



Rahvusvahelised sanktsioonid

Nr. 4

25.02.2016

Sanktsiooni mõiste ja eesmärk

Rahvusvahelised sanktsioonid ehk piiravad meetmed on majanduslikku või diplomaatilist laadi meetmed, mis on suunatud riigi, poliitilise režiimi, organisatsiooni või isiku vastu, et säilitada või taastada rahu, ennetada konflikte, tagada rahvusvahelist julgeolekut, toetada demokraatiat, õigusriigi põhimõtteid ja inimõigusi ning võidelda terrorismiga.¹ Sanktsioonid on osa terviklikust poliitilisest lähenemisest.

Rahvusvahelisi sanktsioone kehtestavad ÜRO ja Euroopa Liit. Samuti võib sanktsioone kehtestada ka muu rahvusvaheline organisatsioon või mõne riigi valitsus omal algatusel. ÜRO kehtestab rahvusvahelisi sanktsioone ÜRO põhikirja kohaselt rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks ning Euroopa Liit² oma ühise välis- ja julgeolekupoliitika (edaspidi ÜVJP) eesmärkide saavutamiseks.

Sanktsioonide liigid

Rahvusvahelisi sanktsioone liigitatakse majanduslikeks ja mittemajanduslikeks sanktsioonideks. Kuigi majanduslike sanktsioonide kasutamise praktika ulatub kaugele ajalukku, siis nende rakendamine eraldiseisvana sõjalisest tegevusest võeti kasutusele pärast I maailmasõda seoses Rahvaste Liiga tegevusega.³ Woodrow Wilson nimetas majanduslikke sanktsioone mõjusateks ja rahumeelseteks meetmeteks, mis aitavad vältida vajadust rahvusvahelises poliitikas sõjalist jõudu kasutada.⁴

Majanduslikud sanktsioonid jagunevad omakorda kaubandus- ja finantssanktsioonideks. Kaubandussanktsioonid on üldised või spetsiifilised ning võivad hõlmata ekspordi ja/või impordikeeldu (kaubandussanktsioone võidakse kohaldada teatud kaupade suhtes, näiteks: nafta, väärismetallid, elektroonika, relvaembargo jne), investeeringute, maksete ja kapitali liikumise keelustamist või tariifsete soodustuste tühistamist. Finantssanktsioone (rahaliste vahendite või majandusressursside külmutamine, ülekannete keelustamine, ekspordikrediidi või

¹ Rahvusvahelised sanktsioonid (piiravad meetmed). Välisministeerium. <http://www.vm.ee/et/rahvusvahelised-sanktsioonid-piiravad-meetmed>. Vt ka rahvusvahelise sanktsiooni seaduse eelnõu seletuskiri, lk 13.

² Euroopa välisteenistuse (*European External Action Service*) koostatud nimekiri Euroopa Liidus kehtestatud sanktsioonidest: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf.

³ A.Kern. *Economic Sanctions: Law and Public Policy*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, lk 9.

⁴ C.C.Hafbauer, J.J.Schott, jt. *Economic Sanctions Reconsidered*, 3th edition, 2007, lk 1.

investeeringute piirangud) kohaldatakse sihtmeetmetena, mille eesmärk on mõjutada konkreetsete isikute, rühmituste või üksuste poliitikat või käitumist.⁵

Mittemajanduslikud sanktsioonid on näiteks teise riigiga koostöö peatamine, spordi- või kultuuriürituste boikoteerimine, sissesõidupiiangud ja muud diplomaatilist laadi meetmed.⁶

Sanktsioonide õiguslik regulatsioon Eestis ja Euroopa Liidus

2010. aastal jõustus Eestis rahvusvahelise sanktsiooni seadus,⁷ mis asendas 2003. aasta rahvusvahelise sanktsiooni seaduse.⁸ Rahvusvahelise sanktsiooni seaduse eesmärk on tagada rahvusvahelise sanktsiooni viivitusteta ja korrektne rakendamine Eestis, et täita rahvusvahelisest ja Euroopa Liidu õigusest Eestile tulenevaid kohustusi. Rahvusvahelise sanktsiooni seadus reguleerib rahvusvahelise sanktsiooni Eestis kehtestamist, rakendamist ja rakendamise järelevalvet.

Eestis rakendatakse ÜRO kehtestatud rahvusvahelisi sanktsioone Euroopa Liidu Nõukogu kehtestatud õigusaktidest tulenevalt. Euroopa Liidu Nõukogu otsusega kehtestatud sanktsioone rakendatakse Eestis Euroopa Liidu Nõukogu vahetult kohalduvate määruste ja Eesti riigisiseste õigusaktide alusel.⁹

Sanktsioonid on rakendamiseks kohustuslikud. Nii näiteks on Eesti ettevõtjatel kohustus sanktsioone lisaks Eesti õigusele rakendada ka Euroopa Liidu Nõukogu vahetult kohaldatavate määruste alusel. Vahetu kohaldamine tähendab seda, et määruste õiguslik mõju on samasugune nagu siseriiklikel seadustel. Kui määrus on jõustunud, peavad ettevõtjad hakkama sanktsioone koheselt rakendama.

Euroopa Liidu ÜVJP tugineb Euroopa Liidu lepingu artiklile 21. Euroopa Liidu lepingu artiklis 21 sätestatud eesmärkide saavutamiseks on Euroopa Liidul õigus vajadusel kehtestada piiravaid meetmeid, millega sageli jõustatakse ÜRO Julgeolekunõukogu siduvaid resolutsioone, mis tuginevad ÜRO põhikirja artiklitele 41 või 42. Samuti kehtestab Euroopa Liit vajadusel sanktsioone omal algatusel.¹⁰

Euroopa Liidu Nõukogu võtab ÜVJP teostamiseks vastu otsuseid, tuginedes Euroopa Liidu lepingu artiklile 29. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 288 IV lõigu kohaselt on otsused tervikuna siduvad ning kui otsuses on täpsustatud selle adressaadid, siis on otsus siduv vaid adressaatidele. Sanktsioone käsitlevad määrused kehtestab Euroopa Liidu Nõukogu, tuginedes Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 215.¹¹

Sanktsioonide kehtestamisel on olulisel kohal pädevuste jagamise põhimõte. See tähendab, et kui otsuses sätestatud keelu rakendamise reguleerimine on liikmesriigi pädevuses, on liikmesriigi

⁵ Rahvusvahelised sanktsioonid (piiravad meetmed). Välisministeerium. <http://www.vm.ee/et/rahvusvahelised-sanktsioonid-piiravad-meetmed>.

⁶ *Ibid.*

⁷ RT I, 12.07.2014, 115.

⁸ Rahvusvahelised sanktsioonid (piiravad meetmed). Välisministeerium. <http://www.vm.ee/et/rahvusvahelised-sanktsioonid-piiravad-meetmed>.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Euroopa Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. 2014. aasta aruanne ELi põhiõiguste harta kohaldamise kohta. Avaldatud 08.05.2015, lk 5.

¹¹ C. Calliess, M. Ruffert. EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar. AEUV Art 215, lk 212.

kohustus tagada keelu täitmine. Kui otsuses sätestatud keelu rakendamise reguleerimine on Euroopa Liidu pädevuses, võetakse selleks vastu Euroopa Liidu Nõukogu määrus. Tulenevalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 288 II lõigust kohaldatakse määrust üldiselt, määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides.¹²

Sanktsioonid ja põhiõigused: „härja *Kadi saaga*“

Sanktsioonide kehtestamisel ja rakendamisel tuleb nii Euroopa Liidu institutsioonidel kui liikmesriikidel arvestada asjaomaste isikute põhiõiguse ja –vabadustega, mis on koondatud Euroopa Liidu põhiõiguste hartasse (edaspidi *põhiõiguste harta*). Põhiõiguste harta järgimist kontrollib Euroopa Liidu Kohus tagamaks Euroopa Liidu tegevuse kooskõla põhiõiguste ja –vabadustega.

2014. aastal arutas Euroopa Liidu Kohus enam kui kolmekümnel korral kohtuasju, mis olid seotud isikute ja üksuste suhtes sanktsioonide kehtestamisega.¹³ Euroopa Liidu Kohus pidas nendest kaasustest ainult veerandi puhul sanktsioonide kehtestamist õiguspäraseks – ülejäänud otsused, milles käsitleti isikute ja üksuste suhtes piiravate otsuste meetmete kehtestamise korda, tühistati.¹⁴

Kohtuasjad, kus Euroopa Liidu Kohus tühistas üksuste või isikute vastased meetmed, käsitlesid Euroopa Liidu Nõukogu otsuseid ja määruseid, mille puhul puudusid piisavad tõendid või teave, mille põhjal isik või üksus loetellu lisati. Teistes kohtuasjades tühistati õigusaktid menetluslikel põhjustel.¹⁵

Ühed olulisemad Euroopa Liidu Kohtu lahendid, mis käsitlevad piiravate meetmete kehtestamist ja põhiõiguse kaitset on Euroopa Liidu Kohtu *nn Kadi*-otsused.

Terrorismi toetamises kahtlustatav Saudi Araabia kodanik Yasin Abdullah Kadi (edaspidi *Kadi*) esitas 2001. a Euroopa Liidu Kohtule hagi, millega taotles teda puudutavate määruste tühistamist, kuna need aktid rikkusid tema õigust olla ära kuulatud ja tema õigust tõhusale kohtulikule kaitsele ning asjaomased määrused riivasid eproportsionaalselt tema omandiõigust. Kohus jättis oma 21.09.2005. a *Kadi*-otsusega¹⁶ kaebuse rahuldamata.

Euroopa Liidu Kohus tühistas oma 03.09.2008. a¹⁷ lahendiga *Kadi*-otsuse ning tunnistas asjaomase määruse hagejat puudutavas osas kehtetuks.

Härja Kadi esitas 2009. a kaebuse Euroopa Liidu Kohtusse nõudes, et kohus tühistaks teda puudutavas osas Euroopa Komisjoni määruse, millega lisati tema nimi ÜRO sanktsioonide loetellu isikute ja üksuste kohta, kelle rahalised vahendid ja muud majandusressursid tuleb ÜRO Julgeolekunõukogu terrorismivastaseks võitluseks kehtestatud resolutsioonide alusel külmutada.

30.09.2010. aasta *Kadi II* otsuses rahuldaskohus Kadi kaebuse. Kohus jõudis selles otsuses järeldusele, et Euroopa Komisjon kehtestas määruse, ent ei võimaldanud Kadile reaalset juurdepääsu tema vastu esitatud informatsioonile ja tõenditele. Kadile ei antud ka võimalust olla

¹² Piiravaid meetmeid käsitlevate Euroopa Liidu Nõukogu õigusaktide mõju. Välisministeerium. <http://www.vm.ee/et/piiravaid-meetmeid-kasitlevate-euroopa-liidu-noukogu-oigusaktide-moju>.

¹³ Euroopa Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. 2014. aasta aruanne ELi põhiõiguste harta kohaldamise kohta, lk 5-6.

¹⁴ Vt Euroopa Liidu Üldkohtu otsus 21.03.2014 asjas T-306/10 *Yusef*; Euroopa Liidu Üldkohtu otsus 03.07.2014 asjas T-565/12 *National Iranian Tanker Company*.

¹⁵ Vt Euroopa Liidu Üldkohtu otsus 16.10.2014 asjades T208/11 ja T-508/11 *LTTE*.

¹⁶ Euroopa Liidu Üldkohtu otsus 21.09.2005 asjas T-315/01.

¹⁷ Euroopa Kohtu otsus 03.09.2008 asjas C-402/05 P.

tõhusalt ära kuulatud. Seega leidis kohus, et asjaomane määrus võeti vastu, arvestamata Kadi kaitseõigustega ning rikkudes tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet. Samuti asus kohus seisukohale, et piirangute üldist ulatust ja tegelikku kestust arvestades ei olnud Kadi varade külmutamine kui tema omandiõiguse piiramine kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

Kohtuotsusest tulenevalt esitas Euroopa Komisjon Kadile tema nimekirja kandmise põhjenduste ülevaate ning Kadi isik kanti taas piiravate meetmete nimekirja. Kohus, analüüsinud Euroopa Komisjoni tegevust leidis, et Kadile esitatud ebamäärane ning liiga üldine põhjenduste ülevaade ei ole piisav, et tagada Kadi õiguste tõhus kaitse.¹⁸

Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu Nõukogu ning Ühendkuningriigid esitasid Euroopa Liidu Kohtusse apellatsiooni. 18.07.2013. a lahendis¹⁹ otsustas Euroopa Liidu Kohus, et Euroopa Komisjoni esitatud põhjendused on piisavalt konkreetsed ja põhjalikud, et võimaldada Kadil tõhusalt teostada oma kaitseõigust ning kohtulikku kaitset, kuid asus siiski seisukohale, et Euroopa Komisjoni esitatud tõendid ei ole piisavad, et tõendada Kadi osalust terrorismiorganisatsioonis ning seega ei saa Euroopa Liit Kadi suhtes piiravaid meetmeid kehtestada.

Triinu Põdramägi
nõunik
triinu.podramagi@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- Hafbauer, C.C., Schott, J.J. jt. Economic Sanctions Reconsidered, 3th edition, 2007, http://www.piie.com/publications/chapters_preview/4075/01iie4075.pdf
- Kern, A. Economic Sanctions: Law and Public Policy, New York: Palgrave Macmillan, 2009, <http://www.palgraveconnect.com/pc/doifinder/view/10.1057/9780230227286>
- Calliess, C., Ruffert, M. EUV/AEUV Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar. AEUV Art 215, 4. Auflage, C.H.Beck 2011.
- Euroopa Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regionide Komiteele. 2014. aasta aruanne ELi põhiõiguste harta kohaldamise kohta. Avaldatud 08.05.2015. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ET/1-2015-191-ET-F1-1.PDF>
- Euroopa välisteestluste koostatud piiravate meetmete nimekiri. http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf
- Rahvusvahelised sanktsioonid (piiravad meetmed) Välisministeerium <http://www.vm.ee/et/rahvusvahelised-sanktsioonid-piiravad-meetmed>
- Piiravaid meetmeid käsitlevate Euroopa Liidu Nõukogu õigusaktide mõju. Välisministeerium. <http://www.vm.ee/et/piiravaid-meetmeid-kasitlevate-euroopa-liidu-noukogu-oigusaktide-moju>
- Rahvusvahelise sanktsiooni seaduse eelnõu seletuskiri. http://www.vm.ee/sites/default/files/contenteditors/Rahvusvahelise_sanktsiooni_seletuskiri_li_sadega_%2863

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab rahvaesindajaid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev informatsioon on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema huvilistega töö sisu üle. Kõik kommentaarid on teretulnud.

¹⁸ Euroopa Liidu Üldkohtu otsus 30.09.2010 asjas T-85/09.

¹⁹ Euroopa Kohtu otsus 18.07.2013 kohtuasjas C-584/10 P.