



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Tommi Raatikainen

**EU:n Venäjään kohdistamien pakotteiden vaikutus  
suomalaisten pankkien  
asiakastuntemisvelvollisuuteen ja maksuliikenteen  
valvontaan**

Laskentatoimen ja rahoituksen  
akateeminen yksikkö  
Pro gradu -tutkielma  
Talousoikeuden maisteriohjelma

Vaasa 2026

---

**VAASAN YLIOPISTO****Laskentatoimen ja rahoituksen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Tommi Raatikainen		
<b>Tutkielman nimi:</b>	EU:n Venäjään kohdistamien pakotteiden vaikutus suomalaisten pankkien asiakastuntemisvelvollisuuteen ja maksuliikenteen valvontaan		
<b>Tutkinto:</b>	Kauppätieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Talousoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Marika Salo-Lahti		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2026	<b>Sivumäärä:</b>	67

---

**TIIVISTELMÄ:**

Euroopan unionin Venäjään kohdistamat pakotteet vaikuttavat suoraan suomalaisten pankkien toimintaan. Pankkien on noudatettava EU:n pakoteasetuksia, koska ne ovat Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta. Pankeilla on merkittävä rooli pakotteiden toimeenpanossa, koska ne hallinnoivat varoja ja välittävät maksuja. Pakotteiden noudattaminen näkyy erityisesti asiakastuntemisessä, maksuliikenteen valvonnassa ja pankkien sisäisissä menettelytavoissa.

Tutkielman tavoitteena on selvittää, miten EU:n Venäjään kohdistamat pakotteet vaikuttavat suomalaisten pankkien asiakastuntemisvelvollisuuteen ja maksuliikenteen valvontaan. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan, millaisia oikeudellisia velvoitteita ja riskejä pakotesääntely aiheuttaa pankkien toiminnalle. Tutkimus rajautuu Suomessa toimiviin luottolaitoksiin ja voimassa olevan oikeuden tarkasteluun. Pakotteiden poliittisia tai taloudellisia vaikutuksia ei arvioida.

Tutkimus on toteutettu oikeusdogmaattisella menetelmällä. Menetelmän avulla selvitetään ja jäsennetään voimassa olevan oikeuden sisältöä. Tutkimuksen aineisto koostuu pääosin EU:n pakoteasetuksista, kansallisesta lainsäädännöstä, lainvalmisteluaineistosta, viranomaisohjeista ja oikeuskirjallisuudesta. Aineiston avulla pankkien pakotevelvoitteita tarkastellaan osana voimassa olevaa sääntelyä.

Tutkielman perusteella pakotteet lisäävät asiakastuntemisen merkitystä pankkien toiminnassa. Pankin on tunnettava asiakkaansa riittävän hyvin, jotta se voi arvioida asiakkaan taustaa myös pakotteiden näkökulmasta. Tämä koskee erityisesti asiakkaan omistus- ja määräysvaltarakennetta sekä tosiasiallisia edunsaajia. Tämän vuoksi ajantasaiset asiakastiedot ja asiakkaan taustan selvittäminen ovat tärkeä osa pakotteiden noudattamista.

Maksuliikenteen valvonnassa pakotteet edellyttävät, että pankki pystyy tarvittaessa estämään tai keskeyttämään maksun. Maksua ei voida toteuttaa, jos se on pakotesääntelyn vastainen. Tämän selvittämiseksi pankin on tunnistettava maksun osapuolet ja sen tarkoitus. Lisäksi pankin on arvioitava, liittyykö maksu pakotteissa kiellettyyn liiketoimeen. Epäselvä pakoteyhteys voi edellyttää myös ilmoitusvelvollisuuden arviointia ja yhteistyötä viranomaisten kanssa.

Tutkielman perusteella pakotteet vaikuttavat suoraan pankkien asiakastuntemiseen ja maksuliikenteen valvontaan. Pankin on tunnistettava pakotteisiin liittyvät tilanteet ja toimittava niiden edellyttämällä tavalla. Puutteelliset menettelytavat tai valvonta voivat aiheuttaa pankille oikeudellisia riskejä. Riskit voivat johtaa hallinnollisiin seuraamuksiin, rikosoikeudelliseen vastuuseen tai mainehaittoihin.

---

**AVAINSANAT:** pakotteet, pankit, asiakastuntemisvelvollisuus, maksuliikenne, rahanpesu, pakotevalvonta, oikeudellinen vastuu

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimusaihe ja tausta	6
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset	7
1.3	Rajaukset	8
1.4	Tutkimusmenetelmä	9
1.5	Tutkimuksen rakenne	11
2	EU:n Venäjään kohdistamien pakotteiden oikeudellinen perusta	13
2.1	EU:n pakotejärjestelmä	13
2.2	Varojen jäädyttämistä ja maksuliikennettä koskevat pakotteet	15
2.3	Pakotteiden täytäntöönpano ja valvonta Suomessa	20
3	Asiakastuntemisvelvollisuus pakotteiden näkökulmasta	24
3.1	Asiakastuntemisvelvollisuuden keskeinen sisältö	24
3.2	Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen	28
3.3	Riskiperusteinen arviointi pakotekontekstissa	31
4	Pakotteiden vaikutukset maksuliikenteen valvontaan	35
4.1	Maksujen estämistä ja keskeyttämistä koskevat velvoitteet	35
4.2	Pakotemonitorointi maksuliikenteessä	38
4.3	Ilmoitusvelvollisuudet ja viranomaisyhteistyö	42
5	Oikeudellinen vastuu ja riskit	46
5.1	Pakotteiden rikkomisen oikeudelliset seuraamukset	46
5.2	Rahanpesulainsäädännön rikkominen pakotekontekstissa	49
5.3	Compliance-riskit ja vastuun määräytyminen	53
6	Johtopäätökset	58
	Lähteet	64

## Säädösluettelo

Euroopan unionin säädökset:

Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014 Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta.

Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014 rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1624 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1226 unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä.

Kansalliset säädökset:

Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä 659/1967. (Pakotelaki)

Laki Finanssivalvonnasta 878/2008.

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

Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta 445/2017.

Rikoslaki 39/1889.

**Lyhenteet**

EBA = Euroopan pankkiviranomainen

EU = Euroopan unioni

FAQ = Frequently Asked Questions

FATF = Financial Action Task Force

HE = Hallituksen esitys

SEU = Sopimus Euroopan unionista

SEUT = Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

vp = valtiopäivät

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimusaihe ja tausta

Euroopan unioni on asettanut Venäjään kohdistuvia pakotteita vastauksena Venäjän Ukrainaan kohdistamiin kansainvälisen oikeuden vastaisiin toimiin. Ensimmäiset pakotteet tulivat voimaan vuonna 2014, kun Venäjä liitti laittomasti Krimin niemimaan itseensä. Vuonna 2022 Venäjän käynnistämän täysimittaisen hyökkäyssodan seurauksena pakotteita on lisätty merkittävästi ja niiden merkitys on kasvanut olennaisesti. Pakotteita on päivitetty vuodesta 2014 alkaen useassa vaiheessa ja EU on hyväksynyt pakotepaketteja vuoden 2026 toukokuuhun mennessä 20 kappaletta. Pakotteiden tarkoituksena on heikentää Venäjän kykyä jatkaa hyökkäyssotaa Ukrainassa ja lisätä painetta sodan lopettamiseksi. (Euroopan unionin neuvosto, 2026.)

Euroopan unionin Venäjään kohdistamat pakotteet toteutetaan ensisijaisesti neuvoston asetuksilla. Näistä keskeisimpiä ovat Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentäviä tai uhkaavia toimia koskeva neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014 sekä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetut talouspakotteet sisältävä neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014 (Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014; Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014). Asetukset ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklan mukaisesti sellaisenaan sovellettavaa oikeutta kaikissa jäsenvaltioissa. Tämän vuoksi suomalaiset pankit ovat velvollisia noudattamaan pakoteasetuksia, eikä niiden soveltaminen edellytä erillistä kansallista voimaansaattamista. (SEUT 288 art.)

Suomessa Euroopan unionin Venäjään kohdistamat pakotteet näkyvät erityisesti pankkien toiminnassa. Pankeilla on keskeinen rooli pakotteiden toimeenpanijana, koska ne hallinnoivat varoja ja välittävät maksuja. Pakotelistoilla oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat pakotteet edellyttävät pankeilta esimerkiksi varojen jäädyttämistä sekä varojen ja taloudellisten resurssien saataville asettamisen estämistä (Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014, 2 art.). Lisäksi Venäjään kohdistuvat pakotteet sisältävät sektorikohtaisia

rajoituksia, jotka voivat rajoittaa pankkien mahdollisuuksia toteuttaa tiettyjä maksuja ja liiketoimia (Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014, 5 art.). Tämä luo lähtökohdan tarkastella pankkien oikeudellisia velvoitteita pakotteiden näkökulmasta.

## **1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset**

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten Euroopan unionin Venäjään kohdistamat pakotteet vaikuttavat suomalaisten pankkien asiakastuntemisvelvollisuuteen ja maksuliikenteen valvontaan. Tarkoituksena on muodostaa selkeä kokonaiskuva siitä, millaisia velvoitteita pakotteet asettavat pankeille ja miten se näkyy pankkien asiakasprosesseissa sekä maksutapahtumien valvonnassa. Rahanpesulainsäädäntö toimii tutkimuksen keskeisenä taustasääntelynä, koska pankkien asiakastuntemis- ja valvontavelvollisuudet perustuvat suurelta osin siihen. Tutkimuksen painopiste on kuitenkin pakotesääntelyn vaikutusten selvittämisessä.

Tutkimuksen tavoitteena ei ole arvioida pakotteiden poliittisia tai taloudellisia vaikutuksia. Pakotteita on tarkoitus tarkastella oikeudellisina ilmiöinä ja osana pankkien lakisääteistä velvoitekokonaisuutta. Tutkimus pyrkii selventämään, mitä vaatimuksia voimassa olevat pakotteet asettavat pankeille ja miten niiden toimeenpano näkyy asiakastuntemisvelvollisuudessa sekä maksuliikenteen valvonnassa. Näitä tavoitteita tarkastellaan seuraavien tutkimuskysymysten avulla.

Päätutkimuskysymys:

- Miten EU:n Venäjään kohdistamat pakotteet vaikuttavat suomalaisten pankkien asiakastuntemisvelvollisuuteen ja maksuliikenteen valvontaan sekä millaisia oikeudellisia velvoitteita ja riskejä pakotesääntely aiheuttaa pankkien toiminnalle?

Alatutkimuskysymykset:

Asiakastuntemisvelvollisuus

- Mitä velvoitteita EU:n Venäjään kohdistamat pakotteet aiheuttavat pankkien asiakastuntemisvelvollisuuden toteuttamiselle?

- Miten pakotesäätely vaikuttaa tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseen ja asiakkaiden riskiperusteiseen arviointiin?

#### Maksuliikenne ja sisäinen valvonta

- Miten pakotteet muuttavat pankkien velvollisuuksia maksujen estämisen, keskeyttämisen ja maksutapahtumien rajoittamisen osalta?
- Millä tavoin pakotteet vaikuttavat pankkien maksuliikenteen valvontaan, pakotemonitorointiin ja ilmoitusvelvollisuuden arviointiin?

#### Compliance, riskit ja oikeudellinen vastuu

- Millaisia compliance-riskejä ja oikeudellisia seurauksia pankeille voi aiheutua, jos pakotteita tai rahanpesulainsäädäntöä rikotaan asiakastuntemisen tai maksuliikenteen valvonnan yhteydessä?
- Miten pakotteiden ja rahanpesulainsäädännön rikkomisesta aiheutuva oikeudellinen vastuu määräytyy pankkien toiminnassa?

Tutkimuskysymykset määrittävät tutkimuksen keskeiset tarkastelun kohteet ja ohjaavat tutkielman etenemistä. Päättökysymyksen avulla määritetään pakotteiden vaikutuksia pankkien asiakastuntemisvelvollisuuteen ja maksuliikenteen valvontaan. Alatutkimuskysymykset täsmentävät näitä vaikutuksia yksittäisten osa-alueiden kautta. Tutkimuskysymysten avulla tutkimuksessa voidaan tarkastella pakotesäätelyn vaikutuksia ja muodostaa kokonaiskuva pankkien lakisääteisistä velvoitteista asiakastuntemisen sekä maksuliikenteen valvonnan näkökulmasta.

### **1.3 Rajaukset**

Tutkimus rajautuu tarkastelemaan Euroopan unionin Venäjään kohdistamien pakotteiden vaikutuksia suomalaisten pankkien asiakastuntemisvelvollisuuteen ja maksuliikenteen valvontaan. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti oikeudelliset velvoitteet, jotka kohdistuvat pankkien toimintaan EU:n pakoteasetusten toimeenpanon yhteydessä. Tut-

kimuksessa keskitytään pakotesäätelyn vaikutuksiin pankkien lakisääteisten velvollisuuksien näkökulmasta. Näin tutkimus rajautuu selkeästi oikeudelliseen tarkasteluun ja pysyy hallittavana kokonaisuutena.

Rajauksen tarkoituksena on keskittyä tarkastelussa velvoitteisiin, jotka ovat pankkien toiminnassa pakotteiden noudattamisen kannalta keskeisimpiä. Asiakastunteminen ja maksuliikenteen valvonta muodostavat tässä tutkimuksessa toisiinsa liittyvän kokonaisuuden. Asiakastuntemisen avulla pankki saa tietoja asiakkaasta ja tämän taustasta. Maksuliikenteen valvonnassa näitä tietoja voidaan hyödyntää yksittäisten maksujen ja liiketoimien arvioinnissa. Näin rajausta tukee tutkimuksen tavoitetta selvittää pakotteiden vaikutuksia pankkien asiakastuntemisvelvollisuuteen ja maksuliikenteen valvontaan.

Tutkimus rajautuu koskemaan Suomessa toimivia luottolaitoksia. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät muut finanssialan toimijat, kuten maksulaitokset, sijoituspalveluyritykset ja vakuutusyhtiöt. Näitä toimijoita ei tarkastella, koska niiden sääntely ja pakotevelvoitteet poikkeavat osin pankkeihin kohdistuvasta sääntelystä. Näin tarkastelu pysyy pankkitoimintaa koskevassa sääntelyssä.

Tutkimus rajautuu voimassa olevan oikeuden tarkasteluun. Tutkimuksessa ei arvioida pakotteiden poliittisia ja taloudellisia vaikutuksia. Tutkimus keskittyy EU:n Venäjään kohdistamiin pakotteisiin, joita on annettu vuoden 2014 ja toukokuun 2026 välisenä aikana. Ajanjakso sisältää pakotesäätelyn alkuvaiheen ja sen merkittävän laajentumisen Ukrainan sodan alettua. Aiempi sääntely huomioidaan vain siltä osin kuin se on tarpeen nykyisen sääntelykokonaisuuden ymmärtämiseksi. Ajallinen rajausta tukee tutkimuksen ajankohtaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

#### **1.4 Tutkimusmenetelmä**

Tutkimus toteutetaan oikeusdogmaattista tutkimusmenetelmää käyttäen. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen tavoitteena on selvittää ja systematisoida voimassa olevan oikeuden sisältö sekä jäsentää oikeusnormien muodostama kokonaisuus (Hirvonen, 2011, s.

21–22). Menetelmä soveltuu tutkimuksen lähtökohtiin hyvin, koska tarkastelun kohteena ovat pankkien lakisääteiset velvollisuudet, joita määrittävät EU:n pakoteasetukset ja kansallinen lainsäädäntö. Tutkimuksessa keskitytään oikeudellisten velvoitteiden tulkintaan.

Tutkimuksessa tarkastellaan ensisijaisesti EU:n Venäjään kohdistamia pakoteasetuksia, jotka ovat suoraan sovellettavaa oikeutta Suomessa. Pakoteasetusten tarkastelua täydennetään kansallisella lainsäädännöllä. Tutkimuksen kannalta keskeisin osa tätä sääntelyä on rahanpesulainsäädäntö. Rahanpesulainsäädäntö muodostaa pankkien asiakastuntemisvelvollisuuden ja jatkuvan seurannan keskeisen oikeudellisen perustan. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään muita pankkien toimintaa koskevia säädöksiä, kuten pakotelakia ja rikoslakia. Näiden oikeuslähteiden avulla muodostetaan kokonaiskuva pankkien velvoitteista pakotesääntelyn näkökulmasta.

Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään lainvalmisteluaineistona hallituksen esityksiä. Hallituksen esityksiä käytetään, kun niillä on merkitystä säännösten taustan ja tarkoituksen tulkinnassa. Lisäksi viranomaisten antamat ohjeet ja tulkintalinjaukset ovat osa tutkimuksen aineistoa. Esimerkiksi Finanssivalvonnan ja ulkoministeriön ohjeet täsmentävät, miten pakotesääntelyä ja asiakastuntemisvelvollisuutta sovelletaan pankkien toiminnassa. Viranomaisohjeet ohjaavat pankkien toimintaa käytännössä, vaikka ne eivät ole oikeudellisesti yhtä sitovia kuin lait ja asetukset. Tutkimuksessa näitä ohjeita tarkastellaan osana oikeuslähdekokonaisuutta.

Oikeusdogmaattisen tutkimusmenetelmän avulla tutkimuksessa ei pyritä arvioimaan sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta tai tehokkuutta. Tutkimuksessa pyritään selvittämään voimassa olevan oikeuden asettamat vaatimukset. Tutkimus ei sisällä empiiristä aineistoa eikä pankkien operatiivisten toimintamallien tarkastelua. Tarkastelun painopiste on normien tulkinnassa ja systematisoinnissa. Näin tutkimus tuottaa selkeän oikeudellisen kokonaiskuvan pakotesääntelyn vaikutuksista pankkien asiakastuntemisvelvollisuuden ja maksuliikenteen valvontaan.

## 1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkielma etenee johdannon jälkeen pakotesääntelyn oikeudelliseen perustaan. Toisessa luvussa tarkastellaan Euroopan unionin Venäjään kohdistamien pakotteiden sääntelyrakenetta ja niiden asemaa EU-oikeudessa sekä kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Luvussa käsitellään erityisesti pakoteasetusten keskeistä sisältöä ja niiden täytäntöönpanoa Suomessa. Tavoitteena on muodostaa oikeudellinen viitekehys, jonka pohjalta pankkien velvoitteita voidaan analysoida.

Kolmannessa luvussa tarkastellaan asiakastuntemisvelvollisuutta pakotteiden näkökulmasta. Luvussa analysoidaan asiakastuntemisen keskeinen sisältö sekä pakotesääntelyn vaikutus tosiasiallisen edunsaajan tunnistamisessa. Lisäksi tarkastellaan pakotteiden vaikutusta asiakkaiden taustojen selvittämisessä ja riskinarvioinnissa. Luvun tarkoituksena on jäsentää, millaisia velvoitteita pakotteet aiheuttavat pankkien asiakasprosesseissa.

Neljännessä luvussa käsitellään pakotteiden vaikutuksia pankkien maksuliikenteen valvontaan. Tarkastelun kohteena ovat maksujen estämistä ja keskeyttämistä koskevat velvoitteet sekä maksutapahtumien seuranta. Lisäksi luvussa käsitellään ilmoitusvelvollisuuksia ja viranomaisyhteistyötä pakotteiden toimeenpanon yhteydessä. Luvun tavoitteena on selventää, miten pakotesääntely konkretisoituu pankkien maksuliikenteessä.

Viidennessä luvussa tarkastellaan pakotteiden noudattamiseen liittyviä oikeudellisia riskejä ja vastuun määräytymistä. Luvussa käsitellään pakoterikkomuksiin ja rahanpesulainsäädännön rikkomiseen liittyviä seuraamuksia. Lisäksi tarkastellaan compliancen merkitystä pankkien velvoitteiden täyttämiseksi. Näin luvussa kootaan yhteen pakotesääntelyn oikeudelliset vaikutukset pankkien toiminnan kannalta.

Tutkielma päättyy johtopäätöksiin, joissa esitetään tutkimuksen keskeiset tulokset ja vastataan asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Johtopäätöksissä arvioidaan pankkien velvoitteista muodostuvaa kokonaisuutta pakotesääntelyn näkökulmasta. Samalla tarkastellaan

tutkimuksen keskeisiä havaintoja suhteessa voimassa olevaan oikeuteen. Näin tutkielma muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden johdannosta analyysiin ja päätelmiin.

## **2 EU:n Venäjään kohdistamien pakotteiden oikeudellinen perusta**

### **2.1 EU:n pakotejärjestelmä**

Euroopan unionin Venäjään kohdistamat pakotteet ovat unionin rajoittavia toimenpiteitä, joiden oikeudellinen perusta rakentuu kaksivaiheisesti. Ensin neuvosto tekee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklaan perustuvan päätöksen, jossa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen. Tämän jälkeen päätöksen toimeenpano unionin tasolla voidaan toteuttaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklaan perustuvilla toimenpiteillä. SEUT 215 artikla koskee tilanteita, joissa unionin päätöksen täytäntöönpano edellyttää talous- ja rahoitussuhteisiin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä. Artiklan nojalla toimenpiteitä voidaan kohdistaa myös luonnollisiin henkilöihin, oikeushenkilöihin, ryhmiin ja muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin. Pakoteasetusten merkitys pankkien näkökulmasta korostuu, koska Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklan mukaan asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Tämän vuoksi pakoteasetukset sitovat suoraan myös suomalaisia pankkeja ilman erillistä kansallista voimaansaattamista. (SEU 29 art.; SEUT 215 art.; SEUT 288 art.)

EU:n Venäjä-pakotteita voidaan jäsentää kahteen pääryhmään. Ensimmäisen pääryhmän muodostavat henkilö- ja yhteisökohtaiset rajoittavat toimenpiteet. Ne kohdistuvat pakotelistattuihin henkilöihin sekä heihin liittyviin oikeushenkilöihin, yhteisöihin ja elimiin. Tältä osin keskeinen säädös on neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014, jossa säädetään muun muassa varojen jäädyttämisestä sekä kiellosta asettaa varoja tai taloudellisia resursseja pakotelistattujen tahojen saataville suoraan tai välillisesti. (Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014, 1–2 art.)

Toisen pääryhmän muodostavat sektorikohtaiset rajoitukset. Niillä rajoitetaan esimerkiksi pääsyä rahoitusmarkkinoille ja tiettyjen rahoitusinstrumenttien käsittelyä. Sektorikohtaisten rajoitusten osalta keskeinen säädös on neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014. Asetuksen 5 artikla sisältää pankkien kannalta merkittäviä rahoitusmarkkinoihin liittyviä rajoituksia. (Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014, 5 art.)

Pankkien kannalta jaottelulla on olennainen merkitys. Henkilöpakotteet kohdistuvat erityisesti asiakkaiden, edunsaajien ja muiden osapuolten tunnistamiseen. Sektoripakotteet puolestaan vaikuttavat laajemmin pankin mahdollisuuksiin toteuttaa tiettyjä liiketoimia ja rahoitusjärjestelyjä. Näitä asetuksia on tarkasteltava rinnakkain, koska kumpikin niistä soveltuu itsenäisesti ja toisistaan riippumatta. (European Commission, General questions FAQ, 2024, s. 7.)

Asetus (EU) N:o 269/2014 on pankkien kannalta keskeinen säädös silloin, kun kyse on nimettyihin tahoihin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä. Sen keskeinen sisältö koskee varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä sekä niiden saataville asettamisen kieltä. Käytännössä pankin on kyettävä tunnistamaan asiakkaaseen, maksun osapuoliin tai tosiasialliseen edunsaajaan liittyvät pakotekytkenät. Lisäksi pankin on arvioitava, voiko varoja tai taloudellisia resursseja päätyä pakotteiden kohteena olevan tahon saataville välillisesti. (Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014, 1–2 art.) Näin henkilö- ja yhteisökohtaiset pakotteet kytkeytyvät suoraan pankkien asiakastuntemiseen, asiakkaiden taustojen selvittämiseen ja maksuliikenteen valvontaan.

Asetus (EU) N:o 833/2014 puolestaan sisältää sektorikohtaisia rajoituksia, jotka täydentävät henkilö- ja yhteisökohtaisia pakotteita. Asetuksessa säädetään muun muassa tiettyihin venäläisiin luottolaitoksiin ja niihin liittyviin tahoihin kohdistuvista rahoitusmarkkinarajoituksista. Artiklan 5 rajoitukset koskevat muun muassa tiettyihin siirtokelpoisiin arvopapereihin ja rahamarkkinavälineisiin liittyviä toimia. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi niiden ostaminen, myyminen, välittäminen, liikkeeseenlaskussa avustaminen ja muu käsittely. (Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014, 5 art.) Pankkien kannalta tällaiset

rajoitukset ovat merkittäviä, koska ne rajaavat pankin mahdollisuuksia toteuttaa erilaisia rahoitusmarkkinatoimia ja rahoitusjärjestelyjä. Näin pakotesäätelyn vaikutukset ulottuvat yksittäisten pakotelistattujen tahojen ulkopuolelle myös rahoitussektoriin.

Venäjään kohdistuva pakotejärjestelmä on kehittynyt vaiheittain vuodesta 2014 lähtien. Alkuvaiheessa painopiste oli Krimin laittoman liittämisen takia käyttöön otetuissa kohdennetuissa toimenpiteissä. Helmikuusta 2022 alkaen pakotejärjestelmää on kuitenkin laajennettu merkittävästi Venäjän käynnistämän täysimittaisen hyökkäyssodan seurauksena. Euroopan unionin neuvoston mukaan Venäjää vastaan on tähän mennessä hyväksytty 20 pakotepakettia. Niiden myötä pakotteet ovat laajentuneet koskemaan yhä useampaa talouden alaa, kuten rahoitusta, kauppaa, energiaa, liikennettä, teknologiaa ja palveluja. (Euroopan unionin neuvosto, 2026.) Tämä kehitys on lisännyt pankkien velvoitteiden laajuutta ja vaativuutta. Pankkien on arvioitava toimintaansa jatkuvasti muuttuvassa sääntely-ympäristössä. Muutokset voivat vaikuttaa nopeasti pakotesäätelyn piiriin kuuluviin asiakkaisiin, liiketoimiin ja pankin tarjoihin palveluihin.

Edellä tarkasteltu EU:n pakotejärjestelmä muodostaa oikeudellisen kehyksen pankkien velvoitteiden arvioinnille. Pakoteasetusten välitön sovellettavuus merkitsee, että niihin sisältyvät velvoitteet sitovat suoraan myös suomalaisia pankkeja. Samalla jaottelu henkilö-, yhteisö- ja sektorikohtaisiin rajoituksiin osoittaa, että pakotteet vaikuttavat pankkien toimintaan usealla tasolla. Tästä kokonaisuudesta korostuvat pankkien kannalta erityisesti varojen jäädyttämistä ja maksuliikennettä koskevat velvoitteet.

## **2.2 Varojen jäädyttämistä ja maksuliikennettä koskevat pakotteet**

Varojen jäädyttämistä koskevat säännökset ovat pankkien näkökulmasta keskeinen osa EU:n Venäjään kohdistamia pakotteita. Neuvoston asetuksen (EU) N:o 269/2014 2 artiklan mukaan pakotelistalle merkittyjen tahojen kaikki varat ja taloudelliset resurssit on jäädytettävä, eikä varoja tai taloudellisia resursseja saa asettaa niiden saataville suoraan tai välillisesti. Jäädyttämisvelvoite kohdistuu kaikkiin varoihin niiden muodosta riippu-

matta. Asetuksen 1 artiklan mukaan varoilla tarkoitetaan muun muassa käteisvaroja, talletuksia, arvopapereita, rahoitusinstrumentteja ja muuta taloudellista arvoa edustavaa omaisuutta. Pankkien toiminnassa tämä tarkoittaa, että pakotelistattuihin tahoihin liittyvien varojen käyttö, siirtäminen, muuttaminen ja muu hyödyntäminen on estettävää. (Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014, 1–2 art.)

Euroopan komission tulkinnan mukaan rajoitukset voivat ulottua myös sellaisiin listamattomiin yhteisöihin, jotka ovat listatun tahon omistuksessa tai määräysvallassa. Tällöin voidaan olettaa, että yhteisölle asetetut varat tai taloudelliset resurssit hyödyttävät listattua tahoa, ellei tapauskohtaisesti osoiteta toisin. (European Commission, Asset freeze FAQ, 2024, s. 1.) Pankkien kannalta komission tulkinta merkitsee, että arviointi ulottuu yksittäistä pakotelistamerkintää pidemmälle. Jäädättämisvelvoitteen noudattaminen edellyttää pankilta kykyä tunnistaa myös tilanteet, joissa pakotelistattu taho voi hyötyä varoista välillisesti.

Asetuksen 1 artiklassa määritellään myös taloudelliset resurssit. Niillä tarkoitetaan kaikenlaista aineellista tai aineetonta sekä irtainta tai kiinteää omaisuutta. Kyseistä omaisuutta voidaan käyttää varojen, tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen. Tämä laajentaa sääntelyn soveltamisalaa pelkkiä rahavaroja laajemmaksi. Varojen jäädättäminen ei siis rajoitu vain pankkitilien sulkemiseen tai maksujen estämiseen. Se voi koskea myös muuta omaisuutta, jolla on taloudellista merkitystä. (Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014, 1 art.) Pankin näkökulmasta on olennaista arvioida, liittyykö asiakkaaseen tai liiketoimeen sellaisia taloudellisia resursseja, jotka voivat hyödyttää pakotteiden kohteena olevaa tahoa. Tämän vuoksi pakotteiden noudattaminen edellyttää pankilta riittäviä ja ajantasaisia tietoja asiakkaan taustasta, omistusrakenteesta ja liiketoiminnan luonteesta. (Finanssivalvonta, 2023, s. 24–25.)

Varojen jäädättämiseen liittyy läheisesti myös kielto asettaa varoja tai taloudellisia resursseja saataville suoraan tai välillisesti. Välillinen saataville asettaminen tekee sääntelystä pankkien kannalta vaativaa. Velvoite voi ulottua tilanteisiin, joissa pakotelistattu

henkilö ei esiinny liiketoimessa omissa nimissään, mutta käyttää määräysvaltaa oikeushenkilössä tai hyötyy järjestelystä tosiasiallisesti. (Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014, 2 art.) Euroopan komission mukaan rajoitukset voivat ulottua myös listaamattomiin yhteisöihin, jos listattu henkilö omistaa ne tai käyttää niissä määräysvaltaa. Tällöin voidaan olettaa, että yhteisölle asetetut varat tai taloudelliset resurssit päätyvät listatun tahon hyödyksi. Tämä oletama voidaan kuitenkin kumota tapauskohtaisesti. (European Commission, Asset freeze FAQ, 2024, s. 1.)

Pankin näkökulmasta välillisen saataville asettamisen kieltö korostaa omistus- ja määräysvaltasuhteiden arvioinnin merkitystä. Finanssivalvonnan mukaan pakotteiden kohteena olevilla tahoilla tarkoitetaan myös luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä, yhteisöjä ja elimiä. Pakotteet voivat kohdistua näihin tahoihin myös välillisesti omistuksen tai määräysvallan kautta. Valvottavan tulee tunnistaa asiakaskannastaan pakoteluetteloissa nimetyt tahot, niiden yli 50 prosenttia omistamat yritykset ja niiden määräysvallassa olevat tahot. Käytännössä tämä edellyttää, että pankki yhdistää pakoteluettelot asiakkaan tuntemistietoihin, edunsaajatietoihin ja maksuliikennettä koskeviin havaintoihin. Ilman tällaista kokonaisarviointia pankki ei voi luotettavasti arvioida, täyttyykö varojen jäädyttämismääräys tai välillisen saataville asettamisen kieltö. (Finanssivalvonta, 2023, s. 8, 24–25, 33.)

Varojen jäädyttämisen ohella pankkien toimintaan vaikuttavat myös rahoitusmarkkinoita koskevat rajoitukset, jotka sisältyvät neuvoston asetukseen (EU) N:o 833/2014. Asetuksen 5 artiklassa säädetään tiettyihin venäläisiin luottolaitoksiin ja niihin liittyviin tahoihin kohdistuvista rajoituksista. Artiklan 5 rajoitukset koskevat muun muassa tiettyihin siirtokelpoisiin arvopapereihin ja rahamarkkinavälineisiin liittyviä toimia. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi niiden ostaminen, myyminen, välittäminen, liikkeeseenlaskussa avustaminen ja muu käsittely. Pankkien kannalta tällaiset rajoitukset ovat merkittäviä, koska ne rajaavat pankin mahdollisuuksia toteuttaa tiettyjä rahoitusmarkkinatoimia ja

rahoitusjärjestelyjä. Näin pakotesäätelyn vaikutukset ulottuvat yksittäisten pakotelistattujen tahojen ulkopuolelle myös rahoitussektoriin. (Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014, 5 art.)

Euroopan komission mukaan EU:n Venäjään kohdistamat rahoitus- ja yrityspalvelualan pakotteet muodostavat laajan kokonaisuuden. Ne ulottuvat pankkisektorin lisäksi pääomamarkkinoihin, maksuliikenteeseen, kryptovarapalveluihin ja tiettyihin yrityspalveluihin. Komission mukaan pakotteet kattavat 70 prosenttia Venäjän pankkijärjestelmän varoista ja EU on estänyt Venäjän pääsyn EU:n pääomamarkkinoille. Rajoitukset koskevat muun muassa lainojen antamista venäläisille pankeille ja viranomaisille, venäläisten pankkien ja yritysten kanssa tehtäviä liiketoimia sekä tiettyjen rahoitus- ja yrityspalvelujen tarjoamista Venäjälle. Pankkien kannalta tämä osoittaa, että Venäjä-pakotteet eivät rajoitu yksittäisten pakotelistattujen henkilöiden ja yhteisöjen tunnistamiseen. Pakotteet vaikuttavat myös siihen, millaisia maksutapahtumia, rahoitusjärjestelyjä ja palveluja pankki voi toteuttaa Venäjään liittyvissä asiakkuuksissa ja liiketoimissa. (European Commission, 2025.)

Maksuliikenteessä yksittäisen maksun sallittavuutta on arvioitava useamman pakotesäännöksen perusteella. Komission yleisen FAQ-aineiston mukaan maksua tehtäessä on varmistettava, ettei maksu ole pakotelistatun henkilön tai yhteisön hyväksi neuvoston asetuksen (EU) N:o 269/2014 vastaisesti. Samalla on arvioitava, palveleeko maksu sellaista liiketoimea, joka on kielletty neuvoston asetuksen (EU) N:o 833/2014 nojalla. Samassa aineistossa korostetaan myös, että asetusten 269/2014 ja 833/2014 kiellot soveltuvat itsenäisesti ja niiden soveltuvuus on tarkistettava rinnakkain. (European Commission, General questions FAQ, 2024, s. 3–4, 7.) Tästä syystä pankin on otettava maksun käsittelyssä huomioon pakotelistaukset ja sektorikohtaiset rajoitukset.

Suomalaisesta pankkinäkökulmasta velvoitteiden käytännön toteuttamista konkretisoi Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelma 4/2023. Sen mukaan valvottavan on järjes-

tettava pakotemonitorointi siten, että se kykenee havaitsemaan pakotesäätelyn kohteena olevat tahot. Valvottavan on tarvittaessa kieltäydyttävä palvelun tai liiketoimen suorittamisesta taikka jäädyttämään kyseisten tahojen varat. Luottolaitoksilla ja maksulaitoksilla tulee lisäksi olla tietojärjestelmäpohjainen ratkaisu asiakaskannan ja maksuliikenteen pakotemonitorointia varten. Lisäksi Finanssivalvonta edellyttää, että voimassa olevat pakoteluettelot tarkistetaan ennen maksujen toteuttamista, välittämistä ja vastaanottamista silloin, kun tämä on teknisesti mahdollista. Näin pakotteiden noudattaminen edellyttää pankilta jatkuvia, järjestelmällisiä ja toimivia valvontamenettelyjä. (Finanssivalvonta, 2023, s. 31, 34–35.)

Edellä tarkastellut velvoitteet eivät ole pankille ainoastaan käytännön toimintaohjeita, vaan oikeudellisesti sitovia. Pakotteiden rikkomisen seuraamuksista säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Pakotelain 4 §:n mukaan Euroopan unionin pakoteasetusten rikkomisesta säädetään rikoslain 46 luvun 3 a–3 d §:ssä. (Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä 659/1967, 4 §; Rikoslaki 39/1889, 46 luku 3 a–3 d §.) Pakotteiden noudattaminen ei siten ole pankille harkinnanvaraista, vaan oikeudellinen velvollisuus, jonka laiminlyönnillä voi olla rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tämän vuoksi varojen jäädyttämistä ja maksuliikennettä koskevat velvoitteet kuuluvat pankin lakisääteisiin tehtäviin.

Varojen jäädyttämistä ja maksuliikennettä koskevat pakotteet muodostavat pankkien kannalta vaativan ja oikeudellisesti sitovan kokonaisuuden. Pankin on tunnistettava pakotelistatut tahot ja arvioitava omistus- ja määräysvaltasuhteita. Lisäksi pankin on estettävä kielletyt liiketoimet ja varmistettava, ettei varoja aseteta pakotteiden kohteena olevien tahojen saataville suoraan tai välillisesti. Pankin on tarkasteltava rinnakkain henkilö- ja yhteisökohtaisia sekä sektorikohtaisia rajoituksia. Näin varojen jäädyttämistä ja maksuliikennettä koskevat pakotteet muodostavat perustan seuraavassa pääluvussa tarkasteltaville asiakastuntemisen velvoitteille.

### 2.3 Pakotteiden täytäntöönpano ja valvonta Suomessa

Suomessa Euroopan unionin Venäjään kohdistamien pakotteiden aineellinen sisältö määräytyy ensisijaisesti unionin asetusten perusteella. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklan mukaan asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa (SEUT 288 art.). Tämän vuoksi esimerkiksi neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014 ja neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014 sitovat suomalaisia pankkeja suoraan ilman erillistä kansallista voimaansaattamislainsäädäntöä. Kansallinen sääntely täydentää EU-asetuksia erityisesti toimivaltaisten viranomaisten, täytäntöönpanomenettelyjen ja seuraamusten osalta (Pursiainen, 2025, s. 24).

Pakotteiden kansallista täytäntöönpanoa täydentää pakotelaki eli laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä. Pakotelain 2 a §:n mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi pakotelaki sisältää säännöksiä toimivaltaisista viranomaisista ja varojen jäädyttämisen kansallisesta täytäntöönpanosta. Pakotelain 4 §:ssä säädetään, että EU-pakotteiden rikkomiseen sovelletaan rikoslain pakoterikoksia koskevia säännöksiä. (Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä 659/1967, 2 a §, 2 b §, 4 §.)

Toimivaltaisten viranomaisten rooli jakautuu Suomessa usealle taholle. Pakotelain 2 b §:n 4 momentin mukaan kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle osoitetuista tehtävistä vastaa Suomessa ulkoministeriö, jos ne eivät kuulu muun viranomaisen toimialaan. Ulkoministeriöllä on siten keskeinen asema pakoteasioiden kansallisessa toimivallassa. Varojen jäädyttämisen täytäntöönpanossa merkittävä tehtävä on puolestaan Ulosotto-laitoksella, sillä pakotelain 2 b §:n 1 momentin mukaan asetusten liitteissä nimettyjen luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden varojen jäädyttämisen panee täytäntöön

ulosottomies ulkoministeriön hakemuksesta. (Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä 659/1967, 2 b §.)

Pankkien näkökulmasta keskeinen valvontaviranomainen on Finanssivalvonta. Lain mukaan Finanssivalvonta valvoo finanssimarkkinoilla toimivien toimintaa sekä niihin sovellettavien säännösten ja määräysten noudattamista. Luottolaitokset kuuluvat Finanssivalvonnan valvottaviin. (Laki Finanssivalvonnasta 878/2008, 3 §, 4 §.) Näin myös pankkien pakotevelvoitteiden noudattamisen valvonta kuuluu Finanssivalvonnalle.

Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelma 4/2023 täsmentää pankkeihin kohdistuvia velvoitteita. Sen mukaan ilmoitusvelvollisella tulee olla tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta pakotesääntelyn sekä kansallisten jäädyttämispäätösten noudattamisen varmistamiseksi. Finanssivalvonta painottaa erityisesti selkeitä vastuusuhteita, johdon vastuuta, riittäviä resursseja, dokumentoituja menettelytapoja ja toimivaa pakotemonitorointia. (Finanssivalvonta, 2023, s. 13–17, 31–35.) Pakotteiden noudattaminen ei siten ole vain yksittäisten asiakkaiden ja maksujen tarkastamista. Se edellyttää pankilta selkeää vastuunjakoa, toimivia menettelytapoja ja riittävää sisäistä valvontaa.

Rahanpesulaki muodostaa pakotteiden täytäntöönpanon kannalta pankkien toiminnassa keskeisen rinnakkaisen sääntelykehiksen. Rahanpesulain 3 luvun 16 §:n mukaan ilmoitusvelvollisella tulee olla tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta. Niiden tarkoituksena on varmistaa pakotesääntelystä ja jäädyttämispäätöksistä johtuvien velvoitteiden noudattaminen. Säännös liittyy nämä velvoitteet osaksi asiakkaan tuntemista ja asiakassuhteen seurantaan. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 16 §.) Ilmoitusvelvollisen on tämän vuoksi huolehdittava siitä, että sen käytössä olevat asiakastiedot ja valvontamenettelyt mahdollistavat myös pakotteiden kohteena olevien tahojen tunnistamisen. (Pursiainen, 2025, s. 88.)

Pakotteiden ja rahanpesusääntelyn yhteys näkyy myös ilmoitusvelvollisuuksissa. Rahanpesulain 4 luvun 1 §:n mukaan ilmoitusvelvollisen on selonottovelvollisuuden täytettyään tehtävä viipymättä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävästä liiketoimesta (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 4 luku 1 §). Finanssivalvonnan ohjeiden mukaan ilmoitus tehdään myös silloin, kun liiketoimeen liittyy viitteitä pakotesääntelyn tai kansallisten jäädyttämispäätösten rikkomisesta tai niiden kiertämisestä (Finanssivalvonta, 2023, s. 46). Rahanpesun selvittelykeskus vastaanottaa ja analysoi ilmoituksia sekä tekee yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Sillä on lisäksi toimivalta määrätä liiketoimi keskeytettäväksi enintään kymmenen arkipäivän ajaksi, jos tämä on välttämätöntä asian selvittämiseksi. (Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta 445/2017, 2 §, 6 §.)

Pakotelain 4 §:n mukaan Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien asetusten rikkomisesta ja sen yrittämisestä säädetään rikoslain 46 luvun 3 a–3 d §:ssä (Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä 659/1967, 4 §). Rikoslain 46 luvussa säädetään pakoterikoksesta, törkeästä pakoterikoksesta, tuottamuksellisesta pakoterikoksesta ja pakoterikkomuksesta (Rikoslaki 39/1889, 46 luku 3 a–3 d §). Pakotteiden rikkomista koskevaa rikosoikeudellista sääntelyä uudistettiin Suomessa kattavasti vuonna 2025 pakoterikodirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä. Muutos oli Pursiaisen mukaan erityisen merkittävä oikeushenkilöiden rangaistusvastuun kannalta, koska pakoterikoksiin liittyvän yhteisösakon enimmäismäärää korotettiin olennaisesti. (Pursiainen, 2025, s. 90–91.)

Rikosoikeudellisen vastuun lisäksi pankkien toimintaan voi kohdistua hallinnollisia seuraamuksia. Rahanpesulain 8 luvussa säädetään rikemaksusta, julkisesta varoituksesta ja seuraamusmaksusta tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollinen laiminlyö sille asetettuja velvoitteita (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 8 luku 1–3 §). Hallinnollinen seuraamus voi tulla kyseeseen myös silloin, kun pakotteita ei ole var-

sinaisesti rikottu, jos pankin menettelytavat ovat riittämättömiä suhteessa sen pakoteriskeihin (Pursiainen, 2025, s. 90.) Tällöin arvioinnissa tarkastellaan, ovatko pankin menettelytavat olleet riittäviä suhteessa sen toimintaan ja pakoteriskeihin.

Pakotteiden täytäntöönpano ja valvonta Suomessa perustuvat Euroopan unionin asetusten ja kansallisen sääntelyn yhteisvaikutukseen. EU-asetukset määrittävät pakotteiden aineellisen sisällön ja sitovat pankkeja suoraan. Kansallinen sääntely täydentää tätä kehystä osoittamalla toimivaltaiset viranomaiset, järjestämällä varojen jäädyttämisen täytäntöönpanon ja säätämällä seuraamuksista. Pankkien toiminnassa pakotteiden noudattaminen näkyy asiakastuntemisessä, sisäisessä valvonnassa, pakotemonitoroinnissa ja viranomaisille tehtävissä ilmoituksissa.

### 3 Asiakastuntemisvelvollisuus pakotteiden näkökulmasta

#### 3.1 Asiakastuntemisvelvollisuuden keskeinen sisältö

Asiakastuntemisvelvollisuus on keskeinen osa pankkien lakisääteisiä velvollisuuksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. Ilmoitusvelvollinen ei saa perustaa asiakassuhdetta, toteuttaa liiketoimea eikä ylläpitää asiakassuhdetta, jos se ei pysty toteuttamaan asiakkaan tuntemiseksi säädettyjä toimia. Luottolaitos ei saa myöskään toteuttaa maksutapahtumaa maksutilin kautta, jos asiakkaan tuntemiseksi säädettyjä toimia ei pystytä suorittamaan. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 1 §.) Hallituksen esityksessä korostetaan, että velvollisuus koskee myös asiakassuhteen ylläpitämistä. Jos asiakas ei anna riittäviä tuntemistietoja asiakassuhteen aikana, ilmoitusvelvollisen tulee ensisijaisesti rajoittaa palveluita. Asiakassuhteen irtisanominen tulee kyseeseen viime kädessä. (HE 228/2016 vp, s. 102.)

Rahanpesulain 3 luvun 3 §:n perusteella asiakastuntemisvelvollisuus ei rajoitu asiakkaan tunnistamiseen ja henkilöllisyyden todentamiseen. Ilmoitusvelvollisen on pidettävä asiakkaan tuntemista koskevat tiedot ajantasaisina ja olennaisina. Näihin tietoihin kuuluvat luonnollisen henkilön yksilöintitietojen lisäksi esimerkiksi oikeushenkilön toimialaa, liiketoimintaa, tosiasiallisia edunsaajia ja varojen alkuperää koskevat tiedot. Oikeushenkilöasiakkaiden kohdalla pankin on lisäksi muodostettava riittävä kuva asiakkaan omistusta ja määräysvaltarakenteesta. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 3 §.)

Rahanpesulain asiakkaan tuntemista koskeva sääntely rakentuu riskiperusteiselle lähestymistavalle. Ilmoitusvelvollisen on arvioitava rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä useiden eri tekijöiden perusteella. Arvioinnissa huomioidaan muun muassa asiakkaisiin, maantieteellisiin alueisiin, tuotteisiin, palveluihin, liiketoimiin, jakelukanaviin ja teknologioihin liittyvät riskit. Riskiperusteinen arviointi vaikuttaa siihen, millaisia tietoja asiakkaasta on hankittava ja kuinka laajasti asiakassuhdetta on seurattava. (Laki

rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 1 §.) Hallituksen esityksen mukaan asiakkuutta ei voida arvioida vain yhden riskitekijän perusteella, vaan asiakas ja tämän taustatekijät on otettava huomioon kokonaisuutena. (HE 228/2016 vp, s. 103.)

Asiakastuntemisvelvollisuus jatkuu koko asiakassuhteen ajan. Ilmoitusvelvollisen on hankittava tietoja asiakkaan ja tämän tosiasiallisen edunsaajan toiminnasta, liiketoiminnan laadusta ja laajuudesta sekä siitä, millä perusteella palvelua tai tuotetta käytetään. Lisäksi pankin on seurattava asiakassuhdetta riittävällä tavalla. Seurannassa on otettava huomioon asiakkaan toiminta, asiakassuhteen luonne ja siihen liittyvät riskit. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 4 §.) Hallituksen esityksen mukaan asiakassuhteen seurannalle asetettavat vaatimukset vaihtelevat asiakassuhteen luonteen mukaan. Kertaluonteisen tai satunnaisen asiakkuuden seuranta ei edellytä samanlaista laajuutta kuin pysyvän asiakassuhteen seuranta. (HE 228/2016 vp, s. 105–106.)

Jatkuva seuranta liittyy läheisesti selonottovelvollisuuteen. Rahanpesulain 3 luvun 4 §:n mukaan ilmoitusvelvollisen on kiinnitettävä erityistä huomiota sellaisiin liiketoimiin, jotka poikkeavat rakenteeltaan tai määrältään tavanomaisesta tai eivät vastaa asiakkaasta saatua tietoa. Tarvittaessa pankin on selvitettävä myös liiketoimeen liittyvien varojen alkuperää. Asiakastunteminen edellyttää tietojen keräämisen ja säilyttämisen lisäksi asiakkaan toiminnan arviointia sekä havaittuihin poikkeamiin puuttumista. Rahanpesulain 4 luvun 1 §:n mukaan pankin on lisäksi arvioitava, onko epäilyttävästä liiketimestä tehtävä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 4 §, 4 luku 1 §.)

Pankkien asiakastuntemisvelvollisuutta voidaan perustella myös niiden keskeisellä roolilla maksujenvälityksessä. Wuolijoen mukaan rahanpesun torjunnasta ja terrorismin rahoittamisen estämisestä on muodostunut olennainen osa pankkisääntelyä. Rikollisten

varojen siirtäminen ja niiden alkuperän häivyttäminen edellyttävät usein pankkijärjestelmän käyttämistä. Tämän vuoksi pankkien tehtäväksi on säädetty asiakkaiden toiminnan seuranta sekä epäilyttävien liiketoimien ilmoittaminen viranomaisille. Näin asiakkaan tunteminen edellyttää myös asiakkaan taloudellisen tilanteen ja liiketoiminnan ymmärtämistä. Asiakkaasta kerättyjä tietoja tulee verrata siihen, miten asiakas käytännössä käyttää pankin palveluja. Puutteelliset tuntemistiedot vaikeuttavat epäilyttävien maksutapahtumien tunnistamista. Tämän vuoksi asiakastunteminen, ajantasaiset asiakastiedot ja maksutapahtumien monitorointi muodostavat pankkien toiminnassa toisiaan tukevan kokonaisuuden. (Wuolijoki, 2022, s. 113–118.)

Riskiperusteiseen sääntelyrakenteeseen kuuluu myös tehostettu asiakkaan tunteminen. Tehostettua menettelyä on sovellettava silloin, kun asiakkuuteen tai liiketoimeen liittyy tavanomaista suurempi rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski tai kun laissa erikseen säädetty tilanteet sitä edellyttävät. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 10 §.) Hallituksen esityksen mukaan tehostetun tuntemisen tarve perustuu ilmoitusvelvollisen omaan riskiarvioon. Tehostetussa tuntemisessa pankin on tehtävä tavanomaista laajempia toimia, jos asiakkuuteen tai liiketoimeen liittyy korostunut rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski. (HE 228/2016 vp, s. 109.)

Jatkuvan seurannan myötä asiakkuuden arviointi ei pääty asiakassuhteen perustamiseen. Asiakkaan tiedot, liiketoiminnan luonne ja maksukäyttäytyminen saattavat muuttua asiakassuhteen aikana. Tämän vuoksi pankin on verrattava asiakkaan toimintaa tietoihin, jotka asiakkaasta on aiemmin hankittu. Pakotekontekstissa tämä on tärkeää, koska asiakkaaseen tai maksuihin liittyvät pakoteyhteydet voivat tulla esiin vasta asiakassuhteen aikana.

Euroopan unionissa rahanpesun estämistä koskevaa sääntelyä on viime vuosina uudistettu merkittävästi. Vuonna 2024 hyväksytty asetus (EU) 2024/1624 koskee rahoitusjärjestelmän käytön estämistä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen. Asetuksella pyri-

tään yhdenmukaistamaan asiakastuntemista koskevia velvoitteita koko Euroopan unionissa sekä vähentämään jäsenvaltioiden välisiä sääntelyeroja. Asetusta sovelletaan pääosin 10.7.2027 alkaen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1624, 90 art.). Asiakastuntemista koskeva sääntely tulee siten tulevaisuudessa perustumaan entistä enemmän suoraan sovellettavaan EU-oikeuteen.

Pakotekontekstissa asiakastuntemisvelvollisuus korostuu pankkien toiminnassa. Rahanpesulain 3 luvun 16 §:ssä pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattaminen on liitetty osaksi asiakkaan tuntemista (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 16 §). Hallituksen esityksen mukaan ilmoitusvelvollisen on asiakassuhdetta perustettaessa, asiakassuhteen jatkuvassa seurannassa ja ennen yksittäisen liiketoimen suorittamista varmistuttava siitä, onko asiakas varojen jäädyttämisen kohteena (HE 236/2021 vp, s. 82). Asiakastunteminen ei siten palvele pankkien toiminnassa vain rahanpesun estämistä, vaan myös pakotevelvoitteiden toteuttamista.

Finanssivalvonnan mukaan asiakkaan tuntemiseen liittyvien menettelytapojen on mahdollistettava asiakkaisiin liittyvien pakoteriskien havaitseminen. Asiakasta koskevia tietoja on kerättävä asiakassuhdetta perustettaessa sekä säännöllisesti koko asiakassuhteen ajan. Lisäksi pakotteisiin liittyvään jatkuvaan seurantaan kuuluu liiketoimien monitorointi. Sen avulla varmistetaan, että liiketoimet vastaavat asiakkaasta saatuja tietoja eivätkä ole pakotesääntelyn tai kansallisten jäädyttämispäätösten vastaisia. Asiakassuhdetta perustettaessa on lisäksi tarkistettava, onko asiakas tai tämän edunsaaja pakotteiden kohteena. Samalla on arvioitava, onko asiakas pakotteiden kohteena olevan tahon yli 50-prosenttisesti omistama tai määräysvallassa. (Finanssivalvonta, 2023, kohdat 24, 26, 32–33.)

Rahanpesulainsäädäntö perustuu riskiperusteiseen lähestymistapaan, mutta pankkien velvollisuudet eivät rajoitu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen. Euroopan unionin pakotesääntely edellyttää, että pankki tunnistaa pakotteiden kohteena olevat henkilöt ja yhteisöt. Lisäksi pankin tulee estää varojen tai taloudellisten resurssien

saattaminen näiden tahojen saataville. Käytännössä asiakastuntemisen yhteydessä hankittujen tietojen on mahdollistettava myös pakotteiden kohteena olevien tahojen tunnistaminen. Ilman riittäviä ja ajantasaisia asiakastietoja pankki ei kykene täyttämään pakotesääntelystä johtuvia velvoitteitaan asianmukaisesti.

### **3.2 Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen**

Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen on keskeinen osa pankkien asiakastuntemisvelvollisuutta. Rahanpesulain mukaan ilmoitusvelvollisen on tunnistettava asiakkaan tosiasiallinen edunsaaja sekä pidettävä tätä koskevat tiedot riittävinä, tarkkoina ja ajantasaisina. Tarvittaessa ilmoitusvelvollisen on myös todennettava tosiasiallisen edunsaajan henkilöllisyys. Tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka viime kädessä omistaa oikeushenkilön tai käyttää siinä määräysvaltaa. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 1 luku 5 §; 3 luku 6 §.)

Tosiasiallisen edunsaajan tunnistamisvelvollisuus korostuu erityisesti silloin, kun asiakkaana on oikeushenkilö. Rahanpesulain mukaan yhteisön tosiasiallisena edunsaajana pidetään luonnollista henkilöä, joka omistaa suoraan tai välillisesti yli 25 prosenttia oikeushenkilöstä tai käyttää suoraan tai välillisesti yli 25 prosenttia sen äänioikeuksista. Edunsaajaksi voidaan katsoa myös henkilö, joka käyttää oikeushenkilössä muulla tavoin tosiasiallista määräysvaltaa. Jos tällaista henkilöä ei pystytä tunnistamaan tai lain mukaiset edellytykset eivät täyty, tosiasiallisina edunsaajina pidetään oikeushenkilön johtoon kuuluvia henkilöitä. Tällaisia henkilöitä voivat olla esimerkiksi hallituksen jäsenet, vastuunalaiset yhtiömiehet, toimitusjohtaja tai muu vastaavassa asemassa oleva henkilö. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 1 luku 5 §.)

Pankin velvollisuus ei kuitenkaan rajoitu pelkästään rekisteritietojen tarkistamiseen. Rahanpesulain 3 luvun 6 §:n mukaan ilmoitusvelvollisen on selvitettävä, käyttääkö joku muu asiakkaassa 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettua määräysvaltaa. Selvitys on tehtävä asiakkaaseen liittyviin riskeihin nähden asianmukaisella tavalla ja riittävässä laajuudessa. Käytännössä pankin on arvioitava asiakkaan omistus- ja määräysvaltarakennetta muutenkin

kuin pelkkien rekisteritietojen perusteella. Jos asiakkaan rakenne on monitasoinen tai muuten vaikeasti hahmotettava, pankin on pystyttävä selvittämään, ketkä luonnolliset henkilöt ovat rakenteen taustalla ja kenellä on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asiakkaan toimintaan. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 1 luku 5 §; 3 luku 6 §.)

Pakotteiden näkökulmasta tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen korostuu entisestään. Neuvoston asetuksen (EU) N:o 269/2014 mukaan pakotelistattujen henkilöiden ja yhteisöjen varat on jäädytettävä, eikä niille saa suoraan eikä välillisesti asettaa varoja tai taloudellisia resursseja saataville. (Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014, 2 art.) Pakotteiden kannalta ei riitä, että asiakas itse ei ole pakoteluettelossa. Pankin on arvioitava myös asiakkaan omistus- ja määräysvaltasuhteita. Näin pankki voi selvittää, voivatko varat tai taloudelliset resurssit päätyä pakotteiden kohteena olevan tahon hyödyksi. (European Commission, Asset freeze FAQ, 2024, s. 1–2.)

Euroopan komission ohjeiden mukaan myös listaamattomaan yhteisöön voi kohdistua pakotevaikutuksia, jos pakotelistattu henkilö omistaa sen tai käyttää siinä määräysvaltaa. Tällöin myös yhteisölle asetettavat varat tai taloudelliset resurssit voivat hyödyttää pakotelistattua tahoa. Komission mukaan omistusosuuksia on arvioitava yhdessä, jos kahden tai useamman pakotelistatun henkilön yhteenlaskettu omistus on vähintään 50 prosenttia. (European Commission, Asset freeze FAQ, 2024, s. 1–3.) Tämän vuoksi pankki ei voi tyytyä pelkkiin asiakkaasta ilmoitettuihin edunsaajatietoihin. Sen on arvioitava asiakkaan omistus- ja määräysvaltasuhteita myös pakoteoikeudellisesta näkökulmasta.

Pakotesääntelyn omistusta ja määräysvaltaa koskeva arviointi ei kuitenkaan ole sama asia kuin rahanpesulain mukainen tosiasiallisen edunsaajan käsite. Finanssivalvonnan mukaan pakotesääntelyssä käytettävät määritelmät poikkeavat rahanpesulain säänte-lystä. Asiakkaaseen voi liittyä pakotesääntelyn kannalta merkityksellinen omistus- tai määräysvaltasuhde, vaikka rahanpesulain mukainen tosiasiallinen edunsaaja ei ilmenisi

rakenteesta samalla tavalla. Pankin on tämän vuoksi arvioitava asiakkaan rakennetta myös pakotesäätelyn näkökulmasta. (Finanssivalvonta, 2023, s. 25.)

Finanssivalvonnan ohjeiden mukaan asiakkaan tuntemistietoja on hankittava siten, että valvottava pystyy havaitsemaan, hallitsemaan ja pienentämään asiakkaisiin liittyviä pakoteriskejä (Finanssivalvonta, 2023, s. 24). Näin asiakkaan tuntemistietoja tarvitaan rahanpesulain mukaisten velvoitteiden lisäksi myös pakotteiden noudattamisessa. Ilman riittäviä ja ajantasaisia tietoja pankki ei voi arvioida luotettavasti, liikeykö asiakkaaseen pakotteiden soveltamisen kannalta merkityksellisiä henkilöitä tai rakenteita. Tämän vuoksi tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen on tärkeä osa pankin pakotevelvoitteiden täyttämistä.

Sama ajatus näkyy myös Euroopan komission due diligence -ohjeissa. Niiden mukaan tosiasiallisen edunsaajan arviointi kuuluu toimijan omaan selonottovelvollisuuteen, eikä siihen ole yhtä kaikille sopivaa mallia. Arvioinnin laajuus riippuu toiminnan luonteesta, maantieteellisestä yhteydestä ja siihen liittyvästä riskialtistuksesta. Tarkastelun tulee vähintään kattaa tosiasiallinen edunsaaja ja epäsuorat osapuolet. (European Commission, Circumvention and due diligence FAQ, 2024, s. 2, 4–5.)

Tosiasiallisen edunsaajan tunnistamisen käytännön vaativuutta lisää se, että edunsaajatietoja voidaan myös tietoisesti peittää. FATF:n ja Egmont Groupin raportin mukaan tosiasiallinen edunsaaja on aina luonnollinen henkilö, vaikka omistus tai määräysvalta olisi rakennettu useiden oikeushenkilöiden tai muiden järjestelyjen kautta. Raportin mukaan tosiasiallista edunsaajaa voidaan peittää myös monimutkaisilla omistus- ja määräysvaltarakenteilla sekä erilaisten välikäsien avulla. (FATF & Egmont Group, 2018, s. 18–19, 39–40.) Tämän takia pankki ei voi perustaa arviotaan pelkästään rekisteriin merkittyihin omistus- ja edunsaajatietoihin.

Myös Pursiaisen mukaan ongelmallisia voivat olla tilanteet, joissa asiakas tai sopimus-kumppani ei itse ole pakoteluettelossa, mutta näyttää olevan pakotelistatun tahon omis-tuksessa tai määräysvallassa (Pursiainen, 2025, s. 41–42). Tämä kysymys on pankkien asiakastuntemisessä keskeinen. Asiakkaan arviointi ei voi tällöin perustua vain siihen, onko asiakas itse merkitty pakoteluettelo. Merkitystä voi olla myös asiakkaan taustalla olevilla omistus- ja määräysvaltasuhteilla.

Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen on pankin asiakastuntemisessä keskeinen väline asiakkaan todellisen taustan selvittämiseen. Sen merkitys ei rajoitu rahanpesulain mu-kaiseen tunnistamisvelvollisuuteen, vaan se liittyy läheisesti myös pakotesäätelyn nou-dattamiseen. Pankin on kyettävä arvioimaan, ketkä luonnolliset henkilöt ovat asiakkaan taustalla ja voiko asiakkaaseen liittyä sellaisia omistus- tai määräysvaltasuhteita, joilla on merkitystä pakotteiden soveltumisen kannalta. Tämän vuoksi tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen ei ole vain muodollinen asiakastuntemisen vaihe, vaan olennainen osa asiakassuhteen arviointia.

### **3.3 Riskiperusteinen arviointi pakotekontekstissa**

Rahanpesulainsäädäntö perustuu riskiperusteiseen lähestymistapaan. Säätely edellyt-tää ilmoitusvelvolliselta riskiarvion laatimista, jotta se voi tunnistaa ja arvioida rahanpe-sun ja terrorismin rahoittamisen riskit. Lisäksi riskiarviota on päivitettävä säännöllisesti. Riskiarviossa on otettava huomioon ilmoitusvelvollisen toiminnan luonne, koko ja laa-juus. Asiakassuhteeseen liittyviä riskejä on arvioitava useiden eri tekijöiden perusteella. Näitä ovat esimerkiksi asiakkaaseen, maantieteelliseen yhteyteen, tuotteisiin, palvelui-hin, liiketoimiin, jakelukanaviin ja käytettävään teknologiaan liittyvät seikat. Asiakkaan tuntemista koskevia toimia on noudatettava tämän arvioinnin pohjalta koko asiakassuh-teen ajan. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 2 luku 3 §; 3 luku 1 §.)

Finanssivalvonnan ohjeet täsmentävät riskiperusteisen arvioinnin käytännön sisältöä. Fi-nanssivalvonnan mukaan riskiarviossa on kuvattava, miten ilmoitusvelvollisen tuotteita

ja palveluita voidaan käyttää hyväksi rahanpesussa tai terrorismin rahoittamisessa. Lisäksi riskiarviossa on tunnistettava toimintaan liittyvät keskeiset riskitekijät ja arvioitava niiden vaikutusta. Näin riskiperusteinen arviointi ei voi jäädä yleiselle tasolle. Sen on perustuttava pankin oman toiminnan kannalta olennaisten riskien tunnistamiseen ja arviointiin. (Finanssivalvonta, 2023, s. 14–15.)

Euroopan pankkiviranomaisen ohjeet täydentävät riskiperusteista arviointia koskevaa sääntelyä. EBA:n mukaan liiketoiminnan laajuinen riskiarvio on mitoitettava toimijan oman liiketoimintaprofiilin mukaan. Siinä on otettava huomioon toimintaan liittyvät erityiset tekijät ja riskit. Tätä riskiarviota on käytettävä myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevien toimintaperiaatteiden, valvontatoimenpiteiden ja menettelytapojen perustana. Riskiarvio auttaa pankkia määrittämään, millaisia asiakkaan tuntemistoimia tarvitaan eri tilanteissa sekä eri asiakas-, tuote-, palvelu- ja jakelukanavarhmissä. Yksittäiset riskiarviot on otettava huomioon osana tätä kokonaisuutta, mutta ne eivät voi korvata liiketoiminnan laajuista riskiarviota. (European Banking Authority, 2021, s. 10–11.)

Pakotekontekstissa riskiperusteisen arvioinnin merkitys näkyy siinä, milloin pankin on hankittava asiakkaasta tai liiketoimesta tavanomaista enemmän tietoa. Komission mukaan asiakkaasta hankittavien tietojen laajuus on suhteutettava toiminnan luonteeseen ja siihen liittyviin riskeihin. Tämän vuoksi pankin on voitava arvioida esimerkiksi asiakkaan tosiasiallista omistusta ja määräysvaltaa. Lisäksi pankin on tunnistettava sellaiset yhteydet, joiden kautta pakotteiden kohteena oleva taho voi hyötyä liiketoimesta välillisesti. Arvioinnin on ulotuttava myös sellaisiin epäsuoriin osapuoliin ja rakenteisiin, jotka voivat viitata pakotteiden kiertämiseen. (European Commission, Circumvention and due diligence FAQ, 2024, s. 1–2 ja 4–5.) Näin riskiperusteinen arviointi auttaa pankkia tunnistamaan ne tilanteet, joissa pakoteriski edellyttää tavallista laajempaa arviointia.

Pakoteriski ei rajoitu asiakkaan omistusrakenteeseen tai pakotelistamerkintään. Suomen pakoteviranomaiset muistuttavat, että pakotteita voidaan kiertää myös kolmansien maiden, välikäsien ja poikkeavien maksutapojen kautta. Pankin näkökulmasta myös asiakkaan liiketoiminnan maantieteelliset yhteydet ja maksujen tavanomaisuus ovat tällöin merkityksellisiä. Näin pakoteriskin arviointi täydentää asiakkaan tuntemista erityisesti silloin, kun maksun taustalla oleva liiketoimi ei ole pankille riittävän selvä. (Ulkoministeriö, 2025.)

Pankin tulee tarkistaa ja päivittää riskiarviota säännöllisesti. Finanssivalvonnan mukaan riskiarvion ajantasaisuus on tarkistettava vuosittain. Sitä on päivitettävä ainakin silloin, kun pankki ottaa käyttöön uusia tuotteita tai palveluita, alkaa palvella uusia asiakasryhmiä tai laajentaa toimintaansa uusille maantieteellisille alueille. Päivitystarve voi liittyä myös uusiin jakelukanaviin, teknologisiin muutoksiin tai siihen, että pankin toiminnassa havaitaan uusia haavoittuvuuksia. (Finanssivalvonta, 2023, s. 15–16.) Pakotekontekstissa pankin on arvioitava pakoteriskiä uudelleen, jos asiakkaan tilanteessa tapahtuu olennaisia muutoksia. Tällaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi asiakkaan toimintaympäristön, toiminnan tai rakenteen muutokset.

Pankin on tarvittaessa pystyttävä osoittamaan valvontaviranomaiselle, mihin sen riskiperusteinen arviointi perustuu. Finanssivalvonnan mukaan riskiarvio on dokumentoitava niin, että se voidaan toimittaa valvontaviranomaiselle ilman aiheetonta viivytystä. Myös riskiarvioprosessi ja arvioinnissa noudatettavat menettelytavat on kuvattava kirjallisesti. (Finanssivalvonta, 2023, s. 16.) Tämän vuoksi pankin on pystyttävä perustelemaan, miksi tietty asiakkuus on arvioitu tavanomaista riskialttiimmaksi. Lisäksi pankin on voitava osoittaa, miten arvio on vaikuttanut asiakkaan tuntemiseen ja sisäiseen valvontaan.

Pankin on tämän vuoksi sovitettava yhteen kaksi erilaista velvoitekokonaisuutta. Sen on tehtävä rahanpesulainsäädännön edellyttämä riskiperusteinen arviointi ja kohdistettava valvontatoimia tunnistettuihin riskeihin. Samalla pankin on varmistettava, että asiakkaan

tuntemisessa hankitut tiedot mahdollistavat pakotelistalla olevien henkilöiden ja yhteisöjen tunnistamisen. Lisäksi tietojen avulla on voitava tunnistaa myös näihin tahoihin liittyvät määräysvaltasuhteet. Riskiperusteinen arviointi ei syrjäytä pakotevelvoitteita, vaan tukee niiden toteuttamista osana pankin asiakkaan tuntemista ja valvontaa. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 16 §; Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014, 2 art.)

## 4 Pakotteiden vaikutukset maksuliikenteen valvontaan

### 4.1 Maksujen estämistä ja keskeyttämistä koskevat velvoitteet

Maksujen estämistä ja keskeyttämistä koskevat velvoitteet liittyvät pankkien maksujenvälitystehtävään. Wuolijoen mukaan tilisiirrot ovat laskujen ja velkojen maksamisessa selvästi käteistä merkittävämpi maksutapa. Tilisiirrossa maksu toteutuu käytännössä tilitietojen ja tilikirjausten avulla, eikä kyse ole käteisen rahan siirtämisestä maksajalta maksusaajalle. Tilisiirtojen merkitys näkyy myös ulkomaille lähtevissä ja ulkomailta saapuvissa maksuissa. (Wuolijoki, 2023, s. 281–284.) Pankki toimii tällöin maksutoimeksiannon käsittelijänä ja maksun välittäjänä. Pankin on maksua käsitellessään arvioitava, voidaan maksu toteuttaa vai onko sen toteuttaminen pakotesäätelyn vastaista.

EU:n Venäjään kohdistamat pakotteet vaikuttavat suoraan pankkien maksuliikenteeseen. Pankki ei saa toteuttaa maksua, jos se johtaisi varojen tai taloudellisten resurssien päättymiseen pakotteiden kohteena olevan tahon saataville. Tämä velvoite perustuu erityisesti neuvoston asetukseen (EU) N:o 269/2014. Asetuksen 2 artikla edellyttää, että pakotelistattuihin tahoihin kuuluvat tai niiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit jäädytetään. Samassa säännöksessä kielletään myös varojen ja taloudellisten resurssien asettaminen tällaisten tahojen saataville joko suoraan tai välillisesti. (Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014, 2 art.)

Maksujen estäminen perustuu suoraan sovellettavaan EU-oikeudelliseen veloitteeseen. EU-asetukset ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklan mukaisesti sellaisenaan sovellettavaa oikeutta kaikissa jäsenvaltioissa (SEUT 288 art.). Tämän vuoksi maksun estäminen on pankille oikeudellinen velvollisuus. Pankki ei voi toteuttaa pakotesäätelyn vastaista maksua, vaikka maksu perustuisi osapuolten väliseen sopimukseen.

Pankin velvollisuus ei rajoitu maksussa näkyvän osapuolen tarkistamiseen pakoteluettelosta. Euroopan komission tulkinnan mukaan pakotteiden soveltamista on arvioitava myös silloin, kun liiketoimen osapuolta ei ole merkitty pakoteluetteloon. Pankin on arvioitava liiketoimea erityisesti silloin, jos sillä on syytä epäillä varojen tai taloudellisten resurssien päätyvän pakotelistatun henkilön hyödyksi. Tällöin arvioinnissa on otettava huomioon omistus- ja määräysvaltasuhteet. Pankin on lisäksi varmistuttava siitä, ettei varoja aseteta pakotelistatun henkilön saataville välillisesti omistus- tai määräysvaltasuhteen tai muun välikäden kautta. Arviointi on tehtävä tapauskohtaisesti, jos liiketoimeen liittyy viitteitä mahdollisesta pakotesäätelyn rikkomisesta. Tämän vuoksi pankin on arvioitava maksun sallittavuutta myös silloin, kun pakoteriski ei ilmene suoraan maksussa näkyvistä osapuolista. (European Commission, Asset freeze FAQ, 2024, s. 1–2.)

Pelkkä maksun muodollinen tarkistaminen ei riitä pakotesäätelyn näkökulmasta, jos arviointi perustuisi vain maksussa näkyviin tietoihin. Tällöin varoja voidaan käytännössä ohjata pakotelistatun tahon hyödyksi myös sellaisten rakenteiden kautta, joissa todellinen yhteys ei ilmene ulospäin. Pankin on tämän vuoksi kiinnitettävä huomiota myös maksun taustaan ja liiketoimen kokonaisuuteen. Tämä korostaa tapauskohtaisen arvioinnin merkitystä maksuliikenteen valvonnassa.

Venäjään kohdistuvat pakotteet sisältävät varojen jäädyttämisen lisäksi myös taloudellisia rajoituksia, joilla on vaikutusta maksuliikenteeseen. Maksun sallittavuus ei ole riippuvainen pelkästään siitä, liittyykö maksuun pakotelistattu taho. Pankin on lisäksi arvioitava, liittyykö maksu sellaiseen liiketoimeen, jota rajoitetaan neuvoston asetuksessa (EU) N:o 833/2014. Euroopan komission mukaan asetusten 269/2014 ja 833/2014 kiellot soveltuvat toisistaan riippumatta ja ne molemmat on tarkistettava rinnakkain. Tämän vuoksi maksu ei ole automaattisesti sallittu vain siksi, ettei maksun osapuolta ole merkitty pakoteluetteloon. Maksu voi olla pakotesäätelyn vastainen myös silloin, jos se liittyy asetuksessa (EU) N:o 833/2014 rajoitettuun liiketoimeen. Pankkien on tämän vuoksi arvioitava maksutapahtumaa sen osapuolten lisäksi myös sen taustalla olevan liiketoimen perusteella. Näin maksun sallittavuuden arviointi ulottuu pakoteluetteloitten tarkistamista

laajemmalle ja edellyttää myös sektoripakotteiden huomioon ottamista. (European Commission, General questions FAQ, 2024, s. 7; Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014, 5 art.)

Pankin kannalta asetusten välinen ero on käytännössä merkittävä. Asetus (EU) 269/2014 kohdistuu erityisesti pakotelistattuihin tahoihin ja niiden varojen jäädyttämiseen. Asetus (EU) 833/2014 taas voi rajoittaa maksua jo sen taustalla olevan liiketoimen vuoksi. Näin maksu voi olla pakotesääntelyn vastainen ilman, että maksun osapuoli on pakotelistalla.

Maksuliikenteessä arvioinnin kohteena on yksittäinen maksutapahtuma ja siihen liittyvä liiketoimi. Maksun sallittavuus ei kaikissa tilanteissa ratkea heti maksua käsiteltäessä. Finanssivalvonnan mukaan valvottavan on määritettävä, millaista selvitystä asiakkaan liiketoimista tarvitaan. Selvityksen perusteella voidaan arvioida, onko liiketoimi pakotesääntelyn tai kansallisten jäädyttämispäätösten mukainen. Arvioinnissa voidaan tarkastella esimerkiksi sitä, liittyykö liiketoimeen pakotteiden kohteena olevia tahoja. Lisäksi voidaan arvioida, löytyykö viitteitä pakotteiden kiertämisestä tai onko siinä mukana laajamittaisten pakotteiden kohteena olevia maita tai maantieteellisiä alueita. Finanssivalvonta suosittelee lisäksi, että pakoteriskejä arvioitaessa hyödynnetään julkisista lähteistä saatavia tietoja, jos lähde voidaan pitää uskottavana ja luotettavana. Tarvittaessa valvottava voi pyytää asiakkaalta lisätietoja tai kirjallista selvitystä liiketoimesta varmistaakseen, ettei toiminta ole pakotesääntelyn vastaista. (Finanssivalvonta, 2023, s. 28.)

Maksujen estämiseen ja keskeyttämiseen liittyvät velvoitteet edellyttävät pankeilta toimivia sisäisiä valvontamenettelyjä. Finanssivalvonnan mukaan valvottavalla tulee olla pakotesääntelyä koskevat kirjalliset toimintaperiaatteet, niitä täydentävät menettelytavat sekä käytännön toimintaohjeet. Niissä on kuvattava myös pakoteriskien hallintaan liittyvät roolit ja vastuut. Lisäksi johdon on hyväksyttävä pakotteiden noudattamista koskevat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta. Johdon on myös huolehdittava siitä, että pakoteriskien hallintaan on varattu riittävät resurssit. Pankin tehtävä

maksuliikenteessä ei rajoitu maksujen tekniseen toteuttamiseen, vaan sen on järjestettävä toimintansa siten, että pakotesäätelyn noudattaminen voidaan varmistaa. (Finanssivalvonta, 2023, s. 13, 16–17.) Pakotesäätelyn noudattaminen ei siten ole vain yksittäisen maksua käsittelevän työntekijän ratkaistava kysymys. Se edellyttää pankilta ennalta määriteltyä vastuunjakoja ja toimintatapoja, joiden avulla puutteet voidaan havaita ja korjata ajoissa.

Maksun estäminen ja keskeyttäminen perustuvat oikeudelliseen arviointiin. Pankin on selvitettävä, voiko maksu johtaa varojen tai taloudellisten resurssien päätymiseen pakotteiden kohteena olevan tahon saataville. Lisäksi on tarkasteltava, liittyykö maksu muuten pakotesäätelyn vastaiseen liiketoimeen. Tämän vuoksi maksua on arvioitava sen osapuolten ja liiketoimen taustan perusteella. Jos maksun sallittavuudesta ei saada riittävää selvyyttä, pankin on tarvittaessa keskeytettävä maksun käsittely lisäselvitysten ajaksi. Näin maksujen estämistä ja keskeyttämistä koskevat veloitteet muodostavat keskeisen osan pankin pakotteisiin liittyvää maksuliikenteen valvontaa.

## **4.2 Pakotemonitorointi maksuliikenteessä**

Pakotemonitoroinnilla tarkoitetaan menettelyä, jolla tunnistetaan valvottavan asiakaskannasta pakotesäätelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten kohteena olevat tahot. Pakotemonitorointi kohdistuu maksuliikenteeseen ja liiketoimiin, joissa valvottava tai valvottavan asiakas on osapuolena. Käytännössä tämä tapahtuu vertaamalla maksutapahtumissa ja liiketoimissa mukana olevien osapuolten tietoja pakoteluetteloihin. Pakotemonitorointia voidaan toteuttaa manuaalisesti, tietojärjestelmien avulla tai näiden yhdistelmänä. (Finanssivalvonta, 2023, s. 8.) Pakotemonitorointi on pankille tärkeä keino tunnistaa pakotteiden kohteena olevia tahoja ja tukea pakotteiden noudattamista käytännössä (Finanssivalvonta, 2026, s. 2).

Finanssivalvonnan mukaan valvottavan tulee tarkistaa pakoteluettelot ennen maksun toteuttamista, välittämistä ja vastaanottamista silloin, kun tämä on teknisesti mahdollista.

Lisäksi luottolaitoksilla tulee olla tietojärjestelmäpohjainen ratkaisu, jonka avulla asiakaskannan ja maksuliikenteen pakotemonitorointi voidaan toteuttaa. Tämän vuoksi pakotemonitorointi on osa pankkien jatkuvaa ja järjestelmällistä valvontaa. Pelkkä manuaalinen tarkistus ei riitä, vaan pankeilla tulee olla tekniset valmiudet tunnistaa pakoteosumat ennen maksun toteuttamista. (Finanssivalvonta, 2023, s. 31, 34.)

Tietojärjestelmäpohjainen pakotemonitorointi edellyttää, että pankin käyttämät järjestelmät ovat tarkoitukseensa soveltuvia ja että niitä testataan säännöllisesti. Finanssivalvonnan mukaan valvottavan tulee kehittää ja päivittää pakotemonitoroinnissa käytettäviä järjestelmiä tarpeen mukaan. Järjestelmissä on oltava tarkistuskoneistit ja jäljitysketjut tiedon oikeellisuuden ja eheyden turvaamiseksi. Näin voidaan varmistaa pakotemonitoroinnin toimivuus ja luotettavuus. Olennaista on myös käytettävän datan oikeellisuus sekä hälytysten asianmukainen tutkiminen ja käsittely. Finanssivalvonnan mukaan valvottavan tulee seurata pakotemonitoroinnin toimivuutta jatkuvasti. Seurannassa on arvioitava erityisesti hälytysten määrää, käsittelyn tehokkuutta sekä sitä, kuinka usein monitorointi johtaa jatkoselvityksiin tai varojen jäädyttämiseen. (Finanssivalvonta, 2023, s. 31, 39–40.)

Finanssivalvonnan vuonna 2026 julkaisemassa teema-arviossa havaittiin, että valvottavien järjestelmät tunnistivat pakoteluetteloissa olevat nimet yleensä hyvin silloin, kun nimet olivat samassa muodossa kuin virallisissa pakoteluetteloissa. Tulokset heikkenivät kuitenkin usealla valvottavalla, kun nimiä oli muutettu testiaineistossa. Näin pienetkin erot kirjoitusasussa voivat heikentää pakoteosumien tunnistamista. Tämän vuoksi Finanssivalvonta suosittelee, että valvottavat arvioivat järjestelmiensä toimivuutta esimerkiksi osumatarkkuutta testaamalla. (Finanssivalvonta, 2026, s. 3, 5.)

Järjestelmän tuottama hälytys ei itsessään osoita, että maksu tai asiakkuus olisi pakotesäätelyn vastainen. Finanssivalvonnan mukaan hälytyksen käsittelyssä arvioidaan, viittaako osuma todellisuudessa pakotteiden kohteena olevaan tahoon. Pankilla tulee olla

menettelytavat ja tarvittaessa niitä täydentävät toimintaohjeet, joissa kuvataan pakotehälytysten käsittelyn koko prosessi. Lisäksi järjestelmissä on säilyttävä jäljitysketju siitä, kuka hälytyksen on käsitellyt ja millä perusteilla hälytys on suljettu tai ryhdytty jatkotoimenpiteisiin. Dokumentoinnin avulla pankki voi myöhemmin osoittaa, miten hälytys on arvioitu ja mihin ratkaisu on perustunut. (Finanssivalvonta, 2023, s. 39–41.)

Pakotemonitoroinnin vuoksi pankki ei voi aina käsitellä maksutapahtumia pelkästään automaattisesti. Pankin tulee arvioida maksua tarkemmin, kun järjestelmä tuottaa pakotehälytyksen. Hälytys ei kuitenkaan suoraan tarkoita, että maksu olisi pakotesääntelyn vastainen. Olennainen hälytys edellyttää pankilta asianmukaista käsittelyä ja perusteltua ratkaisua.

Pakotemonitoroinnin kannalta haastavia ovat erityisesti tilanteet, joissa kysymys ei ole suorasta pakoteluettelo-osumasta vaan mahdollisesta pakotteiden kiertämisestä. Finanssivalvonnan mukaan valvottavalla tulee olla tehokkaat menettelytavat, joilla estetään pakotesääntelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten kiertäminen. Menettelytapojen tulee perustua valvottavan riskiarviossa tunnistettuihin riskeihin. Käytännössä kiertämisriski voi liittyä esimerkiksi tiettyihin maihin, liiketoimessa mukana oleviin osapuoliin tai tietyille toimialoille suuntautuvaan toimintaan. Maksuliikenteessä tämä tarkoittaa, että pankin on arvioitava liiketoimea tarkemmin myös silloin, kun selvää pakoteluettelo-osumaa ei ole. (Finanssivalvonta, 2023, s. 36.)

Pakotemonitorointi ei koske vain uusia asiakkuuksia. Pakoteriski voi muuttua asiakassuhteen aikana, jos asiakas tai asiakkaaseen liittyvä taho lisätään pakoteluetteloon. Tämän vuoksi pankin on tarkistettava asiakaskantansa pakoteluetteloiden päivitysten jälkeen. Tarkistus on tehtävä viipymättä, jotta uudet pakotelistaukset voidaan huomioida myös olemassa olevissa asiakassuhteissa. Käytännössä pakotemonitorointi on siten osa koko asiakassuhteen aikaista valvontaa. (Finanssivalvonta, 2023, s. 32–33.)

Pakotemonitorointi liittyy läheisesti rahanpesulain mukaiseen jatkuvaan seurantaan, vaikka velvoitteet eivät ole samat. Rahanpesulain 3 luvun 4 § edellyttää, että ilmoitusvelvollinen hankkii tietoja asiakkaasta ja tämän tosiasiallisesta edunsaajasta sekä seuraa asiakassuhdetta riittävästi. Finanssivalvonnan mukaan valvottavalla tulee olla menettelytavat pakotteisiin liittyvän jatkuvan seurannan toteuttamiseksi. Käytännössä liiketoimia on seurattava suhteessa asiakkaasta saatuihin tietoihin. Samalla on arvioitava, ovatko liiketoimet pakotesäätelyn tai kansallisten jäädyttämispäätösten kannalta sallittuja. Jatkuva seuranta ja pakotemonitorointi kytkeytyvät näin toisiinsa pankin maksuliikenteen valvonnassa. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 4 §; Finanssivalvonta, 2023, s. 26.)

Pakotemonitorointi edellyttää lisäksi, että käytettävät pakoteluettelot ovat ajan tasalla. Finanssivalvonnan mukaan viivästys pakoteluetteloiden päivittämisessä voi lisätä valvottavan riskiä siitä, että valvottava rikkoo velvollisuutensa jäädyttää pakotteiden kohteena olevan tahon varat ja taloudelliset resurssit. Valvottavalla on oltava riittävät resurssit järjestelmien ylläpitoon, pakoteluetteloiden hallintaan ja pakotehälytysten käsittelyyn. Vastuu järjestelmien toimivuudesta säilyy valvottavalla myös silloin, kun järjestelmän ylläpito on ulkoistettu. (Finanssivalvonta, 2026, s. 5.)

Pankin maksuliikenteessä pakotemonitorointi on osa jatkuvaa valvontaa. Sen avulla pyritään havaitsemaan pakotteiden vastaiset maksut ennen niiden toteuttamista. Tämä edellyttää toimivia järjestelmiä, ajantasaisia pakoteluetteloita ja riittäviä resursseja. Lisäksi pankilla on oltava selkeät menettelytavat hälytysten käsittelyyn ja tehtyjen ratkaisujen dokumentointiin. Samalla pankin on pystyttävä arvioimaan yksittäisiä liiketoimia myös silloin, kun kysymys ei ole suorasta pakoteluettelo-osumasta. Näin pakotemonitorointi muodostaa keskeisen osan pankin maksuliikenteen valvontaa.

### 4.3 Ilmoitusvelvollisuudet ja viranomaisyhteistyö

Maksuliikenteen valvonnassa tehty havainto voi johtaa maksun tarkempaan selvittämiseen ja ilmoitusvelvollisuuden arviointiin. Tämä korostuu tilanteissa, joissa maksutapah-tuma poikkeaa asiakkaan tavanomaisesta toiminnasta tai liiketoimen taustasta ei saada riittävää selvyttä. Pankin tehtävänä ei ole arvioida, täyttääkö havainto rikoksen tunnus-merkistön. Sen tulee arvioida, täytyvätkö ilmoitusvelvollisuuden edellytykset. Näin pan-kin maksuliikenteessä tekemä havainto voi siirtyä ilmoituksen kautta rahanpesun selvit-telykeskuksen analysoitavaksi. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämi-sestä 444/2017, 3 luku 4 §, 4 luku 1 §; HE 228/2016 vp, s. 111.)

Maksuliikenteessä havaittu poikkeama ei välttämättä osoita heti, liittyykö havainto ra-hanpesuun vai pakotteiden rikkomiseen. Tämän vuoksi pankilla tulee olla selkeät sisäiset menettelytavat havaintojen käsittelemiseksi. Menettelytapojen avulla pankki arvioi, edellyttääkö havainto sisäistä selvittämistä vai ilmoitetaanko asiasta rahanpesun selvit-telykeskukselle. Näin ilmoitusvelvollisuuden arviointi kytkeytyy pankin maksuliikenteen valvontaan ja havaintojen käsittelyyn.

Rahanpesulain mukaan ilmoitusvelvollisen on tehtävä ilmoitus rahanpesun selvittelykes-kukselle viipymättä sen jälkeen, kun se on täyttänyt selonottovelvollisuutensa ja havain-nut epäilyttävän liiketoimen. Ilmoitusvelvollisuus ei riipu siitä, onko asiakassuhde perus-tettu tai onko liiketoimi toteutettu. Ilmoitus on tehtävä myös silloin, kun liiketoimi on keskeytetty tai siitä on kieltäydytty. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estä-misestä 444/2017, 4 luku 1 §.) Pankin maksuliikenteen kannalta tämä merkitsee, että ilmoitusvelvollisuus voi tulla arvioitavaksi jo ennen maksun toteuttamista. Pankki ei voi jättää ilmoitusta tekemättä vain sillä perusteella, että maksu on keskeytetty tai liiketoi-mesta on kieltäydytty.

Ilmoituksessa on oltava tarvittavat tuntemistiedot asiakkaasta ja tiedot liiketoimen laa-dusta. Lisäksi ilmoituksen tulee sisältää tiedot liiketoimeen sisältyvien varojen tai muun omaisuuden määrästä sekä alkuperästä tai kohteesta. Ilmoituksesta on myös käytävä ilmi,

miksi liiketoimi on arvioitu epäilyttäväksi ja onko se suoritettu, keskeytetty vai onko siitä kieltäydytty. Ilmoituksen tekemistä tai siihen liittyvää selvittelyä ei saa paljastaa sille, johon epäily kohdistuu. Salassapitovelvollisuus on pankin toiminnassa olennainen, koska ilmoituksen paljastaminen voisi vaikeuttaa asian selvittämistä. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 4 luku 2 §, 4 §.)

Rahanpesun selvittelykeskuksen määräyksen mukaan ilmoitukset tehdään lähtökohtaisesti selvittelykeskuksen ilmoitussovelluksen kautta. Määräyksessä korostetaan, että ilmoituksen oikea tekninen muoto on välttämätön selvittelykeskuksen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Puutteellinen tai virheellinen ilmoitus voidaan hylätä, jos siitä puuttuu vaadittuja tietoja tai ilmoituksen muoto on virheellinen. (Poliisi, 2025, s. 3–5.) Pankin kannalta tämä merkitsee, että ilmoitusprosessin on oltava sisäisesti selkeä ja riittävän huolellisesti ohjeistettu. Huolellisesti laadittu ilmoitus tukee sitä, että maksuliikenteessä havaittu epäily voidaan käsitellä selvittelykeskuksessa asianmukaisesti.

Epäilyttävää liiketoimea koskeva ilmoitus voi tulla ajankohtaiseksi myös pakotteisiin liittyvän havainnon perusteella. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa maksutapahtuma tai asiakassuhde viittaa pakotesääntelyn rikkomiseen tai kiertämiseen. Finanssivalvonnan mukaan valvottavan suositellaan tekevän ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle, jos liiketoimeen liittyy viitteitä pakotesääntelyn tai kansallisten jäädyttämispäätösten rikkomisesta. Sama koskee tilanteita, joissa liiketoimeen liittyy viitteitä pakotesääntelyn tai kansallisten jäädyttämispäätösten kiertämisestä. (Finanssivalvonta, 2023, s. 46.)

Pankin näkökulmasta pakotehavainto voi johtaa samanaikaisesti useaan arviointiin. Maksun toteuttamista on tarkasteltava pakotesääntelyn perusteella, mutta samalla pankin on otettava huomioon rahanpesulain mukainen ilmoitusvelvollisuus. Tällöin pakotesääntelyn noudattaminen ja rahanpesulain mukaiset ilmoitusvelvoitteet voivat kohdata samassa maksuliikenteen tilanteessa. Käytännössä pankin on arvioitava samalla maksun sallittavuutta ja edellyttääkö havainto ilmoituksen tekemistä.

Pakotehälytysten käsittelyssä korostuu pankin oma arviointiprosessi. Kaikki hälytykset eivät automaattisesti tarkoita, että kyseessä olisi pakotteiden rikkominen tai epäilyttävä liiketoimi. Pankin on kuitenkin tutkittava hälytys ja arvioitava, onko osuma aiheeton vai edellyttääkö se jatkotoimia. Finanssivalvonnan mukaan pakotehälytysten käsittelyn prosessi sekä hälytyksiä tutkivien työntekijöiden roolit, vastuut ja velvoitteet on kuvattava menettelytavoissa ja tarvittaessa niitä täydentävissä toimintaohjeissa. Finanssivalvonta suosittaa myös, että neljän silmän periaatetta käytettäessä tehdyt tarkistukset ja niihin osallistuneet henkilöt dokumentoidaan kirjallisesti. (Finanssivalvonta, 2023, s. 40–41.) Tämä on tärkeää myös ilmoitusvelvollisuuden kannalta, koska hälytyksen käsittely voi johtaa ilmoitusvelvollisuuden arviointiin.

Rahanpesun selvittelykeskuksella on keskeinen rooli epäilyttävien liiketoimien käsittelyssä. Sen tehtävänä on vastaanottaa ja analysoida rahanpesulain mukaisia ilmoituksia sekä tehdä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Lisäksi selvittelykeskus tekee yhteistyötä ilmoitusvelvollisten kanssa sekä osallistuu tietojen vaihtoon ulkomaisten viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen välillä. (Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta 445/2017, 2 §.) Pankin velvollisuus ei pääty ilmoituksen tekemiseen, vaan sen on annettava selvittelykeskukselle kaikki epäilyn selvittämisen kannalta välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Lisäksi pankin on vastattava selvittelykeskuksen tietopyyntöihin sen asettamassa kohtuullisessa määräajassa. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 4 luku 1 §.) Näin pankin ja viranomaisten välinen yhteistyö voi jatkua myös ilmoituksen tekemisen jälkeen.

Rahanpesun selvittelykeskuksella on myös toimivalta määrätä liiketoimi keskeytettäväksi enintään kymmenen arkipäivän ajaksi. Määräys voidaan antaa vain, jos keskeytys on välttämätön asian selvittämiseksi. Tarkoituksena on estää, paljastaa tai selvittää rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen liittyvä asia ja tarvittaessa saattaa se tutkintaan. Viranomaisen määräys rajoittaa pankin mahdollisuutta toteuttaa liiketoimi määräyksen voimassaolon aikana. (Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta 445/2017, 6 §.)

Ilmoitusvelvollisuudet ja viranomaisyhteistyö täydentävät maksuliikenteen valvontaa tilanteissa, joissa pankin tekemä havainto ei selviä pelkällä maksun estämisellä tai keskeyttämisellä. Pankin on pystyttävä selvittämään havainto, arvioimaan ilmoitusvelvollisuuden edellytykset ja toimittamaan tarvittavat tiedot rahanpesun selvittelykeskukselle. Pakotekontekstissa tämä korostuu erityisesti silloin, kun liiketoimeen liittyy viitteitä pakotesäntelyn rikkomisesta tai kiertämisestä. Näin pakotteet vaikuttavat pankkien maksuliikenteeseen myös viranomaisyhteistyön ja ilmoitusmenettelyn kautta.

## 5 Oikeudellinen vastuu ja riskit

### 5.1 Pakotteiden rikkomisen oikeudelliset seuraamukset

Euroopan unionin pakoteasetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Tämän vuoksi EU:n pakoteasetukset velvoittavat myös suomalaisia pankkeja ilman erillistä kansallista voimaansaattamista. Kansallinen sääntely täydentää tätä kokonaisuutta erityisesti toimivaltaisten viranomaisten, täytäntöönpanon ja seuraamusten osalta. Suomessa pakotteiden täytäntöönpano perustuu pakotelakiin. Pakotelain mukaan SEUT 215 artiklan nojalla annettujen EU:n pakoteasetusten rikkomisesta ja sen yrittämisestä säädetään rikoslain 46 luvun 3 a–3 d §:ssä. (SEUT 288 art.; Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä 659/1967, 4 §.) Pankkien näkökulmasta seuraamusjärjestelmä rakentuu siten kahdesta tasosta. EU:n pakoteasetukset sisältävät aineelliset kiellot sekä velvoitteet ja kansallinen rikosoikeus määrittää pakotteen rikkomisesta aiheutuvat rangaistukset.

Pakotteiden rikosoikeudellista sääntelyä uudistettiin Suomessa vuonna 2025 pakoteriksidirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista koskevat rikokset ja seuraamukset määritellään jäsenvaltioissa yhteisten vähimmäissääntöjen mukaisesti. Direktiivissä korostetaan myös tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia. (Direktiivi (EU) 2024/1226, s. 1–2; HE 202/2024 vp, s. 1, 4.) Tämän seurauksena rikoslakiin lisättiin erilliset säännökset pakoterikoksesta, törkeästä pakoterikoksesta, tuottamuksellisesta pakoterikoksesta ja pakoterikkomuksesta. Samalla säännöstelyrikosta koskevia säännöksiä muutettiin niin, etteivät ne enää koske EU:n pakoteasetusten rikkomista. (Rikoslaki 39/1889, 46 luku 3 a–3 d §; HE 202/2024 vp, s. 1.) Muutoksen myötä pakotteiden noudattamisen merkitys rikosoikeudellisen vastuun kannalta korostuu. Pankkien näkökulmasta tämä merkitsee, että pakotteiden noudattamatta jättäminen voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Rikoslain mukaan pakoterikoksesta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Pakoterikoksen tunnusmerkistö kattaa useita erilaisia tekotapoja. Pankkien toiminnan kannalta olennaisia tekotapoja ovat erityisesti varojen tai taloudellisten resurssien asettaminen pakotteiden kohteena olevan tahon saataville, jäädyttämisen laiminlyönti, liiketoiminnan jatkaminen sekä rahoituksen tai rahoitusavun tarjoaminen. Törkeästä pakoterikoksesta voidaan tuomita vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään viisi vuotta, jos teko täyttää rikoslaissa säädetyt ankaroittamisperusteet ja on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Vähäisemmät teot sekä tietyt ilmoittamis-, tiedonanto- ja raportointivelvollisuuksien rikkomiset voivat tulla arvioitaviksi pakoterikkomuksena, josta seuraamuksena on sakko. (Rikoslaki 39/1889, 46 luku 3 a §, 3 b §, 3 d §.)

Pankin toiminnassa pakoterikoksen riski voi konkretisoitua erityisesti maksuliikenteen ja asiakassuhteen hoitamisen yhteydessä. Neuvoston asetuksen (EU) N:o 269/2014 2 artikla edellyttää pakotelistattujen tahojen varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä. Sama artikla kieltää varojen ja taloudellisten resurssien asettamisen tällaisten tahojen saataville suoraan tai välillisesti. (Neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014, 2 art.) Pankin kannalta rikosoikeudellinen riski voi syntyä erityisesti silloin, jos se toteuttaa maksun tai muun liiketoimen, joka olisi tullut estää pakotesäätelyn perusteella. Tällöin kyse voi olla varojen asettamisesta pakotteiden kohteena olevan tahon saataville tai jäädyttämismelvoitteen laiminlyönnistä. (Rikoslaki 39/1889, 46 luku 3 a §.)

Pakoterikos voi liittyä myös tilanteisiin, joissa jäädytettäväksi määrättyjen varojen lopullista omistajaa tai edunsaajaa pyritään salaamaan. Rikoslain 46 luvun 3 a §:n 2 momentin mukaan pakoterikoksesta voidaan tuomita myös silloin, kun jäädytettäväksi määrättyjä varoja tai taloudellisia resursseja käytetään, siirretään tai luovutetaan niiden peittämiseksi. Säännös koskee myös väärin tai harhaanjohtavien tietojen antamista, jos tarkoituksena on salata pakotelistatun tahon asema jäädytettäväksi määrätyn omaisuuden lopullisena omistajana tai edunsaajana. (Rikoslaki 39/1889, 46 luku 3 a §.) Pankin kannalta pakoterikos ei siten rajoitu maksun toteuttamiseen, vaan se voi liittyä myös varojen peittelyyn.

Pakotteiden rikkomiseen liittyvä vastuu voi kohdistua luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöihin. Rikoslain mukaan pakoterikokseen, törkeään pakoterikokseen ja tuottamukselliseen pakoterikokseen sovelletaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta. Pankki voidaan tuomita yhteisöosakkoon, jos pakoterikos on tehty pankin toiminnassa ja oikeushenkilön rangaistusvastuun edellytykset täyttyvät. Oikeushenkilön vastuu voi perustua esimerkiksi siihen, että pankin johtoon kuuluva henkilö on ollut osallinen rikokseen tai sallinut sen tekemisen. Vastuu voi syntyä myös silloin, jos pankin toiminnassa ei ole noudatettu vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta rikoksen ehkäisemiseksi. (Rikoslaki 39/1889, 9 luku 1–3 §, 46 luku 13 §.) Pankin kannalta tämä korostaa johdon vastuuta sekä toimivien compliance- ja valvontamenettelyjen merkitystä. Pakotteiden noudattaminen ei siten ole vain yksittäisen työntekijän vastuulla, vaan laiminlyöntiä voidaan arvioida myös pankin organisaation toiminnan perusteella.

Vuoden 2025 pakoterikossääntelyä koskeva rikoslain uudistus lisäsi oikeushenkilön rangaistusvastuun merkitystä erityisesti yhteisöosakon enimmäismäärän korottamisen vuoksi. Pakoterikoksen, törkeän pakoterikoksen ja tuottamuksellisen pakoterikoksen osalta yhteisöosakon ylin rahamäärä on rikoslain mukaan viisi prosenttia oikeushenkilön liikevaihdosta, kuitenkin vähintään 850 000 euroa ja enintään 40 miljoonaa euroa. Tämä poikkeaa rikoslain 9 luvun yleisestä yhteisöosakon enimmäismäärästä. (Rikoslaki 39/1889, 9 luku 5 §, 46 luku 13 § 2 mom.) Pankkien näkökulmasta tämä merkitsee, että pakoterikoksiin liittyvä oikeudellinen vastuu voi johtaa myös taloudellisesti huomattavaan seuraamukseen. Yhteisöosakon korotettu enimmäismäärä korostaa pakotteiden noudattamisen merkitystä pankin oikeudellisessa riskienhallinnassa.

Rikosoikeudellisten seuraamusten lisäksi pankin toimintaan voi kohdistua hallinnollisia seuraamuksia. Tämä voi tulla kyseeseen, jos pankki laiminlyö rahanpesulain 3 luvun 16 §:ssä tarkoitettut vaatimukset pakotesääntelyn noudattamista koskevista toimintaperiaatteista, menettelytavoista tai sisäisestä valvonnasta. Rahanpesulain mukaan tällainen

laiminlyönti voi johtaa rikemaksuun. Jos laiminlyönti on vakava, toistuva tai järjestelmällinen, seuraamuksena voi olla seuraamusmaksu. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 16 §, 8 luku 1 §, 3 §.) Hallinnollinen seuraamus voi tulla kyseeseen, jos pankin pakotteita koskevat menettelytavat ja sisäinen valvonta ovat puutteellisia. Tällöin tarkastellaan, miten pankki on järjestänyt pakotteiden noudattamisen käytännössä.

Pakotteiden rikkomisen seuraamukset eivät pankin näkökulmasta liity vain yksittäiseen virheellisesti toteutettuun maksuun. Vastuu voi syntyä myös siitä, että varoja asetetaan pakotteiden kohteena olevan tahon saataville tai jäädyttämisvelvoite jää täyttämättä. Oikeushenkilön rangaistusvastuu laajentaa tarkastelun yksittäisestä työntekijästä pankin omaan toimintaan ja valvontaan. Hallinnollisten seuraamusten osalta merkitystä on myös sillä, miten pankki on järjestänyt pakotteita koskevat menettelytavat ja sisäisen valvonnan. Näin pakotteiden puutteellinen noudattaminen voi muodostaa pankille rikosoikeudellisen ja hallinnollisen vastuuriskin.

## **5.2 Rahanpesulainsäädännön rikkominen pakotekontekstissa**

Rahanpesulainsäädännön rikkominen pakotekontekstissa liittyy tilanteisiin, joissa pankin asiakastunteminen, jatkuva seuranta tai sisäinen valvonta ei ole sääntelyn edellyttämällä tasolla. Pakotesääntely ja rahanpesulainsäädäntö ovat erillisiä sääntelykokonaisuuksia, mutta pankkien toiminnassa ne kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Rahanpesulainsäädäntö ohjaa pankkeja arvioimaan asiakkaita, liiketoimia ja maksuliikennettä. Pakotesääntelyn näkökulmasta näillä tiedoilla on merkitystä erityisesti silloin, kun pankin on tunnistettava pakotteiden kohteena olevia tahoja tai estettävä kielletty liiketoimi. Tämän vuoksi rahanpesulainsäädännön velvoitteiden laiminlyönti voi pakotekontekstissa lisätä riskiä. Pakotteiden kohteena oleva taho voi jäädä tunnistamatta tai kielletty liiketoimi voi toteutua pankin kautta.

Pakotekontekstissa on ensin arvioitava, onko pankki toteuttanut asiakkaan tuntemista koskevat velvoitteet riittävällä tavalla. Jos pankki ei pysty toteuttamaan laissa säädettyjä

asiakkaan tuntemista koskevia toimia, se ei saa perustaa asiakassuhdetta, suorittaa liike-toimea tai ylläpitää liikesuhdetta. Luottolaitoksen osalta kiello ulottuu myös maksutapahtuman toteuttamiseen maksutilin kautta. Velvoitteiden merkitys korostuu pakotekontekstissa, koska puutteelliset asiakastiedot voivat estää pankkia tunnistamasta pakotteiden kannalta merkityksellisiä henkilöitä, yhteisöjä ja liiketoimia. Tällöin puutteet voivat osoittaa, ettei pankki ole täyttänyt valvontavelvoitteitaan riittäväällä tavalla. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 1 §, 3 §, 4 §.)

Pakotteiden näkökulmasta keskeinen säännös on rahanpesulain 3 luvun 16 §. Säännös edellyttää, että ilmoitusvelvollisella on asiakkaan tuntemiseen liittyvät toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta, joiden avulla pakotesäätelyistä ja jäädyttämissä päätöksistä johtuvat velvoitteet voidaan ottaa huomioon käytännössä. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 16 §.) HE 323/2022 vp:n mukaan säätelyä oli tarpeen täsmentää, koska aikaisempi muotoilu keskittyi liian kapeasti siihen, ettei asiakas ole varojen jäädyttämisen kohteena. Pakotevelvoitteet voivat kuitenkin koskea myös liiketoimen muita osapuolia ja sektoripakotteita. Jos pankin menettelytavat ovat tältä osin puutteelliset, kyse voi olla myös rahanpesulain mukaisen velvoitteen laiminlyönnistä. (HE 323/2022 vp, s. 3–5.)

Pakotekontekstissa rahanpesulainsäädännön rikkominen voi ilmetä myös siinä, ettei pankki selvitä asiakkaan tosiasiallista edunsaajaa riittävän tarkasti. Rahanpesulaki edellyttää, että ilmoitusvelvollinen tunnistaa tosiasiallisen edunsaajan ja ylläpitää tätä koskevia riittäviä, tarkkoja ja ajantasaisia tietoja. Tosiasiallisen edunsaajan asema voi perustua suoraan tai välilliseen omistukseen, äänivaltaan tai muuhun tosiasialliseen määräysvaltaan. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 1 luku 5 §, 3 luku 6 §.) Pakotteiden kannalta merkityksellinen yhteys voi jäädä havaitsematta, jos pankki ei selvitä asiakkaan omistus- ja määräysvaltasuhteita riittävän hyvin. Tällöin voidaan joutua arvioimaan, onko pankki laiminlyönyt asiakkaan tuntemista koskevat velvoitteensa.

Rahanpesulainsäädännön rikkominen voi liittyä myös siihen, ettei pankki reagoi maksuliikenteessä havaittuihin poikkeamiin. Rahanpesulain mukaisessa jatkuvassa seurannassa pankin on arvioitava, vastaako asiakkaan toiminta niitä tietoja, joita pankilla on asiakkaasta ja tämän liiketoiminnasta. Pankin on kiinnitettävä erityistä huomiota epätavallisiin liiketoimiin sekä liiketoimiin, joille ei ole selvää taloudellista perustetta. Jos havainto antaa aiheen epäillä pakotteiden kiertämistä, pankin on arvioitava myös epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemistä. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 4 §, 4 luku 1 §.) Jos pankki jättää poikkeaman selvittämättä, kyse voi olla jatkuvan seurannan tai ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä.

Rahanpesulain mukainen ilmoitusvelvollisuus voi tulla arvioitavaksi myös pakotteisiin liittyvissä havainnoissa. Kun pankki on täyttänyt selonottovelvollisuutensa ja pitää liiketoimea epäilyttävänä, sen on ilmoitettava asiasta rahanpesun selvittelykeskukselle. Ilmoituksen tekemistä on arvioitava myös silloin, kun liiketoimen peruste tai varojen alkuperä jää epäselväksi. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 4 luku 1 §; HE 228/2016 vp, s. 111.) Finanssivalvonnan ohjeissa pakotteisiin liittyvä selonotto kohdistuu esimerkiksi liiketoimen osapuoliin, tuotteisiin, maantieteellisiin alueisiin ja mahdollisiin kiertämisviitteisiin. Ohjeissa korostuu myös se, että asiakkaalta voidaan tarvittaessa pyytää kirjallisia selvityksiä pakotteisiin liittyvien epäilyjen arvioimiseksi. Jos pankki jättää tällaisen tilanteen selvittämättä, kyse voi olla myös ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä. (Finanssivalvonta, 2023, s. 28–29.)

Edellä käsitellyt puutteet voivat johtaa myös rahanpesulain mukaiseen hallinnolliseen seuraamukseen. Seuraamus ei tällöin perustu suoraan pakoteasetuksen rikkomiseen, vaan siihen, että pankki on laiminlyönyt rahanpesulaissa säädettyjä velvoitteitaan. Näitä voivat olla esimerkiksi puutteet asiakkaan tuntemisessa, tosiasiallisen edunsaajan tunnistamisessa, jatkuvassa seurannassa tai ilmoitusvelvollisuuden täyttämässä. Sama koskee puutteita rahanpesulain 3 luvun 16 §:ssä tarkoitetuissa pakotteisiin liittyvissä toimintaperiaatteissa, menettelytavoissa ja sisäisessä valvonnassa. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 16 §, 8 luku 1 §, 3 §.) HE 323/2022

vp:n mukaan ilmoitusvelvollisen on pystyttävä esittämään valvojalleen, miten asiakkaan tunteminen on järjestetty pakotesäätelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseksi. Esityksen mukaan velvoitteen laiminlyönnistä tai rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollisia seuraamuksia. (HE 323/2022 vp, s. 5–6.)

Finanssivalvonnan vuoden 2026 teema-arvio kertoo, miksi pakotteita koskevien menettelytapojen toimivuudella on merkitystä myös rahanpesulain näkökulmasta. Teema-arviossa pakotemonitorointi nähdään yhtenä keskeisenä keinona, jolla valvottava voi tunnistaa pakotteiden kohteena olevia tahoja asiakaskannastaan ja maksuliikenteestään. Arviossa pakotemonitorointi liitetään rahanpesulain 3 luvun 16 §:ään, jossa pakotevelvoitteiden noudattaminen on osa asiakkaan tuntemiseen liittyviä menettelyjä ja valvontaa. Teema-arvion perusteella pakoteluetteloiden ajantasaisuus, järjestelmien testaaminen ja riittävät resurssit ovat olennaisia järjestelmien toimivuuden kannalta. Jos näissä on puutteita, pankin kyky havaita pakotteiden kohteena olevia tahoja voi heikentyä. Tällaiset puutteet voivat vaikuttaa siihen, pidetäänkö pankin menettelytapoja ja sisäistä valvontaa rahanpesulain 3 luvun 16 §:n kannalta riittävinä. (Finanssivalvonta, 2026, s. 2, 4–5.)

Rahanpesulaki ja pakotesäätely ohjaavat pankin toimintaa eri lähtökohdista. Rahanpesulaissa korostuvat riskiarvio, toimintaperiaatteet, menettelytavat ja valvonta. Pakotesäätelyssä pankin liikkumavara on rajallinen silloin, kun varojen jäädyttämistä tai varojen saataville asettamista koskeva kielto soveltuu. Pankki ei voi tällöin toteuttaa maksua tai muuta liiketoimea vain siksi, että asiakas on muuten arvioitu vähäriskiseksi. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 2 luku 3 §; Neuvoston asetetus (EU) N:o 269/2014, 2 art.) Rahanpesulain 3 luvun 16 § kuitenkin osoittaa, että pakotteiden noudattaminen liittyy myös asiakkaan tuntemiseen. Se edellyttää toimivia menettelytapoja ja sisäistä valvontaa jo ennen yksittäisen maksun käsittelyä. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 16 §.)

Pankin rahanpesulakiin perustuvat velvoitteet on erotettava varsinaisesta rikosoikeudellisesta rahanpesuvastuusta. Hyttisen mukaan rahanpesussa on rikosoikeudellisesti kyse ennen kaikkea rikoshyödyn alkuperän peittämisestä tai häivyttämisestä. Rahanpesurikoksen arviointi ei tämän vuoksi perustu pelkkään epäilyttävään liiketoimeen tai puutteelliseen asiakkaan tuntemiseen. Arvioinnissa on lisäksi merkitystä sillä, onko omaisuus peräisin aikaisemmasta rikoksesta ja täytyvätkö rahanpesurikoksen muut vastuun edellytykset. Suomessa rahanpesun esirikoskäsitelmä on laaja, koska rikoshyöty voi olla peräisin lähtökohtaisesti mistä tahansa taloudellista hyötyä tuottavasta rikoksesta. (Hyttinen, 2021, s. 218–223.) Tämän vuoksi pankin rahanpesulain mukaisen selonotto- ja ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä ei voida samaistaa rahanpesurikokseen ilman erillistä rikosoikeudellista arviointia.

Rahanpesulainsäädännön merkitys pakotekontekstissa näkyy erityisesti pankin velvollisuudessa tuntea asiakkaansa ja seurata asiakassuhdetta. Jos pankilla ei ole riittäviä tietoja asiakkaasta, edunsaajista tai liiketoimen tarkoituksesta, pakoteriskiä voi olla vaikea havaita ajoissa. Sama koskee tilanteita, joissa pakotehälytyksiä tai poikkeavia maksutapahtumia ei selvitetä asianmukaisesti. Tällaiset puutteet voivat johtaa siihen, että pankin menettelytapoja ja sisäistä valvontaa arvioidaan rahanpesulain näkökulmasta kriittisesti. Näin rahanpesulainsäädäntö täydentää pakotesäätelyä, vaikka varsinaiset pakotekiellot ja velvoitteet perustuvat EU:n pakoteasetuksiin.

### **5.3 Compliance-riskit ja vastuun määräytyminen**

Compliance-riski voi pankkitoiminnassa syntyä tilanteissa, joissa pankki ei noudata siihen soveltuvaa sääntelyä, viranomaisohjeita tai omia sisäisiä menettelytapojaan. Pakotekontekstissa riski ei rajoitu yksittäiseen virheeseen asiakkaan tarkastamisessa tai maksun käsittelyssä. Compliance-riski voi syntyä myös, kun pankin toimintaperiaatteet, vastuunjako, koulutus tai sisäinen valvonta eivät vastaa pankin toimintaan liittyviä pakoteriskejä. (Finanssivalvonta, 2023, s. 7, 12–13.) Rahanpesulain mukaan ilmoitusvelvollisen on järjestettävä asiakkaan tuntemiseen liittyvät toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta niin, että pakotesäätelystä ja kansallisista jäädyttämispäätöksistä johtuvat

velvoitteet voidaan täyttää. Lisäksi ilmoitusvelvollisen on huolehdittava työntekijöiden koulutuksesta ja laadittava toimintaohjeet lain sekä sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen varmistamiseksi. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 16 §, 9 luku 1 §.)

Pankin compliance-riskin hallinta liittyy läheisesti sisäiseen valvontaan ja organisaation vastuunjakoon. Finanssivalvonnan mukaan pakotteisiin liittyvä sisäinen valvonta edellyttää, että organisaatiossa on määritelty selkeästi ne roolit ja vastuut, joiden avulla pakotesäätelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten noudattaminen varmistetaan. Roolit ja vastuut on lisäksi suositeltavaa kuvata kirjallisesti esimerkiksi ajantasaisessa organisaatiokaaviossa. Finanssivalvonnan mukaan valvottavan johdosta on nimettävä henkilö, joka vastaa pakotteiden noudattamisen valvonnasta. Nimetyllä henkilöllä on oltava tehtävään nähden riittävä asiantuntemus, osaaminen ja toimivalta. (Finanssivalvonta, 2023, s. 13.)

Finanssivalvonta jäsentää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa kolmen puolustuslinjan mallin avulla. Ensimmäisen puolustuslinjan muodostavat liiketoimintayksiköt, joiden tehtävänä on tunnistaa, arvioida, hallita ja raportoida omaan toimintaansa liittyviä riskejä. Toiseen puolustuslinjaan kuuluvat riskienhallinta ja compliance-toiminto. Kolmas puolustuslinja on sisäinen tarkastus, jonka tehtävänä on arvioida riippumattomasti sisäisen valvonnan toimivuutta. Finanssivalvonnan mukaan myös EBA:n hallintoa ja ohjausta koskevat ohjeet perustuvat kolmen puolustuslinjan malliin. (Finanssivalvonta, 2023, s. 13–14.)

Pakotekontekstissa puolustuslinjamallin merkitys näkyy erityisesti siinä, että myös valvonnan toimivuutta on arvioitava. Finanssivalvonnan mukaan pankilla tulisi olla menettelytavat, joiden avulla pakotteisiin liittyvää sisäistä valvontaa arvioidaan säännöllisesti. Arvioinnissa on tarkasteltava, vastaavatko pakotteita koskevat toimintaperiaatteet ja sisäiset ohjeet pankin tunnistamia riskejä. Lisäksi arvioinnin tulee kohdistua siihen, miten hyvin nämä ohjeet toteutuvat käytännössä. Samalla on arvioitava toisen puolustuslinjan

valvontaa sekä pakotteita koskevan koulutuksen kattavuutta ja tehokkuutta. (Finanssivalvonta, 2023, s. 15.)

Johdon vastuu korostuu siinä, miten pakotteiden noudattamista koskevat menettelyt on järjestetty ja miten niiden toimivuutta seurataan. Finanssivalvonnan mukaan pakotteiden noudattamista koskevat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta kuuluvat johdon hyväksyttäviksi. Johdon on myös varmistettava, että pakoteriskien hallintaan sekä pakotesäätelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten noudattamiseen on riittävät resurssit. Lisäksi johdolle on raportoitava säännöllisesti pakoteriskien hallinnan haavoittuvuuksista ja puutteista sekä kehittämistoimien edistymisestä. (Finanssivalvonta, 2023, s. 15–16.) Tällä on merkitystä vastuun määräytymisessä, koska arviointi ei kohdistu vain yksittäisen työntekijän ratkaisuun. Tällöin on tarkasteltava, onko johto huolehtinut sille asetetuista velvollisuuksista.

Compliance-riskin kannalta keskeistä on myös se, ovatko pankin sisäiset ohjeet käytännössä toimivia. Finanssivalvonnan mukaan valvottavalla tulee olla pakotesäätelyä koskevat kirjalliset toimintaperiaatteet, niitä täydentävät menettelytavat ja yksityiskohtaiset käytännön toimintaohjeet. Näissä on kuvattava muun muassa pakoteriskien hallintaan liittyvät roolit ja vastuut. Toimintaperiaatteiden ja ohjeiden ajantasaisuus on tarkistettava säännöllisesti ja vähintään kerran vuodessa. Työntekijöille annettavan koulutuksen on oltava riittävän yksityiskohtaista, ajantasaista ja tehtävien mukaista. (Finanssivalvonta, 2023, s. 16–18.) Jos pankki ei tuo näitä ohjeita osaksi päivittäistä asiakastyötä ja maksuliikenteen käsittelyä, pakotteiden noudattaminen voi jäädä muodolliseksi järjestelyksi.

Pakotemonitorointi konkretisoi compliance-riskin erityisesti järjestelmien ja resurssien näkökulmasta. Finanssivalvonnan vuoden 2026 teema-arvio korostaa pakotemonitoroinnin merkitystä keinona, jolla valvottavat voivat tunnistaa pakotteiden kohteena olevia tahoja ja varmistaa pakotesäätelyn noudattamisen. Arviossa tarkasteltiin luottolaitosten ja maksupalveluntarjoajien käyttämien järjestelmien toimivuutta ja osumatarkkuutta.

Tulosten mukaan järjestelmät havaitsivat pääosin hyvin nimet, jotka vastasivat täsmälleen pakoteluetteloissa olevaa kirjoitusasua. Kun testiaineistossa käytettiin muunneltuja nimiä, useiden valvottavien järjestelmien osumatarkkuus jäi selvästi heikommaksi. (Finanssivalvonta, 2026, s. 2–3.) Tämä on compliance-riskin kannalta olennainen havainto, koska puutteellinen nimien tunnistaminen voi mahdollistaa pakotemonitoroinnin kiertämisen kirjoitusasua muuttamalla.

Teema-arvion mukaan compliance-riski voi liittyä myös pakoteluetteloiden päivittämiseen, järjestelmien ylläpitoon ja ulkoistettujen palvelujen valvontaan. Finanssivalvonta korostaa pakoteluetteloiden ajantasaisuutta, järjestelmien säännöllistä testaamista ja riittäviä resursseja pakotehälytysten käsittelyyn. Lisäksi Finanssivalvonta muistuttaa, että ulkoistaminen ei poista valvottavan vastuuta järjestelmien toimivuudesta. (Finanssivalvonta, 2026, s. 3–5.) Vastuun määräytymisen kannalta tämä tarkoittaa, että pankin on valvottava myös ulkoistettujen järjestelmien toimivuutta osana compliance-riskien hallintaa.

Hallinnollinen vastuu voi tulla kyseeseen, jos pankki laiminlyö rahanpesulaissa säädetyn velvollisuuden ottaa pakotesäätely ja jäädyttämispäätökset huomioon asiakkaan tuntemisessa. Rikemaksu voidaan määrätä, jos ilmoitusvelvollinen tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö pakotesäätelyn noudattamista koskevan velvoitteen. Sama koskee työntekijöiden koulutusta ja toimintaohjeita koskevia velvoitteita. Lisäksi kyseeseen voi tulla seuraamusmaksu, jos laiminlyönti on vakava, toistuva tai järjestelmällinen. Luotto- tai rahoituslaitoksen seuraamusmaksun määrä perustuu kokonaisarviointiin. Arvioinnissa tarkastellaan esimerkiksi menettelyn laatua, laajuutta ja kestoja sekä saavutettua hyötyä tai aiheutettua vahinkoa. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017, 3 luku 16 §, 8 luku 1 §, 3–4 §.)

Pakotteiden rikkomiseen voi liittyä myös rikosoikeudellinen vastuu. Tätä vastuuta on käsitelty tarkemmin luvussa 5.1, joten tässä yhteydessä huomio kohdistuu erityisesti rikos-

vastuun merkitykseen pankin compliance-riskien näkökulmasta. Rikoslaki sisältää säännökset pakoterikoksesta, törkeästä pakoterikoksesta, tuottamuksellisesta pakoterikoksesta ja pakoterikkomuksesta. (Rikoslaki 39/1889, 46 luku 3 a–3 d §.) Pakoterikossääntelyn EU-oikeudellisena taustana on direktiivi (EU) 2024/1226, jolla yhdenmukaistetaan pakotteiden rikkomista koskevien rikosten ja seuraamusten vähimmäistasoa (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1226, 1 art.). Hallituksen esityksessä direktiivin keskeiseksi tavoitteeksi kuvataan se, että pakotteiden rikkomisen rangaistavuus ja seuraamusten vähimmäistaso olisivat jäsenvaltioissa yhtenäisemmät (HE 202/2024 vp, s. 1). Pankin kannalta tämä tarkoittaa, että compliance-puutteet voivat lisätä myös rikosoikeudellisen vastuun riskiä.

Vastuun määräytymistä arvioitaessa olennaista on se, miten pankki on käytännössä järjestänyt pakotteiden noudattamisen osaksi asiakastuntemista, maksuliikenteen seuranta ja sisäistä valvontaa. Hallinnollisten seuraamusten arvioinnissa merkitystä on erityisesti sillä, ovatko pankin toimintaperiaatteet, menettelytavat, sisäinen valvonta ja koulutus olleet riittäviä. Rikosoikeudellisessa vastuussa arviointi kohdistuu siihen, täyttääkö pakotteiden vastainen teko tai laiminlyönti rikoslaissa säädetyn tunnusmerkistön. Oikeushenkilön vastuu tuo arviointiin mukaan myös pankin organisaation ja sen sisäiset menettelyt. Näin compliance-riskit eivät ole vain käytännön valvontaan liittyviä riskejä. Ne voivat vaikuttaa myös siihen, miten pankin oikeudellista vastuuta arvioidaan.

## 6 Johtopäätökset

Tämän tutkielman tavoitteena oli selvittää, miten Euroopan unionin Venäjään kohdistamat pakotteet vaikuttavat suomalaisten pankkien asiakastuntemisvelvollisuuteen ja maksuliikenteen valvontaan. Lisäksi tutkielmassa arvioitiin, millaisia oikeudellisia velvoitteita ja riskejä pakotesäätely aiheuttaa pankkien toiminnassa. Tutkimuksen perusteella pakotteet vaikuttavat pankkien toimintaan oikeudellisina velvoitteina ja käytännön valvontatyössä. Pankin toiminnassa pakotteiden merkitys ei rajoitu yksittäisiin tarkistuksiin. Ne vaikuttavat siihen, miten pankki toteuttaa asiakkaan tuntemista, valvoo maksuliikennettä ja järjestää sisäisen valvontansa.

Tutkimuksen perusteella EU:n Venäjään kohdistamat pakotteet ovat vahvistaneet pankkien asiakastuntemisvelvollisuuden merkitystä. Pankin on tunnettava asiakkaansa, jotta se voi tunnistaa pakotesäätelyn kannalta merkitykselliset henkilöt, yhteisöt ja rakenteet. Tämän vuoksi merkitystä on myös asiakkaan omistusrakenteella, edunsaajilla ja liiketoiminnan tarkoituksella. Näin asiakastunteminen antaa pankille perustan arvioida, voiko asiakkuus tai liiketoimi olla pakotesäätelyn vastainen.

Asiakastuntemisvelvollisuuden merkitys korostuu silloin, kun pakoteriski ei ilmene suoraan asiakkaan nimestä tai pakoteluettelomerkinnästä. Pankin on arvioitava myös tilanteita, joissa asiakas ei itse ole pakotelistalla, mutta asiakkaan taustalla voi olla pakotteiden kohteena oleva taho. Yhteys voi liittyä esimerkiksi omistukseen, määräysvaltaan tai muuhun tosiasialliseen vaikutusvaltaan. Pankin on siksi tarkasteltava asiakastietoja myös pakotteiden näkökulmasta. Muuten pankki ei voi arvioida luotettavasti, voiko asiakkuus tai liiketoimi hyödyttää pakotteiden kohteena olevaa taho.

Tutkimuksen perusteella tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen on keskeinen osa asiakastuntemista pakotteiden näkökulmasta. Rahanpesulain mukainen tosiasiallisen edunsaajan käsite ja pakotesäätelyssä tehtävä omistus- ja määräysvalta-arvio eivät ole täysin sama asia. Pakoteriski voi liittyä myös sellaiseen omistus- tai määräysvaltarakenteeseen, joka ei tule esiin pelkästään rahanpesulain edunsaajakäsitteen avulla. Pankin on tämän

vuoksi tarkasteltava asiakkaan taustaa sekä rahanpesulain että pakotesääntelyn näkökulmasta. Tosiassiallisen edunsaajan tunnistaminen liittyy näin suoraan siihen, miten pankki pystyy noudattamaan pakotteita käytännössä.

Riskiperusteinen arviointi tukee pakotteiden noudattamista, mutta se ei muuta pakotesääntelyn ehdotonta luonnetta. Rahanpesulainsäädännössä pankin toimenpiteet perustuvat asiakkaaseen ja liiketoimeen liittyvien riskien arviointiin. Pakotesääntelyssä pankin harkintavalta on kuitenkin rajallinen silloin, kun varojen jäädyttämistä tai varojen saataville asettamista koskeva kielto soveltuu. Pankki ei voi toteuttaa maksua tai muuta liiketoimea vain sillä perusteella, että asiakas on muuten arvioitu vähäriskiseksi. Riskiperusteinen arviointi auttaa pankkia tunnistamaan tilanteet, joissa pakotesääntelyä on tarkasteltava tarkemmin.

Pakoteriski voi liittyä asiakkaan taustaan, liiketoimen rakenteeseen, maksutapaan tai maantieteelliseen yhteyteen. Tämän vuoksi pankin arviointi ei voi perustua pelkkään pakoteluetteloiden tarkistamiseen. Epäselvyyttä voi syntyä esimerkiksi maksun tarkoituksesta, osapuolten rooleista tai varojen lopullisesta saajasta. Tällaisessa tilanteessa pankin on tarvittaessa hankittava lisätietoja ennen kuin se ratkaisee maksun sallittavuuden. Näin pankki voi arvioida, voidaanko maksu toteuttaa vai onko se estettävä tai keskeytettävä pakotesääntelyn vuoksi.

Maksuliikenteen valvonnassa pankin on arvioitava maksun sallittavuutta ennen sen toteuttamista. Arviointi ei aina rajoitu maksun osapuoliin, vaan se voi koskea myös maksun taustalla olevaa liiketoimea. Tämä korostuu EU:n Venäjään kohdistamissa pakotteissa, joissa henkilö- ja yhteisökohtaisia pakotteita sekä sektoripakotteita on arvioitava rinnakkain. Pankin on tämän vuoksi tunnistettava myös tilanteet, joissa maksu liittyy sektori-kohtaisesti rajoitettuun liiketoimeen. Näin maksu voi olla kielletty, vaikka maksun osapuoli ei olisi itse pakoteluettelossa.

Maksun estäminen ja keskeyttäminen eroavat pankin toiminnassa toisistaan. Pankin on estettävä maksu, jos sen toteuttaminen merkitsisi varojen tai taloudellisten resurssien asettamista pakotteiden kohteena olevan tahon saataville. Maksu voidaan puolestaan keskeyttää lisäselvitysten ajaksi silloin, kun maksun sallittavuutta ei voida arvioida heti. Tämä edellyttää selkeitä menettelytapoja ja riittävää osaamista maksuliikenteen käsittelyssä. Pankin on siksi erotettava selvästi kielletyt maksut niistä tilanteista, joissa ratkaisu edellyttää lisätietoja.

Pakotemonitorointi on keskeinen osa pankin maksuliikenteen valvontaa. Sen avulla pankki voi tunnistaa pakotteiden kohteena olevia tahoja asiakaskannastaan ja maksuliikenteestään. Pakotemonitoroinnin toimivuus edellyttää ajantasaisia pakoteluetteloita, laadukasta dataa, tarkoitukseen soveltuvia järjestelmiä ja osaavaa hälytysten käsittelyä. Pankin on lisäksi pystyttävä dokumentoimaan, miten pakotehälytys on arvioitu ja mihin tehty ratkaisu on perustunut. Näin pakotemonitorointi tukee pankin kykyä valvoa maksuliikennettä ja perustella tekemänsä ratkaisut.

Pakotemonitoroinnin merkitys ei rajoitu uusiin asiakkaisiin tai yksittäisiin maksuihin. Pakoteriski voi tulla esiin myös kesken asiakassuhteen, jos pakoteluetteloita päivitetään tai asiakkaan taustassa tapahtuu muutoksia. Pankin valvonnan on katettava uusien asiakkaiden lisäksi olemassa olevat asiakkaat. Tämän vuoksi pankin on seurattava asiakaskantaa, pakoteluetteloitten muutoksia ja maksuliikennettä samanaikaisesti. Pakotteiden noudattaminen on näin osa pankin jatkuvaa valvontaa eikä vain asiakassuhteen alkuvaiheessa tehtävä tarkistustoimi.

Pakotteisiin liittyvä havainto ei aina pääty maksun estämiseen tai keskeyttämiseen. Pankin on arvioitava, syntykö tilanteessa myös rahanpesulain mukainen ilmoitusvelvollisuus. Tämä tulee arvioitavaksi erityisesti silloin, kun maksuun tai asiakkaaseen liittyy viitteitä pakotteiden rikkomisesta tai kiertämisestä. Pankin tehtävänä ei ole arvioida, onko asiassa tapahtunut rikos. Sen tulee kuitenkin selvittää havainto ja arvioida, täyttyvätkö

edellytykset ilmoituksen tekemiselle rahanpesun selvittelykeskukselle. Ilmoituksen jälkeen pankin on tarvittaessa annettava selvittelykeskukselle lisätietoja epäilyn arvioimiseksi.

Rahanpesulainsäädäntö ja pakotesäätely ovat erillisiä sääntelykokonaisuuksia, mutta pankin toiminnassa ne kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Rahanpesulainsäädäntö ei ratkaise sitä, milloin varat on jäädytettävä tai milloin liiketoimi on pakotesäätelyn vuoksi kielletty. Se antaa kuitenkin pankille keinot asiakkaan tunnistamiseen, asiakassuhteen seuraamiseen ja poikkeavien liiketoimien selvittämiseen. Pakotekontekstissa näillä keinoilla on merkitystä, koska pakoteriski voi jäädä havaitsematta ilman riittäviä asiakastietoja ja jatkuvaa seurantaa. Näin rahanpesulainsäädäntö tukee pakotteiden noudattamista, vaikka varsinaiset pakotekiellot ja velvoitteet perustuvat EU:n pakoteasetuksiin.

Pakotteiden rikkominen voi johtaa rikosoikeudellisiin ja hallinnollisiin seuraamuksiin. EU:n pakoteasetukset määrittävät pankkia sitovat kiellot, mutta niiden rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset määräytyvät kansallisen sääntelyn perusteella. Pankin vastuu voi syntyä esimerkiksi silloin, kun varoja asetetaan pakotteiden kohteena olevan tahon saataville tai jäädyttämisvelvoite jää täyttämättä. Hallinnollisia seuraamuksia voidaan arvioida silloin, kun pankin menettelytavat, asiakastunteminen tai sisäinen valvonta eivät täytä rahanpesulain vaatimuksia. Pankin vastuun arviointi ei siten rajoitu pelkästään yksittäiseen maksutapahtumaan.

Compliance-riskin näkökulmasta pakotteiden noudattaminen koskee pankin koko organisaatiota. Pankin compliance-riski kasvaa, jos pakotteiden noudattaminen jää yksittäisten työntekijöiden varaan. Pankilla on oltava selkeät toimintaperiaatteet, toimiva vastuunjako, riittävä koulutus ja ajantasaiset valvontamenettelyt. Johdon vastuulla on huolehtia siitä, että menettelyille on riittävät resurssit ja että niiden toimivuutta seurataan. Jos menettelyt eivät toimi, vastuun arviointi voi kohdistua myös pankin omaan valvontaan ja toimintatapoihin.

Vastuun määräytymisessä on olennaista, miten pankki on järjestänyt pakotteiden noudattamisen käytännössä. Yksittäinen virhe voi olla merkityksellinen, mutta arviointi voi kohdistua myös pankin menettelytapojen riittävyteen. Tällöin tarkastellaan esimerkiksi asiakastuntemista, pakotemonitorointia, hälytysten käsittelyä, dokumentointia ja johdon valvontaa. Pankin on pystyttävä osoittamaan, että se on tunnistanut toimintaansa liittyvät pakoteriskit ja järjestänyt menettelynsä niiden hallitsemiseksi. Dokumentointi on tämän vuoksi tärkeä osa pankin vastuun arviointia.

Tutkimuksen perusteella EU:n Venäjään kohdistamat pakotteet ovat tehneet pankkien asiakastuntemisesta ja maksuliikenteen valvonnasta entistä vaativampaa. Pankin on sovitettava yhteen rahanpesulain mukainen riskiperusteinen lähestymistapa ja pakotesääntelyn ehdottomat kiellot. Tämä edellyttää oikeudellista arviointia ja toimivia käytännön menettelyjä. Pakotteiden noudattaminen kuuluu siten pankin jatkuvaan lakisääteiseen valvontaan. Suomalaisen pankkien on pystyttävä havaitsemaan pakoteriskit ajoissa ja estämään kielletyt liiketoimet ennen niiden toteutumista.

Tämän tutkielman rajaukset jättävät tilaa jatkotutkimukselle. Tutkielmassa EU:n Venäjään kohdistamia pakotteita on tarkasteltu oikeusdogmaattisesti voimassa olevan oikeuden näkökulmasta. Tarkastelu on rajattu pankkien asiakastuntemisvelvollisuuteen, maksuliikenteen valvontaan sekä näihin liittyviin oikeudellisiin velvoitteisiin ja riskeihin. Tutkimuksessa ei ole arvioitu pankkien sisäisiä toimintamalleja. Tarkastelu ei myöskään ulotu siihen, miten eri pankit käytännössä järjestävät pakotevelvoitteiden noudattamisen. Tämän vuoksi jatkotutkimuksessa olisi perusteltua tarkastella aihetta empiirisestä näkökulmasta esimerkiksi haastattelututkimuksen avulla.

Jatkotutkimuksessa voitaisiin selvittää, miten suomalaiset pankit toteuttavat käytännössä pakotemonitorointia, pakotehälytysten käsittelyä ja maksujen keskeyttämistä. Tällainen tutkimus täydentäisi tämän tutkielman näkökulmaa selvittämällä, miten tutkielmassa käsitellyt velvoitteet toteutetaan käytännössä pankkien toiminnassa. Lisäksi voi-

taisiin tarkastella, millaisilla menettelytavoilla pankit tunnistavat pakoteriskejä asiakas-suhteissa ja maksuliikenteessä. Samalla jatkotutkimuksessa voitaisiin arvioida pankkien dokumentaatiota, koska pankin tulee pystyä osoittamaan, mihin sen tekemät arviot ja ratkaisut perustuvat.

Toinen jatkotutkimuksen kannalta merkittävä aihe on pakotesäätelyn ja rahanpesulainsäädännön yhteensovittaminen pankkien käytännön toiminnassa. Rahanpesulainsäädäntö perustuu riskiperusteiseen arviointiin, kun taas pakotesäätely asettaa pankeille ehdottomia kieltoja ja välittömiä toimintavelvoitteita. Jatkotutkimuksessa voitaisiin tarkastella, miten nämä sääntelykokonaisuudet sovitetaan yhteen asiakastuntemisessä, tosiasiallisen edunsaajan tunnistamisessa ja maksuliikenteen valvonnassa. Samalla voitaisiin arvioida tilanteita, joissa asiakkaan tai maksun taustaa on selvitettävä samanaikaisesti rahanpesulainsäädännön ja pakotesäätelyn näkökulmasta.

Lisäksi erillisenä jatkotutkimusaiheena voitaisiin tarkastella Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1624 vaikutuksia pankkien pakotevelvoitteisiin. Asetus koskee rahoitusjärjestelmän käytön estämistä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen. Sitä sovelletaan pääosin vasta 10.7.2027 alkaen. Tässä tutkielmassa tarkastelu on kohdistunut voimassa olevaan sääntelyyn ja sen perusteella muodostuviin pankkien velvollisuuksiin. Uusi EU-sääntely olisi tämän vuoksi oma jatkotutkimusaiheensa. Jatkotutkimuksessa voitaisiin selvittää uuden sääntelyn vaikutuksia pankkien menettelytapoihin pakotekontekstissa.

## Lähteet

European Banking Authority. (2021). Guidelines on ML/TF risk factors (EBA/GL/2021/02).

Noudettu 20.4.2026 osoitteesta [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document\\_library/Publications/Guidelines/2021/Guidelines%20on%20ML-TF%20risk%20factors%20\(revised\)%202021-02/Translations/1016917/Guidelines%20ML%20TF%20Risk%20Factors\\_FI.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/Guidelines%20on%20ML-TF%20risk%20factors%20(revised)%202021-02/Translations/1016917/Guidelines%20ML%20TF%20Risk%20Factors_FI.pdf)

European Commission. (2024). Asset freeze and prohibition to provide funds or economic resources related provision: Council Regulation 269/2014. Frequently

asked questions – as of 5 September 2024. Noudettu 11.4.2026 osoitteesta [https://finance.ec.europa.eu/document/download/17e6ea18-f207-49b7-8605-6bfd53ea6d12\\_en?filename=fags-sanctions-russia-asset-freeze\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/document/download/17e6ea18-f207-49b7-8605-6bfd53ea6d12_en?filename=fags-sanctions-russia-asset-freeze_en.pdf)

European Commission. (2024). Circumvention and due diligence related provision: Council

Regulation 833/2014; Council Regulation 269/2014. Frequently asked questions – as of 11 December 2024. Noudettu 11.4.2026 osoitteesta [https://finance.ec.europa.eu/document/download/c2925c16-8a2b-4f17-8c4a-92355bb9d8de\\_en?filename=fags-sanctions-russia-circumvention-due-diligence\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/document/download/c2925c16-8a2b-4f17-8c4a-92355bb9d8de_en?filename=fags-sanctions-russia-circumvention-due-diligence_en.pdf)

European Commission. (2024). General questions related provision: Council Regulation

833/2014; Council Regulation 269/2014. Frequently asked questions – as of 2 July 2024. Noudettu 11.4.2026 osoitteesta [https://finance.ec.europa.eu/document/download/922c6d9a-c5f1-40aa-9fe7-60e5494c46c1\\_en?filename=fags-sanctions-russia-general\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/document/download/922c6d9a-c5f1-40aa-9fe7-60e5494c46c1_en?filename=fags-sanctions-russia-general_en.pdf)

European Commission. (2025, 23. lokakuuta). Rahoitus- ja yrityspalvelualan pakotteet.

Noudettu 4.5.2026 osoitteesta [https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/financial-and-business-service-measures\\_fi](https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/financial-and-business-service-measures_fi)

Euroopan parlamentti ja neuvosto. (2024). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1226, annettu 24 päivänä huhtikuuta 2024, unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista koskevien rikosten ja seuraamusten määrittelystä ja direktiivin (EU) 2018/1673 muuttamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti. Noudettu 27.4.2026 osoitteesta [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401226](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401226)

Euroopan unioni. (2016). Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT) (konsolidoitu toisinto). Noudettu 05.01.2026 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>

Euroopan unioni. (2016). Euroopan unionista tehty sopimus (SEU) (konsolidoitu toisinto). Noudettu 23.2.2026 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT>

Euroopan unionin neuvosto. (2026). *EU:n pakotteet Venäjää vastaan selitettynä*. Noudettu 01.05.2026 osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/sanctions-against-russia/>

FATF & Egmont Group. (2018). Concealment of beneficial ownership. FATF and Egmont Group. Noudettu 11.4.2026 osoitteesta <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/FATF-Egmont-Concealment-beneficial-ownership.pdf>

Finanssivalvonta. (2023). *Määräykset ja ohjeet 4/2023: Pakotesäätelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen*. Noudettu 17.3.2026 osoitteesta [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2023/04\\_2023/04\\_2023.m3.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2023/04_2023/04_2023.m3.pdf)

Finanssivalvonta. (2026). *Finanssivalvonnan pakotemonitorointia koskevan teema-arvion julkinen yhteenveto* (29.1.2026). Noudettu 23.4.2026 osoitteesta [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/tiedotteet-ja-julkaisut/valvottavatiedotteet/2026/finanssivalvonnan-pakotemonitorointia-koskevan-teema-arvio\\_julkinen-yhteenveto\\_lopullinen.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/tiedotteet-ja-julkaisut/valvottavatiedotteet/2026/finanssivalvonnan-pakotemonitorointia-koskevan-teema-arvio_julkinen-yhteenveto_lopullinen.pdf)

HE 228/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Noudettu 03.04.2026 osoitteesta <https://www.finlex.fi/api/media/government-proposal/699456/mainPdf/main.pdf?timestamp=2016-11-02T22%3A00%3A00.000Z>

HE 236/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain, rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 6 §:n ja yrityspalvelujen tarjoajista annetun lain muuttamisesta. Noudettu 25.03.2026 osoitteesta <https://www.finlex.fi/api/media/government-proposal/692995/mainPdf/main.pdf?timestamp=2022-01-12T22%3A00%3A00.000Z>

HE 323/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä. Noudettu 28.4.2026 osoitteesta <https://www.finlex.fi/api/media/government-proposal/691920/mainPdf/main.pdf?timestamp=2023-01-18T22%3A00%3A00.000Z>

HE 202/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 1 luvun 11 §:n ja 46 luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Noudettu 27.4.2026 osoitteesta <https://www.finlex.fi/api/media/government-proposal/690417/mainPdf/main.pdf?timestamp=2024-12-11T22%3A00%3A00.000Z>

Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsingin yliopisto. Noudettu 13.2.2026 osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/20149471-38b2-4cc8-94b7-2f6b3feed81d/content>

Hyttinen, T. (2021). *Rahanpesu ja rikosvastuu: teoria ja käytäntö*. Alma Talent Verkkokirjalyly.

Poliisi. (2025). *Määräys epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällön esittämisen asettelusta*. Rahanpesun selvittelykeskus. Noudettu 27.4.2026 osoitteesta <https://poliisi.fi/documents/25235045/59586767/Ma%CC%88a%CC%88ra%CC%88ys FI FINAL korjattu.pdf/805fb1e7-cab0-046f-e576-132af2da7a5d?t=1755585035158>

Pursiainen, A. (2025). *Kansainväliset pakotteet ja vientivalvonta*. Alma Talent Verkkokirjalyly.

Ulkoministeriö. (2025, 13. kesäkuuta). *Suomen pakoteviranomaiset muistuttavat yrityksiä pakotteiden merkityksestä*. Valtioneuvosto. Noudettu 4.5.2026 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/suomen-pakoteviranomaiset-muistuttavat-yrityksia-pakotteiden-merkityksesta>

Wuolijoki, S. (2022). *Pankkioikeus I*. Alma Talent Verkkokirjalyly.

Wuolijoki, S. (2023). *Pankkioikeus II*. Alma Talent Verkkokirjalyly.