

Yhdysvaltojen pakotteet ja eläkevakuuttaminen Suomessa

Asiantuntijalausunnon esittelytilaisuus

7.9.2022

Aleksi Pursiainen

Telan lausuntopyyntö

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?

Yleistä: Yhdysvaltojen ensisijaiset pakotteet

Ensisijaisten pakotteiden luonne

- Velvoittaa oikeutta, jonka rikkominen rangaistavaa
- Seuraamusvalikoimassa rikosoikeudelliset ja hallinnolliset seuraamukset
- Hallinnollinen sakko ei edellytä rikkojalta tahallisuutta tai edes tietoisuutta rikkomuksesta (ns. *strict liability*)

Toimivaltaliittymä (US Nexus)

- Ensisijaisten pakotteiden soveltaminen edellyttää toimivaltaliittymää Yhdysvaltoihin (US Nexus)
- ”US Persons”: Yhtiöt, kansalaiset, oleskeluluvan haltijat ja eräät ulkomaiset tytäryhtiöt ja Yhdysvalloissa sijaitsevat toimijat
- Liiketoimet joissa yhteys Yhdysvaltoihin (”US Nexus”)
 - US Persons –toimijan osallisuus liiketoimessa (esim. kauppakumppani, oma työntekijä)
 - US-tuotteet ja -palvelut
 - Dollarimaksut
 - Pakoterikkomuksen aiheuttaminen ja ”finanssipalvelun epäsuora vienti”
 - *Case Transtel*
 - *Case PNB Paribas*

Soveltaminen Suomessa

- Suomalaisella eläkevakuutusyhtiöllä on siis (Yhdysvaltojen lakiin perustuva), sitova oikeudellinen velvoite noudattaa ensisijaisia pakotteita toiminnassa, jolla on toimivaltaliittymä Yhdysvaltoihin
- Eurooppalaiset finanssilaitokset saaneet *enemmän* sakkoja tällä perusteella kuin yhdysvaltalaiset

Yleistä: Yhdysvaltojen toissijaiset pakotteet

Toissijaisten pakotteiden luonne

- Eivät ole velvoittavaa oikeutta eivätkä edellytä toimivaltaliittymää
- Pyrkimyksenä ohjata ei-yhdysvaltalaisia toimijoita huomioimaan Yhdysvaltojen ulko- ja turvallisuuspoliittiset intressit, erit. ensisijaisten pakotteiden tavoitteet

”Materiaalinen tuki”

- OFAC voi lisätä Yhdysvaltojen SDN-pakoteluetteloon esim. Venäjän sotaa tukevan yrityksen
- Tämän jälkeen SDN-luetteloon voidaan lisätä yritys, joka tarjoaa ”materiaalista tukea” (*material support*, esim. tavaroita tai palveluita) aiemmin listatulle yritykselle (esim. *E.O. 13661*)

SDN-tahojen ”edesauttaminen” (*facilitation*)

- OFAC voi kohdistaa rajoituksia yhtiöön, joka fasilitoi pakotteiden kohteena olevan tahon ”merkittävässä liiketoimessa” (esim. *Ukraine Freedom Support Act*)

Soveltamiskynnys(?): Liiketoimien ”merkittävyys”

- (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

Lausunto

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

Seuraamusriski

- SDN-luetteloon joutuminen tai muu vastaava rajoite uhkasi pahimmillaan finanssilaitoksen elinkelpoisuutta
 - *Yhdysvaltalaiset* toimijat eivät rangaistuksen uhalla saisi jatkaa yhteistyötä SDN-tahon kanssa
 - *Eurooppalaiset* toimijat välttäisivät laajasti SDN-tahoa pakotelistatuksi tulemisen pelossa
- Riskin laukeamisen todennäköisyys lienee pieni, mutta seuraamukset siis erittäin laajakantoisia, jolloin kokonaisuutena riski on merkittävä
- Helsingin k.o. (ei lainvoimainen) on katsonut samoin: Pankille aiheutuisi toissijaisista pakotteista **huomattava riski**, jos se käsittelisi SDN-tahon maksuja. Tällaisen huomattavan taloudellisen riskin ottaminen olisi vastoin luottolaitoslain riskienhallintaa koskevia pakottavia vaatimuksia.

Sidosryhmä- ja sopimusriski

- Kansainväliset lainottajat, sijoittajat, palveluntarjoajat ym. edellyttävät yhteistyökumppaneiltaan sopimuksellisia sitoumuksia siitä, että kumppani ei harjoita liiketoimintaan SDN-tahojen kanssa
- Esim. rahoitussopimukset voidaan tyypillisesti eräännyttää, jos lainanottaja ryhtyy tai jatkaa liiketoimia SDN-tahojen kanssa
- Keskeisten rahoitus- tai palvelusopimusten eräännyttäminen aiheuttaisi huomattavaa vahinkoa

Lausunto

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

TELin ”vakuutuspakko”

- TEL 143 §:n mukaan työeläkeyhtiön on annettava ja pidettävä voimassa siltä haettu työeläkevakuutus
 - Pakotteet eivät ole TEL:n mukaan peruste kieltäytymiselle
 - EU-pakotteiden osalta ristiriita lienee sovitettavissa UM:n luvalla
 - Toissijaiset pakotteet eivät ole velvoittavaa oikeutta, eikä edes OFAC voi myöntää ”poikkeuslupaa”
- TEL 143 § ja toissijaiset pakotteet voivat siis asettaa eläkeyhtiön kohtuuttomaan tilanteeseen, jossa sen olisi valittava kansallisen normin rikkomisen ja toissijaista pakotteista aiheutuvat huomattavan riskin välillä

Henkilötietolainsäädäntö

- Kv. pakoteluetteloiden noudattaminen edellyttää käytännössä järjestelmätuettua *screening*-menettelyä
- Pakotelistauksiin ja erityisesti niiden perusteisiin voidaan väittää sisältyvän ”rikoksia tai seuraamuksia” koskevia arkaluonteisia henkilötietoja (vaikka ylivoimainen enemmistö pakotetiedosta ei tällaista olekaan)
- Sitoviin EU-pakotteisiin liittyvien arkaluonteistenkin henkilötietojen käsittely lienee oikeutettavissa tietosuojalain (1050/2018) 7 §:n ja 6 § 1 mom. 2 kohdan nojalla
- Koska toissijaiset pakotteet eivät ole velvoittavaa oikeutta, tietojen käsittelyä ei voi oikeuttaa tällä perusteella
- Laissa ei myöskään lupatoimivaltaa poikkeusluvan myöntämiseen (toisin kuin esim. Ruotsissa)

Lausunto

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

Haasteet

- Edellä kuvatulla tavalla Yhdysvaltojen toissijaisista pakotteista ja Suomen kansallisen lain säännöksistä voi yksittäistilanteissa aiheutua keskenään ristiriitaisia vaatimuksia työeläkeyhtiölle
- Ristiriitaisista vaatimuksista aiheutuvat riskit kohdistuvat nimenomaan yksittäiseen työeläkeyhtiöön, joka voi joutua kohtuuttomilta vaikuttavien valintatilanteiden eteen
- Merkitykselliset säännökset eivät sisällä poikkeusperusteita tai lupatoimivaltasäännöksiä, joiden perusteella yksittäinen työeläkeyhtiö voisi edes lupaviranomaisen tukemana ratkaista ristiriitaa tyydyttävästi

Keinot haasteiden ratkaisemiseen

- Tilanne tulisi nähdä laajemmin suomalaista työeläkejärjestelmää ja Suomen kansainvälisiä suhteita koskevana haasteena, johon olisi siksi perusteltua etsiä ratkaisuja laajemmin valtionhallinnon yhteistyössä
- Yhteistyössä tulisi etsiä ratkaisua, joka optimaalisesti edistäisi Suomen kokonaisetua
- Siten on etukäteen mahdotonta ottaa kantaa siihen, minkälainen tuon ratkaisun tulisi olla
- Ratkaisun löytyminen vaatisi panosta työeläkesektorin lisäksi myös ainakin valtiovarainministeriön, oikeusministeriön ja ulkoministeriön hallinnonalojen toimijoilta