rahoituksen torjunnassa ennalta estävyydellä on huomattava merkitys, jolloin torjuntatoimissa korostuu ennen kaikkea tiedustelun ja tiedonkeräyksen roolin asemesta, että fokus olisi jo tapahtuneen rikoksen selvittämisessä. (FATF 2014a, s. 13-14)

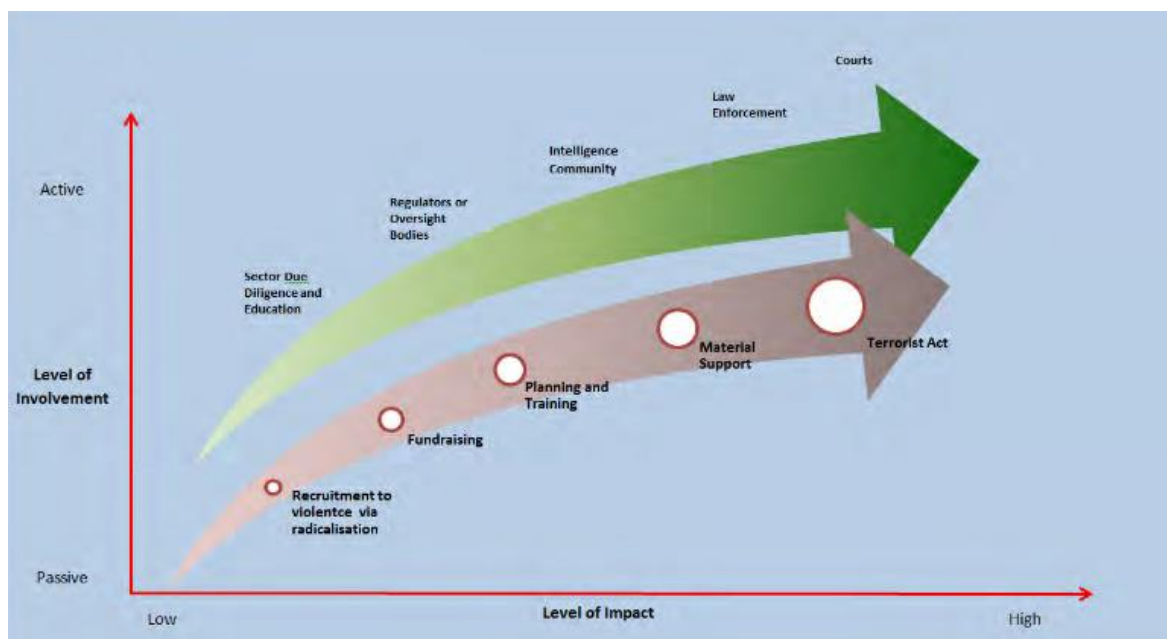
Terrorismin rahoituksen torjunnan kannalta lähtökohta on varojen jäljitettävyydessä. Seuraamalla rahavirtojen liikennettä on mahdollista selvittää niin yksittäisen terrorismiryhmän tai terrorismisolun organisaatio, mutta myös toimintaa tukevat henkilöt. Torjuntatoimien ja rahoittamisen ennalta estävyyden kannalta on merkittävää, että jo pienetkin siirrot voidaan estää tai toimintaan suunnattuja varoja jäädyttää. (Puistola & Herrala 2006 s. 126; Portaankorva 2011, s. 35)

Terrorismin rahoittamiselle ominaista on laillisten ja laittomien keinojen sekoittuminen, jolloin terrorismin rahoittamiseen liittyy usein monimutkaisia välityskuvioita ja välikäsiä. Terrorismin rahoittamiseen osallistuu niin yksittäisiä henkilöitä, mutta näiden lisäksi myös välillisiä toimijoita, jotka eivät osallistu suoraan esimerkiksi varojen siirtämiseen. Välittömien ja välillisten toimijoiden ja vastaavasti monimutkaisten varojen keräämis- ja siirtokeinojen seurauksena varojen alkuperän jäljittäminen ja kohdentaminen yksittäiseen transaktioon luo haasteita torjuntaan osallistuville toimijoille. (Portaankorva 2011, s. 35)

Esitutkintaa suorittavien viranomaisten kohdalla toiminnan estämisellä, paljastamisella ja selvittämisellä onkin merkittävä ero paitsi toimien tarkoituksen kannalta, mutta myös käytössä olevien toimivaltuuksien osalta: pakkokeinojen käyttövaltuudet ovat laissa rajattu vain tietyille viranomaisille, joten yksityisellä sektorilla toimivilla yrityksillä ei ole samankaltaisia mahdollisuuksia tiedonhankintaa kuin esitutkintaviranomaisilla. Täten yksityisen sektorin toimijoilla terrorismin rahoittamisen torjunta pohjautuu sekä asiakkaan tuntemiseen, mutta myös velvollisuuteen ilmoittaa terrorismin rahoittamisepäilyistä viranomaisille.

Kuvassa 2 on kuvattuna tyypillinen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen elämänskaari alkaen toiminnan myötävaikuttamisesta, rahoituksen keräämisestä, toiminnan suunnittelusta ja harjoittelusta, materiaalsen tuen keräämisestä päättyen itse terrori-iskuun.

Vastaavasti kuvassa esitetään toimintaa estävien toimijoiden rooli suhteessa iskun aikajanaa. Kuva vahvistaa terrorismin rahoittamisen roolin osana iskun valmistelutoimia. Näin ollen itse torjunnassa toimiva ennalta estäminen ja rahoittamiseen puuttuminen esimerkiksi varat jäädyttämällä tai toimintaa muuten häiritsemällä voidaan myös ennalta estämään varsinaisen iskun toteuttaminen.



Kuva 2. Terrori-iskun elinkaari (FATF 2014a, s.13-14)

2.3 Riskienhallinta torjunnan lähtökohtana

Terrorismin rahoittamisen torjunnassa korostuu riskienhallinta osana jokapäiväisiä torjuntatoimia. Riskienhallinta on ollut tutkimusten kohteena useissa tutkimuksissa (FATF 2019b; Whisker & Lokanan 2019; Buckley, Greenacre ja Maldy 2015; Othman & Ameer 2014; Solin & Zerzan 2010; FATF 2007a), ja riskilähtöinen lähestymistapa on vahvistettu FATF:n ensisijaiseksi torjuntakeinoksi osana terrorismin rahoituksen vastaista taistelua.

Riskienhallintaan perustuvat torjuntatoimet perustuvat ajatukseen, jonka mukaan taistelussa terrorismin rahoittamista vastaan ei voida asettaa yhtä yksittäistä toimea, vaan torjuntaan osallistuvien tahojen on pystyttävä reagoimaan ja mukauttamaan toimia suhteessa

kuhunkin toimijaan ja keinoon. Riskilähtöisen mallin käytännön ilmentymiä ovat muun muassa asiakkaan tuntemisvelvollisuus ja velvollisuus riskien ennakoimiseen ja suunnitelmalliseen lähestymiseen. (Whisker & Lokanan 2019, s. 165)

Toisaalta terrorismin rahoittamisen kansainvälinen luonne, siirrettyjen varojen usein vähäinen määrä ja toisaalta varojen välitykseen käytettävien keinojen moninaisuus, muodostavat haasteita riskilähtöisen torjuntamallin kansallisessa sovellettavuudessa. Näin ollen riskienhallinnassa tulisivat arvioida kriittisesti eri keinoihin liittyvää terrorismin rahoittamisen riskiä sekä tunnistaa uusiin menetelmiin ja välityskeinoihin liittyviä uhkia. (FATF 2019b, s. 2-4)

FATF on antanut useita ohjeistuksia riskiperusteisen torjunnan soveltamiseen koskien mahdollisia keinoja, joiden välityksellä terrorismin rahoittamista voi tapahtua. Ohjeistusta on annettu muun muassa kiinteistön kaupan parissa operoiville toimijoille (FATF 2008b), kirjanpitäjille ja tilintarkastajille (FATF 2008c), FinTech-sektorin kehittymisen myötä syntyneisiin uusiin maksunvälityspalveluihin liittyvään riskinhallintaan (FATF 2013a), virtuaalivaluuttojen parissa työskenteleville yrityksille ja yhteisöille (FATF 2015) sekä rahanvälityspalveluita tuottaville yrityksille. (FATF 2016).

Myös Suomessa on omaksuttu riskilähtöinen lähestymistapa osana rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa, sillä Suomen kansallinen lainsäädäntö asettaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisesta estämisestä annetun lain tavoitteiden nojalla selkeäksi lähtökohdaksi riskiperusteisen lähestymistavan. Sisäministeriön vastuulla on kansallisen terrorismin rahoittamisen riskiarvion laadinta. Lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä siihen liittyviä velvollisuuksia käsitellään tarkemmin kappaleessa 3.3. On kuitenkin syytä todeta jo tässä vaiheessa, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaiset velvoitteet koskevat merkittävimmiltä osin juuri yksityisen sektorin toimijoita 1 luvun 2 §:n perusteella.

Uusimmassa Suomea koskevassa maaraportissa FATF (2019a, s. 6-7) on arvioinut, että Suomen osalta suurin terrorismin rahoittamisen riski liittyy konfliktialueelle lähteneisiin vierastaistelijoihin, terroristisen toiminnan sympatisoijiin sekä vastaavasti konfliktialueelta palanneisiin vierastaistelijoihin. Terrorismin rahoittamiseen käytettävistä keinoista FATF on maininnut etenkin hawalat ja muut epäviralliset rahanvälityspalvelut, muut varainsiirrot sekä kansalais- ja muihin hyväntekeväisyysjärjestöihin liittyvän väärinkäytöksen mahdollisuuden. Toisaalta FATF:n mukaan Suomen terrorismin rahoituksen riskiä pienentää Suomessa käteisen rahan vähäisempi käyttö.

2.4 Torjuntaan osallistuvat tahot Suomessa

Terrorismin rahoituksen torjuntaan osallistuu useita tahoja niin julkiselta kuin yksityiseltä sektorilta. Tässä alakappaleessa esittelen kokonaiskuvan muodostamiseksi lyhyesti näitä tahoja. Yksinkertaisuuden vuoksi yksityisen sektorin toimijat ovat tässä kappaleessa sidottu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalaan kuuluviin toimijoihin, jotka muodostavat kokonaisuudessaan tämän kappaleen tarkoittaman yksityisen sektorin toimijat. Näiden kotimaisten torjuntatahojen lisäksi terrorismin rahoittamisen torjuntaan osallistuu myös useita kansainvälisiä toimijoita, joista merkittävimpänä on FATF.⁶

Poliisiviranomaiset

Keskusrikospoliisi on poliisin valtakunnallinen yksikkö, jonka tehtävänä on muun muassa terrorismirikosten esitutkinnan suorittaminen. Tämän lisäksi keskusrikospoliisi vastaa varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) mukaisista varojen jäädyttämisspäätöksistä. (Poliisi 2019a)

Keskusrikospoliisin alaisuudessa toimii rahanpesun selvittelykeskus, joka toimii Suomen FATF-yhteistyöviranomaisena. Rahanpesun selvittelykeskuksen päätehtäviin kuuluvat epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten tutkinta. Tämän lisäksi rahanpesun selvittelykeskus vastaa toimialaansa kuuluvien rikosten esitutkinnasta ja syyteharkintaan saattamisesta. Varsinaisten selvitys- ja esitutkintatehtävien lisäksi rahanpesun selvittelykeskus antaa koulutusta muille viranomaisille sekä yksityissektorin toimijoille, kuten pankeille ja muille rahoituslaitoksille. Rahanpesun selvittelykeskuksesta on annettu oma lakinsa (L rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017), jonka lisäksi keskuksen toimintaa ohjaa myös laki rahanpesun ja terrorismin estämisestä.

Vuonna 2018 Rahanpesun selvittelykeskus vastaanotti yhteensä 39 220 ilmoitusta rahanpesuun liittyvistä epäilyttävistä liiketoimista sekä 11 ilmoitusta terrorismin rahoittamiseen liittyvästä epäilystä. Vastaanotettujen ilmoitusten lisäksi Rahanpesun selvittelykeskus on luokitellut raportoimattoman määrän heille tehdyistä epäilyttäviä liiketoimia koskevista ilmoituksista sellaisiksi, joihin voi liittyä riski terrorismin rahoittamiselle. (Rahanpesun selvittely-

⁶ Muita merkittäviä kansainvälisiä toimijoita terrorismin vastaisessa taistelussa ovat muun muassa YK, Interpol ja Europol

keskus 2018, s. 19) Verrattuna vuoteen 2017, vuonna 2018 Rahanpesun selvittelykeskuskelle tehtyjen terrorismin rahoittamisepäilyihin liittyvien ilmoitusten määrä laski yhteensä 16 kappaleella vuoden 2017 28 ilmoituksesta. (Rahanpesun selvittelykeskus 2017, s. 15)

Suojelupoliisi on sisäministeriön alainen poliisiyksikkö, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa torjua valtioon kohdistuvia turvallisuusuhkia, vakoilua ja terrorismia. Suojelupoliisilla on Suomessa terrorismin torjunnan päävastuu, jonka lisäksi Suojelupoliisi osallistuu asiantuntijaroolissa terrorismirikoksia koskevaan esitutkintaan. (Kreus 2010, s. 128)

Poliisihallituksen rooli terrorismin rahoittamisen torjunnassa sijoittuu ennen kaikkea rahan-keräysten valvontaan ja ohjeistukseen, jonka lisäksi Poliisihallitus toimii Suomessa rahan-keräyslupia myöntävänä tahona silloin, kun haettava keräyslupa koskee laajempaa aluetta kuin yhden poliisilaitoksen piiriä. Yksittäisen poliisilaitoksen alueella toteutettaviin rahan-keräyksiin keräyslupaa myöntää kyseisen alueen poliisilaitos erillisestä hakemuksesta. (Poliisi 2019b)

Finanssivalvonta

Finanssivalvonta on valvontaviranomainen, jonka tehtävänä on valvoa pankkeja, vakuutus- ja eläkeyhtiöitä. Näiden lisäksi Finanssivalvonta valvoo myös rahastoyhtiöitä, pörssiä sekä sijoituspalveluyrityksiä. Valvontatehtävien lisäksi Finanssivalvonnan tehtäviin kuuluu edistää yleisen luottamuksen säilymistä finanssimarkkinoilla sekä oheistaa ja edistää hyvien menettelytapojen noudattamista. (Finanssivalvonta 2019)

Yksityisen sektorin toimijat

Yksityisellä sektorilla terrorismin rahoittamisen torjuntaan osallistuu lukuisia eri toimijoita. Kaiken kattavan listan laatiminen ei ole työn tarkoituksen kannalta mielekäästä, mutta suuntaa voidaan hakea laista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 1 luvun 2 §:stä, jota mukaillen yksityisen sektorin toimijoihin kuuluu lukuisia pankki- ja rahoitustoiminnan parissa työskenteleviä yrityksiä sekä muita toimijoita, jotka ovat päivittäin tekemisissä varojen ja niiden siirtojen kanssa.

Yksityisen sektorin toimijoilla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan kivijalka muodostuu KYC-doktriinin mukaan. KYC perustuu läpinäkyvyyteen: pankkien ja rahoituslaitosten on pystyttävä jäljittämään heidän kauttaan tehdyt rahasiirrot sillä tarkkuudella, että

jokainen siirto on mahdollista yksilöidä tunnistettuun asiakkaaseen. Muita merkittäviä yksityisen sektorin toimijoita koskevia velvollisuuksia on velvollisuus ilmoittaa epäilyttävistä tapahtumista siten kuin laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä säädetään.

3. AIHEESEEN LIITTYVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ

Kolmannessa kappaleessa esittelen terrorismin rahoitukseen ja sen torjuntatoimiin liittyvää keskeistä lainsäädäntöä. Ensimmäisessä alakappaleessa tarkastelu kohdistetaan terrorismin rahoittamisen taustalla vaikuttavaan lainsäädäntöön kansainvälisten sopimusten sekä EU-lainsäädännön tasolla. Toisessa alakappaleessa esitellään terrorismin rahoittamisen kriminalisointia Suomen rikoslain muodossa. Kappaleen viimeisessä alakappaleessa tarkastelunäkökulma ulotetaan muuhun kotimaiseen lainsäädäntöön, joka vaikuttaa torjuntatoimien ja riskinhallinnan taustalla.

3.1 Kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin oikeus terrorismilainsäädännön taustalla – lyhyt katsaus terrorismin rahoittamisen lainsäädännön kehitykseen

Terrorismin rahoittamisen osalta kansainvälisoikeudellinen sääntelylle on annettu huomattavaa painoarvoa. Itse asiassa, terrorismilainsäädäntö perustuu pitkälti kahteen merkittävää kansainvälisoikeudelliseen sopimukseen: YK:n vuonna 1999 solmittuun terrorismin rahoituksen vastaiseen yleissopimukseen (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism UN Doc. A/RES/54/110) sekä vuonna 2002 hyväksytyyn Euroopan neuvoston puitepäätökseen (2002/475/YOS). Näiden sopimusten mukaisesti myötä jäsenvaltioille asetettiin kriminalisointivelvoite koskien terrorismiin liittyviä rikoksia. (Portaankorva 2011, s. 41)

Sopimus Euroopan unionista (jatkossa SEUT) 34 artiklan 2 kappaleen b kohdan perusteella jäsenvaltiot olivat silloisten puitepäätösten nojalla velvoitettuja saattamaan voimaan puitepäätöksissä säädetyt velvoitteet, mutta kansallisilla viranomaisilla oli mahdollisuus valita puitepäätösten edellyttämien velvoitteiden keinojen sekä sisällön välillä.

Suomessa terrorismin rahoittamista koskeva lainsäädäntöä lähdettiin toteuttamaan YK:n yleissopimuksen myötä, jolloin Suomessa säädettiin silloinen RL 34:9 täyttämään YK:n yleissopimuksen 2 ja 4 artiklaan perustuva kriminalisointivelvoite kriminalisoimalla terrorismin rahoittaminen. Ensimmäisessä vaiheessa terrorismin rahoittamista koskeva rangaistussäädös sijoitettiin silloiseen yleisvaarallisia rikoksia koskevaan lukuun, jonka 9 §:ssä säädettiin terrorismin rahoittamisesta. (HE 43/2002 vp. s. 25)

YK:n yleissopimus vuodelta 1999 oli ensimmäinen terrorismin vastainen sopimus, jossa säädettiin nimenomaisesti terrorismin rahoittamisen kieltämisestä. Yleissopimuksen merkittävämpänä sisältönä pidetään terrorismin rahoittamisen kriminalisointivelvoitetta sopimuksen ratifioineille jäsenvaltioille. Muita sopimuksessa säädettyjä velvollisuuksia olivat muun muassa sopimusvaltioiden alueellista toimivaltaa sekä rikosta johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevat määräykset. (Oikeusministeriö 2013, s. 23) Vuoden 1999 YK:n yleissopimusta on arvosteltu muun muassa sen kyvyttömyydestä määritellä terrorismi, terroristiryhmä tai terrorismin rahoittaminen, jonka lisäksi kritiikkiä on esitetty muun muassa tahallisuuden löyhästä määritelmästä, joka voi joissakin jäsenvaltioissa johtaa terrorismirikoksista epäiltyjen oikeusturvan heikkenemiseen ja mahdollisesti epäreiluun kansallisen lain soveltamiseen. (Tofangsaz 2018, s. 58)

Toinen terrorismin rahoittamista koskeva merkittävä kansainvälinen terrorismin rahoittamista koskeva kansainvälinen lainsäädäntöinstrumentti oli vuonna 2002 tehty EU:n puitepäättös (2002/475/YOS) terrorismin torjumisesta. Puitepäätöksessä säädettiin niin terrorismirikoksen määritelmistä kuin asetettiin jäsenvaltioille kriminalisointivelvoite koskien terrorismirikoksia. Puitepäätöstä mukaillen terrorismi on rikollisuutta, ”*jonka tarkoituksena on pelotella vakavasti väestöä, pakottaa aiheuttomasti viranomaiset tai kansainvälinen järjestö johonkin tekoon tai pidättymään jostakin teosta taikka horjuttaa vakavasti jonkin maan tai kansainvälisen järjestön poliittisia, perustuslaillisia, taloudellisia tai sosiaalisia perusrakenteita tai tuhota ne.*” Määritelmä perustuu puitepäätöksen 1 artiklan 1 kappaleen kaksiosaiseen terrorismirikosten jaotteluun. (HE 188/2002 vp., s. 5)

Puitepäätöksen myötä terrorismirikoksia koskevaa lainsäädäntöä kehitettiin siten, että rikoslakiin (39/1889, jatkossa RL) otettiin uusi 34 a-luku, jossa säädettiin terrorismirikosten kriminalisoinnista. 34 a-luvun myötä myös terrorismin rahoittamista koskeva lainsäädäntö löysi nykyisen paikkansa luvun 5 §:ssä. Terrorismin rahoittamista koskevaa 5 § täsmennettiin verrattuna aikaisempaan, RL 34:9 mukaiseen terrorismin rahoittamista koskevaan pykälään, muun muassa viittaamalla 1 momentissa YK:n terrorisminvastaisen yleissopimuksen liitteessä mainittuihin yhdeksään kansainvälisiin yleissopimukseen sekä näiden lisäksi myös panttivangin ottamiseen ja kaappaukseen. Täten RL 34 luvun 5 §:n 1 momentin mukainen terrorismin rahoittaminen edellytti sitä, että varojen kerääminen tai antaminen suoraan tai välillisesti tulee kohdistua näihin terrorisminvastaisten yleissopimusten tarkoitamiin tekoihin. (HE 188/2002 vp., s. 55) Vastaava sääntelymalli on omaksuttu myös nykyisessä terrorismin rahoittamista koskevassa RL 34 a luvun 5 §:ssä.

Toisaalta Suomessa haluttiin kriminalisoida terrorismin rahoittamisena myös 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitettuihin rikoksiin liittyvä suora tai välillinen varojen kerääminen tai antaminen. Kriminalisointi päätettiin toteuttaa säätämällä 34 a luvun 5 §:ään myös 2 momentti, jossa yllä mainittu toiminta säädettiin rangaistavaksi myös terrorismin rahoittamisena. 2 momentin mukaisen terrorismin rahoittamisen taustalta on syytä huomata, että kriminalisointia pohdittaessa hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että YK:n terrorisminvastaisen yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen b-kohdassa – joka siis vallitsee terrorismin rahoittamisen kriminalisointien taustalla – ei vaadita siinä tarkoitetuille rikoksille vaatimusta siitä, että tekojen on oltava omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin valtiolle tai kansainväliselle järjestölle, mikä puolestaan on omaksuttu 1 §:n tarkoittamien terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten pohjalle. (HE 188/2002 vp., s. 56)

Vuosien 2007 ja 2012 tekemissään tarkastuksissa Suomi sai FATF:ltä palautetta terrorismilainsäädännön puutteellisuudesta (FATF 2007b; FATF 2013b). Suomessa terrorismirikosten osalta ei ollut kriminalisoitu muun muassa kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten, eikä terrorismin rahoittamista koskevassa 5 §:n 2 momentin mukaisessa kriminalisoinnissa ollut viittausta muun muassa terrorismirikoksen valmistelua koskevaan RL 34 a luvun 2 §:ään. Tämän seurauksena terrorismin rahoittamista koskevaan 5 §:n 2 momenttiin otettiin täsmennys, jonka mukaan terrorismin rahoittamisesta tuomitaan myös silloisen 34 a luvun 2-4 tai 4 a – c §:n mukaisten rikosten rahoittaminen.

Euroopan unionin oikeus on vaikuttanut rikoslain lisäksi myös muussa terrorismin rahoittamisen estämisestä koskevassa lainsäädännössä. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta, jäljempänä *neljäs rahanpesudirektiivi*, on yksi merkittävimmistä rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskeva EU-direktiivi. Neljännen rahanpesudirektiivin taustalla vallitsi FATF:n antamat suositukset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnaksi. Vastaavasti neljännen rahanpesudirektiivin taustalla vallitsee konsensus yhtäläistää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sekä korjata ja reagoida aikaisempaan EU-lainsäädäntöön liittyviä puutteita. Neljäs rahanpesudirektiivi annettiin 20. toukokuuta 2015, ja jäsenvaltioille asetettiin määräajaksi direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon 26. kesäkuuta 2017 asti. (HE 228/2016 vp., s. 6-7)

Direktiivin myötä jäsenvaltioille tuli velvollisuudeksi kansallisessa lainsäädännössä säätää niin asiakkaiden tuntemisvelvollisuudesta sekä viranomaisille tehtävästä ilmoitusvelvollisuudesta koskien rahanpesua ja terroristimin rahoittamista. Tämän lisäksi kansallisella tasolla oli varmistuttava sääntelyn parissa toimivien henkilöiden koulutuksesta ja tehostetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuus tilanteissa, jotka ovat riskiarvion perusteella suuren riskin tapahtumia. (HE 228/2016 vp.)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terroristimin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta, eli *viides rahanpesudirektiivi* annettiin 30 päivänä toukokuuta 2018. Viidennen rahanpesudirektiivin kansallisen toteutuksen myötä viranomaisten tiedonsaantioikeudet ovat kasvaneet sekä viranomaisten yhteistyö tiivistynyt niin rahanpesun kuin terroristimin rahoittamisen torjunnassa. Direktiivin myötä myös virtuaalivaluuttojen liikkeeseenlaskijat ja markkinapaikat saatettiin lainsäädännöllisen kontrollin piiriin. (HE 167/2018 vp.)

3.2 Terrorismin rahoittaminen rikoslaissa

Terrorismirikoksista säädetään Suomessa RL 34 a luvussa, joka kattaa rangaistussäädökset muun muassa terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista (1 §), terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta (2 §), terroristiryhmän johtamisesta (3 §), terroristiryhmän toiminnan edistämisestä (4 §), koulutuksen antamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten (4 a §), kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten (4 b §), värväyksestä terrorismirikoksen tekemiseen (4 c §), matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten (5 b §) sekä terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisestä (5 c §).

Itse terroristimin rahoittamista koskevat kaksi rangaistussäädöstä: terroristimin rahoittaminen, josta säädetään 34 a luvun 5 §:ssä sekä terroristiryhmän rahoittaminen, josta puolestaan säädetään 34 a luvun 5 a §:ssä. Esittelen seuraavissa alakappaleissa sekä terroristimin rahoittamista koskevaa 5 §:ää että terroristiryhmän rahoittamista sääntelevää 5 a §:ää. Kummassakin nimikkeessä on omat tunnusmerkistönsä, jolloin niiden käsittely erikseen omissa alakappaleissaan on välttämätöntä.

3.2.1 RL 34 a luvun 5 §:n mukainen terrorismin rahoittaminen

Terrorismin rahoittamisesta säädetään RL 34 a luvun 5 §:ssä, joka kuuluu näin:

”Joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan

1) panttivangin ottamista tai kaappausta,

2) sellaista tuhotyötä, törkeää tuhotyötä tai yleisvaarallisen rikoksen valmistelua, jota on pidettävä terrorististen pommi-iskujen torjumista koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 60/2002) tarkoitettuna rikoksena,

3) sellaista tuhotyötä, liikennetuhotyötä, törkeää tuhotyötä tai yleisvaarallisen rikoksen valmistelua, jota on pidettävä siviili-ilmailun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevassa yleissopimuksessa (SopS 56/1973), kansainväliseen siviili-ilmailuun käytettävillä lentoasemilla tapahtuvien laittomien väkivallantekojen ehkäisemistä koskevassa lisäpöytäkirjassa (SopS 43/1998), merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevassa yleissopimuksessa (SopS 11/1999) tai mannerjalustalla sijaitsevien kiinteiden lauttojen turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevassa pöytäkirjassa (SopS 44/2000) tarkoitettuna rikoksena,

4) sellaista ydinräjähdერიkosta, terveyden vaarantamista, törkeää terveyden vaarantamista, ydinenergian käyttörikosta tai muuta ydinaineeseen kohdistuvaa tai ydinainetta välineenä käyttäen tehtyä rangaistavaksi säädettyä tekoa, jota on pidettävä ydinaineiden turvajärjestelyjä koskevista toimista tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 72/1989) tarkoitettuna rikoksena, tai

5) murhaa, tappoa, surmaa, törkeää pahoinpitelyä, vapaudenriistoa, törkeää vapaudenriistoa, törkeää ihmiskauppaa, panttivangin ottamista tai törkeää julkisrauhan rikkomista tai niillä uhkaamista, kun teko kohdistuu henkilöön, jota tarkoitetaan kansainvälistä suojelua nauttavia henkilöitä vastaan, mukaan lukien diplomaattiset edustajat, kohdistuvien rikosten ehkäisemistä ja rankaisemista koskevassa yleissopimuksessa (SopS 63/1978)

on tuomittava terrorismin rahoittamisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksaksi vuodeksi.

Terrorismin rahoittamisesta tuomitaan myös se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5 b tai 5 c §:ssä tarkoitettua rikosta.

Yritys on rangaistava.

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta, jos teko on rangaistava 1 momentin 1–5 kohdassa tarkoitettuna rikoksena tai sellaisen yrityksenä tai osallisuutena sellaiseen rikokseen taikka 1, 2 tai 4 b §:n mukaan tai teosta säädetään muualla laissa ankarampi rangaistus.”

Terrorismin rahoittamisen kannalta on syytä huomata, että erikseen on säädetty teon rangaistavuudesta niin varojen suorana antamisena tai keräämisenä, mutta myös välillisesti tapahtuvana toimintana. (HE 43/2002 vp., s. 27) Terrorismin rahoittaminen on rangaistavissa ainoastaan tahallisenä tekona. Tahallisuuteen liittyvään arviointiin voidaan hakea tukea terroristiryhmän toimintaan osallistumiseen liittyvästä tahallisuuden asteesta, sillä lain esitöissä on nimenomaan todettu terroristiryhmän toimintaan osallistumiseen liittyvän edistämisen käsitteen osalta edellytettävän tahallisuuden kvalifioitua astetta. (HE 188/2002 vp., s. 51) Tahallisuuden asteen tarkempi tarkastelu ei ole työn rajausten kannalta oleellista.

Terrorismin rahoittamisen rangaistavuus ei edellytä sitä, että kerätyillä tai annetuilla varoilla tarvitsee olla suora yhteys tiettyyn terroristiseen tekoon, vaan rangaistusvastuun täyttymisen kannalta on merkittävää tekijän tarkoitus ja tietoisuus. Tunnuksmerkistön täytyminen ei täten edellytä sitä, että rahoitettava terrorismirikos olisi yksityiskohtaisesti sidottu esimerkiksi tekoajan tai -paikan suhteen, vaan rangaistavuuden oikeutus perustetaan tekijän tietoisuuden kautta, jolloin kriminalisoinnilla voidaan puuttua tiettyssä tarkoituksessa tehtyyn rahoittamiseen ilman tarvetta osoittaa varojen käyttämistä johonkin tiettyyn, ajalta ja paikaltaan tarkkarajaisesti määritettyyn terrorismirikokseen. (HE 18/2014 vp., s. 29) Kuitenkin on syytä huomata, että terrorismin rahoittamisena ei rangaista esimerkiksi humanitaariseen keräykseen osallistumista, mikäli rahoittajalta puuttuu tarkoitus ja tietoisuus siitä, että varat käytetään terroristiseen tarkoitukseen. (HE 43/2002 vp., s. 32)

Jotta voidaan arvioida terrorismin rahoittamisen rangaistusvastuun edellytysten täyttymistä, on syytä kiinnittää huomiota myös tekijän terroristisen tarkoituksen käsitteeseen. Terroristinen tarkoitus on määritelty 6 §:n 1 momentissa, jonka mukaan tekijällä on terroristinen tarkoitus, mikäli hänen tarkoituksenaan on:

”1) aiheuttaa vakavaa pelkoa väestön keskuudessa;

2) pakottaa oikeudettomasti jonkin valtion hallitus tai muu viranomainen taikka kansainvälinen järjestö tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin;

3) oikeudettomasti kumota jonkin valtion valtiosääntö tai muuttaa sitä tai horjuttaa vakavasti valtion oikeusjärjestystä taikka aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa valtiontaloudelle tai valtion yhteiskunnallisille perusrakenteille; tai

4) aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa kansainvälisen järjestön taloudelle tai sellaisen järjestön muille perusrakenteille.”

Kyseinen terroristisen tarkoituksen määritelmä pohjautuu puitepäätöksen 1 artiklan 1 kappaleeseen, mutta kohdissa 1-4 on elementtejä sekä puitepäätösestä että YK:n terrorismin rahoituksen vastaisesta yleissopimuksesta. Määritelmä on merkittävä myös terrorismin rahoittamisen kannalta, sillä 2 momentin mukainen terrorismin rahoittaminen – jossa siis viitataan 34a luvun 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5 b tai 5 c §:n tarkoittamien rikosten rahoittamiseen – edellyttää täten sitä, että kyseisten rikosten tekijällä on oltava terroristinen tarkoitus. Toisaalta ko. tekojen rangaistavuus edellyttää terroristisen tarkoituksen lisäksi myös puitepäätöksen mukaisen *olla omiaan* –edellytyksen täyttymistä, eli terroristisen tarkoituksen lisäksi teon on oltava sellainen, että se on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin valtiolle tai kansainväliselle järjestölle.

Terrorismin rahoittamisen rangaistusasteikko – joka siis on neljästä kuukaudesta kahdeksaan vuoteen – perustuu vuoden 2002 puitepäätökseen (HE 18/2014 vp., s. 30). Itsessään terrorismin rahoittamisen maksimirangaistusta voidaan pitää jokseenkin ankarana, sillä terrorismin rahoittamisesta voidaan tuomita ankarampia vankeusrangaistuksia kuin esimerkiksi 2 §:n mukaisesta terroristisesta tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta, jossa rangaistusasteikko vaihtelee sakon ja kolmen vuoden välillä.

Toisaalta hallituksen esityksessä (HE 18/2014 vp., s. 30) todetaan, että terrorismin rahoittamiseen liittyvän rangaistusasteikon soveltamisessa maksimirangaistuksen lähtökohdaksi tulisi ottaa varsinaisen rahoitettavan teon maksimirangaistus. Vastaavaa käytäntöä voidaan soveltaa myös minimirangaistuksen osalta, sillä perusteluissa on erikseen todettu mahdollisuus soveltaa rangaistusasteikon lieventämisperusteita tilanteessa, jossa oikeudenmukainen seuraamus terrorismin rahoittamisesta olisi neljän kuukauden vankeusrangaistuksen alittava vankeus- tai sakkorangaistus. Oikeudenmukaista seuraamusta pohdittaessa harkintaan tulee ottaa niin rahoitettavan rikoksen vakavuus ja sen tekemisen todennäköisyys, kuin myös tekijän käsitys rahoituksen vaikutuksesta itse rahoitettavaan rikokseen.

Terrorismin rahoittamiseen liittyvään osallisuusoppiin liittyvään problematiikkaan on otettu kantaa hallituksen esityksessä (HE 188/2002 vp., s. 56), jossa todetaan 5 §:n 5 momentin mukaiseen toissijaisuuslausekkeen viitaten, että terrorismin rahoittaminen voi tulla rangaistavaksi myös rikoskumppanuutena, mikäli itse rahoittaminen muodostaa riittävän olennaisen osan varsinaisen pääteon tekemisestä. Kuten tahallisuuden asteen, osallisuusopin problematiikkaan liittyvän tarkemman käsittelyn arviointi ei ole työn rajausten kannalta relevanttia.

3.2.2 RL 34 a luvun 5 a §:n mukainen terroristiryhmän rahoittaminen

Terroristiryhmän rahoittamista - jota myös voidaan kutsua myös terrorismin yleisrahoittamiseksi - ei ollut Suomen lainsäädännössä kriminalisoitu ennen vuotta 2015. FATF on Suomea koskevassa vuoden 2007 tarkastuksessaan kiinnittänyt huomiota silloiseen lainsäädäntöön, jossa terroristiryhmän rahoittamista ei ollut kriminalisoitu. (FATF 2007b) Vastavaan on kiinnitetty huomiota myös terrorismityöryhmän mietinnössä, jonka mukaan puitepäätöksen 2 artiklan 2 kappaleen mukaisen terroristiryhmän toiminnan rahoittamista koskeva kriminalisointivelvoitteen täyttyminen on Suomen osalta ollut epäselvää. (Oikeusministeriö 2013, s. 48-49) Oikeustilan muuttamiseksi Suomessa esitettiin terrorismilainsäädännön muuttamista siten, että lakiin otetaan erillinen säädös terroristiryhmän rahoittamisesta. (HE 18/2014 vp.) Terroristiryhmän rahoittamista koskeva 5 a §:n mukainen kriminalisointi astui voimaan vuonna 2015.

Terroristiryhmän rahoittamisesta tuomitaan se, *”joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle terroristiryhmälle tietoisena ryhmän luonteesta ter-*

roristiryhmänä”. Terroristiryhmän rahoittamisesta säädetty rangaistusasteikko vaihtelee sakkon ja enintään kolmen vuoden vankeuden välillä. Kuten terrorismin rahoittamisessa, myös terroristiryhmän rahoittamisessa yritys on säädetty rangaistavaksi.

3 momentin nojalla on huomioitava, että teko ei ole rangaistavissa terroristiryhmän rahoittamisena, jos teko on rangaistava 5 §:n tai 46 luvun 1–3 §:n mukaan tai teosta säädetään muualla laissa yhtä ankara tai ankarampi rangaistus.

Terroristiryhmän rahoittamista koskevassa sääntelyssä rahoittamisen kohteena ei ole rikoslain 34 a luvussa tarkoitettu terrorismirikos, vaan sen sijaan luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu terroristiryhmä. Täten terroristiryhmän rahoittamisen syyksilukeminen ei edellytä sitä, että varat olisi annettu tai kerätty jonkin terrorismirikoksen tekemistä varten, vaan rangaistusvastuun syntymiseksi riittää varojen kerääminen tai antaminen 6 §:n 2 momentin tarkoittamalla terroristiryhmälle. Varojen keräämisen osalta hallituksen esityksessä todetaan, että kerääjän tulee olla etukäteen päättänyt siitä, että hän kerää varoja juuri terroristiryhmälle ja että kerätyt varat päätyvät ryhmän haltuun. Kerääjän ja varojen toimittajan ei tarvitse olla sama henkilö. (HE 18/2014 vp., s. 32)

Rikoslaissa terroristiryhmäksi määritellään *”vähintään kolmen henkilön muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää rakenteeltaan jäsentynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen 1 tai 1 a §:ssä tarkoitettuja rikoksia.”* (RL 34 a:6.2)

Terroristiryhmän rahoittamisen tunnusmerkistön täyttymiseen on kaksi toisilleen vaihtoehtoista tapaa riippuen siitä, onko kyse varojen antamisesta vai keräämisestä. Tilanteessa, jossa tekijä luovuttaa varoja terroristiryhmän haltuun, on tunnusmerkistö täytynyt silloin, kun terroristiryhmä on saanut varat haltuunsa. Puolestaan varojen keräämistilanteessa tunnusmerkistö täyttyy, kun kerääjä on saanut varat haltuunsa ja hänen tarkoituksensa on toimittaa rahat terroristiryhmälle. Toisaalta terroristiryhmän rahoittamisen rangaistussäädös asettaa rahoittajalle korotetun tahallisuusvaatimuksen suhteessa terroristiryhmän käsitteeseen. Jotta teko olisi terroristiryhmän rahoittamisena rangaistavaa, tulee tekijän pitää varmana sitä, että varojen saajana on juuri 6 §:n 2 momentin tarkoittaman terroristiryhmä. (HE 18/2014 vp., s. 32)

3.3 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeva lainsäädäntö

Laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä säädetään toimenpiteistä ja velvollisuuksista, joiden avulla pyritään estämään rahanpesua ja terrorismin rahoittamista, edistetään keinoja terrorismin rahoittamisen paljastamiseen ja selvittämiseen sekä tehostamaan rikoshyödyn jäljittämistä. (1 §). Lain soveltamisala kattaa laaja-alaisesti liike-elämässä toimivia yhteisöjä ja elinkeinonharjoittajia.

L rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä velvoittaa sisäministeriön tekemään kansallisen terrorismin rahoittamisen riskiarvion. Riskiarviossa on tunnistettava ja arvioitava Suomen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä sekä huomioitava Euroopan komission laatima Euroopan unionin laajuinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio. Toisaalta 2 luvun perusteella asetetaan vastaava velvollisuus laatia riskiarvio myös valvontaviranomaisille sekä ilmoitusvelvollisille.

Lain 3 luvussa säädetään asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta. Lainsäädännöllisellä tasolla asiakkaan tuntemisvelvollisuus kattaa asiakkaan tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen (2 §), velvollisuuden asiakkaan tuntemistietojen keräämiseen ja säilyttämiseen sekä muita asiakkaan tuntemisvelvollisuuden yksityiskohtaisia ulottuvuuksia.

L rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä mahdollistaa yksinkertaistetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden soveltamisen tilanteissa, joissa riskiarvion perusteella asiakkaan liiketoimeen tai asiakassuhteeseen liittyy vain *vähäinen* terrorismin rahoittamisen riski. (3:8). Vastaavasti tehostettu tuntemisvelvollisuus koskee tilanteita, joissa riskiarvion perusteella riski terrorismin rahoittamiseen on *tavanomaista suurempi*. (3:10) Virtuaalivaluuttoja ja FinTech-palveluita koskeva asiakkaan tuntemisvelvollisuus on lain 3 luvun 9 §:ssä.

Terrorismin rahoittamisen torjunnan kannalta merkittävä on lain 4 luku, jossa säädetään niin ilmoitusvelvollisuudesta, salassapitovelvollisuudesta sekä liiketoimen keskeyttämisestä, eli varojen jäädyttämisestä. Luvussa säädetään velvollisuudesta ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävistä liiketoimista tai muista toimista, jotka voivat viitata terrorismin rahoittamiseen. Vastaavasti ilmoitusvelvollisella on keskeyttämis- ja kieltäytymisvelvollisuus sellaisia liiketoimia kohtaan, jotka ovat joko epäilyttäviä tai niiden voidaan epäillä liittyvän terrorismin rahoittamiseen tai sen yritykseen (4:5).

4 luvussa säädetyt velvollisuudet ovat ennen kaikkea pakottavaa lainsäädäntöä, eli ilmoitusvelvollisella ei juuri ole harkinnanvaraa tilanteissa, joissa riskiarvion perusteella toiminta ylittää ilmoitusvelvollisuuden. Tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollisuus on laiminlyöty riittävän vakavalla menettelyllä, on valvontaviranomaisella oikeus määrätä ilmoitusvelvolliselle hallinnollinen seuraamus velvoitteiden laiminlyönnistä. Hallinnollisia seuraamuksia ovat rike-maksu, julkinen varoitus tai seuraamusmaksu riippuen moitittavasti menetelleen yhtiömuodosta tai moitittavasta menettelytavasta.

Laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi

Lailla varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013) toteutetaan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston hyväksymässä päätöslauselmassa 1373 (2001) YK:n jäsenvaltiolle asetettujen velvoitteiden täytäntöön panemiseksi edellytetyt toimet. Lain tarkoituksena on estää terrorismin rahoittamista haittaamalla varojen päätymistä, luovuttamista tai käyttämistä terroristiseen tarkoitukseen. (HE 61/2012 vp., s. 1-3)

Lain perusteella toimivaltaisilla viranomaisilla on edellytysten täytyessä oikeus estää varojen liikkuminen, siirtäminen, muuntaminen, käyttäminen ja muunlainen käsitteleminen. Käytännössä varojen jäädyttämiselle tarkoitetaan toimia, joiden nojalla voidaan jäädyttää terroristiseen toimintaan osallistuvien henkilöiden, yhteisöjen ja ryhmien varat. Varojen jäädyttäminen edellyttää aina vaihtoehtoisesti joko tuomiota RL 34 luvun mukaisista terrorismirikoksista, syytteen nostamista vastaavista rikoksista tai esitutinnan aloittamista terrorismirikoksista. (HE 61/2012 vp., s. 1-3)

Laki virtuaalivaluutan tarjoajista

Laki virtuaalivaluuttojen tarjoajista astui voimaan 1.5.2019. Virtuaalivaluuttojen sääntelyn tarve perustuu *viidenteen rahanpesudirektiiviin*, jonka soveltamisalaan kuuluvat palveluntarjoajat, jotka tarjoavat muun muassa virtuaalivaluuttojen vaihtopalveluita tai lompakkopalveluita. Direktiivin perusteella jäsenvaltiot ovat velvollisia rekisteröimään virtuaalivaluuttojen vaihtopalveluita ja lompakkopalveluita tarjoavat palveluntarjoajat. Laissa vahvistetaan virtuaalivaluuttojen asema valuuttana, joka ei ole viranomaisten liikkeeseen laskema ja näin ollen laillinen valuutta siten, että velkoja olisi velvoitettu ottamaan se vastaan maksun väli-neenä. (HE 167/2018 vp., s. 84)

Lakia sovelletaan virtuaalivaluutan tarjoajien harjoittamaan liiketoimintaan (1 §). Finanssivalvonta on Suomessa taho, joka valvoo virtuaalivaluuttojen tarjoajista annetun lain määräysten ja säännösten noudattamista. (3§). 13 §:n perusteella virtuaalivaluuttoja tarjoavan palvelun tarjoajan on noudatettava asiakkaan tuntemisvelvollisuutta sekä arvioitava asiakassuhteiden hoitamisesta syntyvää riskiä.

Lain 15 §:ssä säädetään Finanssivalvonnan oikeudesta kieltää virtuaalivaluutan tarjoaminen ilman asianmukaisesti suoritettua rekisteröintiä. Hallituksen esityksessä (HE 167/2018 vp., s. 90-91) todetaan, että kieltö kohdistetaan ensisijaisesti yhteisöön tai elinkeinonharjoittajaan, joka toimii palveluntarjoajana. Poikkeuksellisesti kieltö voidaan ulottaa myös toimintaa harjoittavan palveluksessa olevaan henkilöön. Vastaavasti Finanssivalvonnalla on oikeus asettaa uhkasakko tai varoitus, mikäli kieltotoimenpiteet eivät ole olleet riittäviä. Lain soveltamisalan osalta on syytä huomata, että 19 §:n mukaisen siirtymäsäännöksen perusteella rekisteröintiä määräävä määräaika on 1. marraskuuta 2019, johon mennessä palveluntarjoajien on tullut saattaa rekisteröintivelvoite loppuun.

4. KIRJALLISUUSKATSAUS TERRORISMIN RAHOITTAMISEEN

Terrorismin rahoittamista on tutkittu kansainvälisesti melko paljon. Kuitenkin on huomattava, ettei suomalaista tutkimusta terrorismin rahoittamisesta, sen kokoluokasta tai ilmiöstä sinänsä ole juurikaan tehty. Tältä osin tässä tutkielmassa korostuu kansainvälisten tutkimusten sekä kirjallisuuden merkitys. Toisaalta, koska terrorismin rahoittaminen mielletään kansainväliseksi ilmiöksi, on myös lähdemateriaalin painottuminen kansainvälisiin tutkimuksiin perusteltua. Kansainvälisten tutkimusten osalta on kuitenkin syytä huomata tutkimustulosten soveltamiseen liittyvät rajoitteet perustuen etenkin eroavaisuuksiin kansallisessa lainsäädännössä ja torjuntaan osallistuvissa toimijoissa.

Kirjallisuuskatsauksen ja lähdemateriaalin osalta materiaalia on etsitty etenkin yliopistojen yhteisestä Helka-tietokannasta. Materiaalia haettiin tyypillisillä hakusanoilla kuten ”financing terrorism”, ”terrorism financing” ja ”terrorist financing”. Kyseisillä hakusanoilla haettaessa löytyi yli 10 000 artikkelia, joissa esiintyy jokin yllä mainituista hakusanoista. Kuriositeettina totean, että myös artikkelitasolla rahanpesu ja terrorismin torjunta esiintyivät usein yhdessä, jolloin lähes poikkeuksetta käsitteitä vähintäänkin sivuttiin aiheeseen liittyvissä artikkeleissa.

Lähdemateriaalin osalta olen kiinnittänyt huomiota lähteiden luotettavuuteen valitsemalla lähdemateriaaliksi artikkeleita, jotka ovat vertaisarvioituja ja julkaistu kansainvälisissä julkaisuissa. Merkittävän hyödylliseksi julkaisuksi huomasin *Journal of Money Laundering Control* –nimisen lehden, joka on nimensä mukaisesti erikoistunut käsittelemään juuri rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan liittyviä aihealueita. Julkaisujen lisäksi olen kelpuuttanut tutkielman lähteiksi myös FATF:n raportteja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta sekä aiheeseen liittyvää kirjallisuutta. Koska terrorismin rahoittaminen on dynaaminen ilmiö, olen painottanut lähdemateriaalissa mahdollisuuksien mukaan uusimpia, vuosien 2010 ja 2019 välillä julkaistuja artikkeleita.

4.1 Keinovalikoiman valinnasta

Terrorismin rahoittamisen osalta tutkimus perinteisesti ollut painottunutta itse varojen alkuperään, jolloin itse toimintatavoista on kirjoitettu huomattavasti vähemmän. (Teichmann 2019a, s. 3) Käytännössä terrorismin rahoittamista koskevan aikaisemman tutkimuksen lähtökohtana on ollut tutkia varojen alkuperää kaksiportaisen jaottelun avulla, jolloin varojen

alkuperä voidaan jakaa laillisista lähteistä oleviin varoihin ja varoihin, joiden taustalla on ollut rikollista toimintaa. (FATF 2018, s. 16.; FATF 2008a s.7) Tutkimuksissa on huomattu, että terrorismin rahoittamiseen käytettyjen varojen alkuperä voi olla mitä vain: varat voivat olla lähtöisin muun muassa rikoshyödyistä, kuten kidnappauksista (Simser 2011), laittomasta taidekaupasta (Duhaim 2015), petoksista (Perri & Brody 2011) tai toisaalta aivan laillista alkuperää olevista lähteistä, kuten varankeräyksistä ja muista lahjoituksista sekä avustuksista. (FATF 2018). Koska alkuperään perustuvat luokittelussa vain mielikuvitus on rajoituksena, on tarkastelu syytä ulottaa työn rajauksia noudattaen varojen välitykseen käytettyihin keinoihin, sillä varojen välittäminen on välttämätön edellytys itse terrori-iskun toteutuksen kannalta kappaleessa 2.2 esitetyn kuvan 2 mukaisesti. Toisaalta on syytä huomata, että esimerkiksi hyväntekeväisyysjärjestöihin liittyvässä terrorismin rahoittamisen riskissä on piirteitä sekä keino- että alkuperäperusteisesta luokittelusta.

Tässä tutkielmassa terrorismin rahoittamista lähestytään tutkielman rajauksia noudattaen tarkastelemalla varojen siirtämiseen käytettäviä keinoja ja näihin liittyviä riskejä. Terrorismin rahoittamisen lähtökohtaa voidaan lähteä arvioimaan muun muassa käänteisesti miettimällä niitä ominaisuuksia, joita terrorismin rahoittamiseen käytetystä keinolta vaaditaan suhteessa tavoitteeseen: valitseeko terrorismin rahoittamista pohtiva taho tai henkilö esimerkiksi käteisen rahan kuljettamisen, siirtääkö hän varat virtuaalivaluuttoja käyttäen vaiko hawala-järjestelmää hyödyntäen. Kun toimintaan osallistuvilla tahoilla on valittavinaan lukuisia erilaisia keinoja, joilla on puolestaan omat yksittäiset ominaisuutensa, perustuu lopulta valittu varojen välityskeino kuhunkin tilanteeseen sopivasta kokonaisarviosta. Näitä kokonaisarvioon vaikuttavia yksittäisiä attribuutteja ovat rahoituksen suuruus, toimintaan liittyvä riski, keinon soveltuvuus tarkoitukseen, keinon helppous, toiminnasta aiheutuvat kulut sekä toiminnan nopeus. (Freeman & Ruehsen 2013, s. 5-6) Muita vaihtoehtoisia tapoja jäsentää eri keinoihin liittyviä riskejä voidaan mallintaa esimerkiksi Whiskerin ja Lokananin (2019, s. 162-165) tapaan anonymiteetin, jäljitettävyyden, valvontaan liittyvien puutteiden sekä toiminnan nopeuden kautta.

Toisaalta eri keinoja yhdistelemällä on tutkimusten perusteella havaittu olleen vaikutus etenkin terrorismin rahoitukseen välitettyjen varojen määrään, sillä useampaa eri tekniikkaa hyödyntäen on mahdollistettu suurempien summien välittäminen terroristiseen tarkoitukseen. Vastaavasti yksittäisiä keinoja arvioitaessa toiminnan anonymiteetillä on havaittu olleen positiivinen korrelaatio suhteessa korkeariskisempiin vaihtoehtoihin – joskaan tätä ei voida pitää yllättävänä. (Maitland Irwin ym. 2012)

Keinovalikoiman tunteminen mahdollistaa terrorismin rahoituksen torjuntaan osallistuville toimijoille kokonaisvaltaisen käsityksen eri keinoihin liittyvistä riskeistä osana torjuntaa. Tutustuttaessa terrorismin rahoittamiseen käytettäviin keinoihin on kuitenkin syytä pitää mielessä, että nyt esiteltävät keinot eivät ole tyhjentävä lista terrorismin rahoittamiseen käytettävistä keinoista.

4.2 Käteinen raha ja kuriiritoiminta

Käteinen raha on perinteinen ja laajasti käytetty maksuväline, joka on todennäköisesti vanhin ja myös yksinkertaisin keino kuljettaa varoja paikasta toiseen. (Passas 2003, s. 30) Tutkimusten perusteella käteistä rahaa on käytetty lukuisissa terrori-iskuissa, ja muun muassa ennen vuoden 2001 WTC-iskuja iskuihin käytettyjä varoja kuljetettiin käteisenä ulkomailta Yhdysvaltoihin. (Freeman & Ruehsen 2013, s. 8; Cassella 2004) Tutkimusten perusteella myös ISIL:n toiminnassa rahakuriireita on hyödynnetty rahoittaessa järjestön toimintaa. (Normark & Ranstorp 2015) Käteinen raha voikin muodostaa varteenotettavan ja merkittävän riskin terrorismin rahoittamiselle. (Jukarainen & Muttilainen 2015, s. 106)

Käteisen rahan kuljettaminen on - verrattuna esimerkiksi tilisiirtoihin tai epävirallisiin rahanvälityspalveluihin nähden - huomattavasti hitaampaa ja edellyttää toimintaan osallistuvilta luottamusta, sillä itse varat ovat kuljetuksen aikana toisen, usein ulkopuolisen kuriirin, hallussa. Kun käteisen kuljettaminen edellyttää aina matkustamista ja sitä, että varat luovutetaan fyysisesti kuljettajan haltuun, edellyttää käteisen rahan kuljettaminen usein huolellista suunnittelua, jolloin muut vaihtoehtoiset keinot varojen siirtämiseen voivat olla nykypäivänä houkuttelevampia. (Freeman & Ruehsen 2013, s. 8-10)

Käteisen rahan muodostama terrorismin rahoittamisen uhka liittyy ennen kaikkea käteisen vaikeaan jäljitettävyyteen. Vaikka yllä mainitun mukaisesti käteisen siirtäminen paikasta toiseen vaatii enemmän aikaa kuin muut vaihtoehtoiset tavat, on käteisen käyttöä erittäin vaikea valvoa etenkin sen jälkeen, kun varat ovat päätyneet kuriirin haltuun. Käteiseen liittyvää terrorismin rahoittamisen riskiä voi lisätä virallisen pankkisektorin valvonnan ja tietoisuuden kohdistuminen etenkin tilisiirtoihin, jolloin on mahdollista, että varoja pyritään siirtämään valvonnan ulkopuolelle esimerkiksi käteisen rahan muodossa. (Freeman & Ruehsen 2013, s. 8-10) Toisaalta käteinen raha vaikuttaa myös usean muun varojen välitystavan taustalla:

terrorismin rahoittamisessa on mahdollista, että varat esimerkiksi ensin nostetaan käteisenä, kuljetaan välikäden toimesta toiseen maahan, jossa käteinen raha siirretään muita välityskeinoja käyttäen varsinaiseen kohdemaahan. (Cassella 2004)

4.3 Tilisiirrot ja rahavälityspalvelut

Terrorismin rahoittamisen yksi helpoimmista keinoista on varojen välittäminen tavallisten maksupalveluiden, kuten tilisiirtojen, kautta. Esimerkiksi vuoden 2001 WTC-iskujen osalta iskun tekijöille siirrettiin varoja tilisiirtein. (Gup 2007, s. 44; Cassella 2004) Vastaavasti tilisiirtoja ja rahavälityspalveluita on käytetty ISIL:n ja konfliktimatkailevan sekä vierastaistelijoitten rahoittamisessa. (Normark & Ranstorp 2015) Lainsäädännön kehittyminen ja parantuneet valvontatoimet ovat vahvistaneet virallisilla rahoitusmarkkinoilla toimivien toimijoiden tietoisuutta terrorismin rahoittamiseen liittyvästä riskistä, jolloin virallisen pankkijärjestelmään kohdistuva terrorismin rahoittamisen riski on vähintäänkin länsimaissa pienentynyt. (Freeman & Ruehsen 2013)

Tilisiirtojen hyödynnettävyys terrorismin rahoittamisessa pohjautuu järjestelmän helppouteen ja nopeuteen. Kansainvälisten pankkitunnistuskodifikaatioiden, kuten SWIFT:n, myötä tilisiirtojen luotettavuus ja jäljitettävyys ovat parantuneet, mutta toisaalta tilisiirtojen volyyymi on niin huomattava, että sen ennakoiva valvonta on hankalaa etenkin huomioiden globaalit vaihtelevuudet eri maiden kyvyssä tunnistaa ja reagoida tilisiirtojen tuottamiin herätteisiin. (FATF 2004)

Tilisiirtoihin kohdistuvat terrorismin rahoittamisen riskit voivat liittyä myös kierrättämisenä tunnettuun ilmiöön. Kierrättämisellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yksittäistä tilisiirtoa kierrätetään usean välikäden, instituution ja mahdollisesti myös maan kautta tarkoituksenaan häivyttää sen alkuperäinen lähettäjä ja tarkoitus. (Teichmann 2019c) FATF:n antaman – jokseenkin vanhan – arvion mukaan yksittäiset terrorismin rahoittamiseen tehtävät siirrot voivat vaihdella 25 ja 500 dollarin välillä. Kun terrorismin rahoittaminen ei välttämättä edellytä suurten rahavarojen välittämistä, on tilisiirtojen tekeminen yksinkertaista. Kun tilisiirtoina siirretyt varat pysyvät pieninä, eivät ne välttämättä aiheuta rahoituslaitosten valvonnassa toimenpiteitä etenkin silloin, kun valvontaa suorittavilla toimijoilla ei ole riittävää ennakkotietoa tai indikaattoreita, jotka reagoisivat epäilyttäviin siirtoihin. (FATF 2004)

Tilisiirtojen houkuttelevuutta terrorismin rahoittamisessa on heikentänyt teknologian ja valvonnan kehitys. Tilisiirtojen jäljitettävyyys yhdistettynä muiden vaihtoehtojen ja paremman anonymiteetin varmistamiin tapoihin on luonut useita vaihtoehtoisia keinoja terrorismin rahoittamiselle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö virallisen pankkijärjestelmän hyödynnettävyys terrorismin rahoittamisessa olisi kokonaan kadonnut. Teichmann (2019c) tutki pankkijärjestelmiin liittyviä terrorismin rahoittamisen uhkia ja totesi, että parantuneesta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta huolimatta pankkijärjestelmää voidaan hyödyntää etenkin silloin, kun siirtoja tehdään konfliktialueiden maihin, joissa viranomaiskontrolli ja valvonta ovat heikkoja. Siirroissa voidaan hyödyntää myös välikäsiä tai henkilöitä, jotka toimivat toisten puolesta. Vastaaviin lopputuloksiin päätyivät myös Freeman ja Ruehsen (2013). Toisaalta Teichmann totesi myös pankkien valvontaan liittyviä puutteita, sillä pankkien esittää panostaneen enemmän rahanpesun torjuntatoimiin, jolloin terrorismin rahoittamisen torjunta on voinut jäädä vähemmälle huomiolle.

4.4 Epäviralliset rahanvälityspalvelut

Epävirallisilla rahanvälityspalveluilla (IVTS, informal value transfer system) tarkoitetaan maksupalveluita, joissa varoja siirretään henkilöiltä toisille käyttäen tarkoitusta varten erikseen perustettuja välittäjiä hyödyntäen. Tunnetuimpia epävirallisia rahanvälityspalveluita on hawala, joka on ollut yksi keskeisimmistä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen käytetyistä vaihtoehtoisista keinoista. Hawalat ja muut epäviralliset maksunvälityspalvelut ovat verraten anonyymejä sekä joustavia, jolloin niihin kohdistuu korostunut terrorismin rahoittamisen riski. Kuten englanninkielinen lyhenne IVTS antaa olettaa, on näille palveluille ominaista myös niiden osittainen toiminta virallisten rahoitusmarkkinoiden ja näin ollen myös virallisen sääntelyn ja valvonnan ulkopuolella. Epävirallisille rahoituksenvälityspalveluille onkin oleellista toimintaan osallistuvien keskinäinen luottamus. (Gup 2007, s. 59-60; 65)

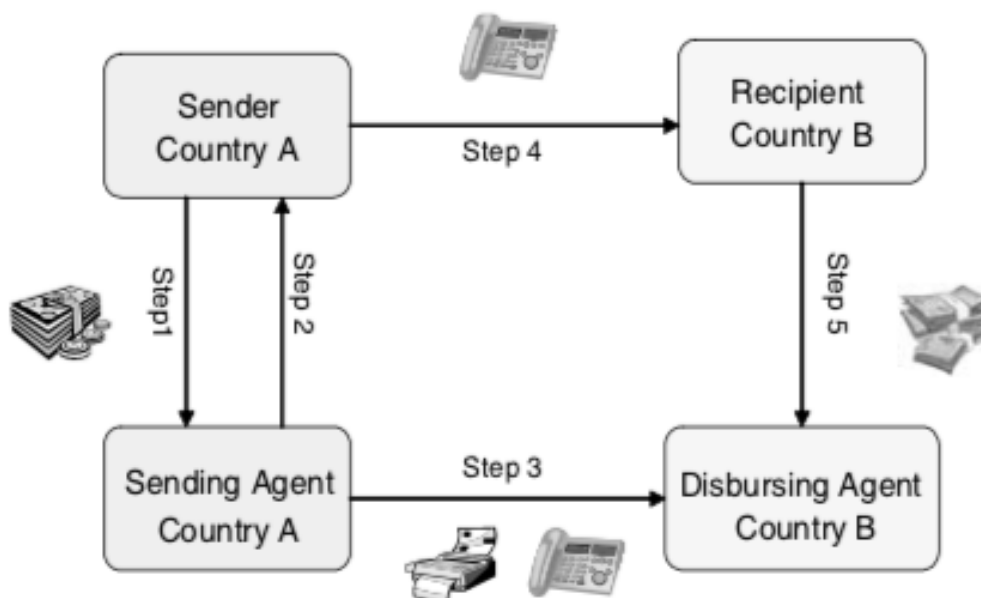
Epäviralliset rahansiirtopalvelut ovat usein olleet voimakkaasti sidoksissa eri maanosiin. Hawala on erityisen suosittu etenkin arabimaissa, mutta vastaavia rahanvälitykseen liittyviä epävirallisia toimijoita on myös lukuisissa muissa maissa. Muita epävirallisia rahanvälityspalveluita ovat Kiinan alueelle keskittynyt Fei-CH'ien, pakistanislähtöinen Hundi, thaimaalaisalkuperää oleva Phoe kuan sekä Hui Kuan Hong Kongissa. (Passas 1999) Hawalat ja muut epävirallisen rahanvälityspalvelut eivät välttämättä tarjoa ainoastaan rahanvälitystä, vaan niiden palveluvalikoimaan voi kuulua muun muassa valuutanvaihtoa sekä lyhytai-

kaista lainausta aivan kuten pankeilla ja muilla maksupalveluilla välittävillä tahoilla. Joissakin maissa hawalat voivat toimia esimerkiksi matkatoimistojen tai matkapuhelinliikkeiden yhteydessä. (FATF 2013c)

Hawala-palveluille ja muille epävirallisille rahanvälityspalveluille on myös ominaista se, että ne eivät täysin toimi virallisen pankkijärjestelmän ulkopuolella ja täten kokonaan ilman valvontaa, mutta eivät kuitenkaan ole virallisia rahoitusmarkkinoiden toimijoita. Epävirallisten rahanvälityspalveluiden kautta siirrettyjen varojen arvioidaan olevan 10 miljardia dollareita vuosittain, mutta tarkkaa summaa palveluiden läpi virtaavista rahamääristä on mahdotonta arvioida. (Cooper & Walker 2016, s. 1125; Rosembaum 2011, s. 171-172)

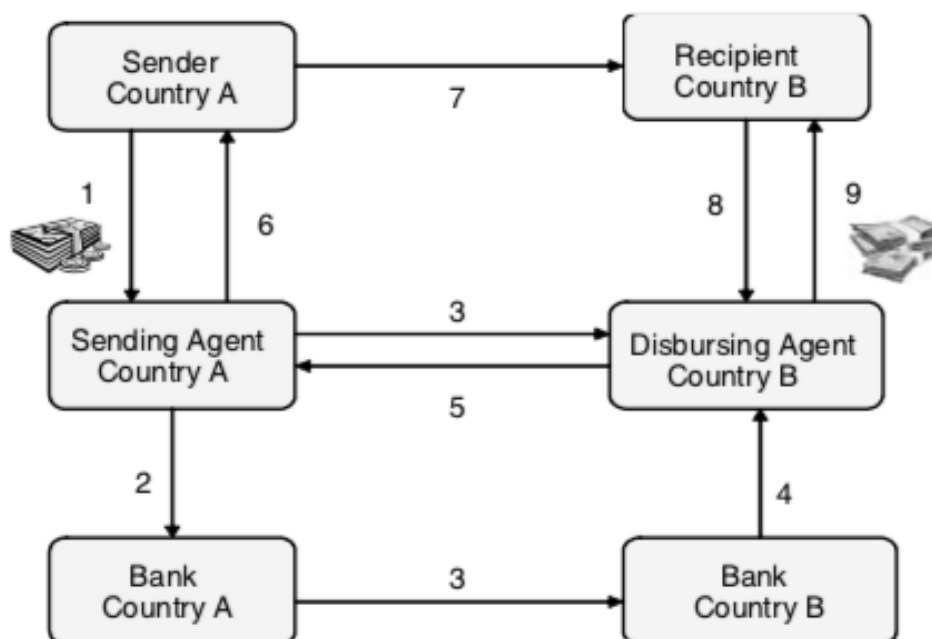
Hawaloiden toimintaperiaate on yksinkertainen. Varojen lähettämistä haluava asiakas antaa asuinmaassaan käteistä rahaa hawala-palvelua tarjoavalle välittäjälle (hawalader/hawaladar), joka puolestaan toimittaa rahansiirrosta yksilöintitunnisteen vastaanottajamaan hawaladerille, jolle yksilöintitunniste sekä välitettävän rahamäärän suuruus ilmoitetaan. Vastaanottajamaassa oleva kohdehenkilö voi, saatuaan alkuperäiseltä rahanlähettäjältä yksilöintitunnisteen, nostaa rahat kohdemaan hawaladerilta paikallisessa valuutassa. Hawalader vähentää summasta komission, jonka suuruus vaihtelee. (Gup 2007) Epävirallisissa rahoituksen välityspalveluissa palveluntarjoajan ansaintalogiikka perustuukin niin tehdyistä transaktioista saatavaa komissioon, mutta myös eri maiden valuuttakurssien myynti- ja ostohintojen väliseen eroon, aivan kuten tavallisessa valuutanvaihdossa on tapana. (Keenan 2007, s. 188)

Kuvassa 3 on kuvattuna perinteisen hawala-palvelun kulku rahan talletuksesta siihen, kun varat nostetaan kohdemaassa.



Kuva 3. Perinteisen hawala-rahoituksen kulku. (FinCen 2003)

Kuvassa 4 kuvataan puolestaan modernisoidun hawala-rahoituksen malli. Kuten kuvasta huomataan, eroaa moderni hawala-rahoitus ainoastaan siinä, että mukana on myös pankkeja tai muita reguloituja rahoitusmarkkinoiden toimijoita.



Kuva 4. Modernisoidun hawala-rahoituksen kulku. (FinCen 2003)

Hawalat sekä muut epävirallisiin rahansiirtoihin erikoistuneet palvelut ovat useiden tutkimusten mukaan yksi potentiaalinen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen väylä. (Teichmann 2018; Normark & Ranstorp 2015; Keene 2007) Kuitenkin on syytä muistaa, että suurin osa markkinoilla toimivista epäviralliseen rahoitukseen painottuneista yrityksistä toimii laillisesti ja on oiva ja kustannustehokas keino rahoituksen välittämiseen maasta toiseen etenkin silloin, kun vastaanottajamaassa ei ole toimivaa tai luotettavaa pankkipalvelua. Hawala-palveluihin liittyvät terrorismin rahoittamisen ongelmat liittyvät etenkin palveluiden toimimiseen virallisen ja säännellyn rahoitusmarkkinoiden ulkopuolella. Markkinoilla toimivat hawaladerit, jotka eivät ole rekisteröineet palveluaan, eivät käytännössä ole sidottuja lainsäädännöllisiin velvollisuuksiin koskien esimerkiksi asiakkaan tuntemista tai varojen alkuperää. (Teichmann 2018, s. 290) Irwin ja Milad (2016, s. 408) esittävät, että hawala soveltuu erityisen hyvin terrorismin rahoittamiseen ja rahanpesuun, sillä hawalan välityksellä tehtyjen varansiirtojen jäljitettävyyden sekä mahdollisten riskitekijöiden havaitseminen ovat vaikeampaa. Tämän lisäksi joidenkin hawaladerien suhtautuminen asiakkaiden transaktioiden kirjaamiseen ja täten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen vaihtelee. Onkin mahdollista, että esimerkiksi välittäjät eivät pidä kirjanpitoa tai ilmoita mahdollisesti epäilyttävistä rahansiirroista siten, kuin velvollisuus olisi. (Gup 2007)

Hawalat ovat toimivia keinoja varojen lähettämiseen etenkin silloin, kun varat ovat lähtöisin ainoastaan yhdestä lähteestä. Tilanteissa, joissa tarkoituksena on lähettää useaan maahan varoja mahdollisimman nopeasti, ei hawala-palvelut ole terrorismin rahoittajan näkökulmasta tehokkain ja paras keino, sillä hawalat edellyttävät aina välikäsien mukana oloa. Ylimääräisen välikäden mukana olosta seuraa osaltaan toiminnan luottamuksen korostaminen, sillä laittomiin tarkoituksiin varoja siirtävä henkilö joutuu etsimään luotettavan hawaladerin. Välittäjän mukana olosta seuraa myös hawalan muita keinoja heikompi soveltuvuus kerrallaan useampiin maihin tehtäviin siirtoihin. (Irwin & Milad 2016, s.408)

Suomea koskevassa raportissaan FATF (2019a) nosti Suomea koskeväksi riskiksi hawalavälittäjien puutteellisen suhtautumisen terrorismin rahoittamista koskevien velvoitteiden noudattamiseen. FATF huomautti, että 18:sta Suomessa toimivasta rahanvälityspalvelusta 14 on hawala-tyyppisiä palveluita ja näin ollen velvollisia noudattamaan terrorismin rahoituksen torjuntaan koskevaa lainsäädäntöä. Kuitenkaan FATF:n arvion mukaan kaikkien hawaloiden osalta tietotaito velvollisuuksien suhteen ei ole riittävää.

4.5 Kansalaisjärjestöt ja hyväntekeväisyysjärjestöt

Kansalaisjärjestöillä ja hyväntekeväisyysjärjestöillä (non-profit organisations, NPO, jatkossa järjestöt) on perinteisesti katsottu olevan jokseenkin merkittävä rooli terrorismin torjunnassa johtuen niiden asemasta, tehtävästä sekä toiminnan kansainvälisestä luonteesta, joka ulottuu myös konfliktialueille. Järjestöillä on myös usein suora pääsy konfliktialueiden verkostoihin ja alueen asukkaisiin. (United Nations General Assembly, 2013, s. 9)

Järjestöjen kautta liikutetaan ja kerätään varoja merkittäviäkin summia. Verraten, tutkittaessa järjestöjen yhteenlaskettua liikevaihtoa on sen arvioitu olevan maailmanlaajuisesti jopa 1,5 biljoonaa Yhdysvaltojen dollaria. Järjestöt ovat myös merkittäviä työllistäjiä työllistäten yli 39 miljoonaa täysipäiväistä työntekijää. Myös muiden tutkimusten perusteella on löydetty samankaltaisia tuloksia: vuonna 2013 tehdyn tutkimuksen perusteella järjestöjen arvioitiin työllistävän 7,4 % kaikista maailman työllisistä ja muodostavan 4,5 prosenttia maailman yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta. (Salamon 2003, s. 13-15; Salamon, Sokolowski, Haddock, & Tice 2013, s. 2-3) Järjestöjen toiminnan luonteesta johtuen järjestöjen mainetta ja toimintatapaa on mahdollista käyttää myös haitallisiin tarkoituksiin. Kun valtaosa toimintaan osallistuvista työntekijöistä ja vapaaehtoisista toimivat järjestöjen alkuperäisten tarkoitusten mukaisesti hädänalaisia auttaen, on tästä huolimatta olemassa riski siitä, että järjestöjä käytetään terrorismin rahoituksessa joko välillisesti tai välittömästi. (FATF 2014b s, 18)

Järjestöjen terrorismin rahoittamiseen liittyvä riski konkretisoituu ennen kaikkea osana varojen keräämistä ja välittämistä. (Bricknell 2011; Winer 2008; Flanigan 2006) Tutkimusten mukaan järjestöillä on ollut rooli rahoittaessa ISIL:ia ja al Quedaa. (FATF 2014b s, 18) Samankaltaisia havaintoja järjestöjen roolista terrorismin rahoittamisessa on havaittu myös FATF:n raportissa (2014a), jossa FATF listasi yhteensä 102 tapausta 14 eri valtiossa, jossa kansalaisjärjestöllä todettiin olleen vähintään välillinen rooli terrorismin rahoittamisessa tai terroristisessa toiminnassa. (FATF 2014a)

Järjestöihin kohdistuva terrorismin rahoittamisen riski on sidoksissa järjestöjen luotettavaan maineeseen ja tunnettuuteen, jotka muodostavat terrorismin rahoittamiselle hyvän toimintaympäristön. (FATF 2018) Järjestöt ovat tottuneita varankerääjiä, ja varankeräys on usein kohdistettu tiettyihin kohderyhmiin, jotka toimivat tietyssä ympäristössä tai alueella. Järjestöjen toiminnalle on luontevaa ja tyypillistä, että toiminta on kansainvälistä, ja järjestöjen suojissa matkustusmahdollisuudet sekä pääsy konfliktialueille on helppoa (Gup 2007, s. 45-

46). Toisaalta myös yksityisten toimijoiden on yksinkertaista lahjoittaa varoja järjestöille joko tietoisina tai tiedostamatta sitä, että järjestöjen kautta kerätyt varat voivat päätyä terroristiseen tarkoitukseen. (Tierney 2017; Flanigan 2006)

Järjestöjen terrorismin rahoittamiselle muodostama uhka voi muodostua kolmesta toisilleen vaihtoehtoisista skenaarioista. Järjestöjä voidaan perustaa sinänsä näyttämään lailliselta ja luotettavalta toimijalta, mutta toiminnan tosiasiallinen käyttö voi liittyä terrorismin rahoittamiseen ja jopa terroristiseen toimintaan itsessään. Toisekseen jo perustettujen, sinänsä laillisesti toimivien järjestöjen kautta voidaan välittää esimerkiksi konfliktialueelle menevien lahjoitusten muodossa rahaa tai muita varoja, jotka ovat tarkoitettu terroristiseen toimintaan. Kolmannen luokan muodostaa tilanteet, joissa järjestöjen kautta siirretään terroristiseen toimintaan varoja, jotka ovat alun perin tarkoitettu lailliseen käyttöön. (FATF 2018; Bricknell 2011)

Hyväntekeväisyysjärjestöjen kautta tehtyä terrorismin rahoittamista on tutkittu FATF:n toimesta tapaustutkimuksessa, jossa esitettiin 102 erillistä järjestöihin liittyvää terrorismin rahoittamistapausta. Tutkimuksen perusteella järjestöihin kohdistuvat riskit voitiin jakaa raportissa esitettyjen tapausten mukaisesti yhteensä viiteen eri osa-alueesta muodostuvaan riskiin, jotka ilmenivät tapauksissa joko yksitellen tai koostuen useasta yksittäisestä attributista. Tutkimuksen perusteella konkreettiset riskit liittyivät järjestöjen varojen käyttöön ja kohdentamiseen, terroristijärjestöihin liittyviin yhteyksiin, järjestöjen keinotekoiseen luonteeseen tai keinotekoiseen todelliseen edustusvaltaan, järjestöjen osuuteen mahdollisessa terroristisen toiminnan väräyksessä sekä järjestöjen tosiasiallisen käyttötarkoituksen vääristelyyn. (FATF 2014a)

Järjestöjen toimintaan liittyvien riskien hallinnassa on todettu olevan merkitystä aktiivisella valvonnalla. Valvonnassa korostuu järjestöjen kautta tehtyjen transaktioiden seuranta sekä se, miten järjestöt vastaavat lahjoittajille lahjoitusten tosiasiallisesta käytöstä. Jos järjestön alkuperäinen tarkoitus ja toimintakohde ovat epäsuhdassa esimerkiksi kerättyjen ja lähetettyjen varojen määrään, on tämä mahdollisesti signaali siitä, että järjestöjen tosiasiallinen tarkoitus voi olla jotakin muuta kuin alun perin on tarkoitettu. (Gup 2007, s. 46; Portaankorva 2011, s. 36-37) Järjestöjen tulisi olla rekisteröityjä ja täten kansallisen lainsäädännön ja valvonnan piirissä, jolloin toimintaan liittyvää riskiä voidaan vähentää ja vastaavasti varmistaa viranomaiskontrollin toiminta. (Othman & Ameer 2014)

Othman ja Ameer (2014) tutkivat järjestöihin liitettyjen riskitekijöiden tunnistamista esittäen, että torjunnan suhteen toimivin keino olisi varojen siirron häirintä. Kun toisena vaihtoehtona on varojen jäädyttäminen, on rahavirran häiritseminen hyväksyttävämpää, sillä tällöin toimet kohdistuvat oikeisiin tahoihin. Mikäli päädytään jäädyttämään varoja ja tilejä, voi seurauksena olla toimenpiteiden kohdistuminen sellaisiin toimijoihin tai esimerkiksi lahjoittajiin, joiden toimilla ei ole ollut tekemistä terrorismin rahoittamisen kanssa. Mahdollisten ”sivuosumien” riski on olemassa etenkin tilanteissa, joissa torjuntakeinoja kohdistetaan etenkin humanitaarista työtä tekeviin kansalaisjärjestöihin. Vastaavasti tutkimuksessa nostettiin esiin tarve viranomaisten ja järjestöjen välisen vuoropuhelun vahvistamiseen.

Ääri-Islamistisen terrorismin rahoituksen osalta tutkimuksissa on huomattu, että moskeijat ja muut kulttuuri- ja koulutuskeskukset muodostavat riskin terrorismin rahoitukselle. (Vukoičić 2018; Napoleoni 2004) Islaminuskoon liittyvä kulttuuri- ja tapasidonnaisesti velvollisuus osallistua hyväntekeväisyyteen joko antamalla varoja keräyksiin tai muuten osallistumalla hyväntekeväisyystoimintaan. (Vukoičić 2018, s. 122) Vähäosaisille annettavat almut (zakat) näyttelevät merkittävää osaa varainkeruusta, ja zakat muodostaakin yhden islamin viidestä pilarista. Kun zakat näyttäytyy kulttuuriin kuuluvana velvollisuutena, muodostavat järjestöille tehtävät zakat-lahjoitukset kiinteästi kulttuuriin kuuluvan järjestelmän, jonka kautta varoja kerätään ja myös välitetään eteenpäin. (Portaankorva 2011, s. 36-37) Islamistisen järjestöjen ja moskeijoiden toiminta on usein virallisen valvonnan ulkopuolella, jolloin rahankeräysten viranomaislähtöinen kontrollointi ja valvonta on tällöin hankalaa. Muun muassa ISIL-järjestöä on arvioitu rahoitettavan rahankeräysten ja yksilöiden tuottamien lahjoitusten avulla etenkin silloin, kun järjestön ote alkoi heikentyä. (Tierney 2017)

Lahjoitusten ja rahankeräysten osalta on huomattava liityntäpinta myös virtuaalivaluuttojen muodostamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin, sillä virtuaalivaluuttojen anonymiteettiä ja siirtonopeutta voidaan hyödyntää myös siten, että lahjoitukset pyydetään lähettämään esimerkiksi bitcoineina tai muina virtuaalivaluuttoina. Verrattuna esimerkiksi tavallisiin tilisiirtoihin tai hawala-välitykseen, virtuaalivaluutat vähentävät rikollista toimintaa suunnittelevien toimijoiden riskiä jäädä siirroistaan kiinni. (Teichmann 2018, s. 516-517)

FATF on raportissaan todennut, että Suomessa on kyllä tunnistettu riskejä liittyen etenkin konfliktialueilla toimiviin kansalaisjärjestöihin tai järjestöihin, jotka saavat valtionavustusta. Sen sijaan järjestöihin liittyvien terrorismin rahoituksen riskien analyysissä ja tunnistamisessa Suomelta edellytettäisiin aktiivisempia toimia. (FATF 2019a)

4.6 FinTech-sektorin kehitys ja uudet maksupalvelut

Rahoitusmarkkinoiden rooli ja keinot rahoituksen hankkimiselle ovat muuttuneet 2000-luvulla finanssiteknologian (jatkossa FinTech) kehityksen sekä uusien innovaatioiden myötä. Uusien FinTech-innovaatioiden myötä markkinoille on saatettu uusia tapoja maksujen välittämiseen. NPPS-markkinoiden (New Payment Products and Services) myötä kuluttajille tarjotaan yhä useampia toisilleen vaihtoehtoisia tapoja palveluiden ja tuotteiden maksamiseen sekä hankintojen rahoittamiseen. Toisaalta FinTech-palveluiden kehityksen myötä terrorismin rahoituksen valvonta on vaikeutunut sekä uusiin maksutapoihin liittyvät terrorismin rahoittamisen riskit kohonneet.

FinTech-innovaatioiden myötä markkinoille on syntynyt esimerkiksi prepaid-maksukortteja, virtuaalivaluuttoja sekä mobiililompakoita. (Salami 2017, s. 1-2) FinTech-palveluiden kasvu on avannut uusia ja innovatiivisia palvelukonsepteja, joiden hyödyt palvelua laillisesti käyttäville ovat kiistattomia. Toisaalta, kolikon kääntöpuolena uusien palveluiden pariin ovat löytäneet myös niitä rikollisesti hyödyntävät tahot (Whisker & Lokanan 2019). Riskit ovat myös konkretisoituneet, sillä esimerkiksi vuoden 2015 Ranskan terrori-iskuissa yhtenä terrorismin rahoittamisen keinona oli juuri prepaid-maksukorttien käyttäminen osana iskujen rahoittamista. (Salami 2017, s. 5)

Yhtenä FinTech-innovaationa voidaan pitää mobiilimaksamista, jolla tarkoitetaan yleisesti matkapuhelimen tai muun vastaavan päätelaitteen avulla tehtäviä maksuja. Mobiilimaksujen markkinat ovat kasvaneet vuosien saatossa merkittävästi. Verraten, vuonna 2015 mobiilimaksamiseen erikoistuneita palveluita oli yhteensä 93 maassa ja niiden kautta arvioitiin välitettävän jopa 33 miljoonaa tapahtumaa yhdessä päivässä yhteensä 411 miljoonan käyttäjän toimesta. (Scobey-Thal 2015; GSMA 2015) Vuonna 2019 palveluiden kautta välitettävien tapahtumien ja käyttäjien määrä lienee kasvanut huomattavasti.

Mobiilimaksaminen on suosittua etenkin kehitysmaissa, joissa teleoperaattorit ovat onnistuneet asiakashankinnassaan pankkeja paremmin. (Solin & Zerzan 2010, s. 6) Mobiilimaksamisen myötä aikaisemmin käteistä vaihdannan välineenä käyttäneet ihmiset ovat päässeet siirtymään kohti varsinaista elinkeinoelämää, jossa käteisen rahan merkitys maksuvälineenä on vähentynyt. (Leishman 2009)

Solin ja Zerzan (2010) nostavat esiin mobiilimaksamiseen liittyvät terrorismin rahoittamisen riskit, sillä mobiilimaksaminen ja muut uudet FinTech-innovaatio ovat ketteriä ja mukautuvia, jolloin nopeasti muuttuvat palvelut tarjoavat kyllä kuluttajille toimivan ja yksinkertaisen palvelun, mutta toisaalta muodostavat riskin suhteessa perinteiseen pankkitoimintaan. Vertaattaessa käteisen rahan ja mobiilimaksamisen välistä terrorismin rahoittamisen riskiä on todettu mobiilimaksamiseen liittyvän korkeampi terrorismin rahoittamisen riski etenkin sen nopeuden ja helppouden suhteen. Korkeampi riski selittyy mobiilimaksamisen yksinkertaisuudella, sillä toisin kuin aina mukana kannettava käteistä rahaa, on mobiilimaksaminen helppoa tehdä ainoastaan yhdellä napin painalluksella. Mobiilimaksamisen ketteryys heijastuu myös palveluiden ja innovaatioiden mukautuvuuteen, sillä palvelut kehittyvät nopeammin kuin lainsäädäntö ja palveluihin kohdistettava valvonta pystyvät tähän vastaamaan. Toisaalta terrorismin rahoittamisen riskiä pienentää mobiilimaksamisen käteistä vähäisempi anonymiteetti, sillä palveluiden käyttö on jättää käyttäjästä elektronisen jäljen, jota seuraamalla torjuntaan osallistuvilla tahoilla on mahdollisuus seurata maksuliikennettä ja täten parantaa maksujen jäljitettävyyttä. (Whisker & Lokanan 2019)

Mobiilimaksamisen sekä muiden mobiiliin perustuvien palvelu- ja maksunvälitysmallien käyttöönotto on osittain mahdollista myös prepaid-mallilla, jossa asiakkaan hankkiessa esimerkiksi ennalta maksetun puhelinliittymän ei välttämättä edellytetä erityistä vahvaa tunnistamista. (Whisker & Lokanan 2019, s. 169) Vastaava palvelumalli on olemassa esimerkiksi Suomessa, jossa prepaid-liittymien ostaminen ja käyttöön ottaminen onnistuu käytännössä jokaiselta kioskilta tai kaupasta ilman, että asiakkaan tulisi tunnistautua ja rekisteröidä liittymä omalla nimellään, vaan palveluiden käyttöönotto on vapaaehtoista. Prepaid-mallia on hyödynnetty markkinoimalla ja saattamalla kuluttajien käyttöön myös prepaid-maksukortteja, joita markkinoidaan muun muassa turvallisena tapana kontrolloida rahan käyttöä ilman, että kortin avaamisen edellytyksenä olisi pankkitilin avaaminen.⁷

Myös suomalaisessa lainsäädännössä prepaid-palvelut ovat edelleen osittain musta aukko. Juridisesti ladattavat prepaid-maksukortit määritellään raha-arvoksi, *”joka on tallennettu sähköisesti tai magneettisesti sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalle suoritettua rahamäärää vastaan maksutapahtumien tekemistä varten ja jonka yksi tai useampi henkilö on sitoutunut hyväksymään maksuksi sähköiseksi rahaksi.”* Täten maksukortit täyttävät maksulaitoslain (297/2010) tarkoittaman sähköisen rahan määritelmän.

⁷ Prepaid –maksukortteja tarjoavat muun muassa Paysafecard tai Aktia.

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskevan *viidennen rahanpesudirektiivin myötä* lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä muutettiin etenkin sähköiseen rahaan liittyvän asiakkaan tuntemisvelvollisuuden osalta. Lain 3 luvun 9 §:n nojalla mahdollistetaan puolestaan ladattavien maksukorttien poikkeuksesta asiakkaan tunnistamisvelvollisuudessa silloin, kun 1 momentin mukaiset ehdot täyttyvät. Käytännössä tämä edellyttää sitä, että maksuvälinettä voidaan käyttää vain tuotteiden tai palveluiden ostamiseen ja siitä voidaan nostaa käteistä rahaa ainoastaan 50 euroa. Kortille tehtävien talletusten suuruus on rajoitettu kuukausitasolla 150 euroon ja itse kortti toimii ainoastaan Suomessa. Lisäksi asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta poikkeaminen edellyttää, ettei sähköistä tietovälinettä voida ladata anonyymilla sähköisellä rahalla, ts. virtuaalivaluutoilla. Ennen toukokuun 2019 lakimuutosta vastaavat edellä mainitut summat olivat 100 euroa ja 500 euroa (HE 228/2016 vp., s. 108-109). Näiden raja-arvojen ylittäviltä osin on voimassa normaali asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskeva sääntely.

Vastaavia lainsäädännöllisiä ja valvontaan liittyviä ongelmia on tunnistettu myös muiden FinTech-palveluiden osalta. Kun perinteinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeva lainsäädäntö on perustunut perinteiseen, viralliseen pankkijärjestelmään kohdistuvaan valvontaan, ovat FinTech-innovaatioiden kehitys luonut uudenlaisia haasteita myös palveluiden valvonnan kannalta (Whisker & Lokanan 2019, s. 165). FinTech-sektoriin kohdistuva valvonta on saanut osaltaan kritiikkiä tutkimuksissa. Lainsäädännön ja formaalin valvonnan tarve on kyllä tunnistettu (Braithwaite 2013), mutta tehdyt toimenpiteet ovat usein riittämättömiä eivätkä sovellu suoraan uusien palvelumallien muodostamaan uhkaan etenkin huomioiden eri maiden vaihteleva kyky reagoida palveluihin liittyviin riskitekijöihin. (Whisker & Lokanan 2019, s. 165)

4.7 Virtuaalivaluutat

Virtuaalivaluutat, kuten bitcoin ja sitä vastaavat muut kryptovaluutat, voivat muodostaa varteenotettavan riskin terrorismin rahoittamiselle. Kansainvälisissä tutkimuksissa vallitsee yhteinen konsensus virtuaalivaluuttoihin liittyvistä riskeistä kohdistuen rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen. Virtuaalivaluuttojen muodostamat riskit liittyvät etenkin niiden helpokäyttöisyyteen, nopeuteen sekä sääntelemättömyyteen. (Teichmann 2018b; Dostov & Shust 2014a; Ajello 2013.) Tutkimusten perusteella on olemassa todennäköisiä syitä epäillä, että virtuaalivaluutoilla on ollut välitön tai välillinen merkitys 2010-luvulla tehtyjen

terrori-iskujen suunnittelussa, toteutuksessa sekä rahoittamisessa. (Teichmann 2018b; Irwin & Milad 2016; Slay ym. 2014)

Virtuaalivaluuttojen terrorismin rahoittamiselle muodostamaa riskiä kasvattaa virtuaalivaluuttoihin liittyvä vahva anonymiteetti⁸, sillä siirtojen jäljittäminen on hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta. Vastaavasti niiden säilyttämiseen tarkoitetun e-walletin perustaminen on yksinkertaista ja nopeaa, ja e-walleteissa varoja voidaan säilyttää pitkänkin aikavälin ajan. (Teichmann 2018b; Irwin & Milad 2016, s. 412) Kuitenkin on huomattava, että virtuaalivaluutat eivät voi toimia täysin suljetussa systeemissä, vaan virtuaalivaluuttojen käyttämisestä jää aina jonkinlainen elektroninen jälki. Tätä jälkeä seuraamalla on mahdollista jäljittää siirrot, mikäli torjuntatohot pystyvät analysoimaan transaktioketjuja mahdollistaen siirtojen tekijän ja kohteen jäljittämisen. Siirtojen jäljitettävyyttä heikentää virtuaalivaluuttojen dynaamisuus, jolloin markkinoille syntyy jatkuvasti uusia palveluita, joissa anonymiteettiä korostetaan entistä paremmin. (Dostvov & Shust 2014; Reynolds & Irwin 2017; Irwin & Mllad 2016; Teichmann 2018b)

Virtuaalivaluuttojen likviditeetin kannalta on merkittävää, että niitä voidaan niin ostaa kuin vaihtaa käteiseksi erityisten bitcoin-automaattien kautta. (Teichmann 2018b; Irwin & Milad 2016) Automaattien toimintaperiaate on identtinen tavallisten pankkiautomaattien kanssa, joten bitcoin-automaateilla voidaan sekä ostaa käteisellä bitcoineja tai vastaavasti vaihtaa bitcoineja käteiseksi. Bitcoin-automaattien hankintahinta on matala, jonka lisäksi automaattien juoksevat kulut ovat vastaavasti matalat. Irwin ja Milad (2016) vertasivat tutkimuksessaan bitcoin-automaattien lukumäärän suhdetta ulkomaille lähteneiden vierastaistelijoiden määrään, jolloin Suomen osalta havaittiin, että vuonna 2015 Suomessa oli 10 bitcoin-automaattia ja vastaavasti 13 konfliktialueille lähtenyttä vierastaistelijaa miljoonaa kansalaista kohtaan.

Virtuaalivaluuttojen anonymiteetin muodostama uhka on konkreettisin etenkin Internetin anonyymeissa verkoissa (darknet), jotka toimivat Internetin rakenteissa, mutta jotka eivät ole esimerkiksi löydettävissä perinteisiä hakukoneita hyödyntäen. Tutkimusten perusteella virtuaalivaluuttojen käyttö etenkin darknetissä tapahtuvaan rahanpesuun sekä myös terrorismin rahoittamiseen on mahdollista, sillä darknetin syövereissä toimivilla kauppapaikoilla

⁸ Virtuaalivaluuttojen anonymiteetin todellisesta asteesta ei ole päästy yksiselitteiseen ymmärrykseen. Anonymiteetistä, kts. Dostov & Shust 2014a; Reynolds & Irwin 2017; Reid & Harrigan 2013; Androulaki, Karame, Roeschlin, Scherer & Capkun 2013 ja Irwin & Milad 2016.

virtuaalivaluutat toimivat tehokkaina maksuvälineinä. Näissä tilanteissa virtuaalivaluutat toimivat vaihdannan välineenä, kun tarkoituksena on pestä rikollista alkuperää olevia varoja näyttämään laillisilta tai hankkia terrori-iskuun tarvittavaa välineistöä. (Teichmann 2018b, s. 516; Wegberg, Oerlemans & van Deventer 2018)

Virtuaalivaluuttoihin rinnastuva terrorismin rahoittamisen riski voi kohdistua myös ohjelmiin, joissa on mahdollisuus hankkia, vaihtaa tai muuten kierrättää varoja esimerkiksi bonuspisteiden kautta. Esimerkkinä tämän kaltaisista palveluista voidaan pitää erilaisia yritysten kanta-asiakasohjelmia, joille on usein ominaista mahdollisuus ostaa kanta-asiakaspisteitä rahalla. Toisaalta kyseiset palvelut toimivat usein sinänsä suljetussa järjestelmässä, jolloin kanta-asiakasohjelmissa tehdyt siirrot ovat jäljitettävissä melko kattavalla tavalla. (Dostov & Shust 2014b) Vastaavia riskejä on toisaalta myös havaittu liittyvän myös esimerkiksi Internetissä pelattaviin useamman osallistujan online-peleihin, joissa pelaajien on mahdollista ostaa, vaihtaa, lahjoittaa ja lunastaa takaisin palvelun sisällä käytettäviä poletteja tai muita vastaavia arvon ilmentymiä. (Slay, Kim-Kwang & Lui 2014)

Slay ym. (2014) tutkivat virtuaalivaluuttojen soveltuvuutta rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen todeten, että Internet-ympäristö soveltuu kyllä sekä rahanpesuun että terrorismin rahoittamiseen, mutta etenkin terrorismin rahoittamisen suhteen Internetin muodostama uhka on suurempi. Tätä selitetään terrorismin rahoittamisen luonteella, sillä terrorismin rahoittamiseen käytettyjen varojen osalta transaktiot ovat tyypillisesti pieniä ja niiden havaittavuus ja yhdistettävyyys terrorismin rahoittamiseen on vaikeammin havaittavissa.

Virtuaalivaluuttojen muodostama terrorismin rahoittamisen riski korostuu myös niiden epäselvän juridisen aseman johdosta. Virtuaalivaluutat toimivat useissa maissa täysin kontrolloitujen markkinoiden ulkopuolella. Itse asiassa, bitcoinia ja muita virtuaalivaluuttoja ei edes luokitella *rahaksi* sanan varsinaisessa merkityksessä, jolloin virtuaalivaluuttoihin ei kaikkialla maailmassa sovelleta KYC-sääntelyn velvoitteita tai muitakaan terrorismin rahoittamisen torjuntaan kohdistuvia velvoitteita. (Wegberg ym. 2018, s. 431-432; Reynolds & Irwin 2017, s. 187; Trautman & Harrell 2017, s.1097) Maailmalla on kuitenkin aivan hiljattain havahduttu virtuaalivaluuttojen sääntelytarpeeseen (kts. esim. Dostov & Shust 2014a, s. 253), ja Suomikin on liittynyt 1 toukokuuta alkaen sääntelyn piiriin, kun laki virtuaalivaluutan tarjoajista astui voimaan.

Irwinin ja Dawsonin (2019) mukaan sääntelyllä ei ole kuitenkaan saavutettu haluttuja tavoitteita, sillä sääntely on usein kallista, sillä on vaikutusta alan kasvupotentiaaliin ja täten houkuttelevaisuuteen esimerkiksi sijoituskohteena sekä vaihdon välineenä tai sääntelyllä on pystytty vain ad hoc –tyyliseen sääntelyyn, jolla ei ole saavutettu konkreettisia tuloksia. Irwin ja Dawson ovatkin esittäneet, että virtuaalivaluuttojen sääntelyn tulisi vastasta ns. fiat-raha-järjestelmän sääntelyä johtuen näiden huomattavista yhteneväisyyksistä. Koska virtuaalivaluuttoja käytetään globaalisti, jolloin käyttäjät eivät enää ole sidottuja ajan ja paikan rajoitteisiin, tulisi myös virtuaalivaluuttojen sääntelyn olla globaalia. Sääntelytarpeen osalta Irwin ja Dawson esittävät kolme sääntelyn välttämätöntä osa-aluetta, joiden kaikkien on toteuduttava, jotta virtuaalivaluuttojen potentiaalin hyödyntäminen rikollisessa toiminnassa voitaisiin suitsia: toimivan sääntelyn tulee olla selkeää, kustannustehokasta sekä johdonmukaista.

5. SUOMEN ENSIMMÄINEN TERRORISMIN RAHOITTAMISTAPAUS

Suomessa ei ole toistaiseksi annettu lainvoimaista tuomiota terrorismin rahoittamisesta. Terrorismin rahoittamista on käsitelty korkeimmillaan Helsingin hovioikeudessa tapauksessa R 15/526. Tapauksessa yhteensä neljälle vastaajalle vaadittiin vankeusrangaistusta terrorismin rahoittamisesta, jonka yhdelle vastaajalle vaadittiin rangaistusta myös värväyksestä terrorismirikoksen tekemiseen sekä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta. Vastaajat A, B ja C tuomittiin Helsingin käräjäoikeuden 19.12.2014 antamalla tuomiolla kukin 5 kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen terrorismin rahoittamisesta sekä vastaaja D 1 vuoden 4 kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen terrorismin rahoittamisesta, värväyksestä terrorismirikoksen tekemiseen sekä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta. Helsingin hovioikeus hylkäsi jokaisen vastaajan syytteet, eikä asiaa käsitelty korkeimmassa oikeudessa.

5.1 Tapauksen tausta ja käräjäoikeuden tuomio

Tapauksen haastehakemuksen mukaan A, B, C ja D ovat suoraan tai välillisesti antaneet tai keränneet varoja rahoittaakseen tai tietoisina siitä, että niillä rahoitetaan 34 a luvun 5 §:n 1 momentin 1-5 kohdissa tarkemmin kuvattua toimintaa ja 34 a luvun 5 §:n 2 momentissa tarkemmin kuvattua terroristista toimintaa.

Vastaajat ovat lähettäneet omia tai keräämiään rahavaroja Somaliaan ja Keniaan käytettäväksi Harakat al-Shabaab al-Mujahideen -järjestön (jäljempänä al-Shabaab) toimintaan. al-Shabaab-järjestö kuuluu Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan unionin pakotelistalle ja sen toiminnan voidaan katsoa olevan syyttäjän haastehakemuksen mukaan terroristista. Haastehakemuksen mukaan rahavaroja on kerätty 9.1.2008 ja 11.09.2010 välisenä aikana pieninä summina lukuisilta eri henkilöiltä ja toimitettu hawala-järjestelmän välityksellä henkilöille, jotka osallistuvat al-Shabaabin toimintaan tai kuuluvat sen lähipiiriin.

Haastehakemuksen mukaan A on kerännyt syyskuussa 2010 yhteensä 17 eri henkilöltä yhteensä 118 euroa, jotka hän luovuttanut D:lle. D on lähettänyt varat osana omia lähetyksiään Suomesta Somaliaan. B on syyskuussa 2009 lähettänyt kahdella eri kerralla yhteensä 495 dollaria Somaliaan hawala-järjestelmää käyttäen. C on vuoden 2008 ja 2009 välisenä aikana lähettänyt 2500 dollaria Keniaan ja Somaliaan yhteensä viidellä eri kerralla. Rahat on lähetetty hawala-järjestelmää käyttäen. D on vuoden 2010 aikana kerännyt ja lähettänyt

seitsemällä kerralla yhteensä 910 dollaria Suomesta Somaliaan. Lähetettyjen varojen suuruudet ovat vaihdelleet 50 ja 200 dollarin välillä.

Vastaajat ovat myöntäneet keränneensä haastehakemuksessa mainitut summat, mutta kiistäneet syytteen terrorismin rahoittamisesta. Vastaajista A, B ja D ovat kertoneet rahavarojen liittyneen ns. zakat al fitr-rahaan, eli eräänlaisten almujen keräämiseen, johon vastaajien mukaan hyväosaisten muslimien tulee osallistua. Fitra-rahast on kerätty ja lähetetty joko omasta tai sukulaisten puolesta, eikä varoja ole tarkoitettu terroristiseen toimintaan, vaan Somaliassa asuvien köyhien tai muuten vähäosaisten ihmisten auttamiseen. Puolestaan vastaaja C kertoo rahalähetyksen tapahtuneen joko entiselle puolisolalle tai olevan seurausta koraanien myynnistä tai sukulaiselle tarkoitettuun avustuksesta. Yhden rahalähetyksen alkuperää C ei kertomansa mukaan muista.

Helsingin käräjäoikeuden tuomion R 14/7125 mukaan A, B, C ja D ovat tienneet rahojen päätyksen al-Shabaab-järjestölle. Käräjäoikeudessa esitetyn todistelun perusteella käräjäoikeus katsoi al-Shabaabin olevan rikoslain mukainen terroristijärjestö, joillakin sen teoilla on ollut käräjäoikeuden mukaan terroristinen tarkoitus sekä nämä teot ovat olleet omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin valtiolle tai kansainväliselle järjestölle.

Käräjäoikeuden mukaan ei kuitenkaan voida katsoa näytetyn toteen, että järjestö olisi tehnyt RL 34 a luvun 5 §:n 1 momentin tarkoittamia rikoksia. Toisaalta terrorismin rahoittamisesta tuomitaan 5 §:n 2 momentin perusteella myös se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitettuja rikoksia. Kun todistelun perusteella al-Shabaabin katsottiin syyllistyneen ainakin törkeään tuhotyöhön, surmaan, tappoon ja murhaan, jotka ovat silloisen rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 5, 6 ja 7 kohdan sekä 2 momentin tarkoittamia rikoksia, tuomittiin vastaajat terrorismin rahoittamisesta juuri 5 §:n 2 momentin nojalla. Käräjäoikeuden mukaan oikeudenmukainen rangaistus terrorismin rahoittamisesta on 5 kuukautta vankeutta, sillä vastaajien lähettämät rahasummat ovat olleet pieniä. Vastaajien rangaistukset tuomittiin ehdollisina, jonka lisäksi vastaajat tuomittiin maksamaan todistelukustannuksia sekä vastaaja C lisäksi maksamaan kohtuullisen osan puolustajansa palkkiosta.

5.2 Helsingin hovioikeuden käsittely ja syytteiden hylkääminen

Vastaajat ilmoittivat tyytymättömyytensä Helsingin kärjäoikeuden ratkaisuun. Helsingin hovioikeus otti tapauksen käsiteltäväkseen ja järjesti asiassa suullisen pääkäsittelyn. A, B, C ja D vaativat syytteiden hylkäämistä sekä kärjäoikeuden tuomitsemien todistelun ja muiden kustannusten korvausvelvollisuuden hylkäämistä.

Helsingin HO totesi asiassa olevan riidatonta sen, että vastaajat ovat antaneet tai keränneet varoja ja lähettäneet ne joko suoraan tai välillisesti ulkomaille. Kuitenkin hovioikeus toteaa, että tekoaikana voimassa olleen 5 §:n 2 momentin mukaan terrorismin rahoittamisesta tuomitaan se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan 1 §:ssä tarkoitettuja rikoksia. Hovioikeuden mukaan rangaistusvastuu edellyttää näin ollen sitä, että varoilla on rahoitettu nimenomaan 34 a luvun 1 §:n mukaisten rikosten rahoittamista. Näitä rikoksia ovat muun muassa laitton uhkaus, törkeä pahoinpitely, törkeä ihmiskauppa tai henkirikokset. Lisäedellytyksenä on, että rikosten tulee olla tehty terroristisessa tarkoituksessa sekä niiden on oltava omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa valtiolle tai kansainväliselle järjestölle.

Hovioikeus toteaa myös, että varojen kerääminen ja luovuttaminen humanitaariseen tarkoitukseen ei ole kiellettyä, vaan rangaistusvastuun täytyminen edellyttää tietoisuutta siitä, että varat on tarkoitus käyttää terroriteon tekemiseen. Kuitenkaan rangaistavuus ei edellytä sitä, että varat olisi tosiasiallisesti käytetty tällaiseen tekoon. Terrorismin rahoittamisen osalta Helsingin HO katsoi, että tekoaikana voimassa ollut rikoslain terrorismin rahoittamista koskevan sääntelyn mukaan vastaajien *”tuli pitää varmana tai täysin selvänä, että heidän keräämänsä tai lähettämänsä varat käytetään tiettyjen terrorismirikosten tekemiseen, vaikka tällaista rikosta ei tosiasiallisesti olisikaan tehty.”*

Hovioikeus on arvioinut al-Shabaabin luonnetta terroristijärjestönä kärjäoikeudesta poiketen. Hovioikeuden mukaan huolimatta siitä, että vaikka al-Shabaabin toiminnan katsottaisiin pääasiallisestikin koostuvan terroristisesta toiminnasta, ei voida yksioikoisesti tulkita järjestön olevan yksinomaan terroristinen. Täten terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tunnusmerkistön täyttymisen suhteen järjestön toimintaa tulee tarkastella yksittäisen teon erityispiirteiden kautta. Toisaalta hovioikeus toteaa, että tuolloin vallinneen lainsäädännön perusteella terrorismin rahoittamisen tunnusmerkistön täyttymisen kannalta järjestön luokittelemiseksi terroristiryhmäksi ei ole merkitystä suhteessa terrorismin rahoittamisen tunnusmerkistöön.

Hovioikeuden perusteluiden mukaan merkityksellistä on ollut nimenomaan rahoittajan tarkoitus tai tietoisuus siitä, että varat joko käytetään tai tullaan käyttämään 1 §:n mukaisten rikosten tekemiseen. Kun terroristiryhmän rahoittaminen ei tuolloin ollut kiellettyä, eikä hovioikeuden mukaan voitu osoittaa – toisin kuin kärjäoikeus arvioi - että vastaajat olisivat olleet tietoisia siitä, että niillä rahoitetaan nimenomaisia RL 34 a luvun 1 §:n mukaisia rikoksia, on syyte terrorismin rahoittamisesta hylättävä jokaisen vastaajan osalta.

Kun RL 34 a luvun 6 §:n 2 momentin mukaisen terroristiryhmän rahoittaminen on kriminalisoitu vasta 1.1.2015 lukien, ei rangaistusvastuuta pelkästä terroristiryhmän rahoittamisesta voida ulottaa taannehtivasti tekoajan mukaiseen toimintaan pelkän direktiivin tai muun EU-säännöksen perusteella. Toisaalta hovioikeuden mukaan terroristiryhmän toiminnan edistämistä koskevassa rikoslain 34 a luvun 4 §:ssä ei myöskään mainita terroristiryhmän rahoittamista toiminnan edistämisen muotona, jolloin vastaajia ei myöskään voida tuomita tämän nojalla terroristiryhmän toiminnan edistämisestä.

5.3 Kärjäoikeuden ja hovioikeuden ratkaisujen arviointia

Sekä kärjä- että hovioikeudessa on osoitettu riidattomasti se, että varoja on kerätty ja ne on lähetetty ulkomaille. Varojen keräämisessä on hyödynnetty muun muassa moskeijoita rahankeräysten muodossa, ja varat on välitetty ulkomaille hawala-rahavälityspalvelua hyödyntäen. Sekä varojen kerääminen että niiden välittäminen ilmentävät aikaisemmin kappaleessa neljä esitettyjä tyyppisiä terrorismin rahoittamisessa käytettäviä keinoja. Kärjä- ja hovioikeuden tuomiolauselmista ei ilmene, miten terrorismin rahoittamista koskevaan rikosepäilyyn on päädytty, toisin sanottuna mitä kautta rikosepäily on noussut esiin. Tältä osin on mahdotonta ottaa kantaa siihen, onko kyseinen rikosepäily tullut viranomaisten tietoon hawala-välitystoimintaa harjoittavan välittäjän ilmoitusvelvollisuuden perusteella vai viranomaisten omassa selvityksessä.

Ratkaisujen perusteella voidaan päätellä, että terrorismirikoksia ja etenkin terrorismin rahoittamista koskeva lainsäädäntö on ollut tapahtuma-aikaan puutteellista. Hovioikeus toteaa, että EU-rikosoikeuden tasolla terroristiryhmän rahoittaminen on ollut jo tapahtuma-aikaan rangaistavaa, sillä puitepäättöksen 2 artiklan 2 kappaleen b kohdan mukaan terroristiryhmän toiminnan tietoinen rahoittaminen on rangaistavaa, ja jäsenvaltioiden olisi tullut huolehtia kansallisessa lainsäädännössään puitepäättöksen velvoitteiden täyttämistä.

Kuitenkin Suomessa tapauksen tapahtuma-aikaan voimassa olleen lainsäädännön perusteella pelkän terroristiryhmän rahoittaminen ei ole ollut rangaistavaa. Kun puitepäätöksen perusteella on säädetty kansallisesti terroristiryhmän toiminnan edistämistä koskenut kriminalisointi, ei kriminalisoinnin edellytyksenä ole säädetty itse ryhmän rahoittamista. Tältä osin Suomessa tuolloin vallinnut lainsäädäntö ei ole vastannut EU-tasolla terrorismirikosten rangaistavuudelta edellytettyä tasoa.

Katson, että nykyisin oikeustila on erilainen. Mielestäni vaikuttaa selvältä, että A, B, C ja D olisivat tuomittu vähintään RL 34 a luvun 5 a §:n mukaisesta terroristiryhmän rahoittamisesta. Suhteessa 34 a luvun 5 §:n mukaisen terrorismin rahoittamisen tunnusmerkistöön ratkaistavaksi tulee näytön arviointi. Näytön arvioinnissa on päädytty erilaiseen johtopäätökseen tekijän tietoisuudesta, sillä hovioikeuden mukaan terrorismin rahoittamisessa merkittävää on rahoittajan tarkoitus tai tietoisuus päättämisestä 1 §:n mukaisten rikosten tekemiseen. Mielenkiintoinen eroavaisuus on myös al-Shabaabin luokittelemisessa terroristijärjestöksi, sillä hovioikeus katsoi, että al-Shabaabin toiminta ei ollut pelkästään terroristista. Vaikka järjestön luokittelu terroristijärjestöksi ei ollut tuolloin käsiteltävän tunnusmerkistön täyttymisen kannalta relevanttia, tulisi nyt vastaavassa tapauksessa kiinnittää huomiota myös järjestön terroristijärjestön luokitteluun kiinnittää huomiota ennen kaikkea terroristiryhmän rahoittamisen tunnusmerkistön kannalta.

Tapauksen perusteella voidaan päätellä, että terrorismin rahoittamisrikoksen osalta langettavaan tuomioon johtavan näytön hankkiminen on hankalaa. Tapauksessa esitetty näyttö on koostunut kirjallisen todistelun osalta yhteensä 170 erillisestä kirjallisesta todisteesta, joiden joukossa on muun muassa poliisin teknisiä ja taktisia menetelmiä, asiantuntijakoosteita sekä kaavioita ja tositteita tehdyistä hawala-siirroista. Henkilötodistelun osalta tapauksessa on käräjäoikeudessa kuultu vastaajien ja asianomistajien lisäksi todistajana eri asiantuntijoita.

Kun lainsäädännön perusteella terrorismin rahoittamisrikosten tahallisuuden alaraja on asetettu normaalia tahallisuuden alarajaa korkeammalle, edellyttää jo pelkästään teon tahallisuuden toteaminen huomattavaa ponnistelua. Terrorismin rahoittamisessa koskevassa 5 §:ssä ja terroristiryhmän rahoittamista koskevassa 5 a §:ssä oikeuden ratkaistavaksi tulee teon tunnusmerkistöjen tulkinnan johdosta useita osa-alueita: oikeuden tulee arvioida niin tahallisuuden ja tekijän tietoisuuden astetta, mutta myös varojen keräämistä ja välittämistä, terroristisen toiminnan määritelmää ja etenkin 5 a §:ssä myös 34 a luvun 6 §:n 2 momentin

mukaista terroristiryhmän määritelmää. Kun terrorismin rahoittaminen on kansainvälinen ilmiö, on näytön kerääminen ja hankkiminen ennen kaikkea vaikeaa, mutta myös prosessiekonomisesti kallista. Relevantin oikeuskäytännön puuttuminen jättää etenkin rangaistuksen mittaamisen osalta epäselväksi rangaistusasteikon soveltamiseen liittyviä kysymyksiä.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITYSIDEOITA

Terrorismin rahoittaminen on ennen kaikkea kansainvälinen ilmiö, jonka suuruusluokan arvioiminen on hankalaa, ellei jopa mahdotonta. Tätä tutkielmaa tehdessäni aikaisemmasta tutkimuksesta tai kirjallisuudesta ei löytynyt yhtäkään arviota ilmiön kokoluokasta. Terrorismin rahoittamiselle on ominaista toisaalta keinojen moninaisuus, mutta toisaalta myös dynaamisuus ja muuntautumiskyky. Ilmiölle on ominaista myös rahoittamisen koostuminen useammasta eri lähteestä ja henkilöiltä koostuvista varojen siirroista. Kun terrorismin rahoittamiseen tehtävät siirrot voivat vaihdella suuruusluokiltaan, on terrorismin rahoittamisen torjunta hankalaa. Huolimatta siitä, että terrorismin rahoittamista on kutsuttu käänteiseksi rahanpesuksi, on terrorismin rahoittaminen ja rahanpesu syytä erottaa niin keinovalikoiman kuin tavoitteiden osalta.

Perinteisesti terrorismin rahoittamiseen käytetyt keinot, kuten tilisiirrot ovat korvautumassa yhä monimutkaisimmilla ja teknologisesti kehittyneimmillä keinoilla. Keinojen moninaisuuden takia terrorismin rahoituksen torjunta on muodostunut yhä hankalammaksi, sillä toimintaan osallistuvat tahot pystyvät hyödyntämään entistä laajempia ja monipuolisempia keinoja varojen siirtämisessä. Vastaavasti välityskeinoihin liittyvä anonymiteetti sekä digitaalisen jalanjäljen vähentäminen on asettanut terrorismin torjunnan parissa toimiville viranomaisille yhä uudenlaisia haasteita. Lainsäädännön ja rahoituslaitoksille asetettujen velvoitteiden takia torjuntatoimet ovat kehittyneet, mutta mielestäni perustellusti voidaan kyseenalaistaa toimenpiteiden riittävyys.

Riskiperusteinen arvio on vahvistettu torjunnan lähtökohdaksi, jolloin keinoihin liittyvien riskien ymmärtäminen on välttämätöntä. Terrorismin rahoittamisessa tehokkaan ja tuloksellisen torjunnan mahdollistamiseksi varojen välittämiseen käytettävien keinojen muodostama riski on ennen kaikkea keinosidonnainen. Välittämiseen käytettävien keinojen yksityiskohmainen tunteminen on välttämätöntä, jotta torjuntaan osallistuvat tahot pystyvät tunnistamaan ja tiedostamaan näihin liittyvät riskit.

Esitän seuraavissa alakappaleissa johtopäätökset terrorismin rahoittamiseen käytettävistä keinoista, keinoihin liittyvistä riskeistä sekä lainsäädännön riittävydestä osana terrorismin rahoittamisen torjuntaa. Johtopäätösten lisäksi esitän myös yhteensä seitsemän kehitysehdotusta tutkielman perusteella havaituista epäkohdista. Kehitysehdotuksia hyödyntämällä voidaan tehostaa terrorismin rahoittamisen torjuntaan kohdistuvia toimia sekä vahvistaa toimijoiden tietoisuutta eri keinoihin liittyvistä riskeistä.

6.1 Terrorismin rahoittamiseen käytetyistä keinoista ja riskeistä

Käteisen rahan käyttö on liitetty sekä rahanpesuun että terrorismin rahoittamiseen. Käteiseen rahaan liittyvä riski heijastuu ennen kaikkea käteisen melko vahvaan anonymiteettiin ja täten vaikeaa jäljitettävyyteen. Käteisen rahan kuljettaminen terrorismin rahoittamiseksi on yksi käytetyistä keinoista, mutta sen merkitys on korvautumassa vaihtoehtoisilla tavoilla. Käteisen rahan kuljettaminen Suomesta ulkomaille on hitaampaa ja vaikeampaa kuin tälle vaihtoehtoisten keinojen käyttäminen varojen välittämiseen. Itsessään käteisen rahan muodostama riski liittyy mielestäni ennen kaikkea enemmän rahanpesuun ja näin ollen varojen alkuperään.

Vaikka käteisen rahan käyttäminen suorana terrorismin rahoittamisen keinona vaikuttaisi olevan vähenemässä, liittyy käteinen tästä huolimatta varojen välittämiseen liittyvien keinojen taustalla. Käteinen raha voidaan esimerkiksi tallettaa pankkitilille ja siirtää tätä kautta vastaanottajalle tai käteisen avulla voidaan ostaa esimerkiksi virtuaalivaluuttoja automaattien avulla. Yhtä lailla mahdollista on käteisen rahan lahjoittaminen esimerkiksi kansalaisjärjestöjen varainkeräyksiin.

Tilisiirrot ja muut maksupalvelut muodostavat helpon ja nopean tavan välittää varoja terrorismin rahoittamiseen. Tilisiirrot ja muut virallisten maksuvälityspalveluiden kautta tehtävät siirrot ovat nykypäivänä Suomessa hyvin valvottuja, jonka lisäksi palveluiden käyttö jättää aina elektronisen jäljen, jota seuraamalla viranomaiset pystyvät jäljittämään siirtoja. Toisaalta tilisiirtojen volyyymi on valtava, jolloin pienten ja tavanomaisten siirtojen kohdalla riski sille, että siirrot kiinnittäisivät torjuntatahojen huomion, on valitettavan pieni. Kun terrorismin rahoittamisessa käytettävien summien suuruus vaihtelee, on tilisiirtojen ja virallisten maksuvälityspalveluiden käyttö yksi keino terrorismin rahoittamiselle etenkin silloin, kun tehtävät siirrot ovat summaltaan pieniä.

Maksupalveluiden osalta torjuntatahojen ammattitaito yhdistettynä nykyisen lainsäädännön velvoitteisiin on riittävällä tasolla. Suomen kaltaisessa modernissa ja kehittyneessä yhteiskunnassa käteisen rahan merkitys on entistä vähäisempi, jonka lisäksi maksupalveluita tuottavat yritykset toteuttavat raportointivelvollisuuttaan tehokkaasti. Maksupalveluihin liittyvän huomattavan volyymin johdosta terrorismin rahoittamisen torjuntaa voidaan tehostaa ennen kaikkea varmistamalla torjuntatahojen resurssit, sillä resursseja lisäämällä voidaan saavuttaa synergiaetuja myös rahanpesun ja muun talousrikollisuuden torjunnassa.

Kehitysehdotus 1: Terrorismin rahoittamisen torjuntaan osallistuvien tahojen resurssien riittävyys tulee kartoittaa sekä niitä tulee tarvittaessa vahvistaa.

Hawalat ja muut epäviralliset rahanvälityspalvelut ovat perinteisesti olleet yksi väylä terrorismin rahoittamiseen suunnattujen varojen välittämiseksi. Vaikka hawala-palveluita tarjoavat toimijat kuuluvatkin juridisesti säänneltyihin toimijoihin ja täten ilmoitusvelvollisuuden piiriin, on velvollisuuden todellinen toteutuminen epäselvää. Hawala-välityksellä on tyypillistä toiminnan epävirallisuus, jolloin toimintaan osallistuvat välittäjät eivät välttämättä ole täysin valvontaviranomaisten tiedossa eivätkä tällöin myöskään välttämättä noudata esimerkiksi KYC-velvoitteitaan.

Tutkimusten perusteella hawala-välityksessä operoivat toimijat ja heidän asiakkaansa ovat usein maahanmuuttajataustaisia, sillä epäviralliset rahanvälityspalvelut ovat helppo ja melko luotettava keino välittää varoja Suomen ulkopuolelle. Toimijoiden tietämys Suomen lainsäädännöstä ja näihin liittyvistä velvollisuuksista voi olla kantaväestöä heikompaa. Jotta epäviralliseen rahanvälitystoimintaan voidaan puuttua riittävällä tavalla, edellyttää tämä toisaalta valvontaviranomaisten resurssien turvaamista, mutta myös riittävän koulutuksen antamista hawala-välityspalveluita tarjoaville yrityksille.

Kehitysehdotus 2: Hawala-välitystoimintaan osallistuville toimijoille tulisi suunnata kohdennettua koulutusta terrorismin rahoittamisepäilyiden tunnistamiseksi. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä annettavien seuraamusten suuruutta tulisi arvioida.

Virtuaalivaluutat ja muut FinTech-palveluiden kehittymiseen liittyvät maksutavat mahdollistavat toki asiakkaille joustavia ja monipuolisia palvelumalleja. Tekniikan kehittyminen ja uusien palvelukonseptien joustavuus sekä näiden jokseenkin epävirallinen säänneltyillä rahoitusmarkkinoilla muodostaa huomattavan riskin terrorismin rahoittamiselle. Uusien konseptien muodostamaa uhkaa on pyritty torjumaan niin yleiseurooppalaisella kuin kotimaisella lainsäädännöllä, mutta lainsäädäntötoimien hitaus edesauttaa toiminnallisen riskin muodostumista markkinoilla, joissa toimijat pyrkivät jatkuvasti löytämään uusia ja tehokkaita tapoja varojen välitykseen.

Uudet maksupalvelut korostavat palvelun helppoutta ja käytettävyyttä, jonka lisäksi useat palveluista ovat ainakin jollakin tapaa anonyymejä. Mikäli ennalta maksettavien palvelumallien suosiota ruvetaan laajentamaan nykyistä kattavammalle sektorille, tulisi tällöin myös kiinnittää huomiota entistä enemmän näiden asianmukaiseen rekisteröintiin ja asiakkaan

tuntemiseen. Vastaava prepaid-palveluiden rekisteröintipakko olisi mielestäni syytä ulottaa myös puhelinliittymiin ja muihin prepaid-tuotteisiin, joita voidaan käyttää välillisesti terrorismin rahoittamisessa.

Kehitysehdotus 3: Prepaid-palvelujen käyttöön ottaminen edellyttäisi pakollista vahvaa tunnistautumista sekä palveluiden asianmukaista rekisteröintiä.

Tutkimusten perusteella virtuaalivaluuttoihin liittyy selkeä ja konkreettinen väärinkäytösten riski. Virtuaalivaluuttojen muodostaman uhan torjunta on nyt ja tulee olemaan myös tulevaisuudessa haastavaa. Virtuaalivaluuttoihin liittyvä vahva anonymiteetti sekä nopea mukautumiskyky tulevat tuottamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan osallistuville toimijoille haasteita. Laki virtuaalivaluuttojen tarjoajista on oikea askel terrorismin rahoittamisen riskin pienentämiseksi. Pidän positiivisena, että palveluntarjoajia koskevat lähtökohteisesti samat terrorismin rahoittamisen estämisestä koskevat velvoitteet kuin esimerkiksi pankkeja ja muita rahoituslaitoksia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita automaattisesti sitä, että virtuaalivaluuttoihin liittyvä terrorismin rahoittamisen riski olisi kokonaan ratkaistu.

Virtuaalivaluutat ja niiden toimintaperiaatteet ovat viranomaisille usein tuntemattomia ja vaikeasti ymmärrettäviä, jolloin kynnys lähteä selvittämään virtuaalivaluutoilla tehtyjä siirtoja voi olla korkea ja onnistumisprosentti matala. Tällöin tulisikin kiinnittää erityistä huomiota koulutukseen, jonka avulla torjuntaan osallistuvien toimijoiden ymmärrystä virtuaalivaluutoista ja niiden toimintatavoista sekä jäljitettävyydestä voidaan parantaa.

Kehitysehdotus 4: Terrorismin rahoittamisen torjuntaan osallistuvien tahojen ammattitaito virtuaalivaluuttojen jäljitettävyydessä tulisi varmistaa riittävällä koulutuksella.

Kansalaisjärjestöjä on tutkimusten perusteella käytetty yhtenä mahdollisena keinona terrorismin rahoittamiseen. Kansalaisjärjestöt soveltuvat toiminnaltaan erityisen hyvin terrorismin rahoittamiseen, sillä järjestöt operoivat luontevasti konfliktialueilla. Sen sijaan järjestöihin liittyvien terrorismin rahoituksen riskien analyysissä ja tunnistamisessa Suomelta edellytettäisiin FATF:n (2019a) mukaan aktiivisempia toimia. Koen, että kansalaisjärjestöihin liittyvän terrorismin rahoittamisen riskin pienentämiseksi järjestöjen toimintaa ja näiden toiminnan luonnetta tulee valvoa aktiivisesti sekä tarvittaessa kehittää järjestöihin liittyvää riskiperusteista arviointia potentiaalisten riskikohteiden tunnistamiseksi.

Kehitysehdotus 5: Kansalaisjärjestöihin liittyvän terrorismin rahoittamisen riski tunnistamiseen tulisi kehittää mittareita, joiden avulla potentiaalisia riskikohteita voitaisiin entistä paremmin tunnistaa.

6.2 Lainsäädännön riittävyys

Terrorismin rahoittamista koskeva lainsäädäntöä on pyritty yhtenäistämään vastaamaan kansainvälisiä velvoitteita sekä Euroopan unionin lainsäädäntöä. Aivan viimeisimpinä vuosina etenkin Euroopan unionin lainsäädännön merkitys on kasvanut kansallisen lainsäädännön vaikuttaminen.

Pidän terrorismin rahoittamista koskevaa nykylainsäädäntöä jokseenkin epäselvänä. Terrorismin rahoittamista koskevia rikoslain rangaistussäädöksiä on muutettu useaan otteeseen tarkoituksena toisaalta paikata rikoslain puutteita, mutta myös saattaa voimaan kansainvälisiä terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevia velvoitteita. Kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpano heijastuu terrorismin rahoittamista koskevaan lainsäädäntöön mielestäni epätyytyttävällä tavalla, sillä esimerkiksi RL 34 a luvun 5 §:n 1 momentin mukaisen terrorismin rahoittamisen kriminalisointi on toteutettu viittaamalla tiettyihin kansainvälisiin sopimuksiin perustuvien tekojen rahoittamiseen. Omaksutusta mallista seuraa ennen kaikkea vaikeaselkoinen rikosprosessi, jossa syyksilukeminen edellyttää näiden tiettyjen 1 momentin mukaisten tekojen tunnusmerkistön täyttymistä. Osittain sanotusta seuraa, että terrorismin rahoittamisen tuomitsemiskynnys ei ole Suomessa ylittynyt toistaiseksi kertaakaan siten, että tuomio olisi saanut lainvoiman.

Terrorismirikosten osalta viranomaisten ongelmat vaikuttavat liittyvän ennen kaikkea näyttöön ja sen riittävyteen. Terrorismin rahoittaminen edellyttää niin lainsäädännön kuin Helsingin hovioikeudessa päätökseen perusteella osittain korotettua tahallisuuden astetta. Kun terrorismin rahoittamista koskeva ilmiö on ennen kaikkea kansainvälinen, muodostuu syyksilukevan näytön hankkiminen hankalaksi huolimatta siitä, että valvontaa suorittavat viranomaiset pystyisivät osoittamaan tapahtuneet siirrot. Terrorismin rahoittamisessa on perinteisten käteisen rahan kuljettamisen sekä tilisiirtojen tekemisen rinnalle syntynyt uusia potentiaalisia keinojen varojen siirtämiseen. Uudet keinot yhdistettynä terrorismirikosten tunnusmerkistön toteennäyttämisen vaikeuteen voivat entisestään vaikeuttaa rikosvastuun kohdentumista: yllä esitetyllä tavalla anonymiteetti ja siirtojen vaikea jäljitettävyys vaikuttavat olevan tyypillisiä riskejä uusille välityskeinoille. Kun riittävän näytön hankkiminen on ollut

viranomaisille hankalaa jo silloin, kun välitykseen käytettävät keinot ovat olleet helpommin jäljitettävissä, ei tilanne uusien entistä anonyymiempien välityskeinojen myötä ainakaan helpotu.

Toisaalta terrorismin rahoittamiseen liittyviin uhkiin on pystytty myös lainsäädännöllisellä tasolla vastaamaan. L virtuaalivaluuttojen tarjoajista saattoi virtuaalivaluuttojen palveluntarjoajat lainsäädännöllisen valvonnan piiriin. Vastaavasti lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä on uudistettu vastaamaan entistä paremmin terrorismin rahoittamista koskeviin uhkiin. Suunta on tältä osin oikea, mutta jokseenkin hidas. EU-lainsäädännön vahva rooli kansallisen lainsäädännön taustalla johtaa hitaaseen lainvalmisteluun, joka ei välttämättä pysty vastaamaan riittävän ketterästi teknologian kehitykseen. Kun muutos kansalliseen lainsäädäntöön saadaan voimaan, on tänä aikana jo kehitetty uusia keinoja, joiden kautta voidaan kiertää terrorismin rahoittamisen torjuntaan liittyviä velvoitteita.

Kehitysehdotus 6: Terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön kokonaisuuden pitäisi pystyä vastaamaan nykyistä nopeammin uusiin terrorismin rahoittamista koskeviin uhkiin.

Tällä hetkellä rikoslain 34 a luvun 5 §:n mukaisesta terrorismin rahoittamisesta säädetään ainoastaan perusmuotoisessa tekemuodossa, jonka tunnusmerkistön täytyminen on yllä mainitun mukaisesti moniulotteista ja edellyttää muun muassa korostettua tahallisuuden astetta. Terrorismin rahoittamisen rangaistusasteikko on laaja, neljästä kuukaudesta kahdeksaan vuoteen. Rikoslaisissa yhtä laveaa rangaistusasteikkoa ei ole säädetty kuin muutamassa muussa 34 a luvun terrorismirikoksessa. Laajan rangaistusasteikon takia tuomioistuimet joutuvat harkitsemaan oikeudenmukaista seurausta perustuen niin rahoittamiseen käytettävien varojen määrään, rahoitettavaan tekoon kuin muihin kokonaisarvosteluun vaikuttaviin seikkoihin. Toisaalta rangaistusasteikon arviointia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 18/2014 vp., s. 30) on todettu, että tarvittaessa erityisten edellytysten vallitessa tuomioistuin voi soveltaa myös rangaistusasteikon lieventämistä koskevaa rikoslain sääntelyä ja tuomita terrorismin rahoittamisesta muun muassa myös sakkorangaistukseen. Näin ollen on mahdollista, että terrorismin rahoittamisesta voidaan tuomita sakkorangaistuksen ja 8 vuoden vankeuden välillä.

Verrattuna rahanpesuun, josta rangaistaan myös omana tuottamuksellisena tekemuotonaan, on terrorismin rahoittamista koskevat säädökset niin tunnusmerkistön täyttymisen

kuin rangaistusasteikon soveltamisen kannalta turhan laajoja. Kun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen taustalla vaikuttavat usein samankaltaiset torjuntatoimet ja lainsäädäntövelvoitteet, tulisi mielestäni myös terrorismin rahoittamisessa omaksua vastaava sääntelymalli kuin rahanpesurikoksissa. Tällöin tuottamuksellisen terrorismin rahoittamisen rangaistavuus edellyttäisi törkeää huolimattomuutta ja vastaavasti törkeää terrorismin rahoittaminen esimerkiksi erittäin suurten varojen välittämistä tai erityistä suunnitelmallisuutta kokonaisarvostelun lisäksi. Kriminalisointien myötä myös nykyisen terrorismin rahoittamisen rangaistusasteikkoa voitaisiin supistaa.

Kehitysehdotus 7: Terrorismin rahoittamista koskeva rangaistussäätelyn tulisi noudattaa rahanpesun kriminalisoinnissa omaksuttua sääntelymallia, jolloin kriminalisoitaisiin sekä tuottamuksellinen terrorismin rahoittaminen että törkeää terrorismin rahoittaminen.

LÄHTEET

Aarnio, A. (1989) *Laintulkinnan teoria*. Helsinki: WSOY.

Ajello, N. (2013) Fitting a square peg in a round hole: bitcoin, money laundering and the fifth element of self-incrimination. *Brooklyn Law Review*, 80, 2, 435-461.

Androulaki, E., Karame, G.O., Roeschlin, M., Scherer, T. & Capkun, S. (2013) Evaluating user privacy in bitcoin. Teoksessa: Sadeghi, A.R. (Toim.) *Financial Cryptography and Data Security*. FC 2013. Lecture Notes in Computer Science. Berlin: Springer.

Biersteker, T.J. & Eckert, S.E. (2008) *Countering the Financing of Terrorism*. New York: Routledge Press.

Braithwaite, J (2013) Flipping markets to virtue with qui tam and restorative justice. *Accounting, Organizations and Society*. 38, 6-7, 458-468.

Buckley, R., Greenacre, J. & Maldy, L. (2015) The regulation of mobile money in Malawi. *Washington University Global Studies Law Review*. 14, 3, 435-498.

Bricknell, S (2011) Misuse of the non-profit sector for money laundering and terrorism financing. *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice* 1, 6.

Cassella, S. D. (2004) Money laundering, Terrorism, Regulation, Laws and legislation. *Journal of Money Laundering Control* 7, 1, 92-94.

Compin, F. (2018) Terrorism financing and money laundering: two sides of the same coin? *Journal of Financial Crime*. 25, 4, 962-968.

Cooper, K & Walker, C (2016) Security From Terrorism Financing: Models of Delivery Applied to Informal Value Transfer Systems. *British Journal Of Criminology* 56, 6, 1125-1145.

De Albuquerque, J. P., Diniz, E. H. & Cernev, A. K. (2016) Mobile payments: a scoping study of the literature and issues for future re-search. *Information Development*. 32, 3, 527-553.

Dostov, V. & Shust, P. (2014a) Cryptocurrencies: an unconventional challenge to the AML/CFT regulators? *Journal of Financial Crime*. 21, 3, 249-263.

Dostov, V. & Shust, P. (2014b) Customer loyalty programs: money laundering and terrorism financing risks. *Journal of Money Laundering Control*. 17, 4, 385-394.

Duhaime, C. (2015) Terrorist Financing and the Islamic State. Examination of Terrorist Financing and Ways to Mitigate the Risks. White Paper on Islamic State Funding.

FATF (2004) Money Laundering Typologies 2003-2004. Paris: FATF.

FATF (2007a) FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing - High Level Principles and Procedures. FATF Report 2007. Paris: FATF.

FATF (2007b) Third Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism - Finland. Paris: FATF.

FATF (2008a) Terrorist financing. FATF Report 2008. Paris: FATF.

FATF (2008b) FATF Guidance on the Risk-Based Approach for Real Estate Agents. FATF Report 2008. Paris: FATF.

FATF (2008c) FATF Guidance on the Risk-Based Approach for Accountants. FATF Report 2008. Paris: FATF.

FATF (2013a) Guidance for a Risk-Based Approach to Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services. FATF Report 2013. Paris: FATF.

FATF (2013b) Mutual Evaluation of Finland: 9th Follow-up report. Paris: FATF.

FATF (2013c) The role of Hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing. FATF Report 2013. Paris: FATF.

FATF (2014a) Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations. FATF Report. Paris: FATF.

FATF (2014b) Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant. FATF Report. Paris: FATF.

FATF (2015) Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies. FATF Report. Paris: FATF.

FATF (2016) Guidance for a Risk-Based Approach for Money or Value Transfer Services. FATF Report. Paris: FATF.

FATF (2018) Financing of Recruitment for Terrorist Purposes. FATF Report. Paris: FATF.

FATF (2019a) Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Finland. Mutual Evaluation Report. Paris: FATF.

FATF (2019b) Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. FATF Report. Paris: FATF.

FinCen Advisory (2003) Informal Value Transfer Systems. *United States Department of the Treasury Financial Crimes Enforcement Network Advisory*. 33.

Flanigan, S. (2006) Charity as Resistance: Connections between Charity, Contentious Politics, and Terror. *Studies in Conflict & Terrorism*. 29, 7, 641-655.

Freeman, M. (2012) *Financing Terrorism: Case Studies*, Burlington: Ashgate.

Freeman, M. & Ruehsen, M. (2013) Terrorism Financing Methods: An Overview. *Perspectives on Terrorism*. 7, 4.

Gara, M., Manaresi, F., Domenico J. M. & Marinucci, M. (2019) The impact of anti-money laundering oversight on banks' suspicious transaction reporting: evidence from Italy. *Questioni di Economia e Finanza*. Occasional Papers 491. Rome: Bank of Italy.

Gup, B. E. (2007) *Money Launderin, Financing Terrorism and Suspicious Acitivities*. New York: Nova Science Publishers.

Hirvonen Ari (2011) Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki.

Humud, C., Pirog, R. & Rosen, L. (2015) Islamic State Financing and US policy approaches. The Congressional Research Services.

Irwin, A & Milad, G. (2016) The use of crypto-currencies in funding violent jihad. *Journal of Money Laundering Control*. 19, 4, 407-425.

Irwin, A. S.M. & Dawson, C (2019) Following the cyber money trail: Global challenges when investigating ransomware attacks and how regulation can help. *Journal of Money Laundering Control*. 22, 1, 110-131.

Jonsson, M. (2010) Countering terrorist financing: successes and setbacks in the years since 9/11. Combating Terrorism Center at West Point.

Jukarainen, P. & Muttilainen, V. (2015) Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 117. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Keene, S. (2007) Hawala and Related Informal Value Transfer Systems – An Assessment in the Context of Organized Crime and Terrorist Finance: Is There Cause for Concern? *Security Journal*. 20, 3, 185-196.

Kim, C; Mirusmonov, M. & Lee, I. (2010) An empirical examination of factors influencing the intention to use mobile payment. *Computers in Human Behavior*. 26, 3, 310-322.

Kimpimäki, M (2011) Kehittyvä kansainvälinen rikooikeus ja terrorismin rahoittaminen. Teoksessa: Susi, M & Pekkala, N (toim.). Terrorismin rahoitus. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu

King, C. & Walker, C. (2015) Counter Terrorism Financing: Redundant Fragmentation? *New Journal of European Criminal Law*. 6, 3, 372-395.

Kreus, M. (2010) Terrorismin torjunta Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 39/2010. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu

Lappi-Seppälä, T., Hakamies, K., Koskinen, P., Majanen, M., Melander, S., Nuotio, K., Nuutila, A. M., Ojala, T. & Rautio, I (2008) Rikosoikeus. Helsinki: WSOY Pro.

Lassoued, T., Hamida, A. & Hadhek, Z. (2018) Terrorism and Economic Growth. *International Journal of Economics and Financial Issues*. 8, 1, 175-178.

Lehto, M (2007) Terrorismi ja kansainvälinen oikeus – liian paljon vai liian vähän? Teoksessa: Laitinen, K. (toim.) Tuhat ja yksi uhkaa – tulkintoja terrorismista. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu

Leishman P (2009) Understanding the Unbanked Customer and Sizing the Mobile Money Opportunity. Mobile Money for the Unbanked, Annual Report 2009.

Maitland Irwin, A. S., Choo, K. R. & Liu, L. (2012) An analysis of money laundering and terrorism financing typologies. *Journal of Money Laundering Control*. 15, 1, 85-111.

Maitland Irwin, A. S., Choo, K. R. & Liu, L (2011) Modelling of money laundering and terrorism financing typologies. *Journal of Money Laundering Control*, 15, 1, 316-335.

Malkki, L. & Palstela, J. (2007) Terrorismin monet kasvot. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.

Manoj, S.D. & Tilakasiri, K.K (2018) Money Laundering and Terrorist Financing: The Role of Domestic Financial Institutions. Department of Economics and Statistics, Faculty of Social Sciences and Languages Sabaragamuwa University of Sri Lanka.

Napoleoni, L. (2004). Terror Inc: Tracing the Money behind Global Terrorism, London: Penguin books.

Oikeusministeriö (2013) Terrorismityöryhmän mietintö. OM 8/41/2012. Helsinki: Oikeusministeriö

Othman, R. & Ameer, R. (2014) Institutionalization of risk management framework in Islamic NGOs for suppressing terrorism financing. *Journal of Money Laundering Control*. 17, 1, 96-109.

Passas, N (2003) Informal Value Transfer Systems, Terrorism and Money Laundering. A report to the National Institute of Justice.

Pekkala, N (2011) Näyttökysymykset terrorismirikoksissa. Teoksessa: Susi, M. & Pekkala, N. (toim.). Terrorismin rahoitus. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Pereira A. (2018) Auditing Money Laundering and Terrorist Financing Risks of MENA Institutions: The Trials and Tribulations. Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists.

Perri, F.S. & Brody, R.G. (2011), The dark triad: organized crime, terror and fraud. *Journal of Money Laundering Control* 14, 1, 44-59.

Portaankorva, T. (2011) Terrorismin rahoituksesta. Teoksessa: Susi, M. & Pekkala, N. (toim.). Terrorismin rahoitus. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Puistola, J-A. & Herrala, J. (2006) Terrorismi Euroopassa: terrorismi äärimmäisenä poliittisen, taloudellisen ja kulttuurisen turhautumisen ilmentymänä. Helsinki: Tammi

Quinn, Amanda (2018) The Cost Of Terror: How Terrorism And Anti-terror Legislation In The European Union May Hinder Business. *Suffolk Transnational Law Review Summer*. 41, 2, 437-442.

Reid, F. & Harrigan, M. (2013) An analysis of the anonymity in the Bitcoin system. Teoksessa: Altshuler, Y., Elovici, Y., Cremers, A.B., Aharony, N. & Pentland, A. (Toim.) Security and Privacy in Social Networks. New York: Springer

Reynolds, P. & Irwin, A. (2017) Tracking digital footprints: anonymity within the bitcoin system. *Journal of Money Laundering Control*. 20, 2, 172-189.

Rosenbaum, M. J. (2011) A paper chase in a paperless world: Regulating Informal Value Transfer Systems: Shearman & sterling student writing prize in comparative and international law, best note award. *Columbia Journal of Transnational Law*. 50, 1, 169-215.

Salami, I. (2017) *Terrorism Financing with Virtual Currencies: Can Regulatory Technology Solutions Combat This?* Lontoo: University of East London.

Salamon, Lester M .et al (2003) *Global Civil Society: An Overview*. Centre for Civil Society Studies. Baltimore: Johns Hopkins University.

Salamon, L. M., Sokolwski, W., Haddock, M. & Tice, H. (2013) *The State of Global Civil Society and Volunteering: Latest Findings of the Implementation of the UN Nonprofit Handbook*. Baltimore: Centre for Civil Society Studies, Johns Hopkins University.

Scobey-Thal, J. (2015) Mobile financial services. *Foreign Policy*. 212, 30-31.

Simser, J. (2011) Terrorism financing and the threat to financial institutions. *Journal of Money Laundering Control*. 14, 4, 334-345.

Sisäministeriö (2016) *Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016–2020*. SMDno-2015-2083. Helsinki: Sisäministeriö.

Sisäministeriö (2018) *Kansallinen terrorismintorjunnan strategia 2018–2021*. Sisäministeriön julkaisu 23/2018. Helsinki: Sisäministeriö.

Slay, J., Kim-Kwang, R. & Lui, L. (2014) Money laundering and terrorism financing in virtual environments: a feasibility study. *Journal of Money Laundering Control*. 17, 1, 50-75.

Solin, M. & Zerzan, A. (2010) *Mobile Money: Methodology for Assessing Money Laundering and Terrorist Financing Risks*. GSMA Discussion Paper.

Sullivan K. (2015) *Anti-Money Laundering in a Nutshell, Awareness and Compliance for Financial Personal and Business Managers*. 1st Edition. New York: Apress.

Teichmann, F. M. (2019a) Recent trends in money laundering and terrorism financing, *Journal of Financial Regulation and Compliance*. 27, 1, 2-12.

Teichmann, F. M. (2018) Financing terrorism through hawala banking in Switzerland. *Journal of Financial Crime*. 25, 2, 287-293.

Teichmann, F. M. (2018b) Financing terrorism through cryptocurrencies – a danger for Europe? *Journal of Money Laundering Control*. 21, 4, 513-519.

Teichmann, F. M. (2019b) Money laundering and terrorism financing through consulting companies. *Journal of Money Laundering Control*. 22, 1, 32-37.

Teichmann, F. M. (2019c) Financing of terrorism through the banking system. *Journal of Money Laundering Control*. 22, 2, 188-193.

Tierney, M. (2017) Well funded and dangerous: assessing the Islamic State's financing operations. *Journal of Money Laundering Control*. 20, 2, 159-171.

Tofangsaz, H. (2012) A new approach to the criminalization of terrorist financing and its compatibility with Sharia law. *Journal of Money Laundering Control*. 15, 4, 396-406.

Tofangsaz, H. (2018) Criminalization of Terrorist Financing: From Theory to Practice *New Criminal Law Review*. 21, 1, 57-140.

Trautman, L. J. & Harrell, A. C. (2017) Bitcoin Versus Regulated Payment Systems: What Gives? *Cardozo Law Review*. 38, 1, 1041-1579.

Trochim, W. M. K. & Donnelly, J. P. (2008) *The Research Methods Knowledge Base*. 3. painos. Mason: Atomic Dog/Cengage Learning.

United Nations General Assembly (2013) Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association. A/HRC/23/39.

Yang, S., Lu, Y. Gupta, S., Cao, Y. & Zhang, R. (2012) Mobile payment services adoption across time: An empirical study of the effects of behavioural beliefs, social influences, and personal traits. *Computers in Human Behaviour*. 28, 1, 129–142.

Zerzan, A (2009) *New Technologies, New Risks?: Innovation and Countering Terrorist Financing*. World Bank Working Papers.

Vittori, J. (2011) *Terrorist Financing and Resourcing*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Vukočić J (2018) European financial network of Islamist terrorism. *Politeia*. 8, 16, 119-131.

Whisker, J. & Lokanan, M. E. (2019) Anti-money laundering and counter-terrorist financing threats posed by mobile money. *Journal of Money Laundering Control*. 22, 1, 158-172.

Winer, J. (2008) Countering terrorist finance: A work, mostly in progress. *The Annals of the American Academy of Political Science*. 618, 1, 112–132.

Wegberg, R. S., Oerlemans, J.-J. & van Deventer, O. (2018) Bitcoin money laundering: mixed results? An explorative study on money laundering of cybercrime proceeds using bitcoin. *Journal of Financial Crime*. 25, 2, 419-435.

VERKKOLÄHTEET

Aamulehti (6.4.2019) Oikeusoppineet: terrorismirikoslain toimivuus selvítettävä — "Kun rikoksen valmistelu ei ollut vielä rangaistavaa, Ruotsista tultiin Suomeen tekemään ryöstöjä" [verkkodokumentti]. [Vierailtu 27.07.2019]. Saatavilla: <https://www.aamulehti.fi/a/54d247cf-60b4-4212-8aa0-4e4914341ade>

Finanssivalvonta 2019: Tietoa Finanssivalvonnasta. [verkkodokumentti]. [Vierailtu 27.06.2019]. Saatavilla: <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/>

GSMA (2015) State of the industry report: Mobile money. [verkkodokumentti]. [Vierailtu 21.5.2019]. Saatavilla: www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2016/04/SOTIR_2015.pdf

Normark, M. & Ranstorp, M (2015) Understanding Terrorist Finance - Modus Operandi and National CTF-Regimes. Swedish Defence University. Report 46/2015. [verkkodokumentti]. [Vierailtu 08.06.2019]. Saatavilla: https://www.fi.se/contentassets/1944bde9037c4fba89d1f48f9bba6dd7/understanding_terrorist_finance_160315.pdf

Passas, N (1999) Informal Value Transfer Systems and Criminal Organisations; A Study into So-called Underground Banking Networks. [verkkodokumentti]. [Vierailtu 09.05.2019]. Saatavilla: <http://usinfo.state.gov/eap/img/assets/4756/ivts.pdf>.

Poliisi (2019a) Terrorismivarojen hallinnollinen jäädyttäminen. [verkkodokumentti]. [Vierailtu 30.07.2019]. Saatavilla: https://www.poliisi.fi/rikkokset/rahanpesun_selvittelykeskus/terrorismin_rahoituksen_torjunta

Poliisi (2019b) Rahankeräysluvat. [verkkodokumentti]. [Vierailtu 27.07.2019]. Saatavilla: <https://www.arpajaishallinto.fi/rahankeraykset/rahankeraysluvut>.

Rahanpesun selvittelykeskus (2018) Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2018. [verkkodokumentti]. [Vierailtu 04.07.2019]. Saatavilla: https://www.poliisi.fi/instance-data/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polisenaxwwwstructure/78710_2018_Vuosikertomus_Rahanpesunselvittelykeskus.pdf?03c872fbcea2d688

Rahanpesun selvittelykeskus (2017) Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2017. [verkkodokumentti]. [Vierailtu 04.07.2019]. Saatavilla: https://www.poliisi.fi/instance-data/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/78673_Rahanpesun_selvittelykeskuksen_vuosikertomus_2017.pdf?8ce201969efbd688

Roth, J., Greenburg, D. & Wille, S. (2004) National commission on terrorist attacks upon the United States: monograph on terrorist financing. [verkkodokumentti]. [Vierailtu 23.5.2019]. Saatavilla: www.9-11commission.gov/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf

Sisäasiainministeriö (2009) Terrorismin rahoitus ja yleishyödylliset yhteisöt. [verkkodokumentti]. [Vierailtu 11.8.2019]. Saatavilla: https://www.arpajaishallinto.fi/instance-data/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/arpajaishallintowwwstructure/14765_Terrorismin_rahaitus_ja_yleishyodylliset_yhteisot.pdf

Sisäministeriö (2019) Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta. [verkkodokumentti]. [Vierailtu 19.06.2019]. Saatavilla: <https://intermin.fi/rahanpesun-ja-terrorismin-rahaituksen-torjunta>

Turun Sanomat (28.9.2017) Terrorismin rahoitukseen on poliisin mukaan vaikea päästä kiinni – "Maksussa pitäisi lukea, että ostakaa rynnäkkökivääreitä" [verkkodokumentti]. [Vierailtu 27.07.2019]. Saatavilla: <https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/3670783/Terrorismin+rahaitukseen+on+poliisin+mukaan+vaikea+paasta+kiinni++Maksussa+pitaisi+lukea+etta+ostakaa+rynnakkokivaareita>

LAINSÄÄDÄNTÖ

Euroopan neuvoston puitepäättös, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, terrorismin torjumisesta (2002/475/YOS)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta.

International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism UN Doc. A/RES/54/110

L varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013)

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017)

L rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017)

Laki virtuaalivaluutan tarjoajista (572/2019)

Maksulaitoslaki (297/2010)

Rikoslaki (39/1889)

VIRALLISLÄHTEET

HE 43/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälisen terrorismin rahoituksen vastaisen yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain 34 luvun muuttamisesta.

HE 188/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi.

HE 61/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta.

HE 18/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 228/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 167/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Helsingin HO: R 15/526, 23.03.2016.