14.10.2024 Julkinen

Havaintoja pakotteiden kiertämiseen liittyen

Aluksi

Tähän pakoteriskiarvion yhteenvedon yhteydessä julkaistavaan dokumenttiin on kerätty viranomaisyhteistyössä saatuja sekä luotettavista julkisista lähteistä peräisin olevia tietoja tunnistetuista tavoista kiertää pakotteita. Liitteen on tarkoitus antaa valvottaville tietoa, jota ne voivat hyödyntää laatiessaan omia toimintaperiaatteita ja menettelytapoja pakotteiden kiertämisen ehkäisemiseksi.

Pakotteiden kiertämisellä tavallisesti tarkoitetaan tietoisia ja tarkoituksellisia toimia, joiden tavoitteena tai seurauksena on pakotesääntelyn mukaisten kieltojen kiertäminen[1] mukaan lukien osallistuminen tällaisiin toimiin ilman tahallista pyrkimistä kyseiseen tavoitteeseen tai seuraukseen, mutta olemalla tietoinen siitä, että osallistumisella voi olla tällainen tavoite tai seuraus, ja hyväksymällä kyseinen mahdollisuus.

Käytännössä tämä voi tarkoittaa toimia, joilla pyritään esimerkiksi välttämään varojen jäädyttäminen luomalla monimutkaisia omistusketjuja, jonka avulla yhteys pakotteiden kohteena olevaan tosiasialliseen edunsaajaan jää pimentoon. Toisaalta myös kuljettamalla pakotteiden alaisia tuotteita kolmanteen maahan[2] tietäen, että tavarat välitetään maasta eteenpäin pakotteiden kohteena olevaan valtioon, voidaan tulkita pakotteiden kiertämiseksi.

Venäjä, Valko-Venäjä, Korean demokraattinen kansantasavalta (”Pohjois-Korea”) ja Iran ovat erityisesti valtioita, joihin liittyy korkea pakotteiden kiertämisen riski ja joiden on havaittu kiertäneen pakotteita aktiivisesti. Näiden maiden naapurivaltioihin kohdistuu myös kohonnut riski siitä, että naapurivaltioiden kautta yritetään kiertää pakotteita. Esimerkiksi YK:n asiantuntijapaneeli totesi vuoden 2014 raportissaan Irania koskien, että maa pyrki hyödyntämään naapurivaltioihin rekisteröityjä yhtiöitä kiertääkseen sille asetettuja vientipakotteita[3]. Myös Venäjään kohdistettujen pakotteiden osalta pakotteiden kiertämistä on havaittu muun muassa Suomessa[4] sekä muissa Venäjän naapurivaltioissa.

Valtiollisiin toimijoihin liittyvä pakotteiden kiertämisen uhka

Venäjä

Pakotteiden näkökulmasta merkittävä uhka suomalaiselle finanssisektorille liittyy Venäjän vastaisiin pakotteisiin (jäljempänä *Venäjä-pakotteet*) ja niiden kiertämiseen. Venäjän toiminta on suunnitelmallista, organisoitua ja hyvin laaja-alaista. Pakotteiden kiertämiseen osallistuvat tahot ovat myös hyvin muuntautumiskykyisiä, mikä luo lisähaasteita toiminnan havaitsemiin ja estämiseen.

Venäjän helmikuussa 2022 aloittama laiton hyökkäyssota Ukrainassa ja sen siellä kokemat merkittävät kalustotappiot ovat pakottaneet Venäjän hankkimaan uutta sotakalustoa menetetyn tilalle. Tämän seurauksena Venäjä on joutunut turvautumaan muun muassa länsimaisten yritysten valmistamiin komponentteihin ja korkeaan teknologiaan sotakoneistonsa ylläpitämiseksi ja uusimiseksi. Samaan aikaan Venäjään on kuitenkin kohdistettu laajoja sektoripakotteita ja Venäjän sotateollisuuden kannalta keskeisiä tuotteita on asetettu vientikiellon piiriin. Nämä toimet ovat

[1] Kts. esimerkiksi neuvoston asetus (EU) 269/2014 9 artikla.

[2] Kolmannella maalla tarkoitetaan sellaista valtiota, joka ei ole asettanut kohdemaalle (esim. Venäjälle) pakotteita ja näin ollen kyseinen valtio ei myöskään valvo kyseisten pakotteiden noudattamista.

[3] YK:n asiantuntijapaneeli 5.6.2014 s.26, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2014_394.pdf

[4] Kaksi vuotta Ukrainan sotaa – Tulli on aloittanut yli 740 esitutkintaa pakotteiden rikkomiseen liittyen, Tulli 21.2.2024, https://tulli.fi/-/kaksi-vuotta-ukrainan-sotaa-tulli-on-aloittanut-yli-740-esitutkintaa-pakotteiden-rikkomiseen-liittyen/

vaikeuttaneet ja hidastaneet aseiden sekä kaluston uusimista. Venäjä on pyrkinyt vastaamaan pakotteiden aiheuttamaan vaikeutuneeseen tilanteeseen käyttämällä aktiivisesti erilaisia hankintaverkostoja pakotteiden alaisten tuotteiden kuljettamiseksi Venäjälle[5]. Lisäksi se on tiivistänyt yhteistyötä Iranin ja Pohjois-Korean kanssa muun muassa miehittämättömien lennokkien (droonien) ja ammusten hankkimiseksi.

Venäjän käyttämät hankintaverkostot ovat usein monimutkaisia rakennelmia, joiden tarkoituksena on pyrkiä häivyttämään tiedot tuotteiden loppukäyttäjistä ja käyttötarkoituksesta. Tässä työssä hyödynnetään erityisesti kuori- ja peiteyhtiöitä, joiden avulla hankinnat saadaan näyttämään tavallisilta liiketoimilta. Kolmansilla mailla on myös hyvin keskeinen rooli pakotteiden kiertämisessä, sillä ne voivat toimia kauttakulkumaan pakotteiden alaisten tuotteiden kuljettamisessa Venäjälle.

Hankintaketjut ovat usein pitkiä ja niiden nimenomaisena tarkoituksena on peittää yhteys Venäjään ja venäläisiin toimijoihin. Hankintaverkostoissa on kirjava joukko erilaisia toimijoita, joista osalla voi olla yhteys Venäjän turvallisuuspalveluihin, toisilla yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen[6] ja lisäksi voi olla toimijoita, jotka lähinnä pyrkivät hyötymään taloudellisesti tilanteen tarjoamasta mahdollisuudesta. Hankintaverkostossa voi olla myös tahoja, jotka ovat tietämättään mukana toiminnassa eivätkä välttämättä tiedä olevansa osa Venäjän sotakoneiston hankintaverkostoa.

Venäjään kytköksissä olevat hankintaverkostot ovat operoineet myös Suomessa. Esimerkiksi kahden suomalaisyrityksen toimitusjohtaja tuomittiin Itä-Uudenmaan käräjäoikeudessa 9 kuukauden ehdolliseen vankeuteen säännöstelyrikoksesta ja puolustustarvikkeiden maastavientirikoksesta[7]. Tuomio ei ole lainvoimainen. Tapaus koski muun muassa vientirajoitusten alaisten työkalujen vientiä Saksasta Venäjälle siten, että Suomen tullille tuotteet oli ilmoitettu vietävän Kazakstaniin. Yhtiön tietojärjestelmistä löydetty materiaali kuitenkin osoitti tavaroiden menneen Pietariin.

Venäjä on hyödyntänyt kiertämistoimissaan sellaisia kolmansia maita, jotka eivät ole asettaneet pakotteita Venäjälle sen Ukrainassa aloittaman laittoman hyökkäyssodan takia. Venäjä on kiertänyt pakotteita erityisesti Arabiemiirikuntien (UAE), Hongkongin, Keski-Aasian valtioiden[8], Kiinan ja Turkin kautta.

Kehittyvänä uhkana venäjäpakotteisiin liittyen ovat virtuaalivaluutat. On olemassa viitteitä, että venäläiset hankintaverkostot ovat siirtyneet käyttämään myös virtuaalivaluuttoja kiertääkseen pakotteita. Muun muassa isot venäläiset pankit ovat ryhtyneet tarjoamaan asiakkailleen mahdollisuutta käydä ulkomaankauppaa virtuaalivaluutoissa[9]. Lisäksi venäläisiä virtuaalivaluuttojen vaihtopalveluja on käytetty[10] G7 maiden asettamien pakotteiden[11] kiertämisessä.

[5] ”Kansallisen turvallisuuden uhkat”, Suojelupoliisi. https://supo.fi/kansallisen-turvallisuuden-uhkat [Viitattu 31.5.2024]

[6] Europol (2023), European Financial and Economic Crime Threat Assessment 2023 - The Other Side of the Coin: An Analysis of Financial and Economic Crime, Publications Office of the European Union, Luxembourg, s.8

[7] Itä-Uudenmaan käräjäoikeus R 24/287. Käräjäoikeuden tuomiosta on valitettu hovioikeuteen.

[8] Kirgisia Kazakstan, Turkmenistan, Tadzhikistan ja Uzbekistan

[9] “Treasury Designates Russian Companies Supporting Sanctions Evasion Through Virtual Asset Services and Technology Procurement” Office for Foreign Assets Control (OFAC) 25.3.2024, https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2204

[10] ”US, UK Probe $20 Billion of Crypto Transfers to Russian Exchange” Bloomberg 28.3.2024, https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-03-28/crypto-transfers-to-russian-exchange-worth-20-billion-probed-by-us-uk

[11] Pakotteita ovat asettaneet EU, Yhdysvallat, Yhdistynyt kuningaskunta, Kanada ja Japani.

Ilmiö: Pakotteiden alaisten tuotteiden hankinta Suomesta ja niiden vienti suoraan tai kolmansien maiden kautta Venäjälle

Venäjä pyrkii aktiivisesti hankkimaan pakotteiden alaisia tuotteita länsimaista, joita se tarvitsee erityisesti sotakoneistonsa toimintakyvyn ylläpitämiseen. Tuotteita hankitaan myös Suomesta tai tuotteita tilataan ja kuljetetaan ulkomailta Suomeen, josta ne viedään joko suoraan tai kolmansien maiden kautta Venäjälle.

Pakotteiden alaisiin tuotteisiin kuuluvat muun muassa useat elektroniikkaan, tietokoneisiin, antureihin, navigointiin ja ilmailuun liittyvät tuotteet. Lisäksi ylellisyystuotteet, joille on myös edelleen kysyntää Venäjällä, ovat pakotteiden piirissä. Edellä mainittujen tuotteiden vienti Venäjälle on kielletty EU:n sektoripakoteasetuksissa.

Pakotteiden alaisia tuotteita voidaan hankkia suoraan tuotteen valmistajalta etenkin silloin, kun kyse on teollisuuskäyttöön tarkoitetuista tuotteista. Tilauksissa voidaan käyttää peiteyhtiöitä ja kolmansia maita, jotta yhteys Venäjään ei paljastuisi.

Lisäksi kuluttajakäyttöön soveltuvia tuotteita kuten tietokoneita, älypuhelimia ja drooneja hankitaan muun muassa suomalaisista verkkokaupoista. Ostoissa voidaan käyttää ulkomaisten (ja erityisesti kolmansien maiden) pankkien myöntämiä luottokortteja ja tilauksissa käytetyt nimet voivat olla keksittyjä.

Tyypillisesti pakotteiden alaisia tuotteita valmistava, myyvä, välittävä tai kuljettava suomalaistaho ei ole tietoinen siitä, että tavaroiden loppukäyttäjä on Venäjällä. Tästä huolimatta olisi tärkeää pystyä havaitsemaan tapaukseen liittyvät mahdolliset poikkeavuudet, jotta pakotteiden alaisten tavaroiden päätyminen Venäjällä voidaan estää mahdollisimman tehokkaasti.

Pakotteiden tehokkaan toimeenpanon turvaamiseksi on tärkeää, että finanssisektorin toimijat ovat valppaina yrityksistä kiertää Venäjälle asetettuja vientikieltoja ja sektoripakotteita.

Esimerkkejä toimialoista, joihin voi liittyä kohonnut pakotteiden kiertämisen riski:

- teknologia-alan yritykset (esimerkiksi kaksikäyttötuotteita valmistavat yritykset)
- logistiikka-alan yritykset (esimerkiksi kuljetus ja rahtaus, varastointi, huolinta), joilla on liiketoimintaa tai kauppakumppaneita Itä-Euroopassa, Keski-Aasiassa tai Venäjällä.
- verkkokaupat, jotka myyvät muun muassa kuluttajakäyttöön suunnattuja tuotteita kuten tietokoneita, matkapuhelimia, drooneja, sekä retkeilyyn ja metsästykseen liittyviä tuotteita.

Esimerkkejä toimista, jolla pakotteiden kiertämiseen liittyviä riskejä hallitaan riskejä:

- Pakotteita koskevan riskiarvion laatiminen ja sen pitäminen ajan tasalla
- Pakotteiden huomioiminen asiakkaan tuntemisen prosesseissa ja riskiluokittelussa
- Pakotteiden huomioiminen kirjeenvaihtajapankkisuhteissa (erityisesti kolmannet maat, jotka eivät noudata EU:n pakotteita)
- Pakotemonitoroinnissa käytettävien listojen ajantasaisuuden varmistaminen

Finanssivalvonnan valvottavien tulee ilmoittaa havaituista pakotteiden kiertämisyrityksistä Rahanpesun selvittelykeskukselle.

Valko-Venäjä

Venäjän läheisenä kumppanina Valko-Venäjällä on ollut tärkeä rooli myös Venäjälle asetettujen pakotteiden kiertämisessä ja maa onkin tärkeä kauttakulkumaa pakotteiden alaisten tuotteiden viennissä Venäjälle. Pakotteita Valko-Venäjää vastaan on kuitenkin asetettu jo kauan ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan.

Valko-Venäjään on kohdistettu pakotteita vuoden 2006 vilpillisiksi todetuista presidentinvaaleista lähtien. Pakotteita kiristettiin vuonna 2020 väkivaltaisesti tukahdutettujen mielenosoitusten takia, jotka nekin saivat alkunsa vilpillisiksi todetuista presidentinvaaleista. Valko-Venäjälle asetettuja pakotteita lisättiin, kun maa tuki Venäjän hyökkäystä Ukrainaan. Toistaiseksi pakotteet eivät kuitenkaan ole yltäneet laajuudessaan Venäjän tasolle, vaikka esimerkiksi neljä valkovenäläispankkia on suljettu Swift-viestijärjestelmän ulkopuolelle. Erityisesti tavaroihin liittyvät vientikiellot ovat toistaiseksi olleet paljon rajatummat kuin Venäjälle asetetut vientikiellot.

Valko-Venäjälle asetetut rajatummat pakotteet ovatkin luoneet Venäjälle mahdollisuuden käyttää Valko-Venäjää kauttakulkumaana Venäjän kiertäessä sille asetettuja vientipakotteita.

Pohjois-Korea

Korean demokraattiseen kansantasavaltaan eli Pohjois-Koreaan on kohdistettu hyvin laajamittaisia pakotteita 2000-luvun alusta lähtien ja niiden tarkoituksena on estää Pohjois-Korean ydinaseohjelman edistyminen. Pohjois-Korea on myös jatkuvasti pyrkinyt kiertämään sille asetettuja YK:n ja EU:n pakotteita. Venäjän viimeaikaisella päätöksellä estää YK:n turvallisuusneuvoston asettaman asiantuntijapaneelin (”Panel of experts”) toiminnan jatkuminen[12] on heikentävä vaikutus Pohjois-Korealle määrättyjen pakotteiden tehokkuuteen. Asiantuntijapaneelilla on ollut keskeinen rooli pakotteiden noudattamisen valvonnassa. Valvonnan puuttuessa riskinä on, että useampi taho ryhtyy liiketoimiin Pohjois-Korean kanssa. Muun muassa Venäjän on havaittu myyneen raakaöljyä Pohjois-Korealle vastoin YK:n pakotteita[13].

Pohjois-Korea tarvitsee länsimaissa valmistettua teknologiaa ydinaseohjelmansa edistämiseen. Pohjois-Korean kiinnostuksen kohteena voivat siten myös olla kaksikäyttötuotteita ja muuta korkeaa teknologiaa valmistavat ja myyvät suomalaisyritykset, vaikka havaintoja tällaisesta toiminnasta ei ole tehty.

Pohjois-Korea on myös viime vuosina toteuttanut kasvavassa määrin kyberhyökkäyksiä virtuaalivaluutan tarjoajia sekä finanssilaitoksia vastaan. Pohjois-Korean arvioidaan varastaneen varoja tällä toiminnalla pelkästään vuonna 2022 noin 1,7 miljardia Yhdysvaltain dollaria[14]. Varastettuja varoja on pesty monimutkaisissa rahanpesuoperaatioissa, joissa on käytetty lukusia eri kryptopalveluntarjoajia ja kryptolompakoita varojen alkuperän häivyttämiseen. Varastettuja kryptovaroja voidaan yrittää pestä myös suomalaisten kryptovarapalveluja tarjoavien toimijoiden kautta.

Kyberhyökkäykset ovat myös uhka suomalaisille toimijoille ja on mahdollista, että hyökkäykset voivat kohdistua Suomeen[15]. Esimerkiksi kiristyshaittaohjelmiin (ransomware) liittyvissä tapauksissa tulee huomioida, että niin

[12] ” Russia blocks renewal of North Korea sanctions monitors”, Reuters 28.3.2024, https://www.reuters.com/world/russia-blocks-renewal-north-korea-sanctions-monitors-2024-03-28/

[13] Exclusive: Russia is shipping oil to North Korea above UN mandated levels - US official, Reuters 7.5.2024, https://www.reuters.com/business/energy/russia-is-shipping-oil-north-korea-above-un-mandated-levels-us-official-2024-05-02/

[14] 2024 National Proliferation Financing Risk Assessment s. 5, https://home.treasury.gov/system/files/136/2024-National-Proliferation-Financing-Risk-Assessment.pdf

[15] Sophistication, scope, and scale: Digital threats from East Asia increase in breadth and effectiveness, Microsoft September 2023, https://query.prod.cms.rt.microsoft.com/cms/api/am/binary/RW1aFyW

sanottujen lunnasmaksujen suorittaminen voi rikkoa pakotteita, mikäli toimintaan liittyy pakotteiden kohteena olevia tahoja tai valtioita, kuten Pohjois-Korea.

Iran

Iraniin on kohdistettu laajoja pakotteita sen käynnistämän ydinaseohjelman vuoksi. Pakotteet kuitenkin suurimmaksi osaksi poistettiin vuonna 2015, kun YK:n turvallisuusneuvoston jäsenet Yhdysvaltojen ja Venäjän johdolla saivat suostuteltua Iranin pysäyttämään ohjelman[16].

Iraniin on kohdistettu pakotteita myös muista syistä. EU on kohdistanut pakotteita Iraniin sen toimitettua miehittämättömiä lennokkeja (drooneja) Venäjän armeijalle. Venäjä on käyttänyt näitä drooneja Ukrainassa. Iran pyrkii hankkimaan komponentteja droonien valmistukseen länsimaista käyttämällä monimutkaisia hankintaverkostoja ja piilottamalla tuotteiden käyttötarkoituksen ja kohdemaan. Lisäksi Iraniin on kohdistettu pakotteita hallinnon tekemien vakavien ihmisoikeusloukkauksien takia[17].

Iran on ollut laajojen pakotteiden kohteena vuosikymmeniä, jonka myötä sille on kertynyt paljon kokemusta ja osaamista erilaisista keinoista kiertää pakotteita. Iran muun muassa käyttää hyväkseen peite- ja kuoriyhtiöitä, joita se on erityisesti perustanut Arabiemiirikuntiin ja Turkkiin, ja tätä kautta pyrkii peittämään yhteydet itseensä. Iran kiertää myös pakotteita louhimalla bitcoineja, josta se saa käyttöönsä huomattavan määrään virtuaalivaluuttaa[18].

[16] YK:n turvallisuusneuvoston päätös 2231, https://www.un.org/securitycouncil/content/2231/background

[17] Kts. neuvoston asetus (EU) 359/2011

[18] Reuters 21.5.2021, “Iran uses crypto mining to lessen impact of sanctions, study finds”, https://www.reuters.com/technology/iran-uses-crypto-mining-lessen-impact-sanctions-study-finds-2021-05-21/ (viitattu 22.8.2024)