

Juulia Jukola

**FINANSSIPAKOTTEIDEN NOUDATTAMINEN  
KANSALLISISSA LUOTTOLAITOKSISSA**  
Luottolaitoksen vastuut ja velvoitteet

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Helmikuu 2023

# TIIVISTELMÄ

Juulia Jukola: Finanssipakotteiden noudattaminen kansallisissa luottolaitoksissa –  
Luottolaitosten vastuut ja velvoitteet  
Kandidaatintutkielma  
Tampereen yliopisto  
Kauppatieteiden tutkinto-ohjelma, yritys juridiikka  
Helmikuu 2023

---

Luottolaitoksia sitoo kansainvälinen talouspakotesääntely, joka muodostuu monipuolisesta kokonaisuudesta EU-oikeudellista sääntelyä sekä kansallista lainsäädäntöä. Pakotteiden asettajina voi toimia niin ylikansalliset toimijat kuin unionin ulkopuolinen valtiokin, mikä tekee viitekehyksestä hajanaisuudessaan mielenkiintoisen, mutta myös paikoitellen haastavasti hahmotettavan kokonaisuuden. Euroopan unionin ja Yhdistyneiden kansakuntien ohella kansallisen toimijan näkökulmasta tärkeimpiä pakotepäätöksiä syntyy Yhdysvalloissa. Yhdysvaltojen käyttämät pakotepäätökset voivat ekstraterritoriaalisuudessaan velvoittaa kansallista toimijaa ilman varsinaista toimivaltaliittymää Yhdysvaltoihin. Todellisen juridisen velvoittavuuden uupuminen ei estä Yhdysvaltoja puuttumasta pakotteiden rikkomiseen ja seuraukset voivat olla merkityksellisiä niin yksittäisen luottolaitoksen toiminnalle kuin kokonaiselle kansantaloudellekin. Luottolaitosten ollessa tärkeän välikäden roolissa tyyppillisissä finanssipakotteita koskevissa toiminnoissa, on luontevaa pureutua aiheeseen heidän näkökulmastaan katsottuna. Laajan viitekehyksen rajaamiseksi tutkimuksessa perehdytään luottolaitosten toiminnan kannalta erityisen oleellisiin finanssipakotteisiin, jotka kytkeytyvät tyyppillisesti rahoituksen, varojen ja taloudellisten resurssien liikkuteluun. Talouspakotesääntelyn kehikko avautuu ohessa yleisemmälläkin tasolla, mutta tarkempi perehtyminen esimerkiksi vienti- ja tuontirajoituksiin jää tutkimuksen aihepiiriin ulkopuolelle.

Tutkielman tavoitteena on avata sääntelykenttää laajasti niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla pyrkien hahmottamaan kokonaiskuvaa siitä, minkälaisia vastuuta ja velvoitteita luottolaitokseen kohdistuu kansainvälisen talouspakotesääntelyn seurauksena. Tarkoituksena on esittää suosituksia lainsäädännön tulkitsemisesta myös tilanteissa, joissa pakotepäätös ei ole tosiasiaa juridisesti velvoittava. Koska lainsäädäntö on monipuolista, tulee tarkasteltavaksi useita kansallisia lakeja sekä EU-oikeudellisia asetuksia ja direktiivejä. Kansallisen oikeuskäytännön niukkuudesta johtuen tukea oikeusnormien tulkinnalle on haettu niin viranomaisten julkilausumista, lainvalmisteluaineistosta kuin oikeuskirjallisuudestakin. Oikeuskäytäntöä tarkastellaan pääasiassa yhden, tutkimuksen kannalta oleellisen käräjäoikeuden ratkaisun näkökulmasta. Tulkinnan tueksi tutkimuksessa läpikäydään myös FINE:n ratkaisusuosituksia aihepiiriä koskevissa riita-asioissa. Tutkimuksessa pyritään vastaamaan kysymyksiin: ”Mitä juridisia vastuuta ja velvoitteita kansainvälinen finanssipakotteita koskeva sääntely synnyttää kansalliselle luottolaitokselle?” ja ”Kuinka kansallinen oikeus tarkastelee pakotteita, joihin ei kytkeydy juridista velvoittavuutta ja mitä seurauksia näiden pakotteiden noudattamatta jättämisestä voi aiheutua?”

Tutkielma osoittaa luottolaitosten vastuut ja velvoitteet laaja-alaisiksi. Oikeuden tilan voidaan tulkita olevan luottolaitoksen näkökulmasta eräänlaisessa murroksessa, sillä laajasta pakotesääntelystä ja merkittävästi kasvaneesta annettujen pakotepäätösten määrästä huolimatta oikeuskäytäntöä ei ole juuri syntynyt ja näin ollen pakotteiden oikeudelliseen viitekehykseen liittyy epävarmuutta. EU-oikeuden mukanaan tuoma pakotelainsäädäntö tuottaa luottolaitoksille merkittävän määrän työtä sekä tarpeita harkinnalle, tulkinnalle ja jopa varovaisuudelle. Sääntelyn kasuistinen luonne sekä esimerkiksi määräysvaltaa koskevat tulkintatilanteet edellyttävät luottolaitoksilta harkintaa ja perehtymistä sääntelykokonaisuuteen. Pakotelain (659/1967) sekä jäädyttämislain (325/2013) lisäksi luottolaitoksen on tunnettava rahanpesulain (444/2017) ja luottolaitoslain (610/2014) normistot sekä EU-oikeudellinen sääntely, josta tärkeimpänä pakoteasetusten määräykset. Myös EU:n ulkopuolelta tuleva pakotesääntely on otettava huomioon lähes velvoittavaa sääntelyä vastaavalla vakavuudella, sillä esimerkiksi Yhdysvaltojen pakotteiden rikkomisesta aiheutuvat seuraukset voivat olla luottolaitoksen näkökulmasta jopa katastrofaalisia. Globaalin oikeuden voidaan nähdä muotoutuneen jopa tilanteeseen, jossa ulkopuolinen valtio voi merkittävästi vaikuttaa suomalaisen luottolaitoksen toimintaan. Onkin perusteltua pohtia myös sitä, mitä seurauksia tällä voi pidemmällä aikavälillä tai poliittisen jännittyneisyyden mahdollisesti korostuessa olla. Kansallisen oikeuden suhtautuminen tilanteeseen on vielä pääpiirteissään näkemättä ja oikeuskäytännön muodostuessa pakotemääräyksiin liittyvät tulkintakysymykset ovat todennäköisesti nykytilaan verrattuna vähäisemmässä roolissa.

Avainsanat: Finanssipakotteet, luottolaitokset, pakotesääntely, OFAC

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>KUVIOLUETTELO</b> .....	<b>IV</b>
<b>LÄHTEET</b> .....	<b>V</b>
<b>OIKEUSTAPAUKSET</b> .....	<b>X</b>
<b>LYHENTEET</b> .....	<b>XI</b>
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1 Tutkielman aihealue.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheenrajaus .....	2
1.3 Tutkimusmetodi ja keskeisimmät lähteet.....	4
1.4 Tutkimuksen rakenne.....	5
1.5 Keskeiset käsitteet.....	6
<b>2 PAKOTESÄÄNTELYN NORMIPERUSTA JA LUONNE</b> .....	<b>9</b>
2.1 EU:n pakotejärjestelmät ja EU-oikeus.....	9
2.2 Yhdistyneiden kansakuntien asettamat pakotteet .....	11
2.3 Kansallinen lainsäädäntö .....	12
2.4 Pakotesääntelyn luonne.....	16
<b>3 FINANSSIPAKOTTEET JA LUOTTOLAITOKSEN NÄKÖKULMA</b> .....	<b>19</b>
3.1 Erilaiset finanssipakotelajit.....	19
3.2 Varat ja taloudelliset resurssit, jäädyttäminen sekä määräysvalta .....	20
3.3 Luottolaitoksen näkökulma finanssipakotteiden toteuttajana .....	22
<b>4 EI-VELVOITTAVAT PAKOTTEET</b> .....	<b>25</b>
4.1 Ekstraterritoriaalinen talouspakotesääntely .....	25
4.2 Yhdysvaltojen asettamat pakotteet .....	26
4.3 Kansallinen oikeus ja Yhdysvaltojen asettamat pakotteet .....	28
4.4 Näkökulmia Yhdysvaltojen asettamista pakotteista .....	32
<b>5 JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	<b>35</b>

## **KUVIOLUETTELO**

Kuvio 1: Tärkeimmät pakotteiden asettajat ja pakotteet suomalaisen luottolaitoksen näkökulmasta.....	35
Kuvio 2: Luottolaitoksia velvoittava kansallinen sääntely finanssipakotteiden viitekehyksessä.....	36

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

Aarnio, A. (1978) Mitä lainoppi on? Helsinki: Tammi.

Andersén, A. (2020) Rahanpesun estäminen. Helsinki: Alma Talent.

Drezner, D. (2011) Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice. Oxford University Press 03/2011, s. 98–108.

Husa, J. (2019) Oikeus ja globalisaatio. Lakimies 1/2019, s. 72–79.

Kolehmainen, A. (2015) Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Edilex-sarja 2015/29, s. 1–21.

Kontkanen, E. (2011) Pankkitoiminnan käsikirja. Helsinki: Finanssi- ja vakuutuskustannus Finva.

Lempiäinen, H. – Soirila, U. (2022) Yhdysvaltojen talouspakotteiden pitkä koura: Mitä Rotenbergin tapaus kertoo kansainvälisistä rahoitusmarkkinoista ja globalisoituvasta oikeudesta? Defensor Legis 1/2022, s. 132–147.

Lohse, M. (2014) Jäädytä ja syytä. Lakimies 2/2014, s. 196–212.

Marossi, A. – Basset, M. (2015) Economic Sanctions Under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences. Hague, Netherlands: T.M.C. Asser press.

Pihlajarinne, T. (2012) Immateriaalioikeuden yleiset opit ja digitalisoituminen – vertailussa tekijänoikeus ja tavaramerkkioikeus. Lakimies 3/2012, s. 383–396.

Pursiainen, A. (2022) Euroopan unionin pakotteet ja Venäjä. Defensor Legis 1,5/2022, s. 356–364.

Pursiainen, A. (2021) Kansainväliset pakotteet ja vientivalvonta. Helsinki: Alma Talent Oy.

Rainne, J. (2023) Kohti tehokkaampia Venäjä-pakotteita – pakotesäätelyn mahdollisuudet ja rajat. Defensor Legis 4,5/2023, s. 648–661.

Ronzitti, N. (2016) Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy: An International Perspective. Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law 05/2015, s. 1–32.

Rousseau, J. (1762) Yhteiskuntasopimuksesta eli valtio-oikeuden johtavat aatteet. Suom. J. V. Lehtonen 1998. Hämeenlinna: Karisto Oy.

Ruys, T. –Ryngaert, C. (2020) Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions. British Yearbook of International Law 09/2020, s.1–116.

Wuolijoki, S. (2022) Pankkioikeus. Helsinki: Alma Talent Oy.

Zalucki, K. (2015) Extraterritorial Jurisdiction in International Law. International Community Law Review 17(4-5), s. 403–412.

## Virallislähteet

Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine. Executive Order 13660 asetus. 6.3.2014.

Euroopan neuvoston asetus Korean demokraattista tasavaltaa koskevista rajoittavista toimenpiteistä asetuksen EY 329/2007 kumoamisesta, 30.8.2017, 2017/1509.

Euroopan neuvoston asetus rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta, 31.7.2014, 833/2014.

Euroopan neuvoston asetus tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi, 27.12.2001, 2580/2001.

Euroopan neuvoston asetus Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä, 17.03.2014, 269/2014.

Euroopan neuvoston päätös Ukrainan tilanteen johdosta tiettyihin henkilöihin, yhteisöihin ja elimiin kohdistettavista rajoittavista toimenpiteistä, 5.3.2014, 2014/119/YUTP.

Euroopan neuvoston yhteinen kanta erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi, 27.12.2001, 2001/931/YUTP.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13–46.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–200.

Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttymisestä annetun lain ja rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta. HE 13/2022.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021) täydentämisestä. HE 323/2022.

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 61/2012.

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

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. HE 1/1998.

Henkilötietolaki (523/1999).

Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttymisestä (659/1967).

Laki luottolaitostoiminnasta (610/2014).

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017).

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi (503/2008, kumottu).

Laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013).

Rikoslaki (39/1889).

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014).

Yhdistyneiden Kansakuntien Peruskirja (1/1956).

## **Muut lähteet**

Aluehallintovirasto. (2021) Rahanpesu ja terrorismin rahoittamisen estäminen: Ohje ilmoitusvelvollisille. Saatavilla [www-muodossa <https://avi.fi/documents/25266232/60926372/Rahanpesun+ja+terrorismin+rahoittamisen+est%25C3%25A4minen+-ohje.pdf/4f2798b3-4ad5-26b1-ce6a-b900f7060a5c/Rahanpesun+ja+terrorismin+rahoittamisen+est%25C3%25A4minen+-ohje.pdf?t=1698649981358>](https://avi.fi/documents/25266232/60926372/Rahanpesun+ja+terrorismin+rahoittamisen+est%25C3%25A4minen+-ohje.pdf/4f2798b3-4ad5-26b1-ce6a-b900f7060a5c/Rahanpesun+ja+terrorismin+rahoittamisen+est%25C3%25A4minen+-ohje.pdf?t=1698649981358). Sivustolla vierailtu 12.11.2023.

Andersén, A. (2019) Rahanpesun estäminen. APV sijoitustutkinnot materiaali - Aalto University. Saatavilla [www-muodossa <https://www.aaltoe.fi/media/apv/rahanpesu-v3.pdf>](https://www.aaltoe.fi/media/apv/rahanpesu-v3.pdf). Sivustolla vierailtu 9.10.2023.

Euroopan Komissio. (2023) G7-ryhmä. Saatavilla [www-muodossa <https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/international-organisations/g7\\_fi>](https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/international-organisations/g7_fi). Sivustolla vierailtu 20.12.2023.

Euroopan Komissio. (2021) Komission lausunto neuvoston asetuksen No 269/2014 2 artiklan 2 kohtaan. Saatavilla [www-muodossa <https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-06/210608-ukraine-opinion\\_en\\_0.pdf>](https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-06/210608-ukraine-opinion_en_0.pdf). Sivustolla vierailtu 13.10.2023.

Eurooppa-Neuvosto. (2023) EU:n vastaus Venäjän hyökkäykseen Ukrainaun. Saatavilla [www-muodossa >https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-response-ukraine-invasion/<](https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-response-ukraine-invasion/). Sivustolla vierailtu 4.1.2024.

Euroopan unionin neuvosto. (2018a) EU:n parhaat käytänteet rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa varten 8519/18. Saatavilla [www-muodossa <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/fi/pdf>](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/fi/pdf). Sivustolla vierailtu 4.1.2024.

Euroopan unionin neuvosto. (2018b) Pakotteita koskevat suuntaviivat – päivitys. Saatavilla [www-muodossa <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/fi/pdf>](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/fi/pdf). Sivustolla vierailtu 10.2.2024.

European Comission. (2024) Sanctions (restrictive measures). Saatavilla [www-muodossa <https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures\\_en>](https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures_en). Sivustolla vierailtu 12.11.2023.

European Union. (2021) European Union sanctions. Saatavilla [www-muodossa <https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions\\_en>](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions_en). Sivustolla vierailtu 30.11.2023.

Finanssivalvonta. (2018a) Kansainväliset talouspakotteet ja kotimaiset jäädyttämispäätökset. Saatavilla www-muodossa <<https://www.finanssivalvonta.fi/rahanpesun-estaminen/kansainvaliset-talouspakotteet-ja-kotimaiset-jaadyttamisaatokset/>>. Sivustolla vierailtu 20.9.2023.

Finanssivalvonta. (2018b) Luottolaitokset. Saatavilla www-muodossa <<https://www.finanssivalvonta.fi/finanssisektorin-toimijalle/pankki/luottolaitokset/>>. Sivustolla vierailtu 7.11.2023.

Finanssivalvonta. (2023) Pakotesäätelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen. Määräykset ja ohjeet 4/2023. Saatavilla www-muodossa <[https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2023/04\\_2023/04\\_2023.m1.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2023/04_2023/04_2023.m1.pdf)>. Sivustolla vierailtu 31.1.2024.

Finanssivalvonta. (2021) Selonotto- ja ilmoitusvelvollisuus. Saatavilla www-muodossa <<https://www.finanssivalvonta.fi/finanssisektorin-toimijalle/pankki/rahanpesun-estaminen/selonotto-ja-ilmoitusvelvollisuus/>>. Sivustolla vierailtu 8.11.2023.

Finanssivalvonta. (2010) Standardi 2.4. Asiakkaan tunteminen – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen. Saatavilla www-muodossa <<https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/standardit/2.4/2.4.std6.pdf>>. Sivustolla vierailtu 10.9.2023.

FINE – Vakuutus- ja rahoitusneuvonta. (2023) Tietoa FINEstä. Organisaatio. Saatavilla www-muodossa <<https://www.fine.fi/tietoa-finesta/organisaatio.html#top>>. Sivustolla vierailtu 8.2.2024.

Finland Abroad-websites. (2015) Finns targeted by US sanctions. Saatavilla www-muodossa <[https://finlandabroad.fi/web/usa/current-affairs/-/asset\\_publisher/h5w4iTUJhNne/content/yhdysvaltain-pakotteiden-kohteina-suomalaisia/385142](https://finlandabroad.fi/web/usa/current-affairs/-/asset_publisher/h5w4iTUJhNne/content/yhdysvaltain-pakotteiden-kohteina-suomalaisia/385142)>. Sivustolla vierailtu 20.1.2024.

Helsingin Sanomat. (2023) Rotenberg perui valituksensa, pankkien ei tarvitse antaa palveluita. Saatavilla www-muodossa <<https://www.hs.fi/talous/art-2000009490779.html>>. Sivustolla vierailtu 6.1.2024.

Juristiuutiset. (2022) Pakotteet ovat politiikkaa mutta tulkinta juridiikkaa. Saatavilla www-muodossa <https://juristiuutiset.fi/pakotteet-ovat-politiikkaa-mutta-tulkinta-juridiikkaa/>. Sivustolla vierailtu 10.2.2024.

Nordea. (2018) Nordean euromaksualueella välitettävien euromaksujen yleiset ehdot. Saatavilla www-muodossa <<https://www.nordea.fi/Images/146-83958/mfkm200dl.pdf>>. Sivustolla vierailtu 7.1.2024.

OP. (2019) Maksuvälityksen yleiset ehdot. Saatavilla www-muodossa <<https://www.op.fi/documents/20556/65246/Maksujenvälityksen+ehdot+2020+FI/90e3d812-7f1c-3fc8-97e3-12a69a78927d>>. Sivustolla vierailtu 7.1.2024.

Suomi.fi. (2024) FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta. Saatavilla www-muodossa <<https://www.suomi.fi/organisaatio/fine-vakuutus-ja-rahoitusneuvonta/dcd67565-c8e3-43b8-81a4-4b3b76a63b0b>>. Sivustolla vierailtu 8.2.2024.



The Department of the Treasury. (2021) The Treasury 2021 Sanctions Review. Saatavilla [www-muodossa <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>](https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf). Sivustolla vierailtu 27.1.2024.

U. S. The Department of the Treasury. (2023) Office of Foreign Assets Control. Mission. Saatavilla [www-muodossa. https://ofac.treasury.gov](https://ofac.treasury.gov). Sivustolla vierailtu 11.11.2023.

Ulkoministeriö. (2023a) Kansainväliset pakotteet. Saatavilla [www-muodossa <https://um.fi/pakotteet>](https://um.fi/pakotteet). Sivustolla vierailtu 9.11.2023.

Ulkoministeriö. (2023b) Pakotteet ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa. Saatavilla [www-muodossa <https://um.fi/pakotteet-ja-venajan-hyokkays-ukraina>](https://um.fi/pakotteet-ja-venajan-hyokkays-ukraina). Sivustolla vierailtu 30.1.2024.

Ulkoministeriö. (2023c) Venäjä: Pakotteet. Saatavilla [www-muodossa <https://um.fi/ajankohtaista/-/asset\\_publisher/gc654PySnjTX/content/ukrainan-tilanne-pakotteet/385142>](https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/ukrainan-tilanne-pakotteet/385142). Sivustolla vierailtu 23.9.2023.

Valtionkonttori. (2020) Rahanpesun estäminen sekä YK:n ja EU:n pakotelistojen huomioiminen valtion maksuliikkeessä. Saatavilla [www-muodossa <https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/rahanpesun-estaminen-seka-ykn-ja-eun-pakotelistojen-huomioiminen-valtion-maksuliikkeessa/>](https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/rahanpesun-estaminen-seka-ykn-ja-eun-pakotelistojen-huomioiminen-valtion-maksuliikkeessa/). Sivustolla vierailtu 23.9.2023.

Yle. (2022) Tulli on takavarikoinut kymmenien miljoonien edestä Venäjälle menevien omaisuutta – ”Ylellisyystarvikkeita, tietokoneita, käteistä”. Saatavilla [www-muodossa <https://yle.fi/a/74-20009665>](https://yle.fi/a/74-20009665). Sivustolla vierailtu 23.9.2023.

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **Yleiset tuomioistuimet**

Helsingin HO U 22/1040, 17.5.2023.

Helsingin KO 20/1612, 13.1.2020.

### **FINE – Pankkilautakunta**

FINE-032237, 17.3.2021.

FINE-035418, 29.10.2021.

## LYHENTEET

ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
FINE	Vakuutus- ja rahoitusneuvonta
FIVA	Finanssivalvonta
HE	Hallituksen esitys
OFAC	Office of Foreign Assets Control
SDN	Specially Designated Nationals and Blocked Persons List
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
YK	Yhdistyneet kansakunnat



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman aihealue

Tutkielma käsittelee finanssipakotteita koskevan sääntelyn aiheuttamia vastuita ja velvoitteita kansallisten luottolaitosten näkökulmasta. Finanssipakotteet ovat osa kansainvälisten talouspakotteiden keinovalikoimaa, joiden tarkoituksena on muiden ulkopoliittisten toimien ohella vaikuttaa tietyn valtion tai ihmisryhmän harjoittamaan toimintaan tai politiikkaan<sup>1</sup> ja rajoittaa pakotteen kohteena olevan tahon pääsyä finanssijärjestelmään<sup>2</sup>. Taloudellisten pakotteiden oikeaoppinen soveltaminen on ratkaisevan tärkeää Euroopan unionin (myöh. EU) yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta ja vastuuta tämän toteutumisesta onkin jaettu niin julkiselle kuin yksityisellekin sektorille<sup>3</sup>.

Venäjän keväällä 2022 aloittama hyökkäys Ukrainassa on johtanut EU:n hyväksymiin ennennäkemättömiin rajoittaviin toimenpiteisiin ja laajamittaisiin pakotepaketteihin Venäjään kohdistuen<sup>4</sup>. EU on painostanut Venäjää pakottein vuodesta 2014<sup>5</sup>, mutta keväästä 2022 alkaen unionin pakotepolitiikan mittakaava sekä tavoiteasetanta ovat läpikäyneet perustavanlaatuisen muutoksen<sup>6</sup>. Siinä missä 2014 vuoden pakotteet olivat kapeita ja tarkkarajaisia, uudet ovat laajuudessaan ainutlaatuisia peilaten unionin historiaan. Vastaavan mittavia rajoittavia toimia ei ole otettu käyttöön itsenäisesti aiemmin ilman Yhdistyneiden kansakuntien (myöh. YK) turvallisuusneuvoston laajamittaisia toimenpiteitä. Pakotteita koskeva juridiikka onkin viime vuosina saanut aivan uudenlaisen painoarvon kansallisessa keskustelussa ja käytännössä.<sup>7</sup>

EU asettaa talouspakotteiden suhteen erityisen vastuun luotto- ja rahoituslaitosten kannettavaksi, koska ne toimivat välikätenä suurimmassa osassa rahansiirroista ja liiketoimista, joissa talouspakotesääntelyn asetukset vaikuttavat<sup>8</sup>. Luottolaitosten on toimissaan noudatettava kansainvälistä talouspakotesääntelyä, joka EU:n jäsenvaltiolle tarkoittaa EU:n pakotepäätöksiä sekä

---

<sup>1</sup> Ulkoministeriö, 2023a.

<sup>2</sup> Wuolijoki, 2022, s. 123.

<sup>3</sup> European Union, 2021.

<sup>4</sup> Ks. esim. Eurooppa-neuvosto, 2023.

<sup>5</sup> EU on asettanut ja asteittain laajentanut Venäjä-pakotteitaan vuodesta 2014 seurauksena Itä-Ukrainan konfliktiin ja Krimin laittomaan liittämiseen osaksi Venäjän federaatiota. Ulkoministeriö, 2023c.

<sup>6</sup> Rainne, 2023, s. 659.

<sup>7</sup> Pursiainen, 2022, s. 356–357.

<sup>8</sup> European Union, 2021.

YK:n turvallisuusneuvoston määräämiä talouspakotteita<sup>9</sup>. Koska luottolaitokset ovat oleellinen toimija finanssipakotteiden toteutumisen edellytyksenä, on mielekästä perehtyä pakotesäätelyyn heidän näkökulmastaan tarkastellen. Esimerkiksi vuonna 2022 EU:n käyttöönottamien erittäin laajamittaisten finanssipakotteiden toimeenpano on keskeisesti rahoituslaitosten vastuulla<sup>10</sup>.

Suomalaisia toimijoita oikeudellisesti velvoittavista pakotteista suurin osa perustuu EU-lainsäädäntöön, mutta lisäksi kansallisella lainsäädännöllä on pantu täytäntöön myös eräitä YK:n turvallisuusneuvoston edellyttämiä terrorisminvastaisia pakotteita<sup>11</sup>. EU-oikeuden asettamien reunaehtojen lisäksi tutkielmassa pureudutaankin kansalliseen lainsäädäntöön, jonka kautta on mahdollistettu osaltaan YK:n pakotteiden toteuttaminen, mutta myös säädetty tarkemmin muun muassa luottolaitosten vastuista ja velvoitteista pakotteita koskien. Kokonaisuus on lainsäädännön hajanaisuuden sekä EU-oikeuden suuren merkityksen vuoksi laaja, joten tutkielman tarkoituksena on luoda tiivis yleiskatsaus pakotesäätelyn moniulotteiseen sisältöön.

Kansallisen toimijan näkökulmasta tärkeimmät pakotteiden asettajat ovat YK:n turvallisuusneuvosto, EU sekä Yhdysvallat<sup>12</sup>. Kansallisen luottolaitoksen onkin todellisuudessa otettava huomioon myös EU:n ulkopuolinen talouspakotesäätely, mikäli säätely on ekstraterritoriaalista siten, että se velvoittaa myös muita kuin kyseisen maan lainkäyttöpiirissä olevia tahoja. Vaikka todellista juridista velvoittavuutta kansallista toimijaa kohtaan ei ole, voi pakotteiden rikkomisesta seurata merkittäviä rikemaksuja tai toimijan itsensä joutuminen pakotteiden kohteeksi, mikä taas voi potentiaalisesti aiheuttaa merkittäviä liiketoiminnallisia vaikeuksia tai järjestelmäriskien myötä jopa koko finanssimarkkinoiden vakauden vaarantumisen.<sup>13</sup> Tutkielma sivuaakin myös juridisen velvoittavuuden ulkopuolelta tulevien pakotemääräysten sisältöä ja laatua sekä niiden noudattamatta jättämisen mahdollisia seurauksia kansallisille luottolaitoksille. Tarkastelun alla on erityisesti Yhdysvallat, joka pakotteiden asettajana nousee kolmen suomalaiselle merkittävimmän tahon joukkoon<sup>14</sup>.

## 1.2 Tutkimuskysymys ja aiheenrajaus

---

<sup>9</sup> Wuolijoki, 2022, s. 124.

<sup>10</sup> HE 323/2022.

<sup>11</sup> Pursiainen, 2021, s. 20.

<sup>12</sup> Pursiainen, 2021, s. 20.

<sup>13</sup> Wuolijoki, 2022, s. 124.

<sup>14</sup> Esim. Yksittäisen valtion asettamilla pakotteilla, USA:n asettamia pakotteita lukuun ottamatta, ei ole valtion maksuliikenteen kannalta juuri merkitystä. Ks. Valtionkonttori, 2020.

Tutkielman tavoitteena on tehdä läpileikkaus talouspakotesäätelyyn niiltä osin, kun se on oleellista kansallisen luottolaitoksen näkökulmasta. EU-oikeuden ja kansallisen sääntelyn ohella tarkastellaan YK:n toimivaltaa ja oikeudellista asemaa pakotteiden asettajana, velvoittavuuden ulkopuolelta erityisesti Yhdysvaltojen pakotepäätöksiä sekä niihin liitoksissa olevaa sääntelyä ja mahdollisia seurauksia pakotteiden rikkomisesta. Sääntely toteutuu pakotteiden osalta kansallisesti usean eri säädöksen kautta. Huomioon ottaen EU:n sekä YK:n merkittävät roolit velvoittavien pakotepäätösten antajina sekä monipuolisen EU-oikeudellisen sääntelyn, kokonaisuus on laaja ja hajanainen. Näin ollen tutkimuksessa pyritään jäsentämään pakotesäätely tiiviiseen muotoon.

Tutkimuksessa esitetään voimassa olevan oikeuden ja oikeuskäytännön keinoin sitä, miksi luottolaitoksien on toimissaan huomioitava enenevässä määrin pakotesäätely, sen muutokset sekä ekstraterritoriaalinen oikeus. Tutkielma keskittyy talouspakotteiden osalta finanssipakotteisiin, sillä yhtäältä luottolaitosten toimiala keskittyy vahvasti finanssipakotteiden kohteena olevien toimintojen ympärille ja toisaalta aiheen käsittely toteutuu tiiviisti ja syvällisesti tutkielman tarkoituksenmukainen laajuus huomioiden.

Tutkielma pyrkii vastaamaan kysymykseen: ”Mitä juridisia vastuita ja velvoitteita kansainvälinen finanssipakotteita koskeva sääntely synnyttää kansalliselle luottolaitokselle?”. Alakysymyksenä sivutaan: ”Kuinka kansallinen oikeus tarkastelee pakotteita, joihin ei kytkeydy juridista velvoittavuutta ja mitä seurauksia näiden pakotteiden noudattamatta jättämisestä voi aiheutua?”.

Tutkielman keskittyessä ainoastaan finanssipakotteisiin koko talouspakotteiden kirjon sijaan on todettava, että finanssipakotteet-termillä ei ole vakiintunutta sisältöä. Sillä voidaan viitata varojen jäädyttämiseen tai pidättäytymiseen varojen luovuttamisesta pakotteiden kohteena olevan toimijan saataville EU:n pakoteluettelojen vaatimusten mukaisesti. Finanssipakotteet-termin käyttäminen juontanee juurensa pankkien ja muiden finanssisektorin toimijoiden historiallisesti merkittävään rooliin pakotteiden asettamien rajoitusten noudattajana. Termi voi kuitenkin olla harhaanjohtava, sillä EU:n pakoteluetteloista johtuvat vaatimukset kohdistuvat finanssitoimijoiden lisäksi myös esimerkiksi yrityksiin ja kansalaisjärjestöihin.<sup>15</sup>

Finanssipakotteet-termin voidaan myös ajatella tarkoittavan pakotteita, jotka kohdistuvat erityisesti toimintaan, jota harjoitetaan finanssilaitoksissa. Näin ollen luottolaitosten lisäksi toimijoihin kuuluvat muun muassa vakuutuslaitokset ja sijoituspalveluyritykset. Tällöin tyypillisiä toimintaan vaikuttavia pakotteita ovat kaupan rahoittamiseen liittyvät rajoitteet, tiettyihin nimenomaisiin yhtiöihin

---

<sup>15</sup> Pursiainen, 2021, s. 71.

kohdistuvat rahoitussektorin rajoitukset (sektoripakotteet), sekä tiettyihin valtioihin tai niiden tiettyihin teollisuudenaloihin kohdistuvat rahoitus-, investointi- ja vakuutusrajoitukset. Finanssipakotteet-termin tyhjentävä määrittelemine ei kuitenkaan ole mahdollista.<sup>16</sup> Tässä tutkimuksessa finanssipakotteiden osalta käsitellään sellaisia pakotteita, joiden voidaan katsoa vaikuttavan merkittävästi toimintaan, jota harjoitetaan luottolaitoksissa. Näin ollen tutkimuksen kannalta oleellisia ovat pakotteet, jotka koskevat kohteen toiminnan rahoittamista, varojen tai muiden taloudellisten resurssien käsittelyä tai jäädyttämistä tai niiden luovuttamista pakotteen kohteelle.

Tutkimuksen tarkastelussa pidättäydytään kansallisten luottolaitosten näkökulmassa. Näin ollen käsittelyn ulkopuolelle jää monen muun taloudellisen toimijan näkökulma sekä laaja kokonaisuus erilaisia luottolaitoksen toiminnan kannalta epäoleellisia pakotteita. Finanssipakotteiden ollessa keskiössä, tutkimuksessa ei tarkastella laajemmin pakotteita kokonaisuutena ja näin ollen tarkastelun ulkopuolelle voi jäädä pakotteita, joilla voi olla joko suoraan tai välillisesti merkitystä myös kansallisten luottolaitosten toiminnassa.

### **1.3 Tutkimusmetodi ja keskeisimmät lähteet**

Tutkimuksen päämetodina toimii lainoppi. Lainoppi, eli oikeusdogmatiikka, tuottaa voimassa olevaa oikeutta koskien perusteltuja tulkinta-, punninta- ja systematisointikannanottoja. Kannanotot koskevat usein sitä, mikä on vallitsevan lainopin mukaisesti voimassa olevan oikeuden tietyn hetkinen sisältö.<sup>17</sup> Lainopin perinteiset tehtävät ovat oikeudellisten käsitteiden konstruktiointi ja oikeussäännösten systematisointi näiden käsitteiden avulla sekä toisaalta oikeussäännösten sisällön selvittäminen sekä niiden ajateltu soveltaminen<sup>18</sup>.

Tutkimuksen systematisointikannanottojen avulla esitetään, mitä luottolaitosten näkökulmasta oleellisia oikeusnormeja sisältyy voimassa olevaan oikeuteen finanssipakotteita koskevassa kansallisessa ja kansainvälisessä sääntelyssä. Lisäksi oikeusnormien sisältöä ja niiden ulottuvuuksia luottolaitosten toiminnan eri osa-alueisiin tutkitaan tulkinnan keinoin. Pyrkimyksenä on muodostaa ymmärrys siitä, millaisia velvoitteita pakotteiden soveltamisen suhteen luottolaitoksen toimintaan kohdistuu ja mikä merkityssisältö velvoittavuuden luovilla oikeusnormeilla on. Tutkimuksessa muodostetaan systematisoinnin keinoin jäsennelty katsaus hajanaiseen ja moniulotteiseen sääntelykokonaisuuteen.

---

<sup>16</sup> Pursiainen, 2021, s. 71.

<sup>17</sup> Kolehmainen, 2015, s. 2.

<sup>18</sup> Aarnio, 1978, s. 52.



Tutkimuksessa systematisoidaan kansallisia luottolaitoksia velvoittavat oikeusnormit erilleen velvoittavuuden ulkopuolelle jäävästä talouspakotesääntelystä ja pakotemääräyksistä. Tarkoituksena on lisäksi tulkinnan keinoin perehtyä kansallisen lainsäädännön yhteensopivuuteen kolmansien maiden pakotepäätösten kanssa. Oikeuskäytäntö on pakotteita koskien kansallisella tasolla hyvin vähäistä<sup>19</sup>, mutta tutkimuksessa läpikäytävä pakotteita koskeva kärjäoikeuden tuomio voi antaa suuntaviivoja siihen, kuinka kansallinen oikeus tulkitsee kolmansien maiden pakotepäätöksiä. Oleellista lainsäädäntöä löytyy usean kansallisen säädöksen alta sekä EU-oikeudesta, mutta oikeuskäytännön niukkuudesta johtuen tutkimuksessa nojaututaan monelta osin myös muun muassa viranomaisten julkilausumiin ja oikeuskirjallisuuteen.

Oikeuslähdeoppi toimii oikeustieteellisen argumentaation kulmakivenä ja vetää rajan juridisen ja ei-juridisen välille<sup>20</sup>. Tutkielmassa tärkeimpänä oikeuslähteenä toimivat vahvasti velvoittavat säädökset eli kansalliset lait sekä EU-oikeudellinen sääntely, mutta lisäksi tutkielma hyödyntää myös kärjäoikeuden ratkaisua, lainvalmisteluaineistoa, kansallisia ja kansainvälisiä viranomaislähteitä sekä oikeuskirjallisuutta. Lainvalmisteluaineiston hyödyntämisen tarkoituksena on perehtyä lain tarkoitukseen ja tukea tämän myötä esitettyjä tulkintakannanottoja. Tutkimusaiheen näkökulmasta oleellisen kärjäoikeuden ratkaisun ohella tutkimuksessa nostetaan esille maininnan tasolla yksi hovioikeuden ratkaisu. Ratkaisu on kuitenkin painoarvoltaan merkittävästi vähäisemmässä roolissa sen käsitellessä lähinnä tutkimusaiheen ulkopuolisia asianhaaroja. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään FINE:n<sup>21</sup> alla toimivan Pankkilautakunnan (myöh. FINE) ratkaisusuosituksia. FINE toimii tuomioistuimien kaltaisesti vaihtoehtoisena riidanratkaisijana ja antaa ratkaisusuosituksia toimistomenettelynä sekä lautakuntaratkaisuin<sup>22</sup>. Ratkaisujen ollessa suositusluonteisia sekä niiden rinnastuessa sallittuihin oikeuslähteisiin, niistä ei voida päätellä sitä, miten tuomioistuin olisi vastaavan asian ratkaissut. Näin ollen ratkaisuja hyödynnetään viranomaislähteiden ja oikeuskirjallisuuden ohella oikeusnormien tulkinnan tukena, mutta niille ei anneta tuomioistuinratkaisuihin rinnastuvaa painoarvoa.

## 1.4 Tutkimuksen rakenne

---

<sup>19</sup> Suomessa on vähän pakotteisiin liittyvää oikeuskäytäntöä: Vuosina 2009–2018 ei ole nostettu syytettä yhdestäkään EU-pakotteisiin liittyvästä sääntelyrikkoksesta. Syyntä lienee esimerkiksi pakotesääntelyn vaikeaselkoisuus ja huono tunnettuus esitutkintaviranomaisten keskuudessa. Ks. Pursiainen, 2022, s. 359.

<sup>20</sup> Aanio, 2006, s. 283.

<sup>21</sup> FINE:n alla toimivat muun muassa pankkilautakunta sekä vakuutuslautakunta. Organisaation ovat perustaneet kilpailu- ja kuluttajavirasto, Finanssivalvonta ja Finanssiala ry. FINE:n tehtävänä on esimerkiksi ratkaista pankkitoiminnan ongelmatilanteisiin liittyviä valitusasioita. Lisäksi organisaatio osallistuu myös lainsäädännön valmisteluun. Ks. tarkemmin FINE – Vakuutus- ja rahoitusneuvonta, 2023.

<sup>22</sup> Suomi.fi, 2024.

Ensimmäinen luku toimii tutkielman johdantona aihepiiriin ja tutkielman toteutukseen. Luvussa avataan myös myöhemmin käytettyä tutkimusaiheen kannalta olennaista käsitteistöä. Toisessa luvussa pureudutaan kansainvälisen pakotesääntelyn normiperustaan. Normiperustaa avataan aluksi EU-sääntelyn kautta, jolloin pureudutaan myös unionin toimivaltaan pakotteiden asettajana. Lisäksi luku käsittelee YK:n asettamiin pakotteisiin liittyvää toimivaltaa ja tähän kytköksissä olevaa sääntelyä. Toisen luvun päätteeksi tarkastellaan kansallisen lainsäädännön säädöksiä, toimivaltaisia viranomaisia sekä pakotelainsäädännön kasuistista luonnetta, joka osaltaan selittää esimerkiksi oikeuskäytännön vähäisyyttä. Kolmannessa luvussa perehdytään tarkemmin erilaisiin finanssipakotelajeihin. Tämän ohella avataan tarkemmin pakotemääräyksissä ja -sääntelyssä käytettyä käsitteistöä, joka aiheuttaa osaltaan esimerkiksi tulkintakysymyksiä lain soveltajille. Luvun päätteeksi aihetta tarkastellaan vielä luottolaitoksen näkökulmasta muun muassa esimerkkien valossa.

Neljäs luku pitää sisällään niiden pakotteiden käsittelyn, joilla ei ole todellista juridista velvoittavuutta. Tärkeimpänä pakotteiden asettajana käsitellään Yhdysvaltoja, mutta luvussa perehdytään myös yleisemmin pakotesääntelyn ekstraterritoriaalisuuteen. Luvussa tarkastellaan kärjääoikeuden ratkaisua, jonka aihepiiri koskee Yhdysvaltojen asettamien pakotteiden myötä syntyviä velvoitteita kansalliselle luottolaitokselle. Lisäksi päätöksen ohelle tuodaan FINE:n ratkaisuja, joissa aihepiiriä on käsitelty hieman erilaisessa asiayhteydessä. Luvun lopuksi esitetään näkökulmia Yhdysvaltojen asettamien pakotteiden ja kansallisen oikeuden suhteesta. Viidennessä luvussa esitetään johtopäätökset. Luku käsittelee tutkielmassa läpikäytyjen keskeisten havaintojen yhteenvedon ja tutkimustulokset. Ohella esitetään myös lainsäädäntöä ja pakotteiden asettajia koskevat kuviot johtopäätösten havainnollistamiseksi.

## 1.5 Keskeiset käsitteet

Tutkielmassa esiintyy toistuvasti käsitteitä, joiden määrittelemine on esimerkiksi käsitteiden monitulkintaisuuden ja tutkimuksessa tehtyjen rajoitusten kannalta perusteltua. Käytetyillä käsitteillä tarkoitetaan tutkimuksessa seuraavaa:

*Pakotteilla* tarkoitetaan kaupallisen tai taloudellisen yhteistyön, diplomaattisten suhteiden tai liikenne- ja viestiyhteyksien rajoittamista tai keskeyttämistä tietyn valtion tai ryhmän kanssa. Pakotteiden tarkoituksena on vaikuttaa kansainvälistä rauhaa tai turvallisuutta uhkaavan ryhmän tai valtion harjoittamaan toimintaan tai politiikkaan.<sup>23</sup> Tavoitteena voi olla myös rajoittaa kyseisen

---

<sup>23</sup> Ulkoministeriö, 2023a.

toimijan edellytyksiä rahoittaa toimintaansa tai saada haltuunsa tarvittavia teknologioita. Toisaalta taustalla voi olla pyrkimys osoittaa laajemmalle yleisölle, että kansainvälisten normien tai pakotteiden asettajan edun vastaisella toiminnalla on seurauksensa.<sup>24</sup> Pakotteiden luonteeseen tulisi kuulua väliaikaisuus ja ne tulisi poistaa, kun haluttuun tavoitteeseen on päästy<sup>25</sup>.

*Finanssipakotteet*-termin määrittelemisen ei ole yksiselitteistä, mutta sillä voidaan viitata pakotteisiin, jotka kohdistuvat erityisesti finanssilaitoksissa, kuten pankeissa ja rahastoyhtiöissä, harjoitettavaan toimintaan. Näitä ovat kaupan rahoittamiseen liittyvät rajoitteet, yhtiöihin kohdistuvat rahoitussektorin rajoitukset ja tiettyihin valtioihin tai niiden joihinkin teollisuudenaloihin kohdistuvat investointi-, rahoitus- ja vakuutusrajoitukset.<sup>26</sup> Lainsäädännössä ei käytetä finanssipakotteet-termiä, mutta toisaalta toimivaltainen viranomaisena eli ulkoasiainministeriö (myöh. ulkoministeriö), jolla on päävastuu Suomessa tapahtuvasta EU:n ja YK:n finanssipakotteiden noudattamisen valvonnan koordinoinnista<sup>27</sup>, käyttää termiä lausunnoissaan<sup>28</sup>. Myös hallituksen esityksissä käytetään finanssipakotteet-termiä tarkoittaen varojen jäädyttämistä<sup>29</sup>.

Oikeuskirjallisuudessa finanssipakotteilla viitataan varojen jäädyttämiseen tai pidättäytymiseen varojen luovuttamisesta pakotteiden kohteena olevan toimijan saataville EU:n pakoteluetteloiden vaatimusten mukaisesti<sup>30</sup>. Toisaalta kyseeseen voi tulla varojen lisäksi myös muita taloudellisia resursseja tai kieltä rahoittaa pakotteiden kohteena olevaa tahoa tai luovuttaa tai välittää varoja suoraan tai välillisesti kyseiselle taholle<sup>31</sup>. Tiiviimmin määritellen finanssipakotteiden tarkoituksena voidaan katsoa olevan rajoittaa kohteena olevan tahon pääsyä finanssijärjestelmään<sup>32</sup>. Tutkielmassa finanssipakotteilla tarkoitetaan pakotteita, jotka sisältävät määräyksiä jäädyttää pakotteen kohteena olevan tahon varoja tai taloudellisia resursseja, pidättäytyä asettamasta varoja tai taloudellisia resursseja tahon saataville tai kieltää pakotteen kohteena olevan tahon rahoittamista.

*Luottolaitoksella* tarkoitetaan lain luottolaitostoiminnasta (610/2014, myöh. luottolaitoslaki) 7 §:n mukaista talletuspankkia tai luottoyhteisöä, jolla on lain 4 luvun mukainen toimilupa luottolaitostoimintaan. Luottolaitostoiminnalla tarkoitetaan lain 5 §:n mukaisesti liiketoimintaa, jossa

---

<sup>24</sup> Pursiainen, 2021, s. 19–20.

<sup>25</sup> Ronzitti, 2016, s. 11.

<sup>26</sup> Finanssipakotteiden skaalaa rajoittaa lopulta lähinnä lainsäätäjän mielikuvitus. Ks. tarkemmin Pursiainen, 2021, s. 71.

<sup>27</sup> Finanssivalvonta, 2018a.

<sup>28</sup> Ks. esim. Ulkoministeriö, 2023a.

<sup>29</sup> Ks. esim. HE 61/2012; HE 323/2022.

<sup>30</sup> Termi voi olla harhaanjohtava, koska EU:n pakoteluetteloista johtuvat vaatimukset soveltuvat myös muihin, kuin finanssialan toimijoihin ja finanssitransaktioihin. Ks. Pursiainen, 2021, s. 71.

<sup>31</sup> Andersén, 2020, s. 162.

<sup>32</sup> Wuolijoki, 2020, s. 124.

yleisöltä vastaanotetaan takaisinmaksettavia varoja sekä tarjotaan omaan lukuun luottoja tai muuta rahoitusta.<sup>33</sup>

*Ilmoitusvelvollisella* tarkoitetaan lain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017, myöh. rahanpesulaki) 2 §:n mukaista ilmoitusvelvollista. Luottolaitokset ovat laissa ilmoitusvelvolliseksi määrättyjä toimijoita. Lain eräiden Suomelle Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä (659/1967, myöh. pakotelaki) 2 b §:n mukaisesti ilmoitusvelvollinen määräytyy rahanpesulain 2 §:n mukaisesti. Näin ollen ilmoitusvelvollisena luottolaitoksille syntyy velvoitteita niin rahanpesulain kuin pakotelainkin säädösten myötä. Tutkielmassa sivutaan myös EU:n pakoteasetuksissa säädettyä ilmoitusvelvollisuutta.

*Ekstraterritoriaalisuudella* viitataan valtion lainkäyttövallan ulottamiseen ihmisiin ja toimiin, jotka sijaitsevat tai tapahtuvat kyseisen valtion rajojen ulkopuolella. Termi ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Historiallisesti ekstraterritoriaalisuudella on viitattu siirtomaa-aikaan, jolloin suurvallat asettivat lakejaan syrjäisille alueille, kuten Kiinaan tai Intiaan. Ekstraterritoriaalisuuden voidaan nähdä tarkoittavan sellaisen lain soveltamista, joka pyrkii laajentamaan valtion auktoriteettia sen rajojen ulkopuolelle toisen valtion kansalaisiin.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Tutkielmassa käytetään luottolaitos-termin ohella rahoituslaitos- ja pankki-termejä lähdeaineistoa mukailten ja pitkälti samoja toimijoita tarkoittaen.

<sup>34</sup> Zalucki, 2015, s. 404–405.

## 2 PAKOTESÄÄNTELYN NORMIPERUSTA JA LUONNE

### 2.1 EU:n pakotejärjestelmät ja EU-oikeus

EU:n käytössä on kolmen tyyppisiä pakotejärjestelmiä: YK:n määräämät pakotteet, EU:n vahvistamat YK:n pakotteita soveltaen käyttöönotettavat tiukemmat pakotteet tai lisätoimenpiteet ja EU:n täysin itsenäiset pakotejärjestelmät<sup>35</sup>. Niin EU:n itsenäisesti määräämät pakotteet kuin YK:n pakotepäätöksetkin pannaan täytäntöön EU-sääntelyn kautta<sup>36</sup>. Suomalaisia toimijoita oikeudellisesti velvoittavista pakotteista suurin osa perustuu näin ollen EU-lainsäädäntöön, mutta tämän lisäksi kansallisella lainsäädännöllä on pantu täytäntöön myös eräitä YK:n turvallisuusneuvoston edellyttämiä terrorisminvastaisia pakotteita<sup>37</sup>.

EU:n pakotteet eli rajoittavat toimenpiteet (*restrictive measures*<sup>38</sup>) perustuvat EU:n neuvoston yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osana annettuihin päätöksiin. Päätösten täytäntöönpano tapahtuu neuvoston tai neuvoston valtuuttaman komission antamien asetusten kautta.<sup>39</sup> EU:n jäsenvaltioiden rahoitusjärjestelmän vakauden ja luotettavuuden ylläpitäminen sekä EU:n sisämarkkinoiden toimivuuden turvaaminen edellyttävät ennakkollisia toimia, jotta vakavilta häiriöiltä vältyttäisiin. Mikäli rahoitusjärjestelmässä ei onnistuta estämään terrorismin rahoittamista, seurauksena voi olla epäsuotuisia talousvaikutuksia ja rahoitusmarkkinoiden epävakautta, kuten kansainvälisten pääomavirtojen häiriöitä, sijoitusten vähenemistä sekä talouskasvun laantumista.<sup>40</sup>

Pakotteiden osalta EU:n toimivalta perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (myöh. SEU) unionin ulkoista toimintaa ja yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan V osaston 2 lukuun. EU:n neuvoston pakotepäätökset pannaan täytäntöön neuvoston asetuksilla Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (myöh. SEUT) IV osaston 215 artiklan nojalla. Asetukset ovat suoraan jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta ja velvoittavat näin ollen suoraan kansallisia toimijoita. IV osasto pitää sisällään määräykset EU:n rajoittavista toimenpiteistä, joiden taustalla tulee olla SEU V osaston 2 luvun mukainen päätös keskeyttää talous- tai rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa tai vähentää niitä.

---

<sup>35</sup> European Union, 2021.

<sup>36</sup> Wuolijoki, 2022, s. 124.

<sup>37</sup> Pursiainen, 2021, s. 20.

<sup>38</sup> EU käyttää pakotteistaan virallisesti termiä *restrictive measures*. Ks. esim. European Commission, 2024.

<sup>39</sup> Pursiainen, 2021, s. 23.

<sup>40</sup> HE 228/2016, s. 6.

Rajoittavien toimenpiteiden hyväksymisessä käytettävistä menettelyistä määrätään SEUT IV osaston 215 artiklassa. Artiklan 215 mukaan neuvosto hyväksyy tarvittavat rajoittavat toimenpiteet määränemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta, mikäli SEU V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä on päätetty kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa tai vähentää niitä. Toisaalta neuvosto voi myös kohdistaa edeltävän mukaisesti rajoittavia toimenpiteitä luonnollisiin henkilöihin, oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin valtiollisiin yhteisöihin. SEU 29 artiklan mukaan EU:n neuvosto voi asettaa pakotteita myös EU:n ulkopuolisia valtioita tai henkilöitä vastaan.

EU:ssa kutakin tahoja vastaan määrättyt pakotteet suunnitellaan tapauskohtaisesti<sup>41</sup>. Pakotteiden historian alussa kohteena ovat olleet tyypillisesti kokonaiset valtiot ja niiden väestöt, mutta nykyään enemmistö pakotteista on niin kutsuttuja ”älykkäitä pakotteita” (*smart sanctions*), jotka kohdennetaan yksittäisiin luonnollisiin henkilöihin, kuten valtion ylimmän johdon edustajiin<sup>42</sup>. Tavoitteena on pyrkiä välttämään koko väestöön kohdistuvia tarpeettoman laajamittaisia vaikutuksia kohdistamalla rajoitukset listattuihin henkilöihin, yrityksiin ja harkittuihin talouden sektoreihin<sup>43</sup>. EU:n pakotteita sovelletaan aina unionin alueella ja kohdistuen kaikkiin unionin alueella tai sen ulkopuolella oleviin jäsenvaltioiden kansalaisiin. Lisäksi soveltamisala ylettyy kaikkiin unionin alueella tai sen ulkopuolella oleviin oikeushenkilöihin, yhteisöihin ja elimiin, jotka on perustettu tai muodostettu jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti tai jonka harjoittama liiketoiminta tapahtuu kokonaan tai osittain unionin alueella. Kaikki EU:n jäsenvaltion lainkäyttövallan piirissä tapahtuvat liiketoimet ja teot ovat näin ollen lähtökohtaisesti pakotteiden soveltamisalan piirissä.<sup>44</sup>

EU:n pakoteasetukset velvoittavat jokaisen jäsenvaltion säätämään lailla esimerkiksi toimivaltaisista viranomaisista ja säädösten rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista<sup>45</sup>. Suomessa toimivaltainen viranomainen on pakotelain 2 b §:n mukaan Suomen ulkoministeriö, ellei toisin ole erikseen säädetty.

---

<sup>41</sup> Pursiainen, 2021, s. 23.

<sup>42</sup> ”Älykkäät” eli kohdennetut pakotteet (*smart sanctions*) on suunniteltu vahingoittamaan tarkasti kohteena olevia yksittäisiä tahoja aiheuttaen samalla mahdollisimman vähän haittaa sivullisille. Kohdennettujen pakotteiden vaikutukset voivat teoriassa olla laajempia pakotteita vastaavia. Ks. tarkemmin W. Drezner, 2011, s. 96–108.

<sup>43</sup> Kohdennettujen pakotteiden osalta *smart sanctions* -termiä käytettiin 2000-luvun alussa usein ajatuksen markkinoimiseksi. Nykyään vakiintunut termi on *targeted sanctions*. Ks. Rainne, 2023, s. 649.

<sup>44</sup> Soveltamisala on pääosin johdonmukainen suhteessa esimerkiksi Suomen rikoslain soveltamisalaan. Paikoitellen on kuitenkin ilmennyt myös soveltamiskysymyksiä kohdistuen esimerkiksi soveltamisala-artiklan suomennoksen tulkintaan ja EU:n ulkopuolisten tytäryhtiöiden asemaan. Ks. tarkemmin Pursiainen, 2021, s. 24–26.

<sup>45</sup> Ks. esim. neuvoston asetus 269/2014 15 artikla ja 16 artikla.

Lain 2 b §:n mukaan ulosottoviranomaisen tehtävänä on varojen jäädyttämisen täytäntöönpano. Pakoteasetusten ollessa kuitenkin suoraan jäsenmaata ja sen kansalaisia velvoittavaa lainsäädäntöä, jäädyttämisvelvollisuus koskee erityissäännöksestä huolimatta kaikkia luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä ja viranomaisia. Myös EU:n pakotteita koskien määrätyt suuntaviivat asettavat vastuun pakotteiden valvonnasta jäsenvaltioille<sup>46</sup>. Neuvoston antamat pakotteita koskevat asetukset edellyttävät, että niiden rikkomisesta tulee jäsenvaltioiden kansallisen lain nojalla määrätä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia<sup>47</sup>.

## 2.2 Yhdistyneiden kansakuntien asettamat pakotteet

Kansallisesti YK:n turvallisuusneuvoston määräämät pakotteet eivät ole suoraan velvoittavia, mutta niiden täytäntöönpanon tapahtuessa EU-oikeuden keinon osana EU:n yhteistä pakotetoimintaa syntyy velvoittavuus myös kansallisiin toimijoihin kohdistuen<sup>48</sup>. Pakotemääräykset tulevat näin ollen täytäntöön pannuiksi edellä kerrotuin EU-oikeudellisin keinoin, mutta huomion arvoista on, että tietyt YK:n määräämät terrorismin vastaiset pakotteet tulevat täytäntöön Suomessa myös kansallisen lain nojalla.<sup>49</sup>

YK:n turvallisuusneuvosto voi YK:n peruskirjan 39 ja 41 artiklojen nojalla asettaa pakotteita, jotka sitovat jäsenvaltioita peruskirjan 25 artiklan nojalla. YK:n peruskirjan 24 artiklan mukaisesti turvallisuusneuvostolla on ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Turvallisuusneuvosto saattaa jäsenilleen kehotuksen soveltaa näitä toimenpiteitä, joihin voi lukeutua esimerkiksi taloudellisten suhteiden täydellinen tai osittainen keskeyttäminen. Tämä edellyttää YK:n peruskirjan 27 artiklan mukaisesti vähintään seitsemän jäsenen myöntävää ääntä. Tämän seurauksena yksikin pysyvä jäsenvaltio voi itsenäisesti estää pakotteiden määräämisen veto-oikeuden keinoin<sup>50</sup>. Esimerkiksi Venäjän ollessa YK:n turvallisuusneuvoston jäsen, on pakotteiden kohdistaminen Venäjään käytännössä mahdotonta<sup>51</sup>.

Kansainvälisistä finanssipakotteista päätetään YK:n turvallisuusneuvoston YK:n peruskirjan seitsemännen luvun nojalla, jolloin ne velvoittavat kaikkia YK:n jäsenvaltioita. Täytäntöönpano tapahtuu EU:n neuvoston asetuksilla ja nämä ovat julkaisunsa jälkeen suoraan EU:n jäsenmaissa

---

<sup>46</sup> Euroopan unionin neuvosto 2018a, s. 20.

<sup>47</sup> Ks. esim. neuvoston asetus 833/2014 8 artikla; neuvoston asetus 269/2014 15 artikla.

<sup>48</sup> Ennen EU:n jäsenyyttä YK:n pakotteet pantiin Suomessa täytäntöön pakotelain antamien valtuuksien nojalla. Ks. esim. Pursiainen, 2021, s. 22.

<sup>49</sup> Aiheesta tarkemmin luvussa 2.3.

<sup>50</sup> Pursiainen, 2021, s. 21.

<sup>51</sup> Lempiäinen – Soirila, 2022, s. 138.

sovellettavaa lainsäädäntöä.<sup>52</sup> Turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin perustuvat pakotteet velvoittavat YK:n peruskirjan 25 artiklan nojalla kaikkia YK:n jäsenvaltioita. Käytännössä kaikilla valtiolla maailmassa on kansainvälisoikeudellinen velvoite huolehtia siitä, että pakotteet pannaan täytäntöön ja käytännössä tämä yleensä edellyttää kansallisten lakien säätämistä pakotteiden täytäntöönpanemiseksi. EU:n asetusten ollessa Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta, YK:n määräämät pakotteet tulevat suoraan kansallista taloudellista toimijaa sitoviksi.<sup>53</sup>

## 2.3 Kansallinen lainsäädäntö

EU:n ja YK:n asettamien finanssipakotteiden täytäntöönpano Suomessa perustuu pakotelakiin eli kansalliseen yleissäädökseen pakotteiden kansallisessa täytäntöönpanossa. Kansallisella tasolla Suomen velvollisuus noudattaa EU:n ja YK:n asettamia pakotteita perustuu pakotelain säädöksiin, mutta luottolaitoksia sitovaa pakotelainsäädäntöä löytyy lisäksi laajemminkin. Pakotelain nojalla määrätään myös toimivaltaisista viranomaisista sekä pakotteiden rikkomisesta. Toimivaltainen viranomainen EU:n ja YK:n asettamien pakotteiden osalta on pakotelain 2 b §:n nojalla ulkoministeriö. Pakotelaki on valtuuslaki, jonka nojalla valtioneuvosto voi määrätä asetuksin tarkempia säännöksiä EU:n pakoteasetusten täytäntöönpanosta<sup>54</sup>. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan yleensä nojautu kansallisiin pakotelakeihin, vaan panevat täytäntöön EU-säädösten mukaisia pakotepäätöksiä osana unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa<sup>55</sup>.

Terrorismin vastaiset pakotteet tekevät poikkeuksen edellä kuvattuun pääsääntöön. YK:n turvallisuusneuvosto sekä eräät muut kansainväliset toimijat ovat katsoneet, että kaikilla YK:n jäsenvaltioilla on suoraan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin perustuen velvollisuus jäädyttää varoja EU:n sisällä toimiviin tahoihin kohdistuen terrorismin torjumiseksi. Nykyisen EU-lainsäädännön puitteissa EU:n terrorismin vastaisia pakotteita voidaan kohdistaa ainoastaan unionin ulkopuolella toimiviin tahoihin. Laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013, myöh. jäädytyslaki) mahdollistaa myös ns. ”sisäisten terroristien” varojen jäädyttämisen.<sup>56</sup> Lain tarkoituksena onkin ollut luoda Suomeen menetelmä, jolla terroritekoihin osallistuvien tai niiden

---

<sup>52</sup> Finanssivalvonta, 2018a.

<sup>53</sup> Eräissä valtioissa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmilla voi myös olla suoria oikeusvaikutuksia suhteessa yksityisiin taloudellisiin toimijoihin. Ks. tarkemmin Pursiainen, 2021, s. 22.

<sup>54</sup> HE 13/2022, s. 3

<sup>55</sup> Pursiainen, 2021, s. 105

<sup>56</sup> Pursiainen, 2021, s. 105.



toteuttamista edistävien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden varat voidaan jäädyttää YK:n turvallisuusneuvoston edellyttämällä tavalla<sup>57</sup>.

Jäädytyslain sisältö, rakenteet ja määritelmät vastaavat pitkälti EU:n varojen jäädyttämistä koskevien pakotteiden sisältöä, mutta keskeisenä erona päätöksen varojen jäädyttämisestä tekee kansallinen viranomaislainen. Laki velvoittaa niin finanssitoimijoita, muita taloudellisia toimijoita kuin yksityishenkilöitäkin jäädyttämään varat ja olla luovuttamatta varoja pakotteen kohteelle.<sup>58</sup> Lain 4 §:n mukaan varojen jäädyttämisestä päättää Suomessa Keskusrikospoliisi. Lain 3 §:n mukaan jäädytyspäätös on tehtävä, mikäli varat kuuluvat *erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi* hyväksytyyn neuvoston yhteisen kannan (2001/931/YUTP) 1 artiklassa tarkoitettulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jota *tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi* annettu neuvoston asetus 2580/2001 ei koske. Nämä tahot ovat sellaisia terroristeja, jotka toimivat EU:n alueella, eikä heidän varojensa siksi voida voimassa olevan EU-lainsäädännön nojalla jäädyttää yksityisoikeudellisesti toimijoita velvoittavalla tavalla<sup>59</sup>. Jäädytyslaki mahdollistaa pakotteiden toimeenpanon kansallisesti myös Euroopan ulkopuolelta tulevien pakotteiden osalta<sup>60</sup>.

Jäädytyslain 43 §:n mukaan varat tulee jäädyttää myös, mikäli ne kuuluvat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jota on syytä epäillä, jolle vaaditaan rangaistusta tai joka on tuomittu rikoslain (39/1889) 34 a luvun mukaisesta rangaistavasta teosta eli terrorismirikoksesta. Jäädyttäminen tulee tehdä myös kolmannen valtion pyynnöstä, mikäli sen toimivaltainen viranomaislainen on tehnyt sen yksilöidysti ja perustellusti tietyin vähimmäisedellytyksin. Lisäksi jäädyttäminen tulee tehdä, mikäli taho on tietyin vähimmäisedellytyksin omistavana tahona tai määräysvallassa suhteessa edellä mainittujen tilanteiden mukaiseen oikeushenkilöön.

Keskusrikospoliisin tekemien jäädyttämisspäätösten tarkoituksena on estää päätöksen kohteena olevaa tahoja kanavoimasta hallinnassaan olevia varoja terroristisiin tarkoituksiin. Keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskus vastaanottaa ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista, arvioi jäädyttämisspäätösten edellytyksiä, tekee jäädyttämisspäätökset ja lisää kohteena olevat tahot julkiseen luetteloon. Päätökset on katsottu tulleen valvottavan<sup>61</sup> tietoon viimeistään sinä päivänä, kun nämä on julkaistu virallisessa lehdessä.<sup>62</sup> Valvottavan on ryhdyttävä määrättyihin toimiin suoraan julkaisun

---

<sup>57</sup> HE 61/2012 s. 14.

<sup>58</sup> Pursiainen, 2021, s. 105–106.

<sup>59</sup> Pursiainen, 2021, s. 105–106.

<sup>60</sup> HE 61/2012 s. 14.

<sup>61</sup> Ulkoministeriön valvonnan alainen taho. Ks. esim. Finanssivalvonta, 2018a.

<sup>62</sup> Finanssivalvonta, 2018a.

perusteella ilman viranomaisen antamaa erillistä ilmoitusta. Mikäli ilmoitusvelvollinen löytää rekistereistään tahon, jonka yksilöintitiedot vastaavat pakotteiden kohteena olevan tahon tietoja, tulee tahon varat jäädyttää ja ilmoittaa asiasta Helsingin ulosottovirastoon. Jos tiedot eivät täysin vastaa pakotteiden kohteena olevan tahon tietoja, varoja ei tarvitse jäädyttää, mutta asiasta tulee ilmoittaa ulosottovirastoon ja toimia täältä saatujen ohjeiden mukaisesti.<sup>63</sup>

EU:ssa pakotelistattua tahoja ei ole tarkoitus sulkea pois sellaisten pankkipalveluiden piiristä, jotka pakoteasetus nimenomaisesti mahdollistaa<sup>64</sup>. Pakotelistalla oleva toimija voi esimerkiksi hakea poikkeuslupaa tiettyjen maksusuoritusten tekemiseen jäädytetyltä pankkitililtään<sup>65</sup>. Varoja voidaan vapauttaa muutoin muun muassa humanitaarisista syistä<sup>66</sup>, joista päättää Suomessa kansainvälisten pakotteiden osalta ulkoministeriö. Kansallisten jäädyttämispäätösten mahdolliset poikkeukset omaisuuden jäädyttämisen suhteen ilmenevät jäädyttämispäätöksistä.<sup>67</sup>

Luottolaitoksen näkökulmasta toiminnan tulee perustua luottolaitoslain asettamiin velvoitteisiin. Laissa säädetään oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa sekä tällaiselle toiminnalle asetetuista velvoitteista ja niiden noudattamisen valvonnasta. Pakotteiden osalta oleellisia poimintoja säädöksen sisällöistä ovat esimerkiksi asiakkaan tuntemisen velvoitteet sekä riskienhallintanormisto. Lain 5 luvun 18 §:n mukaan luottolaitoksen on tunnettava asiakkaansa, tunnistettava asiakkaan tosiasiallinen edunsaaja ja henkilö, joka toimii asiakkaan lukuun. Lain 9 luvun 1 §:n mukaan luottolaitoksen ei tule toiminnassaan ottaa riskiä, joka aiheuttaisi vaaraa sen vakavaraisuudelle tai maksuvalmiudelle. Lisäksi maininnan arvoista on, että luottolaitoslain 15 luvun 6 §:n mukaan talletuspankilla on myös oikeus kieltäytyä tarjoamasta peruspankkipalveluja tahoille, jotka ovat pakotelain mukaisesti EU:n tai YK:n pakotteiden kohteena. Esimerkiksi mainitut luottolaitoslain lainkohdat sisältyvät siihen sääntelykokonaisuuteen, joka luottolaitoksen tulee huomioida soveltaessaan pakotemääräyksiä toiminnassaan<sup>68</sup>.

Pakotteiden valvonta toteutuu osana rahanpesun estämisen toimintamallia ja kaikki rahanpesulain 2 §:n 1 momentin mukaiset ilmoitusvelvolliset osallistuvat myös finanssipakotteiden toimeenpanoon<sup>69</sup>.

---

<sup>63</sup> Andersén, 2020, s. 163–164.

<sup>64</sup> Rainne, 2023, s. 654.

<sup>65</sup> Ks. esim. Neuvoston päätös 2014/119/YUTP 1 artikla kohta 3.

<sup>66</sup> Finanssipakotteisiin liittyvät humanitaariset poikkeukset tarkoittavat jäädytettyjen varojen vapauttamista toimivaltaisen viranomaisen valtuutuksella perustarpeiden tyydyttämiseen, esim. elintarvikkeiden hankintaan, asumiskuluihin, lääkkeisiin, sairaanhoitoon ja veroihin. Ks. tarkemmin HE 61/2012 s. 5.

<sup>67</sup> Finanssivalvonta, 2018a.

<sup>68</sup> Aiheesta tarkemmin luvussa 3.6.

<sup>69</sup> Andersén, 2020, s. 162.

Pakotelaki 2 b §:n mukaisesti rahanpesulaissa ilmoitusvelvollisiksi määrättyjen tahojen on oma-aloitteisesti toimitettava hallussaan olevat tiedot pakotteiden kohteena olevan omaisuudesta ulosottomiehelle, joka on vastuussa varojen jäädyttämisen täytäntöönpanosta. Näin ollen luottolaitoksien tulee ilman erillistä käskyä tai kehotusta informoida ulosottomiestä pakotteen kohteena olevan tahon havaittuaan. Terrorismin rahoittamisen torjumiseksi ilmoitusvelvollisen on oltava tietoinen velvoitteistaan koskien varojen jäädyttämistä ja tämän täytyy tutustua toimintaansa koskevilta osin pakotejärjestelmiin<sup>70</sup>.

Rahanpesulaki täydentää ilmoitusvelvollisena luottolaitosta koskevaa sääntelyä koskien esimerkiksi asiakkaan tuntemisen velvoitteita, tosiasiallisesta edunsaajasta kerättäviä tietoja ja selonottovelvollisuutta. Lain 4 §:n mukaisesti ilmoitusvelvollisen on hankittava tietoa asiakkaansa ja tämän tosiasiallisen edunsaajan toiminnasta ja sen laajuudesta sekä perusteista palvelun tai tuotteen käyttämiselle. Eri tietolähteistä saatavilla olevat tiedot ovat hyödynnettävissä asiakasta koskevan riskiarvion laatimiseksi ja ylläpitämiseksi sekä ilmoitusvelvollisuuden ja selonottovelvollisuuden täyttämiseksi. Selonottovelvollisuudella tarkoitetaan sitä, että valvottavan on selvitettävä liiketoimen tarkoitus ja peruste, mikäli havaittavissa on poikkeava tai epäilyttävä liiketoimi<sup>71</sup>. Finanssivalvonta on todennut suosituksissaan, että OFAC-listojen<sup>72</sup> seuraamista voidaan pitää perustellusti selonottovelvollisuuden piiriin kuuluvana tilanteena, vaikka ne eivät juridisesti sido kansallista toimijaa<sup>73</sup>.

Pakotelain 4 §:n mukaan EU:n pakoteasetusten ja viranomaisen pakotelain nojalla antaman sääntelymääräyksen rikkominen tai sen yrittäminen on rangaistavaa rikoslain 46 luvun 1–3 §:n mukaisena säännöstelyrikoksena. Lievästä säännöstelyrikoksesta voidaan määrätä sakkoja tai enintään kahden vuoden vankeusrangaistus ja törkeästä säännöstelyrikoksesta vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta. Säännöstelyrikoksen tuomitseminen törkeänä edellyttää esimerkiksi huomattavan taloudellisen hyödyn tavoittelemista tai erityistä suunnitelmallisuutta. Rikoslain 13 §:n mukaan oikeushenkilölle voidaan määrätä sääntelyrikoksesta yhteisösakko. Kansallista oikeuskäytäntöä ei ole EU:n pakotteiden rikkomisesta juuri syntynyt<sup>74</sup>. Ensimmäiset

---

<sup>70</sup> Aluehallintovirasto, 2021.

<sup>71</sup> Finanssivalvonta, 2021.

<sup>72</sup> OFAC-listoilla tarkoitetaan Yhdysvaltojen valtiovarainministeriön alaisuudessa toimivan *Office of Foreign Assets Control* -viraston hallinnoimia Yhdysvaltojen pakotelistoja. Ks. esim. U. S. Department of the treasury, 2023. Aiheesta lisää luvussa 4.2.

<sup>73</sup> Finanssivalvonta, 2010.

<sup>74</sup> Vuosina 2009–2018 ei ole nostettu syytettä yhdestäkään EU-pakotteisiin liittyvästä sääntelyrikoksesta. Ks. Pursiainen, 2022, s. 359.

tuomiot annettiin vuonna 2022 muun muassa käräjäoikeuden tuomittua venäläismiehen kolmen kuukauden ehdolliseen vankeuteen säännöstelyrikoksesta hänen kuljetettuaan Venäjälle muun muassa ylellisyystuotteita sekä suuren summan rahaa<sup>75</sup>.

Kansallista luottolaitosta sitoo pakotteiden noudattamiseen liittyen ensikädessä pakotelaki sekä jäädytyslaki. Kuitenkin tulkittavaksi pakotteita koskevissa oikeudellisissa kysymyksissä voi tulla myös rahanpesulaki sekä luottolaitoslaki, jotka osaltaan täydentävät pakotesäätelyn kokonaisuutta. Oikeus niiden henkilötietojen käsittelyyn, joita pakotteiden noudattamiseksi vaaditaan, perustuu henkilötietolain (523/1999) 8 §:n 4 kohtaan. Laki mahdollistaa luottolaitoksille esimerkiksi asiakastietojen hyödyntämisen mahdollisten pakotteiden kohteena olevien tahojen tunnistamiseksi.

## 2.4 Pakotesäätelyn luonne

Nykyisen mallin mukaisesti pakotteet halutaan kohdistaa mahdollisimman tarkasti tiettyihin tahoihin ja pääsuuntauksena niin EU:ssa, YK:ssa kuin Yhdysvalloissakin ovat olleet kohdennetut pakotteet. Pakotteita koskeva lainsäädäntö onkin luonteeltaan varsin kasuistista.<sup>76</sup> Kasuistisen lainsäädännön myötä argumentointia ei välttämättä pyritä rakentamaan yleisistä oikeusperiaatteista tai taustatavoitteista käsin, vaan ratkaisuja ohjaa toimintaa kuvaava yksityiskohtainen kasuistinen käsitteistö ja tilannekohtaisille punninnoille ei tällöin välttämättä anneta riittävää painoarvoa<sup>77</sup>. Pakotteita koskien kasuistisuuden seurauksena on esimerkiksi pakotesäätelyn toimeenpanon vaatimat huomattavat resurssit niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Muun muassa henkilöpakotteiden kohdistuessa niin listattujen luonnollisten henkilöiden kuin oikeushenkilöidenkin omistuksessa, hallussa ja määräysvallassa olevaan omaisuuteen, pakotteiden toimeenpano edellyttää merkittäviä resursseja.<sup>78</sup>

Pakotelainsäädännön kasuistisuus näkyy myös viranomaistyössä muun muassa edellyttäen jatkuvasti haastavien tulkintakysymysten ratkaisemista. Esimerkiksi ulkoministeriö vastasi vuonna 2022 yli viiteen sataan tulkintakysymykseen ja sen käsiteltäväksi tulevat myös esimerkiksi poikkeuslupahakemukset, joihin pelkästään Venäjää koskevissa EU:n pakoteasetuksissa on yli sata erilaista perustetta.<sup>79</sup> Vaikeat tulkintatilanteet ovat kasuistisen pakotelainsäädännön keskeinen piirre.

---

<sup>75</sup> Yle, 2022.

<sup>76</sup> Rainne, 2023, s. 649. Kasuistisuudella tarkoitetaan lainsäädännössä runsaasti käytettyjä yksityiskohtaisia ja toimintaa kuvaavia säännöksiä ja käsitteitä. Ks. tarkemmin Pihlajarinne, 2012, s. 393–395.

<sup>77</sup> Pihlajarinne, 2012, s. 393.

<sup>78</sup> Rainne, 2023, s. 649.

<sup>79</sup> Rainne, 2023, s. 650.

Epäselvyydet voivat johtua säännösten tulkinnallisesta muotoilusta tai vaikeudesta saada selville kaikkia säännösten edellyttämiä tosiseikkoja.<sup>80</sup> Pakotesäätelyn vaikeaselkoisuuden voidaan nähdä osaltaan selittävän pakotteita koskevan kansallisen oikeuskäytännön vähäisyyttä. EU:n neuvoston asetukset edellyttävät jäsenvaltioilta esimerkiksi pakotteiden noudattamisen valvontaa ja pakotteita rikkoneiden tuomitsemista kansallisessa menettelyssä. Erikoisena ilmiönä voidaan pitää sitä, ettei kansallista oikeuskäytäntöä tästä huolimatta juuri ole. Tätä voi selittää esimerkiksi sääntelyn huono tunnettuus esitutkintaviranomaisten keskuudessa. Otaksuttavissa on kuitenkin se, että nykyisessä tilanteessa Venäjä-pakotteiden räjähdysmäinen laajentuminen johtaa pian myös lukuisiin esitutkintoihin ja aiempaa useampiin tuomioihin.<sup>81</sup>

Äärimmäisen kasuistinen ilmiö pakotelainsäädännössä on yksittäisten henkilöiden listaaminen.<sup>82</sup> Tämän voidaan nähdä olevan yleisten oikeusvaltioperiaatteiden vastaista sääntelyn kohdistuessa yleisesti kansalaisten sijasta yksilöön<sup>83</sup>. Esimerkiksi EU:n Venäjään kohdistamien pakotteiden voidaan kuitenkin nähdä toteutuvan oikeusvaltioperiaatteen huomioon ottavalla tavalla yksittäisten nimien listaamisesta huolimatta<sup>84</sup>. Asetuksissa määrätään listaamiskriteerit<sup>85</sup> ja näiden kriteereiden valossa listalle nimetyillä henkilöillä on mahdollisuus haastaa listauksensa EU-tuomioistuimessa. EU pyrkii pakotteita määrätessään tuomaan esiin oikeudellisen asiayhteyden sekä esittämään viittaukset mahdollisimman täydellisinä avoimuuden ja selkeyden edistämiseksi.<sup>86</sup> Kasuistisen sääntelyn tarpeellisuutta taas puoltaa se, että vaihtoehtona esimerkiksi täydellinen kauppasaarto voisi olla lopputuloksiltaan kohtuuton ja epätoivottava<sup>87</sup>.

Kohdennetuista pakotteista huolimatta pakotesäädöksiensä myötä aikaansaadut lopputulokset eivät ole aina riittävän tarkkoja. Tätä selittää osaltaan aikapaine ja poliittinen jännittyneisyys. Esimerkiksi Venäjän vastaista uutta pakotelainsäädäntöä on muodostettu merkittävän kiireen ja poliittisen paineen ympäröimänä, jolloin lopputulos ei ole ollut välttämättä aina odotusten mukainen. Asetettuja kieltoja on myöhemmissä pakotepaketeissa korjailtu lähemmäs tavoitetilaa, kun niiden on huomattu esimerkiksi aiheuttavan haittaa lähinnä eurooppalaisten yhtiöiden intresseille

---

<sup>80</sup> Rainne, 2023, s. 651.

<sup>81</sup> Pursiainen, 2022, s. 359.

<sup>82</sup> Rainne, 2023, s. 650.

<sup>83</sup> Ks. esim. Rousseau, 1762, s. 103–104: ”Mikään toiminta, joka kohdistuu yksityiseen esineeseen, ei kuulu lakiasäättävälle vallalle.” Lain ei tulisi puuttua yksittäisiin ihmisiin tai tekoihin vaan ”katsoa alamaisia joukkokuntana ja tekoja semmoisinaan”.

<sup>84</sup> Rainne, 2023, s. 651.

<sup>85</sup> Neuvoston asetus 269/2014 3 artikla.

<sup>86</sup> Euroopan unionin Neuvosto, 2018b, s. 6–7.

<sup>87</sup> Rainne, 2023, s. 651.

pakotteiden kohteena olleiden venäläisten tahojen sijaan.<sup>88</sup> Viime vuosina myös unilateraalisten pakotteiden<sup>89</sup> käyttö on lisääntynyt. Erityisesti Yhdysvallat ja EU yhdessä G7-ryhmän<sup>90</sup> maiden kanssa ovat ottaneet käyttöön uusia unilateraalisia pakotteita. Samalla YK:n turvallisuusneuvoston asettamien universaalien pakotteiden merkitys on suhteellisesti laskenut.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Rainne, 2023, s. 652.

<sup>89</sup> Unilateraaliset pakotteet ovat yksipuolisia, yhden valtion toiseen kohdistamia pakotteita. Ks. esim. Marossi – Basset, 2015, s. xv.

<sup>90</sup> G7-ryhmä muodostuu seitsemästä valtiosta, mutta lisäksi EU:n rooli ns. ”luetteloimattomana” jäsenenä on merkittävä. Ryhmä kokoontuu huippukokouksiin keskustelemaan poliittisista ja taloudellisista aiheista. Ryhmän tekemät päätökset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta niiden poliittinen vaikutusvalta on merkittävä. Ks. esim. Euroopan komissio, 2023.

<sup>91</sup> Rainne, 2023, s. 659.

## 3 FINANSSIPAKOTTEET JA LUOTTOLAITOKSEN NÄKÖKULMA

### 3.1 Erilaiset finanssipakotelajit

Pakoteluettelot ovat yksittäinen eniten käytetty pakotteiden laji EU:n asettamien pakotteiden keinovalikoimassa<sup>92</sup>. Pakoteluetteloilla tarkoitetaan pakotesääntelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten mukaisia nimiluetteloita tahoista, joihin pakotteita kohdistetaan<sup>93</sup>. Luetteloon merkittävien luonnollisten henkilöiden tai yhteisöjen omaisuus tulee jäädyttää, ja heille tai heidän hyödynnettäväkseen ei tule luovuttaa mitään omaisuutta. Kielto ulottuu tietyin edellytyksin myös kaikkiin heidän omistamiinsa tai heidän määräysvallassaan oleviin oikeushenkilöihin. Näin ollen seurauksena on kattava kielto tehdä liiketoimia nimettyjen tahojen kanssa. Pakoteluettelon tarkoituksena on kohdistaa pakotteiden vaikutukset mahdollisimman tehokkaasti valittuihin kohteisiin ja näin ollen välttää tarpeettoman laajoja rajoituksia, jotka voisivat kohdistua myös tarpeettomasti kolmansiin osapuoliin<sup>94</sup>. Luettelot pakotteiden kohteista julkaistaan kunkin säädetyn pakoteasetuksen liitteenä<sup>95</sup>.

Kansainvälisen kaupan rahoittamista koskevia rajoitteita säädetään yleisesti tietyn tuotteen vienti- tai tuontirajoitusten yhteydessä, mutta toisaalta kaupan rahoituksen rajoite voidaan kohdistaa myös kokonaiseen valtioon tuotteen laadusta riippumatta kuten EU:n neuvoston asetuksen 2017/1509 32 artiklan mukaisesti Pohjois-Korean kohdalla on toimittu. Rahoituksen ja rahoitusavun kielto on ymmärrettävissä niin, että sen piiriin kuuluvat kaikki toimet, joilla toimija mahdollistaa kaupan syntymisen tarjoamalla sen osapuolille omia tai kolmannen osapuolen varoja. Kielto ei näin ollen rajaudu esimerkiksi tiettyihin nimenomaisiin kaupanrahoituksen instrumentteihin.<sup>96</sup>

EU:n finanssisektorin sektoripakotteiden pääasiallinen tavoite on heikentää pakotteiden kohteena olevien toimijoiden mahdollisuuksia rahoittaa toimintaansa. Sektoripakotteet ovat jaettavissa kahteen alalajiin: rajoitteet, jotka kohdistuvat pakotteiden kohteena olevien yhtiöiden pääomiin<sup>97</sup> sekä rajoitteet kohdistuen kohteena oleville yrityksille myönnettäviin lainoihin ja luottoihin. Pakotteiden ensisijaisena kohteena olevat oikeushenkilöt yksilöidään nimeltä pakoteasetuksen liitteessä, mutta rajoituksen piirissä ovat lisäksi oikeushenkilöiden suoraan tai välillisesti yli 50-prosenttisesti

---

<sup>92</sup> Pursiainen, 2021, s. 23.

<sup>93</sup> Finanssivalvonta, 2023, s. 8.

<sup>94</sup> Pursiainen, 2021, s. 23–27.

<sup>95</sup> Ks. esim. Neuvoston päätös 2014/119/YUTP, liite: luettelo 1.

<sup>96</sup> Pursiainen, 2021, s. 66–72.

<sup>97</sup> Yhtiöiden pääomiin lukeutuu mm. osakkeet, muut arvopaperit ja rahamarkkinavälineet. Ks. Pursiainen, 2021, s. 72.

omistamat, EU:n ulkopuolelle sijoittuneet oikeushenkilöt.<sup>98</sup> Sektoripakotteilla voidaan kieltää pakotteiden kohteena olevan yhtiön liikkeelle laskemien rahoitusvälineiden osto, myynti, liikkeelle laskussa avustaminen ja kaikenlainen käsitteleminen sekä niihin liittyvien sijoituspalveluiden antaminen<sup>99</sup>.

Rajoituksen kohteena olevan rahoitusvälineen osalta kieltojen piiriin kuuluvaa toimintaa on määritelty laajasti. Rahoitusvälineen ”kaikenlainen käsitteleminen” on kiellettyä pitäen sisällään ostamisen, myynnin ja esimerkiksi arvopaperin käyttämisen lainan vakuutena. Myös sijoituspalvelut ovat kiellettyjä pitäen sisällään rahoitusvälineeseen liittyvien toimeksiantojen toteuttamisen ja muun salkunhoidon, sekä sijoitusneuvonnan.<sup>100</sup> Sektoripakotteet eivät itsessään sisällä kieltoa jäädyttää pakotteen kohteena olevan tahon varoja<sup>101</sup>.

### **3.2 Varat ja taloudelliset resurssit, jäädyttäminen sekä määräysvalta**

Omaisuus, joka kuuluu pakoteluettelosta johtuvien vaatimusten piiriin, on määritelty EU-asetuksissa käsitteiden ”varat ja taloudelliset resurssit” kautta<sup>102</sup>. Esimerkiksi neuvoston asetus 269/2014 määrittelee omaisuutta vastaavilla käsitteillä. Asetuksen 1 artiklassa avataan käsitteiden sisältöä seuraavasti:

Taloudellisilla resursseilla tarkoitetaan kaikenlaista aineellista ja aineetonta, irtainta tai kiinteää omaisuutta, joka ei ole varoja, mutta jota voidaan käyttää varojen, tavaroiden tai palveluiden hankkimiseen. Varoilla tarkoitetaan rahoitusomaisuutta ja kaikenlaisia taloudellisia etuja, joihin kuuluvat mm. käteisvarat, sekkit, rahasaatavat ja muut maksuvälineet, talletukset, tileillä olevat rahavarat, velat ja velkasitoumukset, luotot, korot, osingot, kauppakirjat ja remburssit.

Näin ollen varoilla voidaan todeta tarkoitettavan käteistä, tilivarallisuutta ja muuta vastaavalla tavalla likvidiä omaisuutta. Taloudellisilla resursseilla voidaan tarkoittaa tiiviisti todettuna laajasti kaikenlaista aineellista ja aineetonta omaisuutta, joka ei ole varoja, mutta on hyödynnettävissä varojen, tavaroiden tai palveluiden hankinnassa. Varoiksi tai taloudellisiksi resursseiksi on luettavissa siis lähes mikä tahansa omaisuuserä, jolla on potentiaalistakaan vaihdannallista arvoa. Varoihin

---

<sup>98</sup> Pursiainen, 2021, s. 72–73.

<sup>99</sup> Rahoitusvälineitä ovat tässä yhteydessä siirtokelpoiset arvopaperit ja rahamarkkinavälineet. Ks. Pursiainen, 2021, s. 73.

<sup>100</sup> Pursiainen, 2021, s. 74–75.

<sup>101</sup> HE 323/2022, kohta 2.1.1.

<sup>102</sup> Ks. esim. Neuvoston asetus 269/2014; Neuvoston asetus 2023/1569.



voidaan katsoa kuuluvan kaikki varallisuuserät, jota finanssilaitokset tyypillisesti säilyttävät tai käsittelevät asiakkaansa puolesta.<sup>103</sup>

Varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskevien velvoitteiden ajatellaan yleisesti kohdistuvan lähinnä pankkeihin ja muihin finanssilaitoksiin, joiden hallussa on todennäköisimmin ulkopuolisten omaisuutta.<sup>104</sup> Varojen jäädyttämisellä tarkoitetaan henkilön tai yhteisön varojen jäädyttämistä kansallisen viranomaispäätöksen tai EU-asetuksen perusteella<sup>105</sup>. Jäädyttämisessä ei ole kyse varojen tuomitsemisesta menetetyksi valtiolle, vaan sen varmistamisesta, ettei varoja kanavoida terroristiseen tarkoitukseen. Näin ollen puututaan yksin omistuksen vallintaan ja pakotteen kohteen kykyyn määrätä varoistaan.<sup>106</sup>

Jäädytyslain 2 §:n määritelmäsäännöksen mukaan varojen jäädyttäminen tarkoittaa toimenpiteitä, joilla estetään kaikki sellainen varojen liikkuminen, siirtäminen, käyttäminen, muuntaminen ja käsitteleminen, joka muuttaisi varojen määrää, omistusta, sijaintia, hallintaa, luonnetta tai käyttötarkoitusta, sekä toimenpiteitä, joilla estetään muut sellaiset muutokset, jotka mahdollistaisivat varojen käytön. Taloudellisten resurssien jäädyttämisvelvoite tarkoittaa jäädytyksen kohteena olevan omaisuuden käyttämisen estämistä varojen, tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen<sup>107</sup>.

Jäädyttämisvelvoite syntyy myös sellaisen tahon varoihin ja taloudellisiin resursseihin kohdistuen, jotka ovat pakotteiden kohteena olevan tahon hallussa tai määräysvallassa<sup>108</sup>. Jäädyttämistä koskeva päätös on syytä tehdä tapauskohtaisesti, huolellisesti ja kaiken saatavilla olevan tiedon pohjalta. Tulkintahaasteita syntyy tilanteissa, joissa tietty omaisuuserä kuuluu oikeushenkilölle, joka on pakotteiden kohteena olevan tahon omistuksessa tai määräysvallassa<sup>109</sup>. Pankit ja muut taloudelliset toimijat joutuvat tulkitsemaan riskiperusteisesti sitä, mikä toimintatapa on heille turvallisimmin mahdollisten riskien valossa. Pakoteasetuksiin sisällytettyjen vastuunrajoitussäännöksiä perusteella voi olla kuitenkin pääteltävissä, että epäselvissä tilanteissa omaisuuserän jäädyttäminen on yleensä turvallisempi vaihtoehto kuin jäädyttämättä jättäminen.<sup>110</sup>

---

<sup>103</sup> Pursiainen, 2021, s. 28–29.

<sup>104</sup> Pursiainen, 2021, s. 30.

<sup>105</sup> Wuolijoki, 2022, s. 123.

<sup>106</sup> Lohse, 2014, s. 198.

<sup>107</sup> Pursiainen, 2021 s. 31.

<sup>108</sup> Määräysvallan käsitettä avataan laajemmin neuvoston ohjeistuksissa. Ks. EU:n parhaat käytänteet rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa varten 8519/18, kappale 34, s. 62–63.

<sup>109</sup> Kyseeseen voi tulla muun muassa haasteet osoittaa riittävää näyttöä todellisen määräysvallan olemassaolon toteamiseksi. Ks. esim. HO U 22/1040.

<sup>110</sup> Pakoteasetuksiin omaksutut vastuunrajoitussäännökset mahdollistavat sen, että perusteettomastakaan varojen jäädyttämisestä aiheutuneesta vahingosta ei synny korvausvastuuta, mikäli prosessi on tehty huolellisesti. Ks. tarkemmin Pursiainen, 2021, s. 31–43.

Neuvoston asetuksilla pyritään osaltaan suojaamaan toimijaa, joka pyrkii noudattamaan varojen jäädyttämisen tai niiden saataville asettamisen kieltoon liittyviä vaatimuksia. Esimerkiksi varojen jäädyttämistä koskevassa neuvoston asetuksen 269/2014 10 artiklassa on vastuunrajoitussäännös, jonka mukaan varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämisestä tai niiden saataville asettamisen epäämisestä, joka on tapahtunut vilpittömässä mielessä, ei seuraa vastuuvollisuutta jäädyttämisen tai epäyksen toteuttaneelle taholle, ellei tämän osoiteta tapahtuneen huolimattomuuden seurauksena. Näin ollen, mikäli myöhemmin todettaisiin varojen tai taloudellisten resurssien jäädyttämisen tai saataville asettamisen epäämisen olleen aiheutonta, ei seurauksia synny, ellei toimiin liittynyt vilpillisyyttä tai huolimattomuutta<sup>111</sup>. Tämän voidaan katsoa kannustavan toimijoita turhan varovaisuuden välttämiseen toimeenpannessaan pakotteiden vaatimuksia.

Viranomaisella on tyypillisesti näyttövelvollisuus omistuksen tai määräysvallan osoittamista koskevissa jäädytyspäätöksissä. Yhtiöistä voi kuitenkin olla tosiasiallisesti hyvin vaikeaa saada tarpeellista tietoa jäädytyspäätöksen tueksi monimutkaisten yritysjärjestelyjen ja peiteyritysten käyttämisen vuoksi. Käräjäoikeudessa on parhaillaan vireillä useita valituksia, jotka koskevat jäädytyspäätöksiä. Oikeuden ratkaisujen myötä muodostuu linja siitä, kuinka paljon näyttöä viranomaisen tulee antaa varojen jäädyttämiseksi ja tällä puolestaan on merkittävä vaikutus siihen, kuinka laajoihin jäädytyksiin henkilöpakoteasetus ylipäättään johtaa.<sup>112</sup> Vertailevan oikeuskäytännön puute tuottaa vaikeuksia, kun arvioidaan riittävän näytön määrää omaisuuden omistuksen ja määräysvallan suhteen. Näyttöä on haettavissa esimerkiksi riittävästä omistusosuudesta tai määräävästä asemasta yhtiön johdossa.<sup>113</sup>

### **3.3 Luottolaitoksen näkökulma finanssipakotteiden toteuttajana**

Luotto- ja rahoituslaitosten vastuu pakotteiden täytäntöönpanosta on keskeinen<sup>114</sup>. Talouspakotteiden noudattaminen vaatiikin jatkuvaa asiakasrekisterien ja maksuliikennetapahtumien tarkkailua, sekä selonottoa jatkuvasti muuttuvista pakotepäätöksistä. Lisäksi talouspakotteiden oikeudellisen perustan vaihdellessa pakotesääntelyn kokonaisuuden hahmottaminen voi näyttäytyä monimutkaisena.<sup>115</sup> Helmikuun 2022 jälkeen käyttöönotettujen pakotteiden toimeenpanemiseksi etenkin rahoituslaitokset

---

<sup>111</sup> Kansallisen rikosoikeudellisen vastuun näkökulmasta säännös ei vaikuttane itsenäisesti merkitykselliseltä, koska säännöstelyrikos on joka tapauksessa todettu rangaistavaksi ainoastaan tahallisena. Ks. Pursiainen, 2021, s. 112.

<sup>112</sup> Rainne, 2023, s. 657.

<sup>113</sup> Juristiuutiset, 2022.

<sup>114</sup> Rainne, 2023, s. 649.

<sup>115</sup> Wuolijoki, 2022, s. 124.

ovat joutuneet panostamaan merkittävästi compliance-toimintojensa<sup>116</sup> kehittämiseen, jotta toimintatavat olisivat riittävän huolellisia<sup>117</sup>.

Luottolaitokset rahanpesulain mukaisina ilmoitusvelvollisina ovat tietyin osin muita tahoja edullisemmassa asemassa jäädytyspäästösten noudattamisen osalta. Keskusrikospoliisin käytäntönä on luovuttaa kattava luettelo jäädyttämispäätöksen kohteista ilmoitusvelvollisille, mutta muut tahot eivät saa näitä tietoja vastaavalla tavalla haltuunsa. Näin ollen jäädytysvelvollisuuden koskiessa myös muita taloudellisia toimijoita ja yksityishenkilöitä, on heidän lähtökohtansa säännösten tosiasialliseen noudattamiseen heikkomat kuin ilmoitusvelvollisilla.<sup>118</sup>

Toisaalta rahanpesulain 3:16 §:n mukaan ilmoitusvelvollisella tulee olla osana toimintaansa tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta varmistaakseen kykenevänsä noudattamaan niitä velvoitteita, joita ilmoitusvelvolliselle seuraa EU:n pakotesäätelystä ja jäädyttämispäätöksistä. Ilmoitusvelvollisen tulee seurata kansainvälisten finanssipakotteiden ja kansallisten jäädyttämispäästösten muutoksia, tarkistaa rekisterinsä säännöllisin väliajoin sekä seurata maksuliikennettä ja muita liiketoimia varmistaakseen varojen jäädyttäminen tai jäädytettynä pysyminen<sup>119</sup>. Esimerkiksi pakoteluetteloiden päivittyessä luottolaitoksen on tarkistettava koko asiakaskantansa ja tunnistettava asiakaskannastaan pakotesäätelyn ja jäädyttämispäästösten kohteena olevat tahot, sekä heidän omistuksessaan tai määräysvallassaan olevat tahot<sup>120</sup>.

Varojen jäädyttämisellä voidaan luottolaitoksen näkökulmasta tarkoittaa esimerkiksi pankkitilillä olevien varojen siirtämistä pois tililtä tai muutoin varojen käyttämisen estämistä. Luottolaitoksen tulee estää myös pankkitilin käyttäminen muutoin taloudellisen hyödyn tuottamiseen, kuten sen käyttämisen lainan vakuutena. Jäädyttämisvelvoitteen syntyessä aiemmin kuvatun mukaisesti määräysvallan kautta, tulee pankin jäädyttää myös esimerkiksi sellainen kolmannelle osapuolelle kuuluva pankkitili, johon pakotteen kohteella on käyttöoikeus.<sup>121</sup> Aiemmin mainitut humanitaariset poikkeukset varojen vapauttamiseksi liittyvät humanitaarisiin näkökulmiin ja perusoikeuksien toteuttamiseen, sillä pakotteiden tarkoituksena ei ole olla rangaistusluonteisia eikä näin ollen tarkoituksena ole estää perustarpeiden tyydyttämistä. Luottolaitoksen näkökulmasta poikkeamat eivät

---

<sup>116</sup> Compliance-toiminnoilla tarkoitetaan organisaation osaa, jonka tehtävänä on valvoa sääntelyn asettamien vaatimusten ja sisäisten ohjeiden noudattamista, sekä puuttua mahdollisiin puutteisiin, arvioida toimenpiteiden riittävyttä ja antaa ohjeistuksia organisaation henkilöstölle. Ks. esim. Finanssivalvonta, 2023, s. 7.

<sup>117</sup> Rainne, 2023, s. 658.

<sup>118</sup> Pursiainen, 2021, s. 107–108.

<sup>119</sup> Andersén, 2020, s. 163.

<sup>120</sup> Finanssivalvonta, 2023, s. 33.

<sup>121</sup> Pursiainen, 2021, s. 30–31.

kuitenkaan yleensä tule kyseeseen, sillä varat kuuluvat lähtökohtaisesti aina jäädyttämisvelvollisuuden piiriin. Pankin tulee siis jäädyttää myös tavanomaisen elämän kattamiseen tarkoitettu pankkitili, ellei rajoituksista ole poikettu viranomaisen luvalla.<sup>122</sup> Mahdollisen poikkeusluvan myötä pankin tulee tarkistaa luvan sisältö, tallentaa se asiakkaan tuntemistietoihin ja menetellä sen edellyttämällä tavalla vastaanottaen esimerkiksi tietyt poikkeuksen myötä sallitaksi katsotut varainsiirrot<sup>123</sup>.

Luottolaitoksia sitoo rahanpesulain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden lisäksi myös pakoteasetuksiin perustuva ilmoitusvelvollisuus. Esimerkiksi neuvoston asetuksen 269/2014 mukaan luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen ja elinten on toimitettava välittömästi kaikki asetuksen noudattamista edistävät tiedot, kuten tiedot jäädytetyistä tileistä ja varoista, toimivaltaiselle viranomaiselle sekä komissiolle joko suoraan tai asianomaisen jäsenvaltion välityksellä. Lisäksi tahon on toimitettava yhteistyössä toimivaltaisen viranomaisen kanssa tällaisten tietojen todentaminen. Säännösten muotoilujen perusteella voidaan niiden katsoa olevan laadittuja erityisesti pankkitoiminnan ja finanssilaitoksien tarpeisiin. EU-asetuksien sisältyvä ilmoitusvelvollisuus on soveltamisalaltaan rajaton eli sitoo muitakin kuin rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia.<sup>124</sup>

Erityisesti rahoituslaitokset joutuvat päivittäin soveltaman omistusta ja määräysvaltaa koskevia pakoteasetusten säännöksiä joutuessaan selvittämään esimerkiksi varainsiirtojen osapuolten taustoja. Sekä näytön hankkiminen, että sen tulkitseminen oikeusnormien valossa voi tuottaa haasteita, kun otetaan huomioon se, ettei säännöksestä ole välttämättä vielä muodostunut kansallisissa ja unionin tuomioistuimissa kaikilta osin vakiintunutta tulkintalinjaa. Seurauksena varovaisuus ja riskien välttäminen korostuu, mikä voi johtaa ylivarovaisuuteen. Tällöin varainsiirroista kenties kieltäydytään varmuuden vuoksi sen ollessa verrattain helpompi ratkaisu.<sup>125</sup> Pakoteasetusten tarkoituksena ei todellisuudessa ole varainsiirtojen täydellinen jäädyttäminen vähäisimpienkin epäilyksien perusteella. Seurauksena tällaisesta menettelystä voisi olla kohtuuttomat seuraukset esimerkiksi henkilöitä kohtaan, jotka edustavat tiettyä kansalaisuutta.<sup>126</sup>

---

<sup>122</sup> Pursiainen, 2021, s. 54.

<sup>123</sup> Finanssivalvonta, 2023, s. 44.

<sup>124</sup> Pursiainen, 2021, s. 51–52.

<sup>125</sup> Liialliseen varovaisuuteen johtavaa ilmiötä kuvataan englanninkielisillä ilmaisuilla *over-compliance* ja *de-risking*. Ks. esim. Rainne, 2023, s. 658.

<sup>126</sup> Rainne, 2023, s. 658.

## 4 EI-VELVOITTAVAT PAKOTTEET

### 4.1 Ekstraterritoriaalinen talouspakotesääntely

Kansallisen toimijan on todellisuudessa otettava huomioon myös EU:n ulkopuolinen talouspakotesääntely, mikäli sääntely on ekstraterritoriaalista siten, että se velvoittaa myös muita kuin kyseisen maan lainkäyttöpiirissä olevia tahoja. Vaikka todellista juridista velvoittavuutta kansallista toimijaa kohtaan ei ole, voi pakotteiden rikkomisesta seurata merkittäviä rikemaksuja tai toimijan itsensä joutuminen pakotteiden kohteeksi, joka taas voi potentiaalisesti aiheuttaa merkittäviä liiketoiminnallisia vaikeuksia tai järjestelmäriskien myötä koko finanssimarkkinoiden vakauden vaarantumisen.<sup>127</sup> Tämä monimutkaistaa kansallisen toimijan tilannetta, sillä talouspakotteiden kirjoa on tarkasteltava myös voimassa olevan pakotelainsäädännön ulkopuolelta ja tarkkailua mahdollisten pakotepäätösten suhteen on kohdennettava myös EU:n ulkopuolelle.

Kansainvälinen talouspakotesääntely luo tilanteen, jossa pankit eivät voi käytännössä nojautua ainoastaan kansalliseen lakiin tai EU-oikeuteen. Erityisesti Yhdysvaltojen käyttämä ekstraterritoriaalinen talouspakotesääntely pyrkii ulottamaan talouspakotteiden vaikutuksen kaikkialle maailmaan. Muodollisjuridista sitovuutta suomalaista pankkia kohtaan ei tällöin tosiasiasa ole. Talouspakotteiden noudattaminen voi olla kuitenkin riskienhallinnallisesti välttämätöntä, sillä mahdolliset todelliset seuraukset pakotteiden rikkomisesta voivat olla vakavia.<sup>128</sup> EU:n keinovalikoimaan ei toistaiseksi kuulu Yhdysvaltojen sääntelyn kaltainen ekstraterritoriaalinen pakotesääntely<sup>129</sup>.

EU:n suhtautuminen kolmansien maiden, käytännössä Yhdysvaltojen, ekstraterritoriaaliseen pakotelainsäädäntöön, on ollut perinteisesti kriittinen. Pakotteiden soveltamista EU-yrityksiin on pidetty kansainvälisen oikeuden vastaisena.<sup>130</sup> Tiettyjen yhdysvaltalaisen talouspakoteohjelmien noudattamista on EU:ssa pyritty estämään antiboikottisäädöksien kautta<sup>131</sup>. Esimerkiksi neuvoston asetus 2271/96 kieltää liitteessä nimettyjen pakotteiden noudattamisen, ellei komissio anna tähän erityistä lupaa. Säädös mahdollistaa myös hakemaan vahingonkorvauksia liitteessä nimettyjen lakien

---

<sup>127</sup> Wuolijoki, 2022, s. 124.

<sup>128</sup> Wuolijoki, 2022, s. 23.

<sup>129</sup> EU:n pakoteasetuksien soveltamisalasäännös rajoittaa soveltamisalan kohdistuvan tiettyin ehdoin ainoastaan unionin alueelle, jäsenvaltioiden kansalaisiin tai jäsenvaltioin lainsäädännön mukaisesti perustettuihin oikeushenkilöihin. Ks. esim. neuvoston asetus 833/2014 13 artikla; neuvoston asetus 2580/2001 10 artikla.

<sup>130</sup> Rainne, 2023, s. 654.

<sup>131</sup> Wuolijoki, 2022, s. 125.

soveltamisesta, niihin perustuvien tai niistä aiheutuvien toimien aiheuttamista vahingoista ja menetyksistä säädöksen 6 artiklan mukaisesti.

## 4.2 Yhdysvaltojen asettamat pakotteet

Valtiovarainministeriön alaisuudessa toimiva *Office of Foreign Assets Control* -virasto (myöh. OFAC) toimii Yhdysvaltojen pakotteita koskevan täytäntöönpanon viranomaisena, jonka tehtävänä on valvoa ja hallinnoida talouspakotteiden toteutumista tarkoituksenaan saavuttaa maan ulkopoliittikan ja kansallista turvallisuutta koskevat tavoitteet<sup>132</sup>. Presidentillä on myös toimivalta nimittää täytäntöönpanotoimivaltaa tarvittaessa muille viranomaisille ja esimerkiksi Venäjään kohdistettujen pakotteiden osalta toimivaltaiseksi viranomaiseksi onkin nimetty ulkoministeriö.<sup>133</sup> Toimivaltaisen viranomaisen vaihdellessa, tulee suomalaisen luottolaitoksen ottaa tämä huomioon systematisoidessaan toimintansa kannalta oleellisia pakotteita.

Suomalaisen toimijan näkökulmasta Yhdysvaltojen pakotteet on soveltamisalassaan olennaista jakaa niin kutsuttuihin ensisijaisiin ja toissijaisiin pakotteisiin. Termien sisältö ei ole täysin vakiintunutta, mutta ensisijaisten pakotteiden tarkoituksena voidaan ajatella olevan lähtökohtaisesti rajoittaa Yhdysvalloissa tapahtuvaa toimintaa ja näin ollen kohteena nähdään olevan erityisesti yhdysvaltalaiset oikeushenkilöt, Yhdysvaltojen kansalaiset tai siellä oleskelevat henkilöt tai muut toimijat siltä osin, kun heidän toimintansa tapahtuu Yhdysvalloissa.<sup>134</sup>

Toissijaiset pakotteet taas kohdistetaan muihin kuin yhdysvaltalaisiin toimijoihin, jotka eivät ole suoraan Yhdysvaltojen toimivallan alaisia<sup>135</sup>. Pakotteiden soveltaminen ei edellytä, että kyseisellä toimijalla tai liiketoimella olisi mitään tunnistettavaa yhteyttä Yhdysvaltoihin. Toissijaisten pakotteiden rikkominen ei riko lakia, eikä näin ollen voi poikia rikosoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia, mutta sen sijaan Yhdysvallat voi kohdistaa rikkojaan kaupanrajoitustoimia esimerkiksi lisäämällä tämän pakoteluetteloon.<sup>136</sup> Pakotteiden voidaan katsoa olevan uhkauksia ”kostotoimista”, joita Yhdysvallat suorittaa, mikäli toissijaisten pakotteiden kohteena ovat tahot avustavat ensisijaisten pakotteiden kohteiksi joutuneita toimijoita tai ohjaavat yhdysvaltalaisia toimijoita rikkomaan ensisijaisia pakotteita.<sup>137</sup>

---

<sup>132</sup> U. S. Department of the treasury, 2023.

<sup>133</sup> Pursiainen, 2021, s. 119–120.

<sup>134</sup> Pursiainen, 2021, s. 120.

<sup>135</sup> Lempiäinen – Soirila, 2022, s. 139.

<sup>136</sup> Pursiainen, 2021, s. 121.

<sup>137</sup> Lempiäinen – Soirila, 2022, s. 139.

Seuraamusvalikoimasta säädetään erikseen toissijaisia pakotteita sisältävän säännöksen yhteydessä ja säännösten soveltamisala on maantieteellisesti ja muutoin rajaton. Näin ollen ulkomaiseen toimijaan voi kohdistua toissijaisien pakotteiden rikkojana toimia riippumatta liiketoimen muista olosuhteista.<sup>138</sup> Tämä luo haasteensa suomalaiselle toimijalle, jonka on oltava ymmärryksessä pakotteiden sisällöistä ja kyvykäs arvioimaan näitä myös liiketoimissaan riskienhallinnallisesta näkökulmasta.

Yksinkertaisemmin ensisijaiset pakotteet velvoittavat siis suomalaista toimijaa vain silloin, kun liiketoimeen sovelletaan Yhdysvaltojen pakotelainsäädäntöä ja toissijaisiin pakotteisiin liittyvät riskit koskevat taas kaikkea suomalaisen toimijan liiketoimintaa riippumatta toimivaltaliittymästä<sup>139</sup> Yhdysvaltoihin<sup>140</sup>. Toissijaiset pakotteet ovat näin ollen suomalaisen toimijan osalta oleellisia ja niihin tulee kiinnittää huomiota, mikäli pyrkii välttämään pakotteiden rikkomisesta aiheutuvat mahdolliset seuraukset.

Aiemmin todetun perusteella suomalaisen toimijan huomion tulisi kiinnittyä Yhdysvaltojen asettamista pakotteista lähtökohtaisesti toissijaisiin pakotteisiin, ellei liiketoiminta tapahdu Yhdysvaltojen maaperällä. Toissijaiset pakotteet voivat pitää sisällään ulkomaisen toimijan lisäämisen Yhdysvaltojen pakoteluetteloon tai toimijaan kohdistettuja tarkemmin määriteltyjä kaupan rajoituksia – esimerkiksi kiellon rahoittaa toimintaansa yhdysvaltalaisen finanssilaitoksen kautta<sup>141</sup>. Näitä seurauksia voi kohdistua suomalaiseenkin luottolaitokseen. Lähtökohtaisena pyrkimyksenä voidaan olettaa olevan, että sanktioiden realisoitumista pyritään välttämään.

Yhdysvaltojen pakotepolitiikkaan kuuluvat keskeisesti erilaiset pakoteluettelot, joihin nimettyjen tahojen määrä on lähes kymmenkertaistunut vuosien 2000–2021 aikana<sup>142</sup>. Viime aikoina kehityskulkuna on ollut oikeusvaikutuksiltaan erilaisten pakote- ja vientirajoitusluetteloiden luominen, joiden vaikutukset ovat esimerkiksi suomalaisen toimijan näkökulmasta hyvin vaihtelevia<sup>143</sup>. *Specially Designated Nationals* (SDN) -luettelo on Yhdysvaltojen pakoteluetteloista tärkein sekä oikeudellisilta vaikutuksiltaan laajamittaisin<sup>144</sup>. SDN-luetteloon joutuminen tarkoittaa käytännössä

---

<sup>138</sup> Pursiainen, 2021, s. 126.

<sup>139</sup> Toimivaltaliittymä syntyy yleensä ainakin, jos liiketoimi tapahtuu osittain Yhdysvaltojen alueella, siihen osallistuu yhdysvaltalainen toimija, siinä ostetaan tai myydään yhdysvaltalaisia alkuperäisiä tuotteita tai liiketoimeen liittyvää maksuliikennettä tehdään dollarimääräisenä. Ks. tarkemmin Pursiainen, 2021, s. 124–125.

<sup>140</sup> Pursiainen, 2021, s. 121.

<sup>141</sup> Pursiainen, 2021, s. 125.

<sup>142</sup> The Department of the Treasury, 2021, s. 2.

<sup>143</sup> Pursiainen, 2021, s. 126.

<sup>144</sup> Pursiainen, 2021, s. 127.

sitä, että OFAC jäädyttää tahon kaikki Yhdysvaltojen toimivallan alla olevat varat ja omaisuuden sekä kieltää yhdysvaltalaisia tahoja toimimasta tahon kanssa<sup>145</sup>. Kyseessä on kattava kieltö ryhtyä minkäänlaisiin liiketoimiin tai muihin toimiin, jotka liittyvät SDN-listalla nimetyn tahon omaisuuteen tai omaisuusintresseihin. Kohteena voi olla luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä tai aluksia. Vaikutukset muistuttavat läheisesti EU-toimijoille EU:n pakoteluetteloista aiheutuvia vaikutuksia. SDN-luetteloon liittyy toissijaisiksi pakotteiksi luokiteltavia vaikutuksia. Usein ulkomainen toimija, joka ryhtyy liiketoimiin SDN-tahon kanssa, voidaan tällä perusteella lisätä SDN-luetteloon.<sup>146</sup>

SDN-luetteloihin kytkeytyvät ensisijaiset pakotteet voivat koskea myös ulkomaista toimijaa, mikäli sillä on aiemmin kuvatun kaltainen toimivaltaliittymä Yhdysvaltoihin. Liiketoimet SDN-luettelossa nimettyjen tahojen kanssa ovat näin ollen pakotteiden vastaisia, mikä pätee yleensä myös toissijaisten pakotteiden kohdalla<sup>147</sup>. Ulkomainen toimija voi joutua itse pakotteen kohteeksi antaessaan ”materiaalista tukea” pakotteen kohteena olevalle taholle. Materiaalisen tuen antamista on määritelty Executive Order 13660 asetuksen 1 §:n mukaisesti: taho on materiaalisesti avustanut, sponsoroinut tai tarjonnut taloudellista, materiaalista tai teknologista tukea taikka tavaroita ja palveluita pakotteen kohteena olevan toiminnan tueksi. Melko laajasti omaksuttu tulkinta on, että määritelmän piiriin kuuluvat ainoastaan merkittävät liiketoimet tahon kanssa, mutta tällaiselle ei ole laista tai viranomaisohjeista johtuvaa nimenomaista perustetta<sup>148</sup>.

Haasteita luo se, ettei Yhdysvaltojen asettamien pakotteiden faktuaalista oikeudellisuutta tai lainmukaisuutta ole mahdollista haastaa kansallisessa oikeusjärjestelmässä tai kansainvälisen oikeuden nojalla. Pakotteen kohteena olevalla taholla onkin käytössä rajallinen määrä oikeudellisia työkaluja itsensä puolustamiseen. Teoriassa OFAC:n asettamat pakotteet voidaan haastaa Yhdysvaltojen tuomioistuimissa, mutta käytännössä ainoa mahdollisuus lienee yritys neuvotella suoraan OFAC:n kanssa. Tämä ei välttämättä johda haluttuun lopputulokseen, mikäli OFAC pitäytyy kannassaan pakotelistatun tahon oletetusta syyllisyydestä.<sup>149</sup>

### **4.3 Kansallinen oikeus ja Yhdysvaltojen asettamat pakotteet**

EU:n ja Yhdysvaltojen taloudet ovat muodostaneet yhä tiiviimmän riippuvuussuhteen, joka asettaa EU:n erityisen haavoittuaiseen asemaan Yhdysvaltojen asettamien toissijaisten pakotteiden myötä,

---

<sup>145</sup> Lempiäinen – Soirila, 2022, s. 139.

<sup>146</sup> Pursiainen, 2021, s. 127.

<sup>147</sup> Pursiainen, 2021, s. 129.

<sup>148</sup> Pursiainen, 2021, s. 129–130.

<sup>149</sup> Lempiäinen – Soirila, 2022, s. 146.



sillä ne rajoittavat EU:n ja kolmansien maiden välistä kauppaa<sup>150</sup>. Kansallinen lainsäädäntö asettaa tiettyjä velvoitteita luottolaitoksille, mutta toisaalta sallii myös Yhdysvaltojen pakotteiden huomioon ottamisen. Jäädetykslain tarkoituksena on muun muassa mahdollistaa pakotteiden toimeenpanon kansallisesti myös Euroopan ulkopuolelta tulevien pakotteiden osalta<sup>151</sup>.

Suomessa toistaiseksi merkittävin oikeustapaus liittyen suoraan Yhdysvaltojen pakotteiden ekstraterritoriaalisiin vaikutuksiin, on Helsingin käräjäoikeuden tuomio 20/1612<sup>152</sup>. Käräjäoikeuden ratkaisussa käsiteltiin pankin oikeutta kieltäytyä tarjoamasta pankkipalveluita OFAC:n SDN-pakotelistalla nimetyille luonnolliselle henkilölle.

KO 20/1612: Helsingin käräjäoikeuden ratkaisussa hylättiin Boris Rotenbergin pankkipalvelujen saamista ja syrjäytyä koskeva kante, jossa vastaajina olivat Danske Bank A/S Suomen sivuliike, Nordea Bank Abp, OP yritys pankki Oyj ja Svenska Handelsbanken AB. Kanteessa oli kyse siitä, että Svenska Handelsbanken AB oli estänyt Rotenbergin yritykset siirtää rahaa ulkomailta pankissa olevalle tililleen ja muiden edellä mainittujen pankkien kieltäytymisestä toimittamasta tältä tililtä edelleen tulevia maksuja omille asiakkailleen. Pankit perustelivat menettelyään pääasiassa sillä, että Rotenberg on OFAC:n hallinnoimalla Specially Designated Nationals and Blocked Persons List-nimisellä pakotelistalla (SDN-lista). Asiointi tällaisen tahon kanssa vaarantaisi pankkien mukaan heidän taloutensa eikä heillä lain ja pankkien tilisopimusten mukaan ollut mahdollisuutta vastaavaan riskinottoon. Rotenberg vetosi pankkien syyllistyneen yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) tarkoitettuun suoraan syrjintään Rotenbergia kohtaan verrattuna muihin tilinomistajiin.

Käräjäoikeus hylkäsi kanteen ja velvoitti Rotenbergin korvaamaan pankkien oikeudenkäyntikulut. Käräjäoikeus katsoi, että asiassa oli jäänyt näyttämättä Rotenbergin olevan Euroopan talousalueen (ETA) valtiossa asuva henkilö ja näin ollen perustetta oikeudelle luottolaitoslain 15 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuille peruspankkipalveluille ei ollut. Pankkien menettely ei katsottu olevan yhdenvertaisuuslain tarkoittamaa syrjintää. Käräjäoikeus katsoi, että pankeille olisi aiheutunut Rotenbergin SDN-listauksesta huomattava taloudellinen riski, jonka toteutumista ei olisi voinut pitää epätodennäköisenä, mikäli pankit suorittaisivat kanteessa tarkoitettuja liiketoimia Rotenbergin kanssa. Pankeilla oli kieltäytyessään pankkipalveluiden tarjoamisesta niiden tilisopimuksien ehdoissa tarkoitettu perusteltu syy. Lisäksi kuvattun huomattavan taloudellisen riskin ottaminen olisi käräjäoikeuden mukaan vastoin luottolaitoslain 9 luvun 1 §:n säännöstä.

Rotenberg valitti päätöksestä hovioikeuteen, mutta perui valituksensa keväällä 2023 ja hovioikeus päätti käräjäoikeuden tuomion jäävän pääasian osalta voimaan<sup>153</sup>. Tapaus ratkaistiin pankkien hyväksi käräjäoikeuden katsottua Rotenbergin asuneen tapauksen kannalta olennaisella ajanjaksolla Monacossa ja Venäjällä. Koska maat eivät kuulu ETA:an, luottolaitoslain 15 luvun 6 § ei ollut käräjäoikeuden mukaan tapaukseen sovellettavaa oikeutta.<sup>154</sup> Luottolaitoslain 15 luvun 6 §:n mukaan

---

<sup>150</sup> Ruys – Ryngaert, 2020, s. 5.

<sup>151</sup> HE 61/2012 s. 14.

<sup>152</sup> Rainne, 2023, s. 653.

<sup>153</sup> Rotenberg asetti peruutuksensa ehdoksi sen, että hänet vapautetaan käräjäoikeuden määräämästä pankkien oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Pankit suostuivat ehtoon ja peruivat vastavalituksensa. Ks. tarkemmin. Helsingin Sanomat, 2023.

<sup>154</sup> Lempiäinen – Soirila, s. 136.

pankki saa kieltäytyä peruspankkipalveluiden tarjoamisesta ETA-valtiossa laillisesti oleskelevalle luonnolliselle henkilölle vain, jos kieltäytymiselle on painava peruste.

Asiantuntijoita kuultuaan käräjäoikeus katsoi Yhdysvaltojen asettamien pakotteiden olevan merkittävä riski suomalaisille pankeille. Riskin merkittävyyden vuoksi myös Handelsbankenilla katsottiin olevan perusteltu oikeus kieltäytyä maksutoimeksiannon toteuttamisesta vedoten ”muuhun perusteltuun syyhyn” palveluehtojensa mukaisesti. Rotenbergia ei ollut asetettu EU:n tai YK:n pakotteiden alaiseksi. YK:n oli myös tosiasiallisesti mahdotonta kohdistaa pakotteita Rotenbergiin Venäjän ollessa yksi YK:n turvallisuusneuvoston pysyvistä jäsenistä. EU:n asettamien pakotteiden osalta selittävänä tekijänä voi olla Rotenbergin Suomen kansalaisuus.<sup>155</sup> Rotenbergin SDN-listauksen pankeille aiheuttama huomattava taloudellinen riski tulkittiin käräjäoikeuden toimesta luottolaitoslain vastaiseksi. Luottolaitoslain 9 luvun 1 § määrää, ettei luottolaitos saa toiminnassaan ottaa niin suurta riskiä, että siitä aiheutuu oleellista vaaraa luottolaitoksen vakavaraisuudelle tai maksuvalmiudelle.

Ulkomaisen lainsäädännön merkityksen tunnustavaa käräjäoikeuden ratkaisua voidaan pitää periaatteellisesti merkittävänä, vaikka ylempien oikeusasteiden päätöksiä ei asiassa saatu. Käräjäoikeuden tuomiosta ei kuitenkaan tule vetää turhan pitkälle meneviä johtopäätöksiä, sillä tapauksessa ei otettu kantaa esimerkiksi luottolaitoslain mukaisiin peruspankkipalveluihin. Pankeilla on lähtökohtaisesti velvollisuus tarjota peruspankkipalveluita, vaikka asiakas olisi pakotteiden kohteena oleva luonnollinen henkilö.<sup>156</sup>

Kyseiseen käräjäoikeuden ratkaisuun on vedottu pankkien toimesta muun muassa peruspankkipalveluiden tarjoamista koskevien riita-asioiden yhteydessä. FINE:n ratkaisusuositusten ohessa esitetyissä pankin vastineissa pankit ovat perustelleet ratkaisuun vedoten oikeuttaan irtisanoa Yhdysvaltojen pakotelistoille nimetyn asiakkaan peruspankkipalvelut.<sup>157</sup> Pankit ovat vastineissaan vedonneet käräjäoikeuden katsoneen pakotteiden noudattamatta jättämisen olevan huomattavan taloudellisen riskin ottamista luottolaitoslain 9 luvun 1 §:n vastaisesti. FINE:n ratkaisusuosituksissa tätä ei kuitenkaan ole pidetty perusteena irtisanoa peruspankkipalveluita. Vastaavaa perustetta ei ole nimenomaisesti mainittu säännöksessä, eikä peruste näin ollen ole oikeudellisesti pätevä, sillä kyse

---

<sup>155</sup> Lempiäinen – Soirila, s. 137–138.

<sup>156</sup> Rainne, 2023, s. 654.

<sup>157</sup> Ks. esim. FINE-032237; FINE-035418.

on kuluttajaa suojaavasta pakottavasta sääntelystä.<sup>158</sup> Käräjäoikeus ei ratkaisussaan arvioinut asiakkaan oikeutta peruspankkipalveluihin.

Ratkaisusuosituksissa todetaan, että asiakkaalle tulee tarjota peruspankkipalveluita huolimatta siitä, että hänet on asetettu OFAC:n SDN-listalle<sup>159</sup>. Luottolaitoslain 15 luvun 6 §:ssä säädetty asiakkaan oikeus peruspankkipalveluihin velvoittaa luottolaitosta tarjoamaan kaikille ETA-valtiossa laillisesti asuville lain mukaiset peruspankkipalvelut. Tästä voidaan kieltäytyä vain rahanpesulaista tai pakotelaista johtuvasta syystä. Näin ollen kieltäytymisen perusteena tulee olla Suomea sitova pakotelainsäädäntö ja Yhdysvaltojen pakotelainsäädäntö ei näin ollen lukeudu perusteeksi peruspankkipalveluiden kohdalla. FINE on todennut päätöksissään, ettei asiakkaan oikeus peruspankkipalveluihin poista pankin velvollisuutta noudattaa luottolaitoslaissa asetettuja vaatimuksia pankin taloudellisesta asemasta ja riskienhallinnasta. Viime kädessä kyse on siitä, että pankin tulee varautua OFAC-pakotteista johtuvaan riskiin ja luoda puitteet riskin hallitsemiseksi.<sup>160</sup>

Kyseiset ratkaisusuositukset syntyivät äänin 3–2 ja eriävän mielipiteen esittäneet perustelivat kantaansa sillä, että mainittuja säännöksiä tulisi tulkita kokonaisuutena huomioiden koko asiakaskunnan oikeussuojan tarve. Perustelujen mukaan luottolaitoslain merkittävän taloudellisen riskinoton kieltoa koskevan 9 luvun 1 §:n tulisi katsoa koskevan myös Yhdysvaltojen pakotteita ja niistä aiheutuvia riskejä. Lisäksi luottolaitoslain 15 luvun 6 §:ä ja 6b §:ä tulisi tulkita niin, etteivät ne tee mahdottomaksi 9 luvun 1 §:n noudattamista<sup>161</sup>. Näin ollen eriävä mielipide asettaa yksittäisen henkilön edun edelle rahoituslaitoksen toiminnan ja sen asiakaskollektiivin oikeussuojan turvaamisen<sup>162</sup>.

Finanssivalvonta on todennut suosituksissaan, että OFAC-listojen seuraamista voidaan pitää perustellusti rahanpesulain selonottovelvollisuuden piiriin kuuluvana tilanteena. Toisaalta myös liiketoimen keskeyttämistä lisäselvityksen hankkimista varten voidaan perustella rahanpesulain (503/2008) 26 §:n 1 momentin noudattamisella. Yhdysvaltalaisten pankkien ollessa velvollisia jäädyttämään OFAC-listalla oleville tahoille kuuluvat maksut, tulee finanssivalvonnan suosituksen mukaisesti valvottavan ottaa tämä huomioon riskienhallinnassaan.<sup>163</sup> Finanssivalvonnan edeltävä suositus ei riitä-asioiden yhteydessä FINE:n mukaan johda pankin oikeuteen irtisanoa tällaisen

---

<sup>158</sup> FINE-032237; FINE-035418.

<sup>159</sup> FINE-032237; FINE-035418.

<sup>160</sup> FINE-032237; FINE-035418.

<sup>161</sup> FINE-032237; FINE-035418.

<sup>162</sup> Lempiäinen – Soirila, s. 147.

<sup>163</sup> Finanssivalvonta, 2010, s. 39.

kuluttaja-asiakkaan peruspankkipalveluita vaan myös korkeariskiselle asiakkaalle on tarjottava lähtökohtaisesti peruspankkipalvelut<sup>164</sup>.

Käräjäoikeuden päätöksessä katsotaan OFAC:n asettamien pakotteiden noudattamatta jättämisen olevan merkittävä riski kansallisen pankin toiminnalle. Näin ollen kansallisten toimijoiden on suhtauduttava pakotteisiin vakavasti. Peruspankkipalveluista kieltäytymisen yhteydessä tilanne saattaa muuttua. Vaikka oikeuskäytäntöä ei aiheen tiimoilta löydy, voidaan FINE:n ratkaisusuosituksista päätellä, ettei Yhdysvaltojen asettamista pakotteista aiheutuva riski luottolaitokselle ole välttämättä riittävä peruste mistä tahansa transaktiosta tai asiakassuhteesta kieltäytymiselle. Yhdysvaltojen asettamista pakotteista pankeille aiheutuva riski on tällä hetkellä yleisesti huomioitu muun muassa Suomessa toimivien pankkien palveluehdoissa<sup>165</sup>.

#### **4.4 Näkökulmia Yhdysvaltojen asettamista pakotteista**

Monelle yritykselle toissijaisten pakotteiden rikkomisesta koituvien sanktioiden aiheuttamat seuraukset ovat suurempi pelote, kuin mahdolliset muut taloudelliset seuraamukset. Tämä on nähtävissä erityisesti yritysten kohdalla, joiden toiminta kytkeytyy vahvasti Yhdysvaltojen markkinoille. Tämä voi osaltaan selittää sitä, miksi Yhdysvallat turvautuu enenevässä määrin toissijaisiin pakotteisiin osana pakotepolitiikkaansa.<sup>166</sup> Mahdollisella pankin kriisillä ja kaatumisella olisi merkittävät vaikutukset niin asiakkaille, liikekumppaneille kuin henkilöstöllekin ja lisäksi heijastevaikutusten myötä seuraukset voisivat olla ennalta-arvaamattomia koko Suomen taloudelle. Tosiasiassa on kuitenkin vaikea arvioida mitä käytännön tasolla tapahtuisi, mikäli esimerkiksi suomalainen pankki uhmaisi avoimesti Yhdysvaltojen asettamia talouspakotteita.<sup>167</sup> Yhdysvallat on lisännyt suomalaisia yksityishenkilöitä ja yrityksiä pakotelistoilleen useaan otteeseen<sup>168</sup>. Tiedettävästi yhtäkään suomalaista luottolaitosta ei kuitenkaan löydy OFAC:n pakotelistoilta.

Käsitellyssä käräjäoikeuden ratkaisussa pankit ja käräjäoikeus tukivat Yhdysvaltojen pakotteita pääasiassa sen tosiasiallisen vallan vuoksi. Tämän tuen voidaan katsoa olevan oikeudellisesti mahdollista ainoastaan monimutkaisen transnationaalisen<sup>169</sup> oikeudellisen verkoston ansiosta. Verkoston osina vaikuttavat Yhdysvaltojen pakotelainsäädäntö, kansallinen luottolaitoksia koskeva

---

<sup>164</sup> FINE-032237; FINE-035418.

<sup>165</sup> Ks. esim. Nordea, 2018; OP, 2019.

<sup>166</sup> Ruys – Ryngaert, 2020, s. 16.

<sup>167</sup> Lempiäinen – Soirila, 2022, s. 147.

<sup>168</sup> Ks. esim. Finland Abroad-websites, 2015; Iltalehti, 2023.

<sup>169</sup> Transnationaalisuudella viitataan valtioiden rajat ylittäviin prosesseihin ja suhteisiin. Ks. esim. Husa, 2019, s. 76.

säännöstö, suomalaisten pankkien palveluehdot, finanssivalvonnan standardit sekä luottolaitoslain riskinottoa koskevat säännökset. Näiden välillä vaikuttaa myös muuta sääntelyä kuten pankkien välisiä sopimuksia, kansainvälisten transnationaalisten verkostojen luomaa *soft law*-säännöstöä sekä eri maiden kansallista sääntelyä.<sup>170</sup>

Käräjäoikeuden ratkaisun mukaan pankeilla oli tietyin ehdoin oikeus kieltäytyä liiketoimesta perustuen sellaiseen lainsäädäntöön, joka ei ole Suomessa sovellettavaa oikeutta<sup>171</sup>. Handelsbankenin palvelusopimus ja luottolaitostoimintalain riskinottoa koskeva sääntely johtivat miltei tilanteeseen, jossa kansallisen käräjäoikeuden voitiin katsoa toimeenpanevan Yhdysvaltojen yksipuolisesti asettamia pakotteita. Yhdysvaltojen valta-asemasta ja erinäisestä sääntelystä johtuen pankit eivät voineet uhmata Yhdysvaltojen asettamia pakotteita rikkomatta kansallista lainsäädäntöä. Näin ollen Yhdysvaltojen pakotteista voidaan katsoa tulevan globaalia oikeutta.<sup>172</sup> Pakotelainsäädäntö voi johtaa ennalta-arvaamattomiin käytännön tulkintatilanteisiin, kun sitä sovelletaan yhteiskunnassa mitä moninaisimmissa käytännön tilanteissa<sup>173</sup>.

Kansainvälisessä kaupassa yritysten välillä maksuvaluuttana toimii todennäköisesti dollarit, joka tarkoittaa sitä, että kaupanteossa on pääsääntöisesti oltava mukana myös dollareilla kauppaa käyvä välittäjäpankki. Suurin osa näistä pankeista toimii Yhdysvalloissa ja näin ollen valtaosalla kansainvälisestä liiketoiminnasta on tämän myötä yhteys Yhdysvaltojen toimivaltaan ja sääntelyyn.<sup>174</sup> Kansallisen luottolaitoksen tulee huomioida tämä toimiessaan yhteydessä Yhdysvaltalaisiin pankkeihin.

Yhdysvaltojen pakotesääntely, dollarin asema ja kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurirealiteetit tarkoittavat käytännössä sitä, että pankit ovat maailmanlaajuisesti Yhdysvaltojen vallankäytön alla. Mikäli Yhdysvallat estää pankin pääsyn dollareilla käytävään kauppaan, pankki ei voi toteuttaa kansainvälisiä maksutoimeksiantoja ja menettää tämän vuoksi asiakkaansa. Seurauksena muut pankit kieltäytyvät yleensä varmuuden vuoksi liiketoimista pakotteiden kohteena olevan pankin kanssa, jotteivat joutuisi itse epäilyn alaiseksi.<sup>175</sup>

---

<sup>170</sup> Lempiäinen – Soirila, 2022, s. 143.

<sup>171</sup> Raine, 2023, s. 654.

<sup>172</sup> Lempiäinen – Soirila, 2022, s. 137–144.

<sup>173</sup> Raine, 2023, s. 659.

<sup>174</sup> Lempiäinen – Soirila, s. 138–139.

<sup>175</sup> Yhdysvaltojen dollarista juontuva valta vaikuttaa yhtäältä välittäjäpankkien toimintaan, mutta toisaalta myös esimerkiksi luonnollisten henkilöiden rahansiirtopalveluihin ja SWIFT-tunnusnumeroihin. Ks. Lempiäinen – Soirila, s. 140.

Pankit noudattavat Yhdysvaltojen pakotteita, sillä toisin toimiminen voisi johtaa katastrofaalisiin seurauksiin. Tätä pelotevaikutusta tehostaa Yhdysvaltojen pakotesäätelyn ja pakotteiden soveltamisen epäselvyys ja vaikea ennakoitavuus. Kansainvälisen maailmankaupan ja rahoitusmaailman dollarivetoisuus sekä välitys pankkien sijaitseminen Yhdysvalloissa ovat mahdollistaneet Yhdysvalloille aseman, jossa se kykenee välittäjäpankkeja sääntelemällä vaikuttamaan luottolaitosten toimintaan ja olemassaoloon maailmanlaajuisesti.<sup>176</sup>

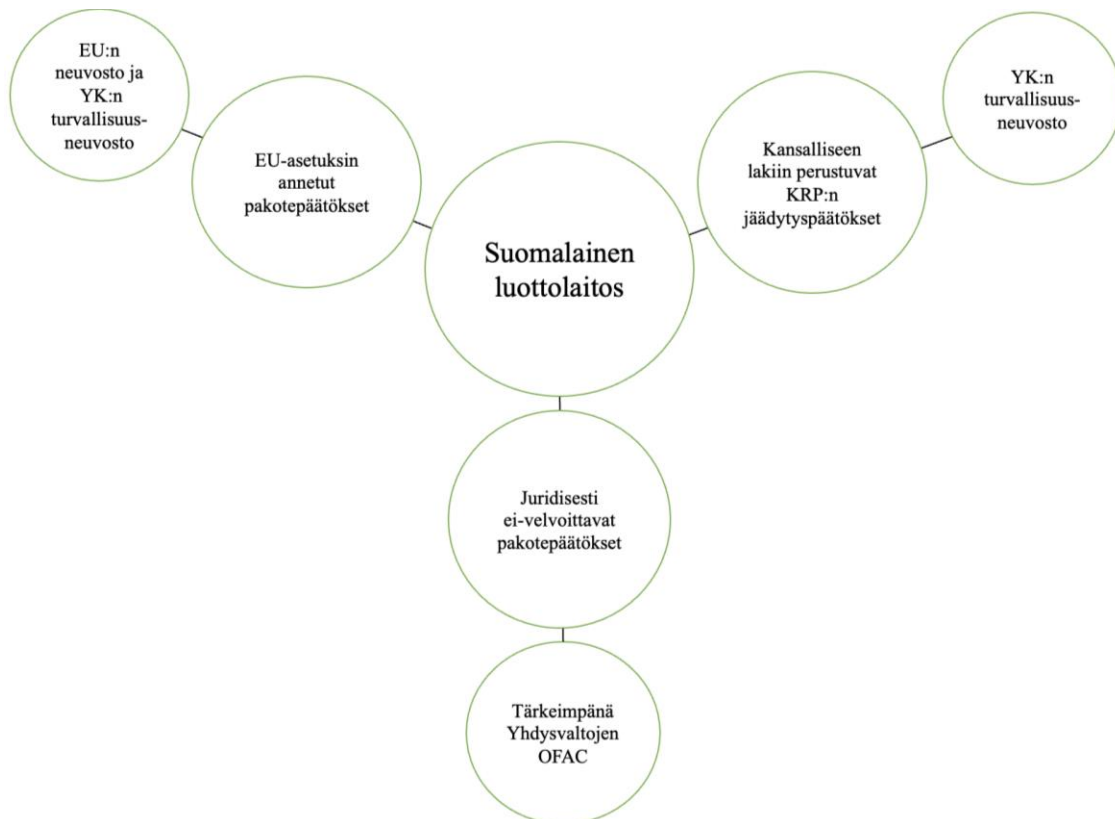
---

<sup>176</sup> Lempiäinen – Soirila, 2022, s. 142–144.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kansallinen luottolaitos on velvoitettu noudattamaan pakotelainsäädäntöä niin kansallisen lain, kuin EU-oikeudenkin myötä. Oikeusnormit ovat hajaantuneet laajasti eri säädösten alle ja velvoittavuus muodostuu varsin laajasta ja pirstaleisesta sääntelykokonaisuudesta. Merkityksellistä on tunnistaa kaikessa laajuudessaan mahdollisesti sovellettavaksi tulevat oikeusnormit, niiden paikoitellen tulkinnallinen muotoilu ja jopa vaikeaselkoinen luonne sekä toistaiseksi vähäinen tulkinnan tukena oleva oikeuskäytäntö. Huolellisuus ja jopa varovaisuus ovat perusteltuja toistaiseksi varsin murroksellisen pakotteiden oikeudellisen viitekehyksen sisällä toimiessa. Toisaalta liiallinen varovaisuus voi johtaa epätoivottuihin lopputulemiin ja viedä mennessään pakoteasetusten todellisen tarkoituksen.

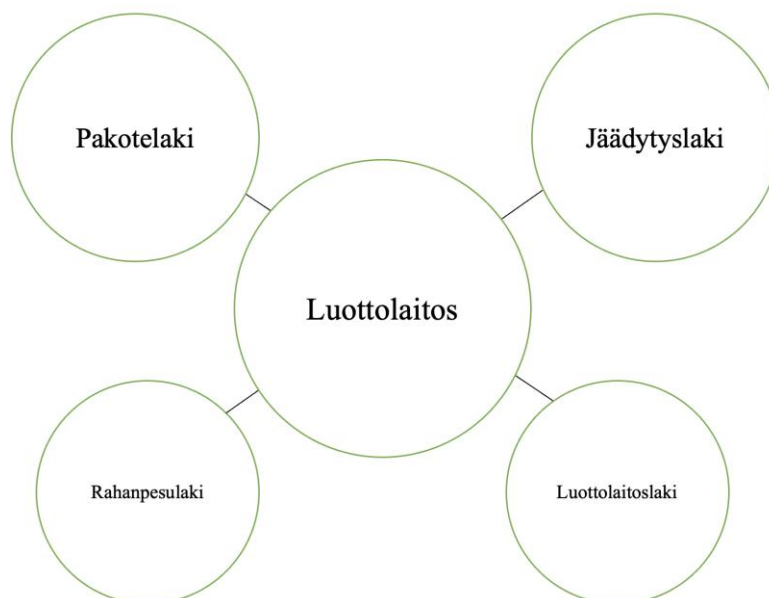
Tärkeimmät pakotteiden asettajat ovat suomalaisen luottolaitoksen näkökulmasta EU:n neuvosto, YK:n turvallisuusneuvosto sekä Yhdysvaltojen OFAC. Luottolaitoksen tulee toimissaan ensisijaisesti kiinnittää huomiota EU-oikeudelliseen sekä kansalliseen talouspakotesääntelyyn, mutta ei-velvoittavista pakotepäätöksistä ainakaan Yhdysvaltojen asettamia pakotteita ei voida käytännössä sivuuttaa. Seuraavassa kuviossa esitellään tärkeimmät pakotteiden asettajat sekä kyseisten tahojen tuottamat pakotepäätökset.



**Kuvio 1:** Tärkeimmät pakotteiden asettajat ja pakotteet suomalaisen luottolaitoksen näkökulmasta

EU-oikeudellisesti tuotetut pakotepäätökset ovat vahvasti luottolaitoksia velvoittavia ja edellyttävät toimijoilta pakoteluettelojen aktiivista seuraamista ja huolellista määräysten toteuttamista. Myös kansallisten jäädytyspäätösten vahva velvoittavuus on kiistatonta ja edellyttää vastaavia toimia. Yhdysvaltojen kansainvälinen vaikutusvalta, jopa tarkoituksellisen tulkinnanvaraiset pakotemääräykset ja mahdollisesti huomattavan vahingolliset seuraukset pakotteiden rikkojalle luovat kansalliselle luottolaitokselle tilanteen, jossa velvoittavuuden uupumisesta huolimatta pakotteisiin on suhtauduttava lähes velvoittavien pakotteiden kaltaisesti. Yhdysvaltojen määräämät sanktiot pakotteidensa rikkojille ovat tuntuvia ja muodostavat vakavasti otettavan riskin toiminnan jatkuvuuden kannalta. Huomionarvoista on myös suurempi kansallinen tai kansainvälinen riski rahoitusjärjestelmän vakauden horjumisesta. Toimivaltaliittymän puuttuminen ei estä riskien toteutumista ja pakotteiden osuessa suomalaiseen toimijaan myös oikaisun hakeminen voi olla haastavaa.

EU:n pakoteasetuksien määräykset sekä kotimaiset jäädytyspäätökset tulee toteuttaa lainsäädännön edellyttämällä tavalla oma-aloitteisesti, huolellisesti ja kaiken saatavilla olevan tiedon valossa. Kotimaisen sääntelyn osalta pakotelain ja jäädytyslain tunteminen on ensiarvoisen tärkeää. Näiden ohella sääntelykokonaisuutta täydentää kuitenkin myös rahanpesulaki ja luottolaitoslaki. Seuraavassa kuviossa esitellään luottolaitoksen näkökulmasta oleellimmat velvoittavat säädökset finanssipakotteiden noudattamista koskien.



**Kuvio 2:** Luottolaitoksia velvoittava kansallinen sääntely finanssipakotteiden viitekehyksessä

Luottolaitoksien näkökulmasta merkittävimmit pakotesääntelyä sisältäviksi säädöksiksi nousevat pakotelaki ja jäädytyslaki. Pakotelakiin perustuen luottolaitoksilla on velvollisuus noudattaa EU:n ja



YK:n asettamia pakotteita. Säädos määrittelee myös viranomaiset ja rangaistukset pakotteiden rikkomisesta sekä toimii yleissäädöksenä pakotteiden kansallisessa täytäntöönpanossa. Jäädytyslaki mahdollistaa kansalliset terrorismin vastaiset pakotepäätökset sekä ei-velvoittavien pakotteiden noudattamisen. Laki velvoittaa luottolaitokset tarkistamaan asiakkaisiinsa kohdistuvat jäädytys- ja pakotepäätökset, toteuttamaan jäädytykset sekä toimittamaan oma-aloitteisesti tietoa viranomaiselle. Säädökset mahdollistavat pakotteiden toteuttamisen EU:n ja YK:n edellyttämällä tavalla ja tämä luo pohjan muun pakotteita koskevan sääntelyn toteutumiselle.

Toisaalta luottolaitosta sitoo myös luottolaitoslaki ja rahanpesulaki, joiden oikeusnormit voivat joko suoraan määrätä pakotteita koskevista velvoitteista tai vähintäänkin kytkeytyä välillisesti soveltamiskysymyksiin pakotteita koskien. Esimerkiksi rahanpesulain mukainen asiakkaan tunteminen tulee olla pohjana kaikissa asiakaskohtauksissa, jotta pakotteiden kohteena olevat tahot on mahdollista havaita määrällisesti todellisessa laajuudessaan. Tämän toteuduttua voidaan luottolaitoksessa täyttää rahanpesulain mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen sisältyviä velvoitteita ja edistää pakotteiden toteutumista. Kuten käsitelty käräjäoikeuden ratkaisu ja FINE:n ratkaisut osoittavat, sääntelykokonaisuus voi myös aiheuttaa tulkintakysymyksiä ja ristiriitaisuuksia. Luottolaitoslaki velvoittaa luottolaitoksen noudattamaan riskienhallintanormiston säännöksiä, mutta toisaalta myös tarjoamaan peruspankkipalveluita ETA-valtioiden kansalaisille. Toisaalta pakotteita koskevissa tulkintakysymyksissä voi tulla huomioonotettavaksi myös muita säädöksiä, kuten esimerkiksi käräjäoikeuden ratkaisussa käsitelty yhdenvertaisuuslakia koskeva kysymys osoittaa.

Luottolaitosten on päivittäisissä toimissaan varauduttava tulkitsemaan ja soveltamaan pakotelainsäädännön normistoa kaikessa laajuudessaan. Sääntelyn edellyttämät toimet tulee saattaa osaksi arkipäiväistä työskentelyä. Asiakas sekä hänen tosiasiallinen edunsaajansa on tunnettava sekä liiketoimien tarkoitus ja peruste selvitettävä poikkeavan tai epäilyttävän liiketoimen kohdalla rahanpesulain mukaisesti. Selonottovelvollisuus ei ylety ainoastaan juridisesti sitoviin asiayhteyksiin vaan perusteltua on seurata myös asiakkaan mahdollista pakotelistausta Yhdysvaltojen pakotepäätöksissä. Osana päivittäistä työskentelyä luottolaitoksen tulee tarkistaa ja päivittää asiakasrekisterejään, jäädyttää pakotteiden kohteena olevien asiakkaiden varoja ja muita taloudellisia resursseja, estää pakotteiden kohteena olevien tahojen varainsiirtoja, informoida viranomaista pakotteiden kohteena olevista asiakkaista sekä toisaalta myös purkaa jäädytyksiä ja käsitellä mahdollisia poikkeuslupia. Pakotteiden toteuttaminen edellyttää merkittävän määrän työtä, eikä pakotelainsäädännön kasuistisuus edesauta työmäärän vähenemistä. Kaikkien sääntelyn edellyttämien tosiseikkojen selvittäminen voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta esimerkiksi yritysjärjestelyjen monimutkaisuuden seurauksena.

Omistusta ja määräysvaltaa koskevat tilanteet synnyttävät tyypillisesti tulkintakysymyksiä ja haasteita luottolaitoksen toiminnalle. EU-sääntelyn perusteella todettavissa on, että mikäli luottolaitos pohtii pakotteiden noudattamisen ja noudattamatta jättämisen välillä, todennäköisesti parempi vaihtoehto on niiden noudattaminen. EU-sääntelyn takaama vastuunrajoitussäännös edesauttaa sitä, ettei luottolaitos joudu vastuuvolliseksi, vaikka päätös jäädytyksen toteuttamisesta olisi jälkikäteisesti tarkasteltuna väärä. Tämän edellyttäessä kuitenkin luottolaitoksen huolellisuutta päätöstä käsitellessään, hätiköityjä päätöksiä ei voida tässäkään yhteydessä suositella. Kansallisen oikeuskäytännön vähäisyys edellyttää luottolaitoksilta tarkkaa tulkintakysymysten arviointia sekä viranomaisohjeistukseen nojautumista lainsäädännön ohella. Tukea tulkinnalle on ennen kansallisten tuomioistuimien linjauksia haettavissa myös ulkomaisten tuomioistumien näkemyksistä sekä EU-oikeudellisten tuomioistuimien ratkaisuksista. Tästä ei voida kuitenkaan päätellä suoraan kotimaisen tuomioistuimen mahdollisia ratkaisuja.

Luottolaitoslaki edellyttää, ettei luottolaitos ota merkittäviä taloudellisia riskejä liiketoimissaan. Toisaalta edellytyksenä on myös esimerkiksi tarjota peruspankkipalveluita ETA-valtioiden kansalaisille, ellei kieltäytymiselle löydy perustetta rahanpesulaista tai pakotelaista johtuvasta syystä. Näin ollen ongelmalliseksi tulkintatilanteeksi muodostuu ETA-valtiossa asuvan asiakkaan joutuminen Yhdysvaltojen pakotteiden kohteeksi. Tällöin perustetta peruspankkipalveluista kieltäytymiselle ei nimenomaisesti löydy lainsäädännöstä, mutta samalla riskienhallintanormisto edellyttää luottolaitosta kieltäytymään huomattavan taloudellisen riskin ottamisesta. Käsitellyssä kärjäoikeuden tuomiossa linjattiin Yhdysvaltojen pakotelistauksesta koituvien seurauksien olevan merkittävä riski pankkien toiminnalle ja näin ollen pankkien tulee luottolaitoslakiin perustuen välttää tällaisen riskin ottaminen.

Oikeuskäytännön ollessa vähäistä, on ennen aikaista tulkita kansallisen oikeuden näkemystä kolmansien maiden talouspakotteista. Kärjäoikeuden tuomion pohjalta todettavissa on, että myös he toteavat toimimisen vastoin Yhdysvaltojen asettamia pakotteita huomattavaksi taloudelliseksi riskiksi, jolloin pankeilla syntyi oikeus kieltäytyä varojen välittämisestä riskin merkittävyyteen vedoten. Hovioikeus katsoi tuomion jäävän pääasian osalta voimaan, mutta epäselvää on, mitä korkein oikeus linjaisi vastaavan kanteen kohdalla. Toisaalta kyseeseen voi tulla lukuisia muita muuttujia, kuten tilanne, jossa pankki tarjoaa peruspankkipalveluita asiakkaalle, joka asuu ETA-valtiossa. Mikäli luottolaitos kohtaa vastaavan tilanteen, ei ratkaisujen tekemisen tueksi ole vielä edes alemman oikeusasteen ratkaisua. Mainittujen FINE:n päätösten pohjalta voidaan todeta, ettei oikeus asiakkuuksien irtisanomiseen, maksuvälityksistä kieltäytymiseen tai varojen jäädyttämiseen synny välttämättä missä tahansa tilanteessa, jossa asiakas on nimetty OFAC:n pakoteluetteloissa.

Ratkaisuista ei kuitenkaan voida päätellä sen enempää, sillä ne eivät kerro kuinka tuomioistuin ratkaisisi asian vastaavassa tilanteessa. Luottolaitosten on tästä syystä suositeltavaa noudattaa varovaisuutta ja tarkkaa harkintaa vastaavissa asiayhteyksissä.

Mielenkiintoinen lopputulema on myös se, että Yhdysvaltojen pakotteiden suuri vaikutusvalta voi luoda globaalin oikeuden keinoin tilanteen, jossa ulkopuolinen valtio voi vaikuttaa jopa merkittävästi suomalaisten luottolaitosten toimintaan. Ekstraterritoriaalinen sääntely pyrkii ulottamaan valtion auktoriteetin rajat oman valtion rajojen ulkopuolelle ja tilanne synnyttää erilaisten oikeusjärjestelmien yhteentörmäyksiä. Luottolaitoksen on otettava pakotteet huomioon riskienhallinnassaan jopa velvoittavaa pakotesääntelyä vastaavalla vakavuudella. Jopa tarkoituksellisesti epäselvät ja tulkintaan aukkoja jättävät sanamuodot pakotepäätöksissä heikentävät pakotteen kohteen ja sen rikkojan asemaa. Seurauksena OFAC voi saada laajat mahdollisuudet tulkita päätöksiä ja ongelmatilanteita tahtonsa mukaisesti. Seuraukset tästä voivat olla pitkällä aikavälillä tai esimerkiksi mahdollisen poliittisen jännittyneisyyden korostuessa haastavia, ellei EU tai kansallinen oikeus kykene vastaamaan tilanteisiin valta-asetelmaa korjaten tai selkeyttäen. Luottolaitosten näkökulmasta katsottuna jo valmiiksi pirstaleinen pakotelainsäädäntö ja sen kasuistinen luonne tuskin kaipaavat rinnalleen haastavia tulkintakysymyksiä velvoittavuuden ulkopuolisten pakotteiden noudattamista koskien.