

ASiantuntijalausunto
Aleksi Pursiainen 22.8.2022

TELA ry:n lausuntopyyntö eräistä Yhdysvaltojen pakotteisiin liittyvistä kysymyksistä

1. Johdanto

1. Työeläkevakuuttajat TELA on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa eräistä Yhdysvaltojen pakotteisiin liittyvistä seikoista.
2. Lausuntopyynnössä minua on pyydetty ottamaan kantaa erityisesti seuraaviin kysymyksiin:
 - *Kysymys 1. Miten kuvaisitte käytännön vaikutuksia, joita suomalaisille finanssialan toimijoille, erityisesti lakisääteisille eläkevakuuttajille, aiheutuu sellaisista Yhdysvaltojen asettamista pakotteista, jotka eivät ole Suomessa velvoittavaa oikeutta?*
 - *Kysymys 2. Minkälaisia erityisiä ongelmia aiheutuu siitä, että tällaiset Yhdysvaltojen pakotteet eivät ole oikeudellisesti velvoittavia, mutta niiden loukkaamiseen voi silti liittyä kielteisiä seurauksia?*
 - *Kysymys 3. Minkälaisia keinoja voisi olla käytettävissä edellä kuvattujen ongelmien ratkaisemiseksi tai niiden lievittämiseksi eläkevakuuttajien toiminnassa?*
3. Kuvaan seuraavassa osiossa ansioluetteloni ja palaan minulle esitettyihin kysymyksiin osiossa 3.

2. Taustani

4. Olen valmistunut Helsingin yliopistosta oikeustieteen maisteriksi vuonna 2009.
5. Valmistumiseni jälkeen työskentelin noin vuoden Cambridgen yliopiston *Lauterpacht Centre for International Law* -tutkimuskeskuksessa, jossa johdin kansainvälistä humanitaarista oikeutta tutkinutta Punaisen Ristin rahoittamaa tutkimusryhmää.

6. Tämän jälkeen toimin noin viiden vuoden ajan Suomen ulkoministeriössä erilaisissa oikeudellisissa tehtävissä ministeriön oikeuspalvelun kansainvälisen oikeuden yksikössä. Suurimman osan ajasta työni koski kansainvälisiä pakotteita, ensin ainoana vastuuvirkamiehenä ja sittemmin kolmen hengen juristitiimin vetäjänä. Työssäni osallistuin Suomen pakoteoikeudellisten ja -poliittisten kantojen valmisteluun ja niiden edistämiseen muun muassa Euroopan unionissa ja YK:ssa, Suomen kansallisen pakotelainsäädännön valmisteluun sekä pakotteita koskevaan tiedottamiseen ja koulutukseen yksityiselle sektorille. Toimin näissä tehtävissä muun muassa vuonna 2014, kun laajoja Venäjä-pakotteita ensi kertaa valmisteltiin ja otettiin käyttöön.
7. Ulkoministeriössä kuuluin myös Suomen delegaatioon hallitusten välisessä, OECD:n yhteydessä toimivassa *Financial Action Task Force (FATF)* -järjestössä vastuullani kansainväliset pakotteet eli erityisesti varojen jäädyttämiseen liittyvät kansainväliset standardit. FATF on keskeisimpiä kansainvälisiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisia järjestöjä, joka muun muassa antaa suosituksia näitä koskevan kansallisen lainsäädännön kehittämiseksi ja valvoo suositusten täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.
8. Ulkoministeriön jälkeen toimin noin kahden vuoden ajan Nokia Oyj:n oikeudellisella osastolla, jossa vastasin koko konsernin laajuisesti muun muassa Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen pakotteisiin liittyvästä oikeudellisesta neuvonannosta.
9. Viimeksi kuluneen vajaan kuuden vuoden ajan olen toiminut yrittäjänä ja itsenäisenä lakimiehenä perustamassani Solid Plan Consulting Oy:ssä. Asiakkaisiini kuuluu laaja joukko suomalaisia pörssiyrityksiä, muita vientiyrityksiä, finanssilaitoksia, teknologiayhtiöitä, yliopistoja, tutkimuslaitoksia ja viranomaisia, joita neuvon pakotteisiin ja vientivalvontaan liittyvissä oikeudellisissa ja käytännöllisissä asioissa.
10. Vuonna 2021 julkaistiin kattava oikeudellinen käsikirjani *Kansainväliset pakotteet ja vientivalvonta* (Alma Talent, 2021), joka on ensimmäinen suomenkielinen systemaattinen esitys Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen pakotteita ja vientivalvontaa koskevasta sääntelystä sekä niiden täytäntöönpanosta Suomessa.
11. Muista kirjoituksistani voidaan mainita seuraavat artikkelit ja puheenvuorot:
 - Tieteellinen artikkeli “The FATF and Evolution of Counterterrorism Asset Freeze Laws in the Nordic Countries: We Fought the Soft Law and the Soft Law Won”, teoksessa Karjalainen, Törnberg, Pursiainen (toim.): *International Actors and the Formation of Laws* (Springer Cham, 2022)
 - Kirjan luku “Finland”, teoksessa *Sanctions in Europe* (World Export Control Review WorldECR, 2020)
 - Kirjan luku “Finland”, teoksessa *Dual-Use Export Controls of the European Union* (World Export Control Review WorldECR, 2. painos, julkaistaan 2022)
 - Tutkimusraportti *EU Targeted Sanctions and Fundamental Rights* (ulkoministeriön verkkojulkaisu, 2017)
12. Esiinnyn säännöllisesti kutsuttuna puhujana ja puheenjohtajana alan kansainvälisissä ja kansallisissa konferensseissa ja seminaareissa. Näistä voidaan mainita ainakin
 - *Sijoitusakatemia KYC & Pakotteet* -konferenssi (pj) (Helsinki, 2022, 2021, 2019)

- *Global Trade Controls* -konferenssi (pj) (Lontoo, 2019, 2018 ja 2017)
- *ACAMS Anti-Financial Crime Conference* (Kööpenhamina, 2018)
- *European Compliance Conference* (Varsova, 2018)
- *Trade Compliance Nordics* (Kööpenhamina, 2017)
- *7th Annual New York Forum on Economic Sanctions* (New York, 2016).

4. Lainsäädäntö

4.1. Yleistä Yhdysvaltojen pakotelainsäädännöstä

13. Yhdysvaltojen pakotelainsäädännön osalta on perusteltua tehdä jako yhtäältä niin sanottuihin ensisijaisiin pakotteisiin (*“primary sanctions”*) ja toissijaisiin pakotteisiin (*“secondary sanctions”*). Termejä ei sellaisenaan käytetä lakiteksteissä, mutta erottelu on ammattikielessä vakiintunut.

Ensisijaiset pakotteet

14. Ensisijaisilla pakotteilla tarkoitetaan niitä pakotesäännöksiä, joiden soveltuvuus edellyttää laissa tarkoitettua toimivaltaliittymää Yhdysvaltoihin. Ensisijaisten pakotteiden vastaisesta toiminnasta voidaan määrätä ankaria rikosoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia.
15. Ensisijaisten pakotteiden soveltamisen kannalta merkityksellinen toimivaltaliittymä voi syntyä muun muassa siitä, että toimija itse on yhdysvaltalainen henkilö tai yhteisö (*“US Person”*) tai siitä, että liiketoimi tapahtuu kokonaan tai osittain Yhdysvaltojen alueella.
16. Yhdysvaltojen viranomaisten seuraamuskäytännössä on kuitenkin lisäksi katsottu, että seuraamuksia voidaan ensisijaisten pakotteiden perusteella kohdistaa myös ei-yhdysvaltalaisiin toimijoihin, joiden toiminta on kokonaan tapahtunut Yhdysvaltojen ulkopuolella.
17. Tällaiset seuraamukset voivat perustua muun muassa oppeihin ”pakoterikkomuksen aiheuttamisesta” (*“causing a violation”*)¹ ja lainvastaisesta ”finanssipalvelun suorasta tai epäsuorasta viennistä” (*“directly or indirectly exporting a financial service”*).
18. ”Pakoterikkomuksen aiheuttamista” on käytetty seuraamusmaksun määräämisen perusteena muun muassa Yhdysvaltojen valtionvarainministeriön ja singaporelaisen CSE TransTel Ltd:n välisessä sovintosopimuksessa, jolla yhtiö sopi siihen kohdistuneet pakotteiden rikkomista koskevat epäilyt maksamalla 12 miljoonan dollarin suuruisen seuraamusmaksun.² Sovintosopimuksen mukaan TransTel oli myynyt tuotteita Iraniin, mukaan lukien kahdelle Yhdysvaltojen *Specially Designated Nationals (SDN)* -luettelossa olevalle taholle, ja käyttänyt tähän liittyen singaporelaisessa pankissa ollutta dollarimääräistä tiliään. Dollarimääräisen kansainvälisen maksuliikenteen luonteesta johtuen tämä johti siihen, että tiliin liittyneet maksut olivat kulkeneet Yhdysvaltojen finanssijärjestelmän kautta, ja TransTel oli siten ”aiheuttanut”

¹ Valtaosa Yhdysvaltojen asettamista pakotteista perustuu presidentin asetuksiin (*executive order*), joita presidentti antaa *International Emergency Economic Power Act (IEEPA)* -lain (Public law 95-223) nojalla. IIEPA:n 1705 pykälässä säädetään: **“It shall be unlawful for a person to violate, attempt to violate, conspire to violate, or cause a violation of any license, order, regulation, or prohibition issued under this chapter.”** (korostus tässä)

² *Enforcement Information For July 27, 2017, CSE Global Limited and CSE Transtel Pte. Ltd.*, (2017), https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20170727_transtel.pdf (ladattu 1.9.2019)

pakoterikkomuksen, vaikka sen omat toimet eivät millään tavoin liittyneet Yhdysvaltoihin tai yhdysvaltalaisiin henkilöihin.

19. ”Finanssipalvelun suoraa tai epäsuoraa vientiä” taas on käytetty seuraamusmaksun määräämisen perusteena muun muassa Yhdysvaltojen eri viranomaisten ja ranskalaisen BNP Paribas -pankin välisissä sovintosopimuksissa, joilla pankki sopi siihen kohdistuneet pakotteiden rikkomista koskevat epäilyt maksamalla kaikkiaan 8,9 miljardin dollarin suuruiset seuraamusmaksut.³ Valtiovarainministeriön ja BNP Paribas’n välisen sovintosopimuksen mukaan BNP Paribas oli laittomasti ”vienyt” yhdysvaltalaisia finanssipalveluita Yhdysvaltojen pakotteiden kohteena oleviin valtioihin ja SDN-listalla oleville tahoille lähettämällä tällaiseen toimintaan liittyviä maksuja yhdysvaltalaisen pankkien kautta.⁴ Vastuu kohdistettiin BNP Paribas’han erityisesti siksi, että se oli pimitänyt maksujen mukana kulkevista tiedoista viittauksia pakotteiden kohteena oleviin maihin ja tahoihin ja siten aiheuttanut sen, että yhdysvaltalaiset pankit eivät ymmärtäneet käsittelevänsä pakotteiden vastaisia maksuja.
20. Suurin yksittäinen ei-yhdysvaltalaiselle toimijalle määrätty seuraamusmaksu ensisijaisten pakotteiden vastaisesta toiminnasta on yllä mainittu BNP Paribas -pankin maksama 8,9 miljardin dollarin seuraamusmaksu. Lisäksi muun muassa ABN Amro, Bank of Tokyo-Mitsubishi, Barclays, Commerzbank, Credit Agricole, HSBC, ING, RBS ja Standard Chartered ovat kukin joutuneet maksamaan vähintään 100 miljoonan dollarin seuraamusmaksun Yhdysvaltojen pakotteiden vastaisista toimista. Maksujen perusteena olevat pakotteiden vastaiset toimet on tyypillisesti tehty nimenomaan Yhdysvaltojen ulkopuolella.
21. Kaikkiaan seuraamusmaksujen määrällä mitattuna ylivoimainen enemmistö Yhdysvaltojen viranomaisten pakoterikkomusten johdosta finanssilaitoksille määräämistä seuraamusmaksuista on kohdistunut nimenomaan eurooppalaisiin finanssilaitoksiin. Erään tutkimuksen mukaan eurooppalaiset finanssilaitokset maksoivat vuosina 2008—2018 yhdysvaltalaisia seuraamusmaksuja rahanpesu- ja pakotelainsäädännön vastaisista toimista viisi kertaa niin paljon kuin yhdysvaltalaiset kilpailijansa yhteensä. Tutkimuksen mukaan yli 90 % seuraamusmaksuista tuolla ajanjaksolla liittyi nimenomaan pakotteisiin.⁵
22. Eurooppalaiselle finanssilaitokselle on siis erittäin tärkeää ymmärtää Yhdysvaltojen ensisijaisten pakotelainsäädännön soveltamisala ja siitä johtuvat vaatimukset sekä huolellisesti noudattaa lakeja omissa toiminnassaan. Ensisijaiset pakotteet voivat edellä kuvatulla tavalla tulla sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa toimivaltaliittymä Yhdysvaltoihin on erittäin etäinen, mukaan lukien transaktioissa, jotka tapahtuvat kokonaan Yhdysvaltojen ulkopuolella.

Toissijaiset pakotteet

³ United States Department of Justice, *BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U.S. Economic Sanctions* (2014) <https://www.justice.gov/opa/pr/bnp-paribas-agrees-plead-guilty-and-pay-89-billion-illegally-processing-financial> (ladattu 15.8.2022).

⁴ *Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control ("OFAC") and BNP Paribas SA ("BNPP")* (2014), <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20140630> (ladattu 15.8.2022)

⁵ Fenargo, *Global AML/KYC/Sanctions Fines: 2008 – 2018*, sivulla <https://go.fenargo.com/global-regulatory-fines-2018.html> (ladattu 15.8.2022).

23. Toissijaisilla pakotteilla tarkoitetaan sellaisia Yhdysvaltojen pakotesäännöksiä, joilla nimenomaisesti pyritään vaikuttamaan toimintaan, jolla ei ole *lainkaan* toimivaltaliittymää Yhdysvaltoihin.
24. Toissijaisten pakotteiden vastaisesta toiminnasta ei voida Yhdysvalloissakaan määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia tai hallinnollisia seuraamusmaksuja. Sen sijaan toissijaisten pakotteiden vastaisella tavalla toimineen ulkomaisen toimijan mahdollisuuksia tehdä liiketoimia yhdysvaltalaisien toimijoiden kanssa voidaan rajoittaa osittain tai kokonaan. Vakavin tällaisissa rajoituksista on ulkomaisen toimijan lisääminen niin sanottuun nimennyt *Specially Designated Nationals (SDN)* -luetteloon, joka jäljempänä tarkemmin kuvatulla tavalla johtaa tällaisen yhtiön täyteen eristymiseen kaikista yhdysvaltalaisista toimijoista - ja seurannaisvaikutusten vuoksi yleensä myös muista läntisistä toimijoista.

4.2. Tarkemmin toissijaisista pakotteista

25. Lausuntopyynnössä minua on pyydetty keskittymään erityisesti niihin pakotteisiin, jotka eivät ole suomalaisia finanssitoimijoita velvoittavia, mutta joilla voi tästä huolimatta olla vaikutuksia Suomessa.
26. Edellä todetulla tavalla niin sanotut ensisijaiset pakotteet ovat velvoittavaa oikeutta myös suhteessa suomalaisiin oikeushenkilöihin silloin, kun oikeushenkilön toiminta tapahtuu Yhdysvaltojen toimivallan piirissä. Siten esimerkiksi suomalainen eläkevaakutusyhtiö voi joutua Yhdysvalloissa hallinnollisten tai jopa rikosoikeudellisten seuraamusten kohteeksi, jos se esimerkiksi dollarimääräisessä liiketoiminnassaan tahallisesti tekisi liiketoimia SDN-luettelossa mainitun yhtiön kanssa.
27. Lausuntopyyntö koskeekin siis erityisesti niin sanottuja toissijaisia pakotteita, eli pakotteita, joilla pyritään nimenomaisesti vaikuttamaan ei-yhdysvaltalaisien toimijoiden toimintaan tilanteissa, joilla ei ole toimivaltaliittymää Yhdysvaltoihin.
28. Erilaisia toissijaisia pakotteita on olemassa lukematon määrä, sillä niiden sisältö vaihtelee kustakin pakotejärjestelmästä toiseen. Kuvaan seuraavassa esimerkkien kautta yleisiä toissijaisten pakotteiden tyyppejä havainnollistaakseni niiden vaikutusmekanismeja Yhdysvaltojen ulkopuolella.
29. Yleisimmin käytetty toissijaisten pakotteiden muoto liittyy Yhdysvaltojen niin sanottuihin ”pakoteluetteloihin”, erityisesti niin sanottuun *Specially Designated Nationals (SDN)* -luetteloon. SDN-pakotteita sovelletaan paitsi luettelossa erikseen mainittuihin henkilöihin ja yhtiöihin, myös näiden suoraan tai välillisesti vähintään 50-prosenttisesti omistamiin yhtiöihin⁶ (jatkossa ”SDN-tahot”).
30. *Ensisijaiset pakotteet* edellyttävät, että yhdysvaltalaisien toimijoiden on jäädytettävä kaikki hallussaan oleva omaisuus, joka kuuluu SDN-taholle, ja kieltäydyttävä kaikista liiketoimista, joihin tällaista omaisuutta liittyy.

⁶ Ks. tästä niin sanotusta *OFAC 50% Rule* -säännöstä tarkemmin *Office of Foreign Assets Control Frequently Asked Questions, Entities Owned by Blocked Persons (50% Rule)* (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1521>, ladattu 15.8.2022).

31. *Toissijaiset pakotteet* taas tarkoittavat sitä, että SDN-tahojen kanssa merkittäviin liiketoimiin ryhtyvä ulkomainen toimija voidaan itse lisätä SDN-luetteloon tai siihen voidaan kohdistaa muita kielteisiä seuraamuksia silloinkin, kun toiminta ei liity tavoin Yhdysvaltoihin.
32. Mekanismi perustuu ensinnäkin pakotteiden täytäntöönpanossa yleisesti käytettyjen, presidentin antamien *Executive Order* -asetusten muotoiluihin. Esimerkiksi Venäjää koskevassa *Executive Order 13661* -pakoteasetuksessa määrätään seuraavasti:

Section 1. (a) All property and interests in property that are in the United States, that hereafter come within the United States, or that are or hereafter come within the possession or control of any United States person (including any foreign branch) of the following persons are blocked and may not be transferred, paid, exported, withdrawn, or otherwise dealt in:

...

(ii) **persons determined by the Secretary of the Treasury**, in consultation with the Secretary of State:

(A) to be an official of the Government of the Russian Federation;

(B) to operate in the arms or related materiel sector in the Russian Federation;

...

(D) **to have materially assisted**, sponsored, or **provided** financial, material, or technological support for, or **goods or services to** or in support of:

...

(2) a person whose property and interests in property are blocked pursuant to this order.

33. Siten esimerkiksi tämän asetuksen nojalla Yhdysvaltojen valtiovarainministeriö (käytännössä ministeriössä toimiva *Office of Foreign Assets Control (OFAC)* -viranomaisen) voi päättää lisätä SDN-luetteloon paitsi venäläisiä virkamiehiä ja aseollisuuden yrityksiä, myös mitä tahansa muita toimijoita, jotka *antavat materiaalista tukea, esimerkiksi tarjoamalla palveluita*, entuudestaan SDN-luettelossa olevalle toimijalle.
34. Tuore esimerkki nimenomaan finanssilaitokseen tällä ”materiaalisen tuen antamisen” perusteella kohdistetuista toimista saatiin kesäkuussa 2019, kun Yhdysvaltojen valtiovarainministeriö ilmoitti lisänneensä Russian Financial Society -nimisen venäläispankin SDN-luetteloonsa. Ratkaisun perusteeksi ilmoitettiin se, että pankki oli toissijaisten pakotteiden vastaisesti tarjonnut finanssipalveluita entuudestaan SDN-luettelossa olleelle taholle avaamalla ja ylläpitämällä tälle tilejä ja siten mahdollistamalla SDN-taholle pääsyn kansainväliseen finanssijärjestelmään.⁷
35. Myös useita suomalaisia toimijoita lisätty SDN-luetteloon sillä perusteella, että ne ovat tavaroiden tai palveluiden muodossa tarjonneet ”materiaalista tukea” SDN-luettelossa mainitulle henkilölle tai yhtiölle.⁸

⁷ *Treasury Designates Russian Financial Institution Supporting North Korean Sanctions Evasion* (2019), <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm712>. Viranomaisten julkaisemasta tiiviistä tiedotteesta ei ilmene tapauksen yksityiskohtia. Pidän kuitenkin todennäköisenä, että pankki on tarjonnut SDN-tahoille laajamittaisesti finanssipalveluita, jotka ovat mahdollistaneet sille kansainvälisen liiketoiminnan harjoittamisen. Silti tapaus on hyvä esimerkki siitä, että Yhdysvallat on valmis panemaan toissijaisia pakotteitaan täytäntöön myös ulkomaisia finanssilaitoksia vastaan, erityisesti jos nämä ovat merkittävällä tavalla edistäneet pakotteiden kohteena olevien tahojen toimintaa.

⁸ Syyskuussa 2020 SDN-luetteloon lisättiin suomalainen huolinta-alan yritys Optima Freight Oy sillä perusteella, että se olisi järjestänyt logistiikka- tai muita palveluita venäläisen SDN-luettelossa mainitun toimijan hyödyksi. Ratkaisu peruteltiin nimenomaan ”materiaalisen tuen antamisena: ”Optima Freight is being designated pursuant to E.O. 13694, as amended, for having materially assisted Divetechnoservices.”

36. Yhdysvaltojen viranomaisilla on erittäin laaja harkintavalta päättää siitä, keihin E.O. 13661:n tai muun vastaavaan asetuksen mukaisia pakotteita kohdistetaan. Viime kädessä ratkaisut perustuvat pitkälti viranomaisten poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan, jota ne voivat käyttää säädöksen erittäin laajan soveltamisalan puitteissa haluamallaan tavalla (eli kunhan ne voivat uskottavasti todeta, että ulkomainen toimija on tarjonnut ”materiaalista tukea”, kuten tavaroita tai palveluita, SDN-taholle).
37. E.O. 13661 ja muut vastaavat asetukset eivät aseta mitään alarajaa tai muuta kriteeriä sille, minkä laajuista tai luonteista ”materiaalisen tuen” tai palveluiden tarjoamista voidaan pitää pakotteiden kohdistamisen kannalta merkityksellisenä.
38. Useimmat Yhdysvaltojen pakotteisiin perehtyneet asiantuntijat kuitenkin tulkitsevat aiempaa viranomaiskäytäntöä ja eräitä asiaa sivuavia viranomaisohjeita niin, että myös E.O. 13661:n ja muiden vastaavien asetusten soveltamisen osalta materiaalisen tuen tai palveluiden tarjoamisen tulee olla luonteeltaan ”merkittävää” (*significant*), jotta pakotteita voitaisiin kohdistaa tuen tai palveluiden tarjoajaan.
39. Antaessaan eri yhteyksissä ohjeita siitä, mitä ”merkittävydellä” on eräiden muiden pakotteiden osalta tarkoitettu, Yhdysvaltojen viranomaiset johdonmukaisesti korostavat sitä, että viime kädessä toimen merkittävyyden arviointi perustuu viranomaisen tekemään ”kokonaisarvioon”, jossa se voi ottaa huomioon mitkä hyvänsä merkityksellisiä pitämänsä seikat.⁹

Treasury Increases Pressure on Russian Financier, US Department of the Treasury, Press Release 23.9.2020 (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1133>, ladattu 14.8.2020). Samassa yhteydessä luetteloon lisättiin yhtiön omistaja, joka on Suomen kansalainen, sekä kolme muuta häneen yhteydessä olevaa suomalaisyhtiötä. Suomalaisia lisättiin materiaalisen tuen antamisesta SDN-luetteloon myös vuonna 2015; ks. *Treasury Sanctions Individuals and Entities Involved In Sanctions Evasion Related To Russia and Ukraine*, US Department of the Treasury, Press Release 30.7.2015 (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl0133>, ladattu 14.8.2020).

⁹ Esimerkiksi Iranin ihmisoikeustilanteen vuoksi käyttöön otettujen pakotteiden osalta on lain tasolla säädetty löyhistä kriteereistä, jotka vastaavat asiallisesti jäljempänä kuvattuja ”avun antamisen” osalta merkityksellisiä kriteereitä (*Iranian Sector and Human Rights Abuses Sanctions Regulations*, Federal Regulations, Title 31, Part 562, §562.407):

“Significant transaction or transactions.

In determining, for purposes of section 1(a)(ii) and 1(a)(iii) of Executive Order 13871, whether a transaction is significant, the Secretary of the Treasury may consider the totality of the facts and circumstances. As a general matter, the Secretary may consider some or all of the following factors:

- (a) Size, number, and frequency. The size, number, and frequency of transactions performed, over a period of time, including whether the transactions are increasing or decreasing over time and the rate of increase or decrease.
- (b) Nature. The nature of the transaction(s), or the goods or services for sale, supply, or transfer, including the type, complexity, and commercial purpose of the transaction(s), or the goods or services for sale, supply, or transfer.
- (c) Level of Awareness; Pattern of Conduct. (1) Whether the transaction(s) is performed with the involvement or approval of management or only by clerical personnel; and
(2) Whether the transaction(s) is part of a pattern of conduct or the result of a business development strategy.

40. Lain tasolla säädettyjen rajojen tai E.O. 13661:ta koskevien viranomaisen tulkintaohjeiden puuttuessa on siis epäselvää, katsooko Yhdysvaltojen valtiovarainministeriö olevansa sidottu jonkinlaiseen ”alarajaan” tai muihin rajoitteisiin suhteessa siihen, minkälaista toimintaa voidaan pitää ”materiaalisen tuen” tai palveluiden tarjoamisena SDN-taholle.
41. Oman käsitykseni mukaan ministeriö ei ole nimenomaisesti sitoutunut tällaisiin rajoituksiin ja pyrkii tarkoituksellisesti pitämään tulevat toimintamahdollisuutensa mahdollisimman laajoina. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa asiassa L18-48677 osapuoli oli tiedustellut OFAC-pakoteviranomaiselta, voitaisiinko tavanomaisiin elinkustannuksiin liittyviä maksutapahtumia pitää luonteeltaan merkittävänä: OFAC vastasi, että mitään linjausta ei ole olemassa siitä, ettei myös tällaisia suorituksia voitaisi pitää ”merkittävänä”.
42. Siten ei nähdäkseni ole perusteita katsoa, etteivät yhdysvaltalaiset viranomaiset voisi toimivaltansa puitteissa pitää myös työeläkeyhtiön tarjoamia vakuutuspalveluita ”materiaalisena tukena”, jos vakuutettu yhtiö olisi SDN-pakotteiden kohteena.
43. Toissijaisia pakotteita voidaan säätää myös niin, että niillä kielletään pakotteiden vastaisten liiketoimien edesauttaminen (*facilitation*). Tämän tyyppisillä pakotteilla pyritään erityisesti vaikuttamaan siihen, että ulkomaiset finanssilaitokset ja muut toimijat eivät tarjoaisi palveluita tavalla, joka heikentäisi Yhdysvaltojen pakotteiden vaikuttavuutta.
44. Esimerkkinä tällaisesta säädöksestä voidaan mainita kaksi Venäjään liittyvää, kongressin säätämää pakotelakia, *Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act (SSIDES¹⁰)* ja *Ukraine Freedom Support Act (UFSA)¹¹*.
45. SSIDES-lain 8909 pykälän nojalla viranomaiset voivat kohdistaa rajoituksia sellaiseen ulkomaiseen toimijaan, joka tietoisesti edesauttaa (*knowingly facilitates*) Yhdysvaltojen pakotteiden kohteena olevaa venäläistä toimijaa tämän liiketoimissa. Vastaavasti UFSA-lain 5 pykälässä säädetään erityisesti ulkomaisiin finanssilaitoksiin kohdistetuista toissijaisista pakotteista: lainkohdan mukaan Yhdysvaltojen viranomaisten on kohdistettava laissa

(d) Nexus. The proximity between the person that engaged in the transaction(s) and the activity described in sections 1(a)(ii) and (iii) of Executive Order 13871.

(e) Impact. The impact of the transaction(s) on the objectives of Executive Order 13871, including the economic or other benefit conferred or attempted to be conferred on Iran or the iron, steel, aluminum, and copper sectors of Iran.

(f) Deceptive practices. Whether the transaction(s) involves an attempt to obscure or conceal the actual parties or true nature of the transaction(s), or to evade sanctions.

(g) Other relevant factors. Such other factors that the Secretary deems relevant on a case-by-case basis in determining the significance of a transaction(s) or the sale, supply, or transfer of goods or services.”

Lainkohdassa on kyse siitä, milloin metallituotteiden myynti- tai ostotapahtumaa on pidettävä siinä määrin merkittävänä, että ulkomaiseen toimijaan voidaan kohdistaa toissijaisia pakotteita Executive Order 13871:n nojalla.

¹⁰ Public Law 113–95

¹¹ Public Law 113–272

määriteltyjä seuraamuksia mihin hyvänsä ulkomaiseen finanssilaitokseen, joka tietoisesti edesauttaa SDN-luettelossa mainitun venäläisen tahon finanssitransaktiota.

46. Viranomaisohjeissa ”edesauttaminen” on määritelty hyvin kattavasti:

“Facilitated” – For purposes of implementing section 5 of UFGA, **OFAC will generally interpret the term “facilitated” broadly. “Facilitated” refers to the provision of assistance for certain efforts, activities, or transactions, including the provision of currency, financial instruments, securities, or any other transmission of value; purchasing; selling; transporting; swapping; brokering; financing; approving; guaranteeing; the provision of other services of any kind; the provision of personnel; or the provision of software, technology, or goods of any kind.**¹²

47. Tässäkin tapauksessa Yhdysvaltojen viranomaiset pidättävät viime kädessä liiketoimen ”merkittävyyden” arvioimisen kokonaan itsellään erittäin löyhien kriteerien puitteissa. Tiivistetysti nämä ”kokonaisarvioissa” huomioon otettavat kriteerit ovat: (1) liiketoimen koko, määrä ja toistuvuus; (2) liiketoimen luonne, (3) yhtiön johdon tietoisuus liiketoimesta ja se, onko liiketoimi osa laajempaa kokonaisuutta, (4) se, miten läheinen yhteys liiketoimella on SDN-tahoon (5) liiketoimen vaikutus pakotteiden tavoitteisiin, (6) se, liittyykö liiketoimiin petollisia elementtejä ja (7) muut pakoteviranomaisen merkittävänä pitämä seikat.¹³

48. Käytännössä kriteeristö on käsitykseni mukaan tarkoituksella muotoiltu sillä tavoin avoimeksi, että se ei tosiasiassa juuri lainkaan rajoita viranomaisen harkintavaltaa: harkinta on ”kokonaisharkintaa”, jossa merkittäviä ovat ne seikat, joita viranomaisen kulloinkin pitää merkittävänä.

49. Samoin kuin materiaalisen tuen osalta aiemmin totesin, nähdäkseni yhdysvaltalaiset viranomaiset voisivat tämän laajan harkintavaltansa puitteissa toimivaltaansa ylittämättä katsoa, että SDN-taholle tarjotut eläkevakuutuspalvelut täyttäisivät ”merkittävän liiketoimen edesauttamisen” tunnusmerkit.

50. Jos viranomaiset katsovat kriteerien täyttyvän, voidaan ulkomaiseen toimijaan siis kohdistaa tällä perusteella kielteisiä seuraamuksia, jotka riippuvat kulloisestakin säädöksestä. Tyypillisesti keinovalikoimaan kuuluu ainakin SDN-luetteloon lisääminen, mutta myös kohdennettummat rajoitukset, kuten eristäminen Yhdysvaltojen rahoitusmarkkinoilta, ovat mahdollisia. Eläkevakuutusyhtiön harjoittaman sijoitustoiminnan näkökulmasta erityisen kielteisiä voisivat SDN-listauksen ohella olla esimerkiksi sellaiset rajoitukset, jotka kieltävät tekemästä sijoituksia yhdysvaltalaisiin arvopapereihin.¹⁴

51. Tunnetuin esimerkiksi ”edesauttamiseen” liittyvien toissijaisten pakotteiden täytäntöönpanosta finanssisektorilla on vuodelta 2012, jolloin Yhdysvaltojen valtiovarainministeriö totesi kiinalaisen Kunlun-pankin edesauttaneen merkittäviä liiketoimia Yhdysvaltojen pakotteiden kohteena olevien iranilaisten pankkien puolesta. Päätöksellä kiellettiin yhdysvaltalaisia

¹² US Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, *Frequently Asked Questions, Question 542*, https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Documents/faq_all.html (ladattu 1.9.2019).

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Tällaisia rajoituksia voitaisiin kohdistaa esimerkiksi yhtiöihin, jotka loukkaavat eräitä yllä mainitussa CAATSA-laissa asetettuja toissijaisia pakotteita; ks. CAATSA-laki, 235 pykälä.

pankkeja muun muassa ylläpitämästä kirjeenvaihtajapankkisuhteita Kunlun-pankin kanssa, mikä johti pankin kattavaan eristämiseen Yhdysvaltojen finanssimarkkinoilta.¹⁵

5. Vaikutukset finanssilaitosten, erityisesti eläkevakuutusyhtiöiden toiminnassa

Kysymys 1. Miten kuvaisitte käytännön vaikutuksia, joita suomalaisille finanssialan toimijoille, erityisesti lakisääteisille eläkevakuuttajille, aiheutuu sellaisista Yhdysvaltojen asettamista pakotteista, jotka eivät ole Suomessa velvoittavaa oikeutta?

52. Yhdysvaltojen asettamien niin sanottujen toissijaisten pakotteiden noudattamatta jättäminen synnyttäisi siis suomalaiselle finanssialan toimijalle riskin siitä, että Yhdysvallat voisi lisätä tällaisen toimijan SDN-pakoteluettelonsa tai, säädösperustasta riippuen, kohdistaa siihen muita rajoituksia, kuten estää sitä sijoittamasta yhdysvaltalaisiin arvopapereihin.
53. SDN-pakoteluetteloon joutumisen vaikutukset ovat erittäin vakavia ja uhkaavat pahimmillaan niiden kohteeksi joutuneen yhtiön elinkelpoisuutta.
54. Kuten edellä kuvasin, SDN-listaus johtaisi ensinnäkin siihen, että kaikki yhdysvaltalaiset toimijat olisivat velvollisia jäädyttämään luetteloon joutuneen yhtiön omaisuuden ja kieltäytymään kaikista liiketoimista tällaisen yhtiön kanssa. Kansainvälisillä markkinoilla toimivalle yritykselle jo tämä ensisijaisin pakotteisiin liittyvä vaikutus olisi huomattava.
55. Lisäksi olisi odotettavissa, että myös muut kuin yhdysvaltalaiset toimijat katkaisisivat taloudelliset yhteytensä SDN-luetteloon joutuneeseen yhtiöön, sillä muuten ne itse altistuisivat samalla riskille tulla lisätyksi SDN-luetteloon edellä kuvaamillani perusteilla.
56. Myös kohdennetummat rajoitukset, joilla esimerkiksi kielletäisiin sijoitukset yhdysvaltalaisiin arvopapereihin, olisivat ymmärrettävästi vaikutuksiltaan erittäin kielteisiä sijoitustoimintaa harjoittavalle yhtiölle. Joka tapauksessa Yhdysvaltojen pakotteiden kohteeksi joutuminen aiheuttaisi myös erittäin huomattavaa mainehaittaa.
57. Näitä Yhdysvaltojen toissijaisista pakotteista aiheutuvia riskejä on käsitelty myös suomalaisissa tuomioistuimissa yhä vireillä olevassa asiassa, jossa kyse on SDN-luettelossa mainitun henkilön kanteessa, jossa vastaajina oli useita Suomessa toimivia finanssilaitoksia.¹⁶ Valitus koski vastaajien kieltäytymistä tarjota kantajalle eräitä pankkipalveluita henkilön SDN-statukseen vedoten.
58. Helsingin käräjäoikeus totesi asiassa antamassaan tuomiossa (ei lainvoimainen) muun muassa seuraavaa:

¹⁵ US Department of Treasury, *Treasury Sanctions Kunlun Bank in China and Elaf Bank in Iraq for Business with Designated Iranian Banks* (2012), <https://home.treasury.gov/news/press-releases/tg1661> (ladattu 15.8.2022). Myös Kunlun-pankin tapauksessa vaikuttaa selvältä, että sen antama apu pakotteiden kohteena oleville toimijoille on ollut laajamittaista ja jatkuvaa. Silti yhtä lailla merkittävää on, että Kunlun-pankin toimien ei edes väitetty millään tavoin koskettaneen Yhdysvaltoja tai yhdysvaltalaisia toimijoita, eli kyse oli nimenomaan puhtaasti toissijaisten pakotteiden täytäntöönpanosta.

¹⁶ Ks. Erityisesti Helsingin käräjäoikeuden tuomio 20/1612 ja sitä koskeva valitus hovioikeuteen. Olen antanut asiassa asiantuntijalausuntoja tuomioistuimille erään vastaajana toimivan pankin toimeksiannosta.

... käräjäoikeus katsoo asiassa selvitetyn, että **[vastaajapankille] aiheutuisi OFAC:n pakotteiden vuoksi huomattava taloudellinen riski, jonka toteutumista ei voida pitää epätodennäköisenä**, mikäli [vastaajapankki] ottaisi (SDN-luettelossa mainitulta henkilöltä) vastaan ... tarkoitetut 60.000 euron ja 150.000 euron suuruiset maksusuoritukset tai muita vastaavia valtion rajat ylittäviä maksusuorituksia tulevaisuudessa. Näin ollen [vastaajapankilla] on sen kieltäytyessä tilisiirtojen vastaanottamisesta ollut siihen euromaksujen yleisten ehtojen 6. kohdassa tarkoitettu perusteltu syy. **Puheena olevan huomattavan taloudellisen riskin ottaminen olisi vastoin luottolaitoslain 18 luvun 4 §:n edellä selostettua säännöstä. [Vastaajapankilla] on siten ollut oikeus kieltäytyä vastaanottamasta kanteen 3) kohdassa tarkoitettuja suorituksia sekä muita vastaavia [SDN-luettelossa mainitun henkilön] mahdollisesti tekemiä rajat ylittäviä tilisiirtoja.**¹⁷

59. Tuomiossa viitatussa luottolaitoslain 18 luvun 4 §:ssä kielletään ulkomaista luottolaitosta ottamasta ”Suomessa harjoittamassaan toiminnassa ottaa niin suurta riskiä, että se vaarantaa sivuliikkeen tallettajien edut”.
60. Kantaja oli vedonnut myös luottolaitoslain 15 luvun 6 § mukaiseen oikeuteen peruspankkipalveluihin. Käräjäoikeus kuitenkin katsoi, että asiassa ei ollut näytetty henkilön asuneen ETA-valtiossa, mikä on edellytys säännöksen mukaisen oikeuden syntymiselle. Kysymystä luottolaitoslain mukaisen peruspankkipalveluita koskevan oikeuden ja niin ikään luottolaitoslain mukaisen ylisuuren riskin ottamisen kiellon suhdetta ei tämän vuoksi arvoitu tuomiossa.¹⁸
61. Helsingin käräjäoikeuden mukaan toissijaisten pakotteiden loukkaamisesta aiheutuva taloudellinen riski olisi siis joka tapauksessa niin huomattava, että sen ottaminen vaarantaisi Suomessa toimivan pankin tallettajien edut. Kyse olisi siis käräjäoikeuden mukaan käytännössä riskistä, joka toteutuessaan uhkaisi sivuliikkeen maksuvalmiutta. (Kantaja on valittanut tuomiosta, eikä tuomio siis ole lainvoimainen.)
62. Lienee otaksuttava, että suomalaisen työeläkeyhtiön osalta Yhdysvaltojen pakoteluetteloon joutumisen riskin *todennäköisyys* on pieni, aivan erityisesti, jos kyse olisi vain yksittäisestä ja arvoltaan vähäisestä liiketoimesta SDN-tahon kanssa. Yhdysvaltojen viranomaisilla lienee nimittäin korkea kynnys kohdistaa pakotteita ystävällismielisen (ja kenties pian NATO-liittoumaan kuuluvan) valtion julkisia tehtäviä hoitavaan yhtiöön.
63. Toisaalta tulee muistaa, että Yhdysvaltojen pakotteiden asettamisen taustalla ovat aina Yhdysvaltojen keskeiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset intressit. Esimerkiksi SDN-pakoteluettelossa tällä hetkellä olevat venäläiset yhtiöt ja luonnolliset henkilöt ovat tyypillisesti joutuneet sinne tuettuaan tavalla tai toisella Venäjän sotatoimia tai muutoin osallistuttuaan merkittävällä tavalla Ukrainan itsenäisyyden ja koskemattomuuden horjuttamiseen.

¹⁷ Helsingin käräjäoikeuden tuomio 20/16123, 13.1.2020, s. 35.

¹⁸ ETA-alueella laillisten asuvaan henkilöön liittyvä olosuhteitaan samankaltainen asia on ollut esillä Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE:n pankkilautakunnassa. Pankkilautakunta katsoi 3—2 äänin syntyneessä ratkaisusuosituksessaan, että SDN-pakotteilla ei voinut perustella peruspankkipalveluiden tarjoamisesta kieltäytymistä, koska luottolaitoslaissa tätä ei mainita kieltäytymisperusteena. Vähemmistöön jäänyt lautakunnan puheenjohtaja ja yksi jäsen olisivat katsoneet, että pankilla oli oikeus kieltäytyä ottaen huomioon luottolaitoslain 9 luvun 1 §:ään sisältyvä kielto ottaa luottolaitoksen toiminnassa ”niin suurta riskiä, että siitä aiheutuu olennaista vaaraa luottolaitoksen vakavaraisuudelle tai maksuvalmiudelle”. (FINE-040411 (2021), https://www.fine.fi/ota-yhteytta/ratkaisutietokanta/ratkaisu/fine-040411.html?q=OFAC&asiasanat=&n=&ratkaisun_antaja=&kategoria=&asiaryhma=&vakuutuslaji=&lakipykala=&date_from=&date_to=&elem_id=1, ladattu 15.8.2022).

64. Kun otetaan huomioon pakotteiden taustalla olevat painavat ulko- ja turvallisuuspoliittiset näkökulmat, Yhdysvalloilla on huomattava intressi huolehtia siitä, etteivät sen liittolaisetkaan mahdollista tällaisten toimijoiden liiketoiminnan jatkumista.
65. Siten täytyykin otaksua, että jopa ystävällismielisen valtion julkisia tehtäviä hoitava yritys voisi altistua yllä kuvatuille riskeille, ainakin jos se Yhdysvaltojen toissijaisista pakotteista täysin välittämättä johdonmukaisesti jatkaisi yhteistyötä sellaisten tahojen kanssa, jotka ovat Yhdysvaltojen SDN-pakotteiden kohteena.
66. Tätä sivuavana esimerkkinä voidaan mainita Yhdysvaltojen päätös kohdistaa pakotteita toisen liittolaisensa ja NATOn jäsenmaan Turkin valtiolliseen puolustustarvikkeiden hankintaorganisaatioon *Republic of Turkey's Presidency of Defense Industries (SSB)*, joka Yhdysvaltojen toissijaisten pakotteiden vastaisesti oli osallistunut puolustustarvikkeiden hankintaan pakotteiden kohteena olevalta venäläiseltä puolustustarvikeyritykseltä.¹⁹
67. Vaikka suomalaiselle työeläkeyhtiölle aiheutuvan riskin todennäköisyys olisi pieni, olisivat pakotteiden laukeamisesta aiheutuvat seuraamukset siis erittäin huomattavia. Yhdysvaltojen viranomaisille on tarkoituksella jätetty erittäin laaja harkintavalta ratkaista, milloin pakotteiden asettaminen on tarkoituksenmukaista. Tästä syystä ulkopuolisen on hyvin vaikeata pyrkiä luotettavasti ennustamaan, milloin toissijaisiin pakotteisiin liittyvä riski voi laueta. Siten vastuullisesti toimivan eläkevakuutusyhtiön olisi nähdäkseni erittäin vaikeata perustella sitä, että se tarjoaisi palveluitaan SDN-tahoille.
68. Sitoutuminen noudattamaan Yhdysvaltojen asettamia pakotteita ja erityisesti sitoutuminen välttämään liiketoimia SDN-tahojen kanssa on käytännössä myös edellytys kansainvälisen liiketoiminnan harjoittamiselle ja aivan erityisesti finanssi- ja sijoitusmarkkinoilla toimimiselle.
69. Kansainväliset lainottajat, sijoittajat, palveluntarjoajat ja muut tärkeät toimijat edellyttävät yhteistyökumppaneiltaan sopimuksellisia sitoumuksia siitä, että kumppani ei harjoita liiketoimintaan SDN-tahojen kanssa. Erityisesti rahoitus- ja lainasopimuksiin, mutta usein myös erilaisiin palvelusopimuksiin, sisältyy tyypillisesti lausekkeitä, joiden nojalla myönnetty rahoitus voidaan eräännyttää tai tarjottu palvelu keskeyttää välittömästi, jos kumppani sopimusehdon vastaisesti ryhtyisi liiketoimiin SDN-tahon kanssa.
70. Samoin tällaisiin sopimuksiin sisältyy nykyisin usein myös vaatimus siitä, että liiketoimiin ei ryhdytä myöskään Ison-Britannian pakotteiden kohteena olevien toimijoiden kanssa.
71. On selvää, että tärkeän rahoitus- tai palvelusopimuksen purkautuminen voisi aiheuttaa mittavaa vahinkoa eläkevakuutusyhtiön toiminnalle. Myös näistä syistä eläkevakuutusyhtiön olisi viisasta ja vastuullista olla tarjoamatta palveluita SDN-taholle. Sama pätee yhä useammin myös Ison-Britannian asettamiin pakotteisiin.

Kysymys 2. Minkälaisia erityisiä ongelmia aiheutuu siitä, että tällaiset Yhdysvaltojen pakotteet eivät ole oikeudellisesti velvoittavia, mutta niiden loukkaamiseen voi silti liittyä kielteisiä seurauksia?

¹⁹ *The United States Sanctions Turkey Under CAATSA 231*, US Department of State Press Release 14.12.2022 (<https://2017-2021.state.gov/the-united-states-sanctions-turkey-under-caatsa-231/index.html>, ladattu 15.8.2022). Yhtiötä ei lisätty SDN-luetteloon, vaan siihen kohdistettiin joukko muita rajoituksia, joilla muun muassa estetään yhtiötä ostamasta tuotteita Yhdysvalloista ja saamasta rahoitusta yhdysvaltalaispankeilta.

72. Työntekijän eläkelain (TEL, 395/2006) 143 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön on annettava ja pidettävä voimassa siltä haettu työeläkevakuutus. Myönnetyn vakuutuksen saa päättää vain, jos työnantaja ei ole edellisen 12 kuukauden aikana maksanut työeläkelaisissa tarkoitettua palkkaa yhdellekään työntekijälle. Muita poikkeuksia tästä ”vakuutuspakosta” ei ole säädetty, eikä asiakasyhtiön SDN-listaus siten ole lain 143 § mukaan peruste kieltäytyä vakuutuksen myöntämisestä tai irtisanoa olemassa oleva vakuutus.
73. Tässä yhteydessä on ehkä syytä palauttaa mieleen, että TEL 143 § mukainen velvollisuus myöntää ja ylläpitää eläkevakuutusta voi ajautua ristiriitaan myös Euroopan unionin asettamien pakotteiden kanssa. Varojen jäädyttämistä edellyttävät EU:n pakoteasetukset kieltävät lähtökohtaisesti tarjoamasta mitään taloudellisesta arvokkaita palveluita yhtiöille, joihin on kohdistettu tällaisia pakotteita. Myös kaikenlaiset vakuutuspalvelut kuuluvat lähtökohtaisesti kiellon piiriin.
74. EU:n pakoteasetuksiin sisältyy kuitenkin säännöksiä, joiden nojalla kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat tarvittaessa hakemuksesta myöntää poikkeuksia säädettyihin kieltoihin. Lupa voidaan myöntää esimerkiksi luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön ”perustarpeiden” tyydyttämiseksi tarpeellisiin liiketoimiin, joista esimerkkinä mainitaan ”menot, jotka aiheutuvat - - veroista, vakuutusmaksuista ja julkisten palvelujen käytöstä”.²⁰
75. Siten TEL 143 §:n mahdolliset ristiriidat EU-pakotteiden asettamien vaatimusten kanssa lienevät lähtökohtaisesti aina tyydyttävällä tavalla järjestettävissä kansallisten viranomaisten välisessä yhteistyössä ja tarvittavien lupien turvin.
76. Yhdysvaltojen ns. toissijaisten pakotteiden osalta tilanne on kuitenkin toinen. Nämä pakotteet eivät edellä kuvatulla tavalla ole Suomessa sovellettavaa oikeutta: kyse on säännöksistä, joilla Yhdysvaltojen viranomaiset voivat kohdistaa rajoituksia sellaisiin ulkomaisiin toimijoihin, jotka jättävät huomioimatta Yhdysvaltojen keskeisiä etuja esimerkiksi tarjoamalla palveluita SDN-pakoteluettelossa mainituille tahoille.
77. Koska kyse ei ole sitovista oikeusnormeista, Yhdysvaltojen viranomaiset eivät myöskään katso voivansa myöntää lupaa toissijaista pakotteista poikkeamiseen. Siten riski mahdollisesta SDN-tahon kanssa tehtävästä liiketoimesta jää viime kädessä aina liiketoimen tekvän yhtiön itsensä kannettavaksi.
78. Varsinaisen oikeudellisen velvoittavuuden puuttuessaakin toissijaisten pakotteiden vastainen toiminta voi aiheuttaa yhtiöllä huomattavia taloudellisia riskejä, jotka pahimmillaan saattavat uhata niiden kohteeksi joutuneen yhtiön elinkelpoisuutta.
79. Mikäli Yhdysvaltojen SDN-pakotteiden kohteena oleva yhtiö siis hakisi suomalaiselta työeläkeyhtiöltä vakuutusta, joutuisi työeläkeyhtiö kohtuuttomaan tilanteeseen, jossa sen tulisi valita joko kansallisen lain pakottavan säännöksen rikkominen tai huomattavan taloudellisen riskin ottaminen laiminlyömällä Yhdysvaltojen toissijaisista pakotteista johtuvat vaatimukset.
80. Myös eurooppalainen ja kansallinen tietosuojalainsäädäntömme vaikeuttavat finanssitoimijoiden ja myös muiden yritysten pyrkimyksiä hallita ulkomaisiin pakotteisiin liittyviä riskejään.

²⁰ Ks. esimerkiksi neuvoston asetukset (EU) No 269/2014, 4 artiklan 1 kohdan a alakohta.

81. Kansainvälisten pakotteiden noudattamiseen tarvittava johdonmukainen asiakkaan tuntemiseksi tehtävä työ välttämättä edellyttää kattavaa, järjestelmätuettua asiakastietojen seurantaa merkityksellisten pakoteluetteloiden valossa.
82. Tietosuojalainsäädännöstä johtuva ongelma liittyy siihen, että pakotelistaukset ja erityisesti niiden perustelut saattavat toisinaan sisältää tietoja, jotka on tulkittavissa yleisen tietosuojasetuksen (GDPR) 10 artiklan tarkoittamiksi “rikostuomioihin tai rikkomuksiin liittyviksi” henkilötiedoksi. Pakotteet eivät toki itsessään ole luonteeltaan rikosoikeudellisia toimenpiteitä, mutta esimerkiksi terrorismin torjumiseksi käyttöön otettuihin pakotteisiin ja erityisesti niiden perusteluihin saattaa sisältyä myös rikoksiin liittyviä viittauksia.
83. Suomen kansallisen tietosuojalain (1050/2018) 7 §:ssä säädetään tyhjentävästi niistä perusteista, joiden nojalla GDPR:n 10 artiklan tarkoittamia tietoja saa käsitellä. Euroopan unionin säätämien pakotteiden osalta käsittely lienee mahdollista, sillä asetuksen ovat Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta, jolloin niiden noudattamiseksi välttämätöntä henkilötietojen käsittelyä voitaneen pitää lain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella sallittuna myös, vaikka niihin sisältyisi rikoksiin liittyviä tietoja.
84. Yhdysvaltojen tai esimerkiksi Ison-Britannian pakotteet eivät siis kuitenkaan ole GDPR:n tai kansallisen tietosuojalain tarkoittamia EU:n tai Suomen säädöksiä, joita voitaisiin käyttää rikostuomioihin liittyvien pakotetietojen käsittelyn perusteena.
85. Finanssivalvonta on nostanut esiin saman teeman muun muassa 11.10.2021 julkaisemassaan tiedotteessa, jossa kerrottiin Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) julkaisseen päivitettyt ohjeet rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskitekijöistä:

Finanssivalvonta suosittaa ohjeessaan, että EBA:n ohjeiden soveltamisalaan kuuluvat valvottavat noudattavat ohjeita.

EBA:n ohjeiden kohdassa 2.5 kuvataan riskitekijöitä, joilla voi olla merkitystä, kun tarkastellaan asiakkaan tai tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan maineeseen liittyvää riskiä. Kohdassa on mainittu riskitekijänä muun muassa tieto siitä, että asiakas tai tosiasiallinen omistaja tai edunsaaja on ollut rikosoikeudellisten menettelyjen kohteena. Rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely on mahdollista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) 10 artiklan ja 6 artiklan 1 kohdan perusteella vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojaustoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Finanssivalvonta kehottaa valvottaviaan kiinnittämään huomiota siihen, ettei voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö sisällä säännöstä, joka mahdollistaisi sen, että ilmoitusvelvolliset voisivat hyödyntää asiakkaan tuntemista koskevien velvollisuuksiensa täyttämiseksi asiakkaaseensa kohdistuvaa rikostuomiota koskevaa tietoa.

86. Vaikka Finanssivalvonnan huomio liittyy nimenomaisesti rikoksia koskeviin tietoihin sellaisenaan, sama huomio pätee siis ulkomaisiin pakoteluetteloihin silloin, jos nämä sisältävät rikoksia koskevaa tietoa.
87. Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, kansalliseen lakimme ei sisälly säännöstä, jonka nojalla yksittäiset toimijat tai esimerkiksi eläkevakuutusyhtiöt yhdessä voisivat hakea poikkeuslupaa arkaluonteisten henkilötietojen käsittelemiseksi.

88. Suomalaiset finanssilaitokset, työeläkeyhtiöt mukaan lukien, ovat siten kohtuuttomassa tilanteessa myös siltä osin, että kansainvälisissä standardeissa tiettyjen arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä pidetään tärkeänä osana asianmukaista riskienhallintaa, mutta kansallinen lakimme ei mahdollista riskin hallitsemiseksi välttämätöntä henkilötietojen käsittelyä. Ongelma on siis laajempi, mutta koskee siis myös Yhdysvaltojen ja Ison-Britanniankin pakotteiden noudattamiseen tähtäävää henkilötietojen käsittelyä Suomessa.

Kysymys 3. Minkälaisia keinoja voisi olla käytettävissä edellä kuvattujen ongelmien ratkaisemiseksi tai lievittämiseksi eläkevakuuttajien toiminnassa?

89. Yksittäisellä työeläkeyhtiöllä yksin tai edes niiden etujärjestöllä yhdessä ei nähdäkseni ole keinoja tyydyttävästi ratkaista edellä kuvaamaani ristiriitaa, jonka kansallisen lain pakottavat säännökset ja Yhdysvaltojen ekstraterritoriaalisesti vaikuttavat toissijaiset pakotteet voivat aiheuttaa.
90. Tästä ristiriidasta aiheutuva epävarmuus ja huomattavat riskit jäävät tällä hetkellä kokonaan yksittäisten työeläkeyhtiöiden kannettavaksi. Ottaen huomioon työeläkejärjestelmän kriittisen tärkeän roolin suomalaisessa yhteiskunnassa olisi nähdäkseni perusteltua, että edellä kuvattua ristiriitaa pyrittäisiin ratkaisemaan laajemmalla rintamalla valtionhallinnossa.
91. Tällaisessa yhteistyössä tulisi nähdäkseni kattavasti arvioida käytettävissä olevia vaihtoehtoisia keinoja ja pyrkiä parhaalla mahdollisella tavalla edistämään työeläkejärjestelmän etuja, ulko- ja turvallisuuspoliittisia intressejä ja laajemminkin Suomen kansallisia etuja kokonaisuutena. Siten en pidä perusteltuna tässä ottaa kantaa siihen, minkälainen ratkaisu Suomessa tulisi kenties omaksua.
92. Kokonaisuutena voitaisiin kuitenkin arvioida ainakin mahdollisuuksia uudistaa kansallista lainsäädäntöä edellä kuvattujen ristiriitojen pehmentämiseksi sekä keskusteluyhteyden avaamista Suomen ja Yhdysvaltojen viranomaisten välillä yhteisymmärryksen etsimiseksi.
93. Mikäli asia tällä tavoin otettaisiin Suomessa laajapohjaisemmin valtionhallinnon selvityksen kohteeksi, olisi asian herkkyydet ja monimutkaisuuden huomioiden hyödyllistä, että mukana olisivat työeläketuimijoiden lisäksi myös ainakin valtiovarainministeriön, oikeusministeriön ja ulkoministeriön hallinnonalojen toimijat.

Helsingissä 22.8.2022



Aleksi Pursiainen