

Sanktsioonid. Kuidas neid mõista?



ANDRES SIPLANE
Välisministeeriumi
sanktsioonide ja strateegilise
kauba kontrolli osakonna
peaspetsialist
(Siin artiklis väljendab autor
isiklikke seisukohti)

Vene Föderatsiooni algatatud täiemahuline sõda Ukraina vastu on lisanud senisest palju suuremal määral meie igapäevasesse diskussiooni sanktsioonide teemat. See ei ole enam mitte üks paljudest keerulistest välispoliitika instrumentidest, vaid üldrahvalik teema.

Sanktsioonidelt oodatakse agressori majanduse närvutamist, samas tajutakse sanktsioonide mõju täiesti selgelt ka nii üksikisiku tasandil kui makromajanduslikult. Sanktsioonid mõjutavad muu hulgas ka meie riigieelarve tulusid ning lisavad pingeid tööturul.

Igapäevastes aruteludes võib kuulda seisukohti, et agressori majandus on sanktsioonide tõttu kohe-kohe kokku kukkumas, aga ka seda, et sanktsioonidel

pole mingit mõju. Või esitatakse hoopis väide, et sanktsioonidel on agressori majandusele positiivne ning vaba maailma majandusele pärssiv mõju. Seega on ilmselt ka nii, et inimeste ettekujutus sanktsioonide olemusest ja ootustest sanktsioonidele varieerub ühest äärmusest teiseni. Käesolev artikkel seabki ülesandeks konteksti loomise, millega need ettekujutused sanktsioonide olemusest saaksid suhestuda.

SANKTSIOONE ON KEHTESTATUD AASTASADU

Kuigi sanktsioonid on praegu varasemast enam päevakorral, ei ole tegemist ainuüksi kaasaegse nähtusega. Sanktsioonid on olnud kasutuses ka sajandeid varem. Kui praeguseid sanktsioone agressori vastu võtab vastu Euroopa Liidu Nõukogu, siis 16. sajandil Liivi sõja ajal löid taolist õigust Liivimaa maapäevad. Ka tollal keelati agressorile tarnida sõjapidamiseks vajalikke materjale, mis muidugi tähendas riske võttes võimalust nende materjalide veoga teenida tavapärasest suuremat tulu. Nii üritas Tallinna kaupmees Jürgen Honerjeger 1548. aastal sanktsioonide all olevat kaupa ehk vaske Venemaale tarnida.

Narva ordufoogt arestis selle materjali piiriületusel ning nõudis selgitust. Tallinna raad täpsustas, et nende kõigiti aus kaupmees kavatses selle vase Narva kaudu Tartusse saata ning et tal mingil juhul ei olnud plaani seda Venemaale vedada (Kivimäe 2023: 192).

Situatsioon kaupmees Honerjegeriga on ajatu – oma olemuselt samasugused lood sanktsioonidest kõrvale hiilida püüdvate ettevõtete kohta ilmuvad ka praeguses ajakirjanduses.

I maailmasõja käigus arenes arusaam sanktsioonidest edasi selleni, et majanduslikus relvas (nagu sanktsioone siis nimetati) nähti totaalset relva. Woodrow Wilson defineeris oma kõnes 1919. aastal (Hufbauer *et al.* 2008, 1) sanktsioone järgmiselt:

Sanktsioonidelt oodatakse majanduslikku ja poliitilist mõju.

„Boikoti alla pandud riik on sunnitud alla andma. Kui sa rakendad seda majanduslikku, rahumeelset, vaikset, kuid surmavat instrumenti, siis pole sul tarvis (sõjalist) jõudu kasutada. Väljaspool boikoti alla pandud riiki ei lähe see maksma mitte üht inimelu. Aga see kujutab endast survet, millele minu hinnangul ükski kaasaegne riik ei suuda vastu panna.“

Alates Venemaa täiemahulise aggressiooni algusest on kehtestatud pretsedenditult palju ja erinevaid sanktsioone. Paraku ei toimi globaliseerunud ning läbipõimunud majandustes need

sanktsioonid nii ühesuunaliselt, nagu Woodrow Wilson kirjeldas.

Sanktsioone on palju, need puudutavad väga erinevaid valdkondi ning need on jõustatud erinevate õigusaktidega. Kõikidest sanktsioonidest üheaegse ülevaate omamine nõuab tugevat keskendumist ja pingutust õigusaktide läbilugemiseks. Veel enam, sanktsioonid muutuvad pidevalt. Neid täiendatakse, neid muudetakse, nende kehtivuses on üleminekuperioodid, neile nähakse ette erandeid ning erinevates jurisdiktsioonides kehtivad need erinevalt.

Käesolev artikkel seab eesmärgiks luua struktuur sanktsioonide olemuse mõistmiseks ning annab ülevaate taustsüsteemist, milles need toimivad.

SANKTSIOONIDE DEFINITSIOONID JA EESMÄRGID

Terminoloogia osas tuleb siinkohal osutada, et korrektne fraas oleks „piirav meede“, inglise keeles *restrictive measure*. Piirav meede ehk sanktsioon on üks paljudest välispoliitika instrumentidest, mida riik või riikide ühendus kasutab teatud poliitilise muudatuse saavutamiseks või teatud seisukoha väljendamiseks.

Kõige laiemal rakendusulatusel sanktsioonid on ÜRO Julgeolekunõukogu sanktsioonid. Neid jõustatakse ÜRO harta artikkel 41 alusel, mis otsib võimalusi tagada rahvusvahelist õigust ilma relvajõudu kasutamata. Nende võimaluste all nähakse majandussuhete täielikku või osalist peatamist, kommunikatsiooni katkestamist ja diplomaatiliste suhete peatamist.

ÜRO kehtestatud sanktsioonide puhul oodatakse nende järgimist ja rakendamist kõigilt liikmesriikidelt. ÜRO Julgeolekunõukogu sanktsioonide subjekt on täiesti üheselt rahvusvaheliselt väljatõugatu staatuses.

ÜRO harta artikkel 1 annab meile selgituse mõistmaks, millistel eesmärkel julgeolekunõukogu sanktsioone kasutada võiks. Need eesmärgid seonduvad rahu ja

julgeoleku tagamise, võrdsete õiguste ja rahvaste enesemääramisõiguse tagamise, rahvusvahelise õiguse jõustamise ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitsega.

Euroopa Liidu (EL) toimimise aluslepingu artiklid 25 ja 215 reguleerivad sanktsioonide kehtestamist ELi mitte kuuluvate valitsuste, valitsusväliste üksuste ja üksikisikute suhtes, kes rikuvad rahvusvahelist õigust või inimõigusi või viivad ellu poliitikat, mis ei austa demokraatlikke ja õigusriigi põhimõtteid (ELi sanktsioonide üldraamistik).

Rõhutatakse, et ELi kehtestatud sanktsioonidel on ennetav funktsioon ning sanktsioonid on osa laiemast poliitilisest dialoogist. Mõju osas nimetatakse, et sanktsioonidelt oodatakse majanduslikku ja poliitilist mõju. Sanktsiooni liikidena nähakse, et need on diplomaatilised, majanduslikud, finantsilised või kaubanduslikud.

Eesti rahvusvahelise sanktsiooni seadus (RT 2019) määratleb, et sanktsioon on „välispoliitika meede, mille eesmärk on toetada rahu säilitamist või taastamist, rahvusvahelist julgeolekut, demokraatiat ja õigusriigi põhimõtet, inimõiguste ja rahvusvahelise õiguse järgimist või muude Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja või Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika eesmärkide saavutamist“.

ÜRO, ELi ja Eesti regulatsioon analüüsidest saab väita, et sanktsioonid on kantud teatud väärtuspõhisusest. Sanktsioone ei kehtestata eesmärgiga pelgalt kahjustada konkureerivaid majandusi, vaid nende eesmärk on alati rahvusvahelise õiguse, inimõiguste järgimise, demokraatia ja õigusriigi põhimõtte toetamine.

Ühtpidi võib siinkohal väita, et kuna sanktsioonid kahjustavad ka sanktsioonide kehtestajaid endid, siis on taoline lähenemine naiivne. Lihtsam oleks ju silm probleemi ees kinni pigistada ning jätkata tavapärase äritegevusega. See on siiski nii vaid esmapilgul, kuna rahvusvahelise

õiguse rikkumise ignoreerimine läheb pikemas perspektiivis kallimaks maksma.

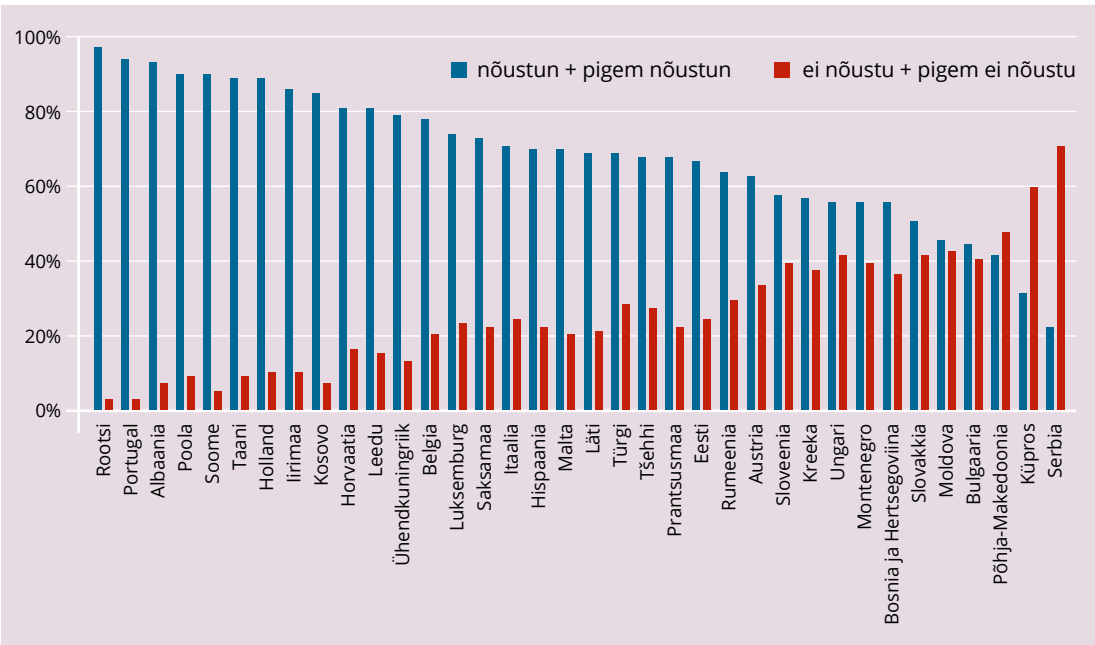
Veel enam, sanktsioonide kehtestamine tähendab rahvusvahelisel areenil konfliktolukorras poole valimist. Kui tegemist on sõjalise konfliktiga, võib sanktsioone näha sammuna, mis üritab vältida sõtta astumist, kuid samal ajal toetada ühte sõdivat poolt. Sõtta astumine oleks kahtlemata sanktsioonide kehtestamisest palju kallim.

Üldjuhul vabade ühiskondade avalik arvamus toetab sanktsioonide kehtestamist, sest ei soovi kurjategijate ja diktaatoritega äri teha.

Samas tuleks siin näha ka moraalses plaanis ühte täiendavat mõõdet: üldjuhul vabade ühiskondade avalik arvamus toetab sanktsioonide kehtestamist, sest ei soovi kurjategijate ja diktaatoritega äri teha. Teiste sõnadega ei soovi inimesed moraalset kaalutlevate olenditena kellegi vere arvelt tulu teenida. Avalik arvamus võib soovida sanktsioonide kehtestamist (ehk on nõus kannatama majanduslikku kahju) ka siis, kui lootus õigusriikkuja käitumist mõjutada on väikene.

Joonisel 1 on toodud Eurobaromeetri uuringu alusel Euroopa riikide avalike arvamuste toetus Venemaa-vastastele sanktsioonidele. Selle alusel võib järeldada, et avalik arvamus toetab valitsuste tegevust agressorile sanktsioonide kehtestamisel.

Järgmiseks tuleks põgusalt vaadelda ka õigust rikkuva riigi sanktsioone kehtestavaid õigusakte. Ka sellised riigid kehtestavad sanktsioone. Süüvimata



JOONIS 1. Euroopa riikide toetus Venemaa-vastastele sanktsioonidele.

Allikas: Eurobarometer (<https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>)

hetkel sanktsioonide ja vastusanktsioonide ajalukku, toon välja, et Vene Föderatsiooni sanktsioonitekidest puudub üldjuhul verbaalselt väljendatud proaktiivne moraalne kaalutlus ja sanktsioonide kehtestamine on kantud reaktiivsest sentimendist. Sanktsioone kehtestatakse seoses „Ameerika Ühendriikide ning teiste ebasõbralike riikide tegevustega“ (Указ 2022) või siis seoses „Ukraina ebasõbralike tegevustega Vene Föderatsiooni kodanike ja ettevõtete suhtes“ (Указ 2018). Siinkohal on nende sanktsioonide kehtestamisel ka teatava narratiivi loomise dimensioon – sanktsioon luuakse vastusammuna kellegi „ebasõbralikkusele“, justkui see „ebasõbralikkus“ oleks ootamatu ja ülekohtune ega tuleneks agressorriigi poolt toimepandud kuritegudest, okupatsioonist ja rahvusvahelise õiguse rikkumisest.

Ka Valgevene Vabariik läheneb sanktsioonidele samal viisil ehk ei loo sanktsioone agentselt mingi välispoliitilise eesmärgi saavutamiseks, vaid reaktsioonina „teiste riikide ebasõbralikele

tegevustele“. Tõsi küll, valgevenelased näevad ette, et veel enne vastusanktsiooni kehtestamist tuleb proovida olukorda lahendada diplomaatia, läbirääkimiste või vahendustegevuse abil (Sazonova 2023).

SANKTSIOONIDE LIIGID

Traditsiooniliselt on käsitletud, et sanktsioonid tähendavad diplomaatiliste suhete, majandussuhete ja muude suhete osalist või täielikku peatamist.

Vene Föderatsiooni sõda Ukraina vastu on toonud kaasa paradigmatavahetuse sanktsioonipoliitikas. Mitte kunagi varem pole nii palju sanktsioone nii kiiresti ühe riigi vastu kehtestatud. Kuna tegemist on eksistentsiaalse ohuga senisele maailmakorraldusele, ei ole piiratud vaid traditsiooniliste sanktsiooniliikidega, vaid sanktsioone on kehtestatud kõigele, mille suhtes on ELis suudetud kokku leppida.

Kuna Venemaa majandus on üsna suur, on sellele sanktsioonide kehtestamine olnud ka pretsedenditult keeruline. Kõikvõimalike vastastikuste sõltuvuste

neutraliseerimiseks ning nn globaalse lõuna huvide (nt toidujulgeolek) tagamiseks on sanktsioonid kujundatud kirurgilise täpsusega, ette on nähtud rohkelt erandeid, üleminekuperioode, litsentsisüsteeme jne.

Seoses Ukraina territoriaalse terviklikkuse ohustamisega on Venemaa ja agressiooniga seotud isikute või üksuste suhtes kehtestatud sanktsioonide hulgas varade külmutamine, liikumispiirangud, teenuste osutamise piirangud, rahastamise keelud, impordi- ja ekspordipiirangud, meediapiirangud, osaluste omandamise piirangud, õhuruumi- ja sadamakeelud, tehingukeelud, registrikannete keelud, riigihangete piirangud ja palju muud. Õigupoolest ei olegi asjakohane püüda kirja panna sanktsioonide ammendavat nimekirja, sest need muutuvad ja täienevad väga tihti.

Praeguse Venemaa agressiooni kontekstis on üheks innovaatilisemaks sanktsiooniks nafta hinnalagi, mis peab lahendama ühekorraga mitu probleemi – vähendama Venemaa tulusid, kuid samal ajal tagama stabiilsuse globaalse naftaturul.

ELi sanktsioonid seoses Ukraina territoriaalse terviklikkuse ohustamisega on sätestatud peamiselt kahes õigusaktis: ELi Nõukogu määruses 269/2014, mis reguleerib isikute ja üksuste vastaseid sanktsioone ning ELi Nõukogu määruses 833/2014, mis kehtestab sektoriaalseid ehk majandusvaldkondade vastu suunatud sanktsioone.

Kuna ELi sanktsioonid sünnivad vaid kõigi liikmesriikide konsensuse alusel, on paljud riigid kehtestanud piiravaid meetmeid ka iseseisvalt. Nii on näiteks Eesti keelanud Yandexi teenused Eestis (Valitsuse määrus 2022) ning Läti kavandab Vene viljale impordikeeldu (Eglitis 2024).

SANKTSIOONIDE MÕJU

Nephew (2018: 49) näeb, et riigid kehtestavad sanktsioone neljal eesmärgil:

- ▶ mõjutamiseks sihtriigi käitumist ja võimekust,

- ▶ näitamaks oma pikaajalisi välispoliitilisi kavatsusi,
- ▶ rahuldamiseks kodumaise või rahvusvahelise kogukonna ootust ja
- ▶ näitamaks kavatsust edaspidi kasvatada survet, kui sanktsioonide sihtriik ei muuda oma poliitikat.

Seega ei pruugi sanktsiooni kehtestamisel olla üldse näiteks eesmärk sanktsiooni subjekti käitumise muutus või tema majanduse kahjustamine. Tegemist võib olla ka välispoliitilise sõnumiga või oma elanikkonna poliitilise meelsuse elluviimisega.

Sanktsioonide kehtestamisel on oluline, et info sanktsioonide ja nende mõju kohta liiguks sihtriigi ühiskonnas võimalikult vabalt.

Piiravate meetmete kehtestamisel püütakse küll prognoosida nende mõju õigusrikkujale (nii nagu see on kõigi õigusaktide puhul) ning sanktsioone kujundatakse selliselt, et need avaldaksid teatud eesmärgipärasest mõju. Kuid nende mõjude prognoosimisel tuleb arvestada, et sihtriigi kultuuriline, majanduslik, poliitiline, psühholoogiline taustsüsteem on hoopis teistsugune. Kui see taustsüsteem oleks täpselt samasugune, siis arvatavasti see sihtriik ka ei tegeleks ju inimõiguste rikkumise, agressiooni, okupatsiooni, rahvusvahelise õiguse rikkumise ja muu taolisega.

Kui näiteks lääne ühiskondades on töökohad ja tööhõive väga olulised märksõnad ning eliit ei saa selle valdkonna dünaamikatest mööda vaadata,

siis mõnedes teistes ühiskondades on suur hulk elanikkonda hõivatud väljaspool ametlikku tööturgu. Ning kui elanikkonnal on harjumus ja oskused toimetulemiseks väljaspool ametlikku tööhõivet, siis selles sihtriigis ei pruugita töökohtade kadu üleüldse nii traagiliselt tajuda.

Kui aga sanktsioonide objektiks olevas riigis või organisatsioonis on kultuuriliselt väärtustatud religioosset märterlust,

***Kui vaadelda
isikuvastaseid
sanktsioone, siis üks
ja sama sanktsioon
(varade külmutamine,
sissesõidukeeld,
äritegevuse piirangud)
võib mõjutada erinevaid
inimesi täiesti erinevalt.***

ollakse harjunud kannatama või jäägitult alluma juhile, on täiesti loogiliselt retsept-sioon väljastpoolt kehtestatud sanktsioonidele hoopis teistsugune, kui see oleks läänelikes ühiskondades.

Sanktsioonide kehtestamisel on oluline, et info sanktsioonide ja nende mõju kohta liiguks sihtriigi ühiskonnas võimalikult vabalt. Ehk et kui diktaator soovib oma ühiskonda arusaadavalt infosulus hoida, siis sanktsioonide kehtestamisel on tarvilik, et info nende kohta liiguks ka elanikkonna seas. Tõsi, praegustes ELi piiravates meetmetes Venemaa vastu on mobiiltelefonid küll lisatud ekspordi-keelu nimekirjas oleva kauba hulka (ELi Nõukogu määrus 833/2014), kuid mõnede teiste sanktsioonirežiimide puhul on pööratud just tähelepanu sellele, et elanikkonnal oleks kommunikatsioonivahendid

olemas ning et sanktsioonid mingil juhul ei takistaks info liikumist ei riigisiselt ega ka üle piiride (Nephew 2018: 56).

Võib öelda, et sanktsioonide tegeliku mõjuga võrreldes on sama oluline, millisena seda mõju tajutakse. Enamasti on sanktsioonide subjektiks olev riik diktatuur ning piiratud sõnavabadusega. Sellisel juhul peaks lihtsam olema elanikkonna seas sanktsioonide suhtes soovitud arusaamu kujundada. Samas aga võib näha Venemaa vastu suunatud sanktsioonide puhul, et agressor väljendab ka omaenda kontrollitud meedias üheaegselt seisukohta, et sanktsioonidel pole mingit mõju, et sanktsiooni hoopis tugevdavad tema majandust ning samal ajal, et sanktsioonid on ebaõiglasel ning väljendatud soovi, et sanktsioone leevendatakse.

Saddam Husseinile sanktsioonide kehtestamisel seoses massihävitusrelvade ga oli aga hoopis äraspidine mõju. Kuigi tal neid relvi ei olnud, oleks olnud selle tunnistamine (mis oleks kaasa toonud ka leevendused sanktsioonide osas) nõrkuse märk (Fung 2009) ning diktaatori „köva mehe“ kuvandi säilitamine nõudis seega pigemini sanktsioonide all kannatamist, kui rahvusvahelise kogukonnaga koostöö tegemist.

Kui agressorriik on suletud diktatuur, on ootuspärane, et väljastpoolt on keeruleine seelses ühiskonnas toimuva kohta infot ammutada. Nii tulebki tihti piirduda vaid nende andmetega, mis on kättesaadavad. Sellisel juhul tuleb arvestada, et need andmed annavad meile vaid osalist infot.

Oluline on ka tähelepanu pöörata andmete kogumise ja loomise meetoditele. Andmed Venemaa riigieelarve, naftatulude ja kaubandusmahtude kohta võivad küll olla kättesaadavad, kuid Venemaa agressioon Ukraina vastu ei ole ratsionaalne majanduslik ettevõtmine. Seega ei peaks me ka eeldama, et kui Venemaa juhtkonnale jõuab kohale teadmine, et agressioon on muutunud majanduslikult kahjulikuks, siis see lõpeb. Tõenäoliselt on nii, et ratsionaalse majandusliku kaalutluse asemel on

agressiooni alustamise otsuse taga roll selistel nähtustel nagu kultus, psühholoogia, religioon, ideoloogia, mütoloogia ja palju muud taolist. Ning nende viimati nimetatud nähtuste mõistmiseks (ehk mõistmaks ka seda, millal otsustatakse agressioonist loobuda) tuleb kasutada hoopis teistsuguseid, kvalitatiivseid uurimismeetodeid.

Kui agressorile on kehtestatud vaid üks piirav meede, näiteks mõne kauba impordi keeld, on selle mõju võrdlemisi lihtne mõõta. Agressorriigi majanduses tootmine väheneb, võib-olla kaovad töökohad, väheneb tulu.

Nagu eespool osutatud, on EL kehtestanud Venemaa vastu enneolematu mahus sanktsioone. Paljud neist pole üldse majanduslikud sanktsioonid, seega ei pruugi nende peamine mõju üleüldse olla väljendatav rahalises vääringus. Nendest igauhe mõju hindamine on väga mahukas ning nende mõju peab uurima paljude distsipliinide koostöös.

Kui aga vaadelda näiteks isikuvastaseid sanktsioone, siis üks ja sama sanktsioon (varade külmutamine, sissesõidukeeld, äritegevuse piirangud) võib mõjutada erinevaid inimesi täiesti erinevalt. Mõnda mõjutab väga, mõnda ei mõjuta üldse. Nii on näiteks mõned sanktsioonide alla pandud isikute nimekirjas olevad Putini oligarhid agressiooni hukka mõistnud, paljud aga mitte.

Seega on ehk küsimus sanktsioonide (majanduslikust) mõjust tervikuna küll akadeemiliselt huvitav ja oluline, kuid praegu saab ELi sanktsioonide puhul just nende mastaapsuse tõttu kõne all olla korraga vaid ühe või teise spetsiifilise sanktsiooni mõju uurimine.

ERANDID

Sanktsioonide väljatöötamisel ja rakendamisel on seda võib-olla küll vähem avalikult käsitletud, kuid sellegipoolest on oluline roll eranditel, üleminekuperioodidel ja litsentsisüsteemidel. Sanktsiooni loomine ei pruugi tähendada, et see kehtib

absoluutselt alati kõikides olukordades alates vastuvõtmise hetkest.

Kuna sanktsioonide subjektiks on reeglina diktatuurid, siis juhtub tihtipeale nii, et sanktsiooni negatiivne mõju kantakse riigi sees edasi vähemusgruppidele. Paradoksaasel kombel on ju tegelikult ka sanktsiooni kehtestamise algne põhjus seesama diktatuuri hoolimatus inimelude suhtes.

Nii on sanktsioonide all olevates riikides täiesti ootuspäraselt tuvastatud tervishoiu olukorra halvenemine, tööpuuduse kasv, vaesuse levik, suremuse tõus, vähemusgruppide õiguste halvenemine jne (Meissner, Mello 2022: 244).

Vältimaks selliseid soovimatuid mõjusid, nähakse sanktsioonide kehtestamisel ette humanitaarandeid. See võib tähendada näiteks teatud kauba või teenuse ekspordi lubamist humanitaarrettekäandel või hoiakut, et teatud kaubagruppe (nt toiduaineid või ravimeid) ei panda sanktsioonide alla. See,

Püüid sanktsioonidest mööda hiilida on omamoodi kinnitus sellele, et sanktsioon on kujundatud õigesti.

et diktatuur kasutab niisugust olukorda enda huvides, on paratamatu asjaolu, millega tuleb arvestada.

Kuna majandussuhted on globaliseerunud ja riigid üksteisest majanduslikult sõltuvad, siis tihtipeale nähakse majandussanktsioonide rakendamisel ette üleminekuperioode või erandeid teatud tehingutele. Üks karikatuursemaid

neist on kindlasti erand ELi Nõukogu määruses 2014/833 artiklis 3i, mis sätestab impordikeelu teatud Venemaa kaupadele, välja arvatud juhul, kui neid kaupu on tarvis Budapesti metrooliini nr 3 vagunite käitamiseks, hoolduseks või remondiks.

Oluline on ka keskkonnaerandite teema. Nii külmutati Eestis mitmete Vene keemiaettevõtete toodang, kuid kuna tegemist on keskkonnoahtlike ainetega, on need järk-järgult erandite alusel lahti külmutatud ja realiseeritud. Oluline on siinkohal märkida, et realiseerimisest saadud tulu on siiski külmutatud.

Silma hakkab Kasahstan, kust Eesti eksportis sõjaeelse 24 kuu jooksul kaupu kokku 6,2 miljoni euro eest. Sõjaaegse võrdlusperioodi jooksul on see import kasvanud 164 miljoni euroni.

EKSTRATERRITORIAALSUS

Ekstraterritoriaalsuse kontseptsioon on sanktsioonide legitiimsuse ja õiguspärasuse üle diskuteerimisel olulisel kohal. Teatud õigusakti ekstraterritoriaalsus tähendab selle kehtivust väljaspool riigi territooriumi. Riigil võib olla ekstraterritoriaalne jurisdiktsioon, kuid see peaks olema kooskõlastatud vastava territooriumi võimuesindajatega.

Sanktsioonid on resoluutne välispoliitiline meede. Kaubandussanktsioonid võivad näiteks takistada surmava tehnoloogia tootmist või kättesaadavaks tegemist ning seega päästa inimelusid. Sanktsiooni kehtestaja soovib üldjuhul näha sanktsioonide rakendamisel laia tõlgendust ehk kõikvõimalike sanktsioonirikkumiste

kahtluste korral soovitatakse pigem hoiduda sellistest äritehingutest. Ning sel juhul tekib arutelu koht, et kolmandas riigis asuv ettevõtte juriidiliselt justkui ei oleks kohustatud sanktsioone järgima. Asetades aga kaalukausile teiste võimalike tehingute äraukkumise riski (ja miks mitte ka moraalse seisukohavõtu), hakkab kolmanda riigi ettevõtte vabatahtlikult teise riigi õigusakti täitma.

Klassikaliseks näiteks ekstraterritoriaalsuse probleemile on USA unilateraalsed sanktsioonid. Kuna suur osa maailma kaubavahetusest toimub USA dollarites, on USA-l võimalik mõjutada seda kaubavahetust. Teiste sõnadega: siinkohal põrkuvad seega USA õigus oma valuuta kasutamise osas väljaspool oma territooriumi reegleid kehtestada ning kolmandate riikide ettevõtete õigus majandustehingutele.

Seda olukorda on loomulikult kritiseerinud Venemaa ja kõik need muud riigid, kelle suhtes on sanktsioone kehtestatud. Osutatakse ka, et isegi kui kolmandad riigid kritiseerivad USA seesuguseid sanktsioone, kalduvad nende riikide ettevõtted neid sanktsioone täitma ülemääraselt. Vene läänekriitiline uurija Ivan Timofeev (2019: 9) on koguni arendanud vastuolulist mõtet, et juhtivad maailma ettevõtted võiksid (USA sanktsioonide täitmise asemel) oma majandusliku võimu konverteerida poliitiliseks võimuks, konfronteerumaks USAGA.

Ekstraterritoriaalsuse kõrval on sarnase loogikaga fenomeniks teisesed sanktsioonid, mis tähendab olukorda, kus kolmandas riigis asuv ettevõtte loobub tehingutest ettevõtetega, mis on ühe või teise riigi sanktsioonide nimekirjas (Beaucillon 2021: 6). Seega on teiseste sanktsioonide mõju loomuldasa ekstraterritoriaalne, kuna sanktsioone kehtestava riigi ettevõtted nii ehk naa ei tohi sanktsioonide all olevate isikuga tehingutesse astuda.

Samas tuleb osutada, et kriitika sanktsioonide ekstraterritoriaalsuse teemal keskendub tihti küll USA-le, kuid mitte loogilisele seosele, et sanktsioonide

kehtestamisel on teatud põhjused ning kui agressorriik hakkaks rahvusvahelist õigust ja inimõigusi järgima, siis poleks ka põhjust sanktsioonideks.

Ajaloo on püütud ekstraterritoriaalsuse probleemi lahendada ka nii-öelda aumehe kombel. Nii algatas Prantsusmaa I maailmasõjas nn preklusiivse ostu poliitika. Kuna neutraalsete riikide (Šveits, Portugal, Hispaania jne) kaubanduse kontrollimine väljastpoolt ei olnud alati võimalik, siis asutati Prantsusmaa sõjaministeeriumis välisostude komitee, mis soovis maailmaturul ära osta sõjatööstusele vajalikku toorainet, et see ei satuks Keskriikide kätte. Kavatsuse elluviimise põhiliseks takistuseks osutus rahapuudus (Mulder 2022).

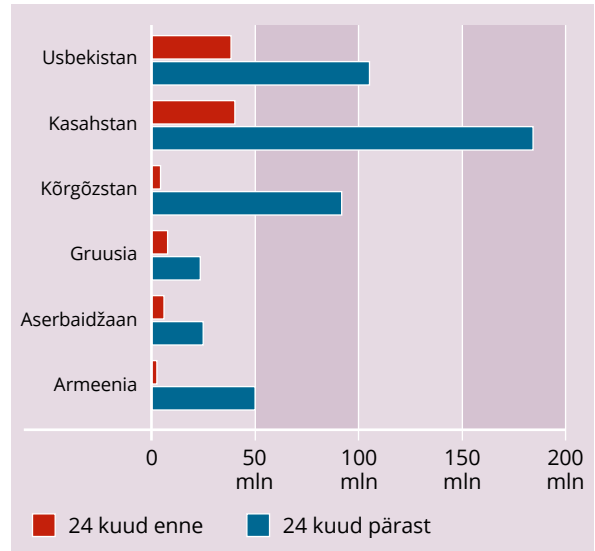
KÕRVALEHIILIMINE

Püüd sanktsioonidest mööda hiilida on omamoodi kinnitus sellele, et sanktsioon on kujundatud õigesti. Kui kehtestada piirav meede millegi suhtes, millel pole vähimatki relevantsust, siis ilmselt ei näeks keegi ka vaeva sellest möödahiilimiseks.

Kõrvalehiilimise juures on oluliseks märksõnaks sanktsiooni hermeetilisus. Täielik hermeetilisus tähendab olukorda, kus sanktsiooni on võimalik rakendada sajaprotsendilise tõhususega. See oleks võimalik olukordades, kus sanktsiooni kehtestajal on täielik kontroll sanktsioonide alla pandud kauba, teenuse, tehnoloogia, tarkvara vmt üle. Kui sellist kontrolli pole võimalik kehtestada, tuleb rakendada muid viise sanktsioonide jõustamiseks ning tegeleda ka pidevate püüetega sanktsioonidest mööda hiilida.

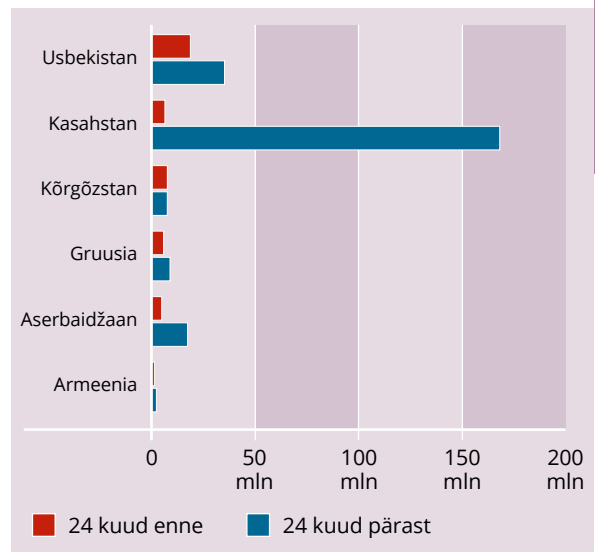
Venemaa agressioonisõja kontekstis kehtestatud sanktsioonide puhul on palju räägitud möödahiilimisest kolmandate riikide, teiste hulgas näiteks Kesk-Aasia ja Kaukaasia riikide kaudu.

Kontrollimaks, kas need kahtlused ka empiirilist kinnitust leiavad, asetan järgmistele joonistele Eesti kaubavahetuse kuue riigiga. Vaatluse all on eksport ja



JOONIS 2. Eesti eksport kuude riiki enne ja pärast sõja puhkemist (eurodes).

Allikas: statistikaamet



JOONIS 3. Eesti import kuuest riigist enne ja pärast sõja puhkemist (eurodes).

Allikas: statistikaamet

import eurodes 24 kuud enne täiemahulise sõja puhkemist ning 24 kuud täiemahulise sõja ajal.

On tõsi, et sanktsioonid kaubavahtusele Venemaaga on rakendunud

järk-järgult, kuid joonistelt nähtuvad trendid on sellegipoolest ilmsed.

Joonisel 2 nähtub, et vaadeldud riikidesse on eksport täiemahulise sõja ajal mitmekordistunud. Kui esimesel vaatlusalusel perioodil oli kaupade eksport näiteks Kõrgõzstani mahus 4,3 miljonit eurot, siis täiemahulise sõja ajal on see olnud 91,4 miljonit eurot. Kasv on kahekümnekordne.

See on küll reljefne statistiline näitaja, kuid ainuüksi selle põhjal ei saa väita, et tegemist on sanktsioonidest kõrvalehiilimisega. Kui vaadata täpsemalt kaubagruppe, siis need kalduvad olema suuremas osas needsamad kaubad (elektroonika, masinad, optika jne), mille

Ka praegu Venemaa vastu kehtestatud sanktsioonide ajal on teatud kaubavahetus ja paljud muud suhted või tehingud lubatud ning ettevõtteid kasutavad neid võimalusi.

eksport Venemaale on keelatud. Ning samas ei nähtu varasemast kaubavahetuse ajaloost traditsiooni Eestist selliseid kaupu Kõrgõzstani vedada.

Tuleb rõhutada, et tegemist on legaalse kaubavahetusega. Nende kaupade vedu Kõrgõzstani ei ole keelatud. Ning samuti ei saa me keelata hiljem Kõrgõzstanist nende kaupade liikumist Venemaale. Küll aga on võimalik selgitada olukorda ning paluda nendelt riikidelt koostööd. Üldjuhul ilmutavad riigid mõistmist ning teevad ka teatud koostööd takistamiseks keelatud kaupade jõudmist Venemaale.

Samasugune möödahiilimine leiab aset ka kaupade impordil. Nüüd on

aga tegemist kaupadega, mille impordi Venemaalt on Euroopa Liit keelustanud. Kuid samade kaupade import kolmandatest riikidest on lubatud.

Joonisele 3 on asetatud Eesti kaubavahetuse näitajad eurodes nendesamade vaatlusaluste riikidega 24 kuu jooksul enne sõda ja 24 kuu jooksul täiemahulise sõja ajal.

Impordi puhul kõrvalehiilimises kahtlustatavate riikide arv kahaneb. Samas nähtub joonisel, et enamiku vaatlusaluste riikide puhul on impordi maht püsinud samal tasemel.

Silma hakkab Kasahstan, kust Eesti eksportis sõjaeelse 24 kuu jooksul kaupu kokku 6,2 miljoni euro eest. Sõjaaegse võrdlusperioodi jooksul on see import kasvanud 164 miljoni euroni. Kasv on seega 26-kordne. Samas ei saa seda impordikasvu automaatselt kõrvalehiilimiseks nimetada, sest see import sisaldab kaupu, mida Kasahstan ka tegelikult ise toodab ning mis on asendanud Vene kaubad (nt bituumen, kivisüsi, toornafta).

EL lõi 2022. aasta detsembris ELi sanktsioonide eriesindaja ametikoha (European Commission 2022), kelle ülesanne ongi muu hulgas takistada kaubandussanktsioonidest möödahiilimine kolmandate riikide kaudu ehk tagada legitiimsel viisil võimalikult suures mahus ELi sanktsioonide ekstraterritoriaalne kehtivus. Reeglina väljendavad Venemaaga piirnevad riigid ühel või teisel viisil valmidust koostööd teha, kuid arusaadavalt on neil riikidel ka omad kaalutlused, sõltuvused Venemaast, majanduslik kasu kaubavahetuse kasvast ning nii kurb, kui see ka ei ole, me peame leppima ka olukordadega, kus riik eelistab hoopis koostööd agressoriga.

SANKTSIOONIDE LÕPP

Kehtestatud sanktsioonide lõpuhetke määratlemine ei ole mitte ainult õigusakti normitehniline küsimus, vaid kommukeerib üldisemat välispoliitilist hoiakut. Lootus sanktsiooni subjekti peatsele naasmisele rahvusvahelise õiguse

järgimise juurde tähendaks sanktsioonide lühikest kehtivusperioodi. Ning vastupidi, kui rahvusvaheline kogukond on üsna pessimistlik sanktsiooni subjekti käitumise muutumise suhtes, siis määratakse sanktsioonide kehtivusele pikem periood.

Samas on võimalik sätestada, et sanktsioon kehtib kuni selle tühistamiseni. Nii on teinud näiteks USA seoses sanktsiooniga Põhja-Korea küberkuritegevuse heidutamiseks (NCNK 2016).

See võimaldab vähendada halduskoormust, sest siis pole vajadust sanktsiooni kehtivuse pikendamiseks regulaarselt õigusakte vastu võtta.

Eli sanktsioonide puhul Venemaa agressiivse tegevuse suhtes on kehtestatud printsiip, et sanktsioone pikendatakse iga kuue kuu tagant (Eli Nõukogu otsus 2024/847).

See tähendab, et sanktsioonide kehtivuse pikendamisega peab tegelema suhteliselt sageli, nende kehtivuse pikendamise üle diskuteerimine võib muutuda

poliitiliseks kauplemiseks ning seega on sanktsioonide kehtivuse jätk pidevalt ohustatud. Samas annab niisugune demokraatlik protsess sanktsioonide juurde legitiimsust.

Kuigi sanktsioonide rakendamine on hetkel märkimisväärse tähelepanu all, ei pruugi sanktsioonide lõpetamine saada üldse niivõrd palju avalikku tähelepanu. Ka praegu Venemaa vastu kehtestatud sanktsioonide ajal on teatud kaubavahetus ja paljud muud suhted või tehingud lubatud ning ettevõtted kasutavad neid võimalusi. Sanktsioonide lõpp tähendaks seda, et needsamad ettevõtted või mõningad teised ettevõtted hakkavad lihtsalt eelnevast pisut enam erinevaid tehinguid tegema.

Arvata võib ka seda, et sanktsioonid ei lõpe mitte iseenesest, vaid see on kaasprodukt rahvusvahelise korra taastumisel. Tõenäoliselt on seega sõja lõpp ja sellega seotud emotsioonid palju enam esiplaanil ning sanktsioonide lõpetamise kavand vaid üks varjule jääv osa rahuplaanist.

KASUTATUD ALLIKAD

- BEAUCILLON, C., 2021. Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions. Universite de Lille 6.
- EGLITIS, A., 2024. Latvia Becomes First in EU to Ban Russian Agriculture Imports. – Bloomberg, 22. veebruar. – <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-02-22/latvia-becomes-first-in-eu-to-ban-russian-agriculture-imports>
- EUROBAROMETER. – <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>
- European Commission, 2022. EU appoints David O'Sullivan as International Special Envoy for the Implementation of EU Sanctions. – https://ireland.representation.ec.europa.eu/news-and-events/news/eu-appoints-david-osullivan-international-special-envoy-implementation-eu-sanctions-2022-12-13_en
- Euroopa Liidu Nõukogu määrus 269/2014. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:02014R0269-20240314>
- Euroopa Liidu Nõukogu määrus 833/2014. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32014R0833>
- Euroopa Liidu Nõukogu otsus (ÜVJP) 2024/847. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202400847&qid=1713163930024
- Euroopa Liidu sanktsioonide üldraamistik. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=LEGISSEM:25_1
- Euroopa Liidu toimimise leping 2015. Euroopa Liidu Teataja. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E/TXT>
- FUNG, B., 2009. Saddam interrogation highlights. – Foreign Policy, 2. juuli. – <https://foreignpolicy.com/2009/07/02/saddam-interrogation-highlights/>
- HUFBAUER *et al.*, 2008. Economic Sanctions Reconsidered. Peterson Institute for International Economics. Washington.
- KIVIMÄE, J., 2023. Jürgen Honerjeger. Tallinna suurkaupmees ja raehärra 16 sajandil. Vana Tallinn 32, lk 185–200.
- KWON, O., SYROPOULOS, C., YOTOV, Y. V., 2022. The Extraterritorial Effects of Sanctions. CESinfo Working Papers. Munich
- MEISSNER, K., MELLO, P., 2022. The unintended consequences of UN sanctions: A qualitative comparative analysis. Contemporary Security Policy, lk 243–273. Routledge.
- MULDER, N., 2022. The Economic weapon. The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War. Yale University Press.

NCNK – The National Committee On North Korea 2016. Summary of the North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016. – https://www.ncnk.org/sites/default/files/content/resources/publications/HR757_Summary_Final.pdf

NEPHEW, R., 2018. The Art of Sanctions. A View from the Field. Colombia University Press. New York.

Rahvusvahelise sanktsiooni seadus. Riigi Teataja (RT) 2019 – <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062023061>

Sazonova, Vera 2023. Как белорусские власти будут отвечать на санкции: правила прописали в Законе. – Экономическая Газета 25.07. – <https://neg.by/novosti/otkrytj/kak-belorusskie-vlasti-budut-otvechat-na-sanktsii-pravila-propisali-v-zakone/>

STEINBACH, A., GUTMANN, J., NEUENKIRCH, M., NEUMEIER, F., 2023. Economic sanctions and human rights: Quantifying the legal proportionality principle. – Harvard Human Rights Journal. Vol 36. – https://journals.law.harvard.edu/hrj/wp-content/uploads/sites/83/2023/06/HLH104_crop.pdf

TIMOFEEV, I., 2019. Sanctions' Policy: Unipolar or Multipolar World? International Organisations Research Journal, vol. 14, no 3, lk 9–26.

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА Российской Федерации от 22.10.2018 (ред. от 27.04.2023). О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Украины в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации. – https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_309397/

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА Российской Федерации от 08.03.2022. О применении в целях обеспечения безопасности Российской Федерации специальных экономических мер в сфере внешнеэкономической деятельности. – <https://www.prlib.ru/item/1333406>

Valitsuse määrus 2022. Vabariigi Valitsuse sanktsiooni kehtestamine teenuse osutamise piiramiseks seoses Ukraina sõjaga. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/105042022012>

ÜRO harta. – <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-7>