

SWIFT talouspakotteena – mekanismi ja vaikutukset case Venäjän valossa

Mika Aalto, Mika Hyytiäinen ja Juha-Matti Lehtonen

Abstract

Economic sanctions are measures restricting trade and finance with the aim to coerce the target state to change its policy to a desired direction. There have been economic sanctions against Russia since the unlawful annexation of Crimea in 2014. However, following Russia's attack on Ukraine in February 2022, the US, EU and UK have decided on and applied an unprecedented package of sanctions against Russia. As a part of the package, there is a very new sanction and that is the closing of some Russian banks out of the SWIFT financial messaging system. It has been used only once before against Iran and therefore, there is not much knowledge available about it. We study the SWIFT sanction as a part of the sanctions package against Russia, how SWIFT blockade is implemented, what are the impacts it will cause and can the particular effects of SWIFT blockade be determined. The article reports main findings of a literature survey on SWIFT and its weaponization, as well as those of an empirical part, consisting of a set of interviews with Finnish experts representing the essential organizations and knowledge in banking, business, foreign policy, and Russia.

Johdanto

Venäjää vastaan suunnattuja talouspakotteita on ollut voimassa sen jälkeen, kun Venäjä valloitti ja laittomasti liitti Krimin niemimaan itseensä. Kun Venäjä käynnisti sotilaallisen hyökkäyksen Ukrainaan 24.2.2022, USA, EU ja Iso-Britannia päättivät nopeasti aloittaa voimakkaat pakotteet. Ajanjaksolla 23.2.-3.6.2022 EU asetti kuusi pakotepakettia Venäjää kohtaan (Eurooppa-neuvosto, 2022). Pakotepaketit sisältävät mm. strategisiksi katsottujen tuotteiden tuonti- ja vientikieltoja sekä joukon finanssipakotteita.

Eräs innovaatio finanssipakotteiden joukossa on kohdemaan pankkien, tai osan niistä, sulkeminen SWIFT-järjestelmän ulkopuolelle. Tätä pakotetta on

ensimmäistä kertaa käytetty vuonna 2012, kun Iranin pankkien ja rahalaitosten maksuliikenne SWIFT:in kautta pysäytettiin (van Bergeijk, 2021, 6). EU-asetus 267/2012 (Euroopan Unionin neuvosto, 2012) kielsi SWIFT:iä tarjoamasta tiedonsiirtopalveluitaan EU:n pakotteiden kohteeksi asetetuille iranilaisille pankeille. SWIFT-osuuskunta noudatti asetuksen asettamia velvoitteita ja katkaisi iranilaisten pankkien yhteydet SWIFT-järjestelmään. Pakotteen vaikutuksia Iranin pankkien toiminnan kustannustehokkuuteen on analysoinut Dizaji (2021).

Iranin vastaisissa sanktioissa SWIFT:in merkitys oli suuri, mikä asetti suuria odotuksia ja jopa pelkoja sen käytöstä Venäjää vastaan. SWIFT:in käyttöä on kuvattu esimerkiksi Ranskan valtiovarainministerin taholta talouden ydinpommiksi (The New Yorker, 2022), joka sulkee Venäjän kaupan nopeasti ja totaalisesti. Helsingin Sanomat ehti ennen hyökkäystä pääkirjoituksessaan (HS 20.1.2022) jo sulkea käytön pois pörssien reagoidessa pelkkään spekulointiin ja kytki käytön erityisesti energiaan (HS 29.1.2022), jossa heijastevaikutus länteen olisi raju. Pienten yritysten kantaa edusti Lujabetonin toimitusjohtaja Mikko Isotalo (HS 2.2.2022), jonka mukaan maksuliikenne myös tytäryhtiöihin katkeaisi ja ”tilanne missä ollaan, on todellakin myrkyä”.

Helsingin Sanomat kirjoitti välillä 1.1.–27.6.2022 yhteensä 58 artikkelia, joissa SWIFT mainittiin. Alkuun sen käyttöönottoa viimesijaisena keinona epäiltiin, mutta jo 23.2. arvioitiin Suomen olevan siihen valmis. Ukraina vaati ratkaisua käyttöön heti 24.2. ja suorien pankkipakotteiden oletettiin 25.2. osin korvaavan SWIFT-pakotteet. Bloomberg lähteenä uutisoitiin 1.3. että SWIFT-pakotteet otetaan rajatusti käyttöön, kun Ukraina oli torjunut alkuhyökkäyksen. Eniten pelättiin SWIFT:in vaikutusta öljy- ja kaasutoimituksiin länsimaksujen osalta.

Keväällä 2022 Venäjän sulkemisesta SWIFT-maksunvälitysjärjestelmän ulkopuolelle osana Venäjän vastaisia talouspakotteita keskusteltiin julkisuudessa varsin paljon ja toimenpiteen vaikutuksia arvioitiin varsin koviksi. Keskustelu toimi motivaationa tämän artikkelin pohjalla olevan tutkimustyön käynnistämiseen. Tämä artikkeli on laadittu Venäjän hyökättyä Ukrainaan 24.2.2022. Teoriaosan aineisto kerättiin elokuuhun 2022 mennessä ja haastattelut on tehty välillä toukokuu-kesäkuu 2022.

Tässä artikkelissa kerromme, miten SWIFT-järjestelmä toimii sekä esitämme, miten SWIFT-pakotteet toimivat. Ensin kuitenkin luomme katsauksen talouspakotteisiin politiikan välineenä sekä hybridisodan aseellistamisen käsitteeseen. Kirjallisuustutkimus taustoittaa teorian ja SWIFT:in sen osana sekä muodostaa sen aseellistamisesta vertailuperustan. Artikkelin empiiriosassa osassa tarkastellaan SWIFT-maksunvälitysjärjestelmän aseellistamista ja SWIFT-pakotteen sekä toteutuneita että mahdollisia vaikutuksia käyttäen

apuna suomalaisten asiantuntijoiden haastatteluja. Haastattelut keskittyivät nimenomaan Ukrainan sodan myötä käynnissä olevaan Venäjä-pakotteiden tapaukseen. Johtopäätöksissä vastaamme kirjallisuustutkimuksen ja haastattelututkimuksen perusteella tutkimuskysymykseen siitä, miten hyvin SWIFT voidaan aseellistaa ja käyttää sitä hybridisodan välineenä.

Talouspakotteet

Council on Foreign Relations (2017) määrittelee talouspakotteet ”tavanomaisten kauppaa- ja rahoitussuhteiden peruuttamiseksi ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden vuoksi.” Hufbauer ym. (1990) lisää talouspakotteisiin myös niillä uhkaamisen. Vaikka deterrenssi onkin tärkeä huomata, ei sen tarvitse olla osana määritelmää. Talouspakotteita käsittelevä kirjallisuus rajaa pois pakotteiden piiristä talouspoliittiset tavoitteet, kuten esimerkiksi kotimaisen teollisuuden suojaamisen tullien avulla. Blanchard & Ripsman (2013, 5) näkevät talouspakotteet osana laajempaa taloudellista valtiomiestaitoa, jossa pakotteiden ohella voidaan käyttää myös kannusteita kuten avustuksia tai lainoja. Talouspakotteet voidaan myös nähdä yhtenä osana laajempaa poliittisen painostuksen jatkumoa (esim. Kaempfer & Lowenberg, 2007; Sivonen, 2017; KOY 2008, 76).

Talouspakotteiden määritelmän ensimmäinen osa käsittää keinot. Eurooppa-neuvoston (2018) ohjeet pakotteista eli EU:n termein rajoittavista toimenpiteistä listaa seuraavia mahdollisia keinoja: matkustusrajoitukset, ase- ja muut vientirajoitukset, tuonnin rajoitukset, lentokiellot sekä omaisuuden jäädyttäminen, investointikiellot ja rahoituspalvelujen tarjontakiellon. Welt ym. (2022) mainitsevat lisäksi vakuutuspalveluiden tarjontakiellon. Viennin ja tuonnin rajoittamista pidetään perinteisinä talouspakotteina (esim. Schott, 2021), mutta rahoituspakotteet sisältyivät yhdessä kauppapakotteiden kanssa jo Kansainliiton (1919) peruskirjan 16 § toimenpiteisiin hyökkääjää vastaan. Kansainliitto ottikin 1935 käyttöön vahvat Italian vastaiset rahoituspakotteet, joihin kuuluivat luottojen ja vastaavien rahoitusvälineiden sekä kaupan rahoittamisen kieltö. Vaikka pakotteet aiheuttivat vaivaa, jäivät haitat pieniksi Italialle. Sen sijaan ne aiheuttivat suuria vaikeuksia pakotemaiden viennille Italian valuuttamaksujen vaikeuduttua. (Bonn, 1936.)

Talouspakotteiden määritelmän jälkimmäinen osa käsittää tavoitteet. Talouspakotteiden mahdollisista tavoitteista on kirjallisuudessa useita esimerkkejä aina ihmisoikeuksien loukkaajien leimaamisesta (Fishman, 2017) tai toiminnan tuomitsemista (Galtung 1967; Connolly, 2016) hallinnon kaatamiseen (Drezner, 2011). Yllä mainittu määritelmä on tavoitteiden osalta laaja, koska se pitää sisällään kaikki ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet.

Vaikka talouspakotteiden määritelmä ei pidä sisällään kuin ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet, täytyy politiikan demokraattisissa valtioissa ainakin jossain määrin nauttia kansalaisten tukea. Voidaan tietenkin arvella, että pakotteilla olisi muitakin kuin virallisia tai julkisuudessa esitettyjä tavoitteita, kuten esimerkiksi Smithin (1995) mainitsevat sisäpoliittiset tavoitteet etenkin silloin, kun tavoitteet ovat merkittäviä ja pakotteet vaatimattomia. Hufbauer ym. (1990) kertoo Englannin oppositiojohtajan Llyod Georgen sanoneen Kansainliiton Italian vastaista vuoden 1935 talouspakotteista, että ne ”tulivat liian myöhään pelastaakseen Abessinian, mutta juuri oikeaan aikaan pelastaakseen hallituksen”. Kun mahdollisia ei-julkisia tavoitteita on helppo keksiä mutta vaikea todentaa, niin esimerkiksi Hufbauer ym. (1990) käyttävät tutkimuksessaan pakotteiden tavoitteina julkisuudessa olleita tietoja.

Talouspakotteiden vaikuttaminen poliittisiin tavoitteisiin nähdään aiheutuvan pakotteiden aiheuttamien taloudellisten menetysten tai niiden uhan kautta, mikä puolestaan johtaa kohdevaltiossa politiikan muutokseen (Blanchard & Ripsman, 2013, 5). Talouspakotteet voivat pakottaa joko suoraan (ei sen arvoista) tai epäsuorasti johtamalla sisäiseen hajaannukseen ja hallituksen vastustukseen (Pape, 1997). Galtung (1967) pitää naiivina teoriaa, jossa sanktioiden haitat lisäsivät lineaarisesti sisäpoliittisia ongelmia ilman, että kansalaisten kriisinsietoa ja kansalaisten sopeutumista tilanteeseen huomioidaan. Tärkein talouspakotteiden mittari on bruttokansantuotteen lasku (Pape, 1997).

Blanchard & Ripsman (2013, 5) erottelevat talouspakotteet taloudellisesta sodankäynnistä siten, että jälkimmäisessä tavoitellaan kohdevaltion sotilaallisen kyvyn tai sodankäyntikyvyn heikentämistä esimerkiksi asevientikiellon kautta. Myös Pape (1997) erottaa talouspakotteet taloudellisesta sodankäynnistä, sillä jälkimmäiseen ei liity pakottamista vaan enemmänkin pyritään tekemään joistain (sotilaallisista) tavoitteista mahdottomia. Taloudellisen sodankäynnin onnistumisen mittari puolestaan on asevarustelun määrä (Pape, 1997).

Vaikka bruttokansantuotteen laskun avulla voidaan mitata talouspakotteiden kovuutta, ovat talouspakotteiden perimmäiset tavoitteet kuitenkin poliittisia. Tavoitteiden suhteen perinteinen näkemys talouspakotteiden tehosta on, että ne eivät toimi kovin hyvin ainakaan merkittävien poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa. Hufbauer ym. (1990) merkittävä tutkimus kuitenkin esitti, että pakotteet olisivat ainakin jossain määrin vaikuttaneet onnistumiseen noin 30 %:ssa 1900-luvun pakotetapauksista. Yhdessä kylmän sodan päättymisen kanssa tämä herätti toiveita ristiriitojen ratkaisemisesta sotien sijasta talouspakotteilla. Kattavien talouspakotteiden ongelmana kuitenkin pian tunnustettiin, että vaikutukset kohdistuvat koko maahan, myös hallituksen politiikasta vastaamattomiin henkilöihin. Näitä välttämään USA:ssa alettiin 1990-luvun puolivälissä kehittää kohdennettuja pakotteita, jotka kohdistuisivat vain

nimettyihin henkilöihin tai organisaatioihin (Schott, 2021). Menemättä laajemmin pakotekirjallisuuteen, eräänlaisena yhteenvetona voidaan todeta, että Hufbauer ym. (1990) toiveita herättäneestä näkemyksestä poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa talouspakotteiden avulla on palattu perinteiseen näkemykseen.

Taluspakotteiden tehon arviointia vaikeuttaa se, että niitä voidaan käyttää yhdessä muiden painostuskeinojen kanssa. Tällöin on vaikea selvittää taluspakotteiden nimenomaista osuutta lopputulokseen (esim. Smeets, 2018, 2). Lisäksi sekä tavoitteet että käytettävät pakotteet voivat muuttua konfliktin aikana. Van Bergeijk (2022, 7) kääntää kysymyksen tehosta pääläelleen ja huomauttaa, että laaja yhteisymmärrys vallitsee siitä, että seuraavan kaltaisissa tilanteissa taluspakotteet eivät ole tehokkaita

- pakotteita asettavan ja niiden kohteen välillä ei ole merkittävää taloudellista kanssakäymistä
- pakotteiden käyttöönotto kestää kauan, jolloin kohde voi varautua niihin
- kohdemaahan saa tukea muilta mailta
- maiden väliset suhteet ovat huonoja jo ennen pakotteiden käyttöönottoa

Vaikuttaisi luontevalta, että vähämerkityksellisissä kiistoissa pakotteilla on suurempi mahdollisuus saavuttaa tavoitteensa, kuten vaikka New York Timesin (2018) raportoimassa USA:n ja Turkin välisessä kiistassa vakoilusta ja terroristien tukemisesta syytetyn pastori Brunsonin vapauttamisesta. Van Bergeijk (2022, 7) pitää tätä kuitenkin yleisesti toteen näyttämättömänä, mutta kuitenkin sillä erotuksella, että sotilaallisen voimankäytön pysäyttämiseksi taluspakotteet ovat selkeästi tehottomia.

Vapaa kauppa lisää molempien osapuolten vaurautta ja vastaavasti sen estäminen vähentää sitä molemmilta, siis myös pakotteiden asettajalta. Smeets (2018, 4) nimittää tätä pakotteiden oheisvaikutusta ”omaan jalkaan ampumiseksi”. Drezner (2015, 757) myös huomauttaa, että pakotteet voivat lisätä rikollisuutta, koska ne tarjoavat yrityksille ja kohdemaan hallinnolle voimakkaat taloudelliset kannusteet kiertää pakotteita mahdollisesti laittominkin keinoin. Miten asettajan ja kohteen hyvinvoinnin väheneminen jakautuu suhteellisesti, on tietysti tärkeä kysymys pakotteiden suunnittelussa. Euroopan unionin neuvoston (2022d) mukaan ”kiellettyjen tuotteiden luettelon tarkoituksena on maksimoida pakotteiden kielteiset vaikutukset Venäjän talouteen ja samalla rajoittaa seurauksia EU:n yrityksille ja kansalaisille.”

EU:n Venäjän-vastaiset pakotteet ovat poikkeuksellisen laajat. Ne jakautuvat rahoitusalan pakotteisiin (mm. osittainen SWIFT-sulku), energiapakotteisiin (mm. kieltäminen tuoda hiiltä ja öljyä), liikennepakotteisiin (mm. EU:n ilmatilan ja satamien sulkemiseen venäläisiltä aluksilta), aseiden ja kaksikäyttötuotteiden

sekä Venäjän puolustusta mahdollisesti edistävän teknologian vientikieltoon sekä raaka-aineita ja eräitä muita tuotteita koskeviin kieltoihin, kuten kieltoon viedä ylellisyystuotteita ja tuoda kultaa (Euroopan unionin neuvosto, 2022e). Niiden tavoitteista on EU:n julkisilla sivuilla hieman toisistaan poikkeavia ilmaisuja. Euroopan unionin neuvoston (2022e) mukaan tarkoituksena on heikentää Kremlin kykyä rahoittaa sotaa ja asettaa selkeitä taloudellisia ja poliittisia kustannuksia Venäjän poliittiselle eliitille, joka on vastuussa hyökkäyksestä. Euroopan unionin neuvoston (2022f) mukaan tarkoituksena on heikentää Venäjän taloudellista perustaa, estää sitä hyödyntämästä kriittisiä teknologioita ja markkinoita ja rajoittaa merkittävästi sen kykyä käydä sotaa. Molemmat tavoitteet sisältävät hyvinvoinnin laskemisen. Ensimmäinen mainitsee tavoitteeksi sodan rahoittamisen vaikeuttamisen ja jälkimmäinen nimenomaisesti sodankäyntikyvyn rajoittamisen, eli Papen termin taloussodan. Voidaan myös huomata, että kumpikaan ei mainitse pakotteiden tavoitteena olevan lopettaa Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa.

Bergeijk (2022) huomauttaa, etteivät Ukrainan sodan myötä asetetut Venäjä-pakotteet ole ennenkuulumatonta eikä ole realistista olettaa, että ne riittäisivät tuottamaan tuloksia, sillä sotilaallisen toiminnan vastaisilla pakotteilla on hyvin pieni onnistumistodennäköisyys. Iran, Pohjois-Korea ja Kuuba ovat olleet pakotteiden piirissä vuosikymmeniä. Krimin ja Ukrainan tapahtumien myötä EU asetti 2014 Venäjälle pakotteita. Fishman (2017) arvioi, etteivät talouspakotteet ole saaneet Venäjää vetäytymään Ukrainasta, mutta ovat estäneet sitä valtaamasta laajemmin Itä-Ukrainaa. Ennennäkemättömän kovilla pakotteilla uhkaaminen, joita senaatin ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja kuvasi ”kaikkien pakotteiden äidiksi” (The Economist, 2022) ei sekään estänyt Venäjää hyökkäämästä helmikuun 24. päivä Ukrainaan.

Maksuvälitys pakotteiden kohteena

Tavaroiden ja palveluiden kaupassa liiketoimi koostuu sekä reaali- että rahan osasta. Rahaliikenteen pysähtyminen pysäyttää siten myös kaupallisen tavaraliikenteen. Valtioneuvoston periaatepäätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) mainitsee kohdassa 5.2 yhtenä tärkeänä turvattavana kohteena pankkien välisen maksuliikenteen. Vaihtokauppa, jossa tavaraa vaihdetaan toiseen tavaraan, on mahdollista, mutta tehotonta ja erityisesti jos markkinoilla toimivat yritykset joutuvat keskinäisessä kaupassaan turvautumaan rahamääräisen maksun sijasta vaihtokauppaan. Rahoituspakotteet, jos ne koskevat kaupan rahoitusta, voivatkin keskeyttää kaupan laajalti edes ilman nimenomaisia kauppapakotteita (Hufbauer ym. 1990).

Pankkien välisen maksuvälityksen SWIFT-pakotteet pyrkivät maksuliikenteen kautta vaikeuttamaan laajasti kaupankäyntiä. Kun SWIFT-järjestelmä on maailmanlaajuinen, vaikeuttaa se kohteen kaupankäyntiä myös kolmansien osapuolien, eli niiden maiden kanssa, jotka eivät osallistu kohdetta vastaan asetettuihin kauppapakotteisiin. SWIFT-järjestelmän ulkopuolelle sulkemista ei voi kiertää samalla tavalla kuin vaikkapa vientipakotteita viemällä pakotteiden piirissä olevia tuotteita, kuten Venäjän öljyä, pakotteisiin osallistumattomiin maihin, kuten Kiinaan ja Intiaan. Farrell ja Newman (2019) esittävät, että SWIFT:in kaltaisia maailmanlaajuisia verkostoja voisi niitä hallitseva länsi aseellistaa ja käyttää tehokkaasti painostuksen välineenä, koska toisaalta tällaisissa verkostoissa on synergioita eli niiden hyödyt kaikille kasvavat osallistujamäärän kasvaessa, mutta toisaalta ne ovat usein rakenteeltaan epäsymmetrisiä mahdollistaen lännen hallinnan.

Kun maksuliikennettä vaikeutetaan tai estetään, kohdistuvat vaikutukset kaikkeen kaupankäyntiin. Tämä tarkoittaa sitä, että myös asettajamaan sallima, pakotteiden ulkopuolella oleva kauppa kohdemaan kanssa vaikeutuu, kuten jo Italian vastaisissa pakotteissa 1935–36 huomattiin. Lisäksi monet kirjoittajat (esim. Tulun, 2022; McDowell, 2021) varoittavat itseään potentiaalisina pakotteiden kohdemaina pitävien valtioiden pyrkivän kehittämään järjestelmiä, joilla ne voisivat suojautua maksuvälityspakotteilta ja siten vähentää niiden vaikutuksia. Mainittu kehityskulku vahvistaisi Kiinan vaikutusvaltaa talousmaailmassa (Eichengreen 2022; Wong 2022). USA:n viranomaisilla on pääsy SWIFT-maksuvälitystietoihin ja siten he pystyvät myös jäljittämään rahavirtoja ja tunnistamaan laittomia rahansiirtoja. SWIFT-datan avulla USA pystyy siis valvomaan, että kolmannet osapuolet noudattavat voimassa olevia pakotteita. (Eichengreen 2022, 2.) Jos tulevaisuudessa järjestelmä fragmentoituu ja yleisesti käytetään monia eri tiedonvälitysjärjestelmiä, myös laittomien toimien valvonta vaikeutuu.

Aseellistamisen käsite

Aseellistaminen (weaponizing) on hybridisodankäynnin jopa keskeisin käsite (Galeotti 2022). Se voidaan ymmärtää toimintana, jolla jostakin hyökkäyksen kohteen ominaisuudesta tai suoranaisestä heikkoudesta rakennetaan ”ase”, joka kyetään kohdentamaan, ajoittamaan, rajaamaan ja käytön vaikutukset arvioimaan mahdollisimman hyvin ennen sen käyttöä. Arviointi sisältää myös vasta-vaikutukset hyökkääjään (Turvallisuuskomitea, 2017). Erona aseistamiseen, jolla tarkoitetaan kohteen suorituskyvyn lisäämistä jollakin välineellä, aseellistaminen muuttaa itse kohteen aseeksi käyttäen siinä jo olevia piirteitä suhteessa kohteeseen vaikutuksen aikaansaamiseksi.

Nykykaikaiseen venäläiseen hybridisodankäyntiin, ns. Gerasimovin doktriiniin (Gerasimov, 2013), kuuluu olennaisena osana erilaisten aseellistettujen elementtien runsas käyttö tukemaan sotilaallisten ja poliittisten tavoitteiden saavuttamista: ”Ero sotatilan ja rauhan välillä on hämärtynyt 2000-luvulla. Sotia ei enää julisteta, ja kun ne on aloitettu, ne eivät kulje sen kaavan mukaan, johon olemme tottuneet.”

Talouden aseellistamisessa voidaan erotella ainakin seuraavia tekijöitä:

- Kohdentamisen tarkkuus: ase vaikuttaa vain haluttuun kohteeseen tai sen oheisvahingot¹ muualle ja heijastevahingot käyttäjään ovat ennalta arvioitavissa.
- Ajoitus: saadaanko ase laukaistua heti päätöksestä, vaikuttaako se nopeasti ja voidaanko vaikutus tarvittaessa poistaa nopeasti.
- Kiistämättömyys: vaikutus voidaan tarvittaessa osoittaa julkisesti eikä siltä voida suojautua.
- Joustavuus: ase on vaikutukseltaan säädeltävissä niin kohteiden kuin vaikutusten osalta.
- Kumuloitavuus: aseiden pitoaika kasvattaa vaikutusta tai aseita voidaan kohdentaa lisää samaan maaliin.
- Yhdisteltävyys: hybridisodankäynnissä on useita erilaisia aseita informaatiovaikuttamisesta kyberhyökkäyksiin ja kineettisiin iskuihin, joista koetaan yhteisvaikutus.

Mitä paremmin nämä vaatimukset täyttyvät, sitä parempi talousase on suhteessa kokonaisuuteen.

Vaikka talousvaikuttamisessa maali olisi rajattu Venäjään, aseiden käyttäjänä on useita tahoja erilaisine kauppasuhteineen. Kunkin olisi ideaalitulanteessa osattava arvioida käyttöä suhteessa itseensä ja sitten yhdessä valita kohteet ja tavat, joilla asetta käytetään minimaalisilla omilla tappioilla. Haasteena on myös se, että vaikka globaali SWIFT onkin lännen määräysvallassa, sen käyttö Venäjää vastaan voi johtaa länteen kuulumattomia valtioita vakavasti harkitsemaan mahdollisuuksia SWIFT:iä korvaaviin maksuvälitysjärjestelmiin (Tulun, 2022, 48). Venäjän alkureaktio SWIFT:in käyttöön oli uhkaus laajaan eskalaatioon taloudessa (Farrell & Newman, 2019), josta yksi osa on nyt niin sanottu energiasota.

SWIFT -maksunvälitysjärjestelmä

Lyhenne SWIFT tulee sanoista Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication. SWIFT on maailman yleisimmin käytetty kansainvälisten

maksujen välitysjärjestelmä. Se on käytössä yli 200 maassa ympäri maailman ja sen palveluita käyttää yli 11 000 pankkia ja rahalaitosta. (SWIFT, 2022a.) SWIFT-maksunvälitysjärjestelmän lisäksi myös kyseistä järjestelmää hallinnoivaa voittoa tavoittelematonta osuuskuntaa kutsutaan nimellä SWIFT.

Vuonna 1971 oli jo käynnistetty keskustelut, joiden tavoitteena oli kehittää parempi ratkaisu pankkien ja rahalaitosten jokapäiväiseen toimintaan: tiedon-siirtoihin rajat ylittävissä maksutapahtumissa. Vuonna 1973 keskustelut eteni-vät asian käytännön organisoitumiseen. Keskustelujen tuloksena perustettiin osuuskunta, jossa oli perustajajäsenenä 239 pankkia 15 eri maasta. Osuuskun-nan nimeksi tuli Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunica-tions. Pääkonttori päätettiin sijoittaa Brysseliin. (Scott & Zachariadis, 2018.)

SWIFT avasi tiedonsiirtopalvelun jäsentensä käyttöön vuonna 1977 korva-ten siihen asti teleksin välityksellä tehdyn tiedonsiirron. Järjestelmän pääkom-ponentteina tarvitaan viestien lähetykseen ja vastaanottoon käytettävä ohjel-ma, tietoliikenneverkko, joka todentaa ja välittää viestit, sekä standardit, joiden avulla viestien muoto ja tietosisältö on määritetty. Käynnistyttyään SWIFT-palvelu tarjosi jäsenilleen mm. nopean viestien siirron, alemmat transaktiokus-tannukset, kasvaneet volyymit, turvallisemmat transaktiot ja niitä koskevien tietojen standardisoinnin. (Scott & Zachariadis, 2018.)

SWIFT:in hallinto

Organisaationa SWIFT on Belgian lain mukainen osuuskunta, jonka omista-vat ja toimintaa ohjaavat osakkeenomistajat, noin 3500 pankkia ja rahalaitosta ympäri maailman. SWIFT:in jäsenet valitsevat 25 henkilöä käsittävän hallituk-sen, joka päättää, linjaa ja valvoo SWIFT:in toimintaa. SWIFT:in hallituksen kokoonpanossa huomioidaan SWIFT-viestien volyymit ja halutaan varmistaa aito globaalisuus ja kansainvälinen ulottuvuus sekä ehdoton puolueettomuus (SWIFT, 2022a). Hallituksen ja SWIFT:in johdon nimet ovat julkisesti saata-villa SWIFT:in [www-sivuilta](http://www-swift.com).

SWIFT on siis osuuskuntatyypinen yhtiö, jolla on globaali omistajakunta ja joka toimii omistajiensa ja käyttäjiensä hyväksi huomioiden nimenomaan globaalin ulottuvuuden. Puolueettomana ja globaalina palveluntarjoajana SWIFT:illä ei ole valtaa tehdä päätöksiä pakotteista. Kaikki päätökset, joilla kohdistetaan tai poistetaan pakotteita tiettyjä maita tai tiettyjä organisaatioita vastaan, tehdään toimivaltaisten viranomaisten ja/tai lainsäätäjän toimesta. Koska SWIFT on Belgiassa toimiva yhtiö, se noudattaa Belgian lakeja ja EU:n tekemiä säädöksiä (SWIFT 2022b). EU:n asetukset ovat suoraan jäsenmaissa sovellettavaa lainsäädäntöä (Bradley 2020, s. 101–108). Syyskuun 11. päivän

2001 terrori-iskujen jälkeen USA vaati SWIFT:iltä pääsyä maksuvälitustietoihin, johon SWIFT joutui lopulta myöntymään (Eichengreen 2022).

SWIFT:in toiminta

Vuonna 2021 SWIFT:in kautta välitettiin keskimäärin 42,0 miljoonaa transaktiiviestiä päivässä. Liikenne kasvoi 11,4% vuoteen 2020 verrattuna. (SWIFT, 2022a.) Viestit jakaantuvat kolmeen eri tyyppiin: maksut, arvopaperit ja varainhallinta. SWIFT-järjestelmän pääkomponentit ovat: ohjelmisto viestien lähettämiseen ja vastaanottamiseen, turvallinen ja toimintavarma tietoliikenneverkko sekä standardoidut tavat muodostaa viestit. Olennaista asiakkaan kannalta on siirtotapahtumien virheettömyys ja nopeus, tietoliikenneyhteyksien toimintavarmuus ja koko järjestelmän korkea tietoturvan taso.

SWIFT-verkkoon kuuluvalla pankilla tai rahalaitoksella täytyy olla BIC-koodi, joka nykyisessä terminologiassa on lyhenne sanoista Business Identifier Code, aiemmassa kirjallisuudessa käytetään myös termiä Bank Identifier Code, joka periytyy jo telex-ajan tiedonsiirrosta (Scott & Zachariadis, 2012). BIC-koodi on 8-merkkinen: asiakas saa valita neljä ensimmäistä merkkiä itse, kaksi seuraavaa merkkiä kertovat maan ja kaksi viimeistä merkkiä kertovat missä kaupungissa pääkonttori sijaitsee. Asiakas voi halutessaan lisätä haarakonttoreiden erottelemiseksi kolme numeroa BIC-koodin perään, jolloin siitä tulee 11-merkkinen. Esimerkiksi Nordean BIC-koodi on NDEAFIHH (Nordea NDEA, Suomi FI, Helsinki HH). BIC-koodien perusteella sekä maksutietoja lähettävä että vastaanottava pankki tunnistetaan ja viestit reitittyvät perille oikein.

SWIFT:in www-sivuilta ennen maaliskuun 2022 pakotteita tehdyn haun mukaan Venäjän Federaation alueella oli käytössä 1069 BIC-koodia, mutta kesäkuussa 2022 tehdyn haun mukaan 1006 koodia (SWIFT, 2022c). Näistä esimerkiksi VTB Bankilla 23 koodia, koska heidän tapauksessaan haarakonttoreilla on oma 11-merkkinen BIC-koodinsa. Mukana on myös ulkomaisia toimijoita kuten esimerkiksi Volkswagen Bank RUS (VOWARUMM). On tärkeä muistaa, että jos koko Venäjän maksuliikenne suljetaan ulos SWIFT:istä, se tarkoittaisi samalla myös Venäjällä olevien länsimaisten pankkien maksuliikenteen Venäjälle ja Venäjältä pysähtymistä, minkä seurauksena länsimaisten yritysten ja yhteisöjen maksuliikenne Venäjälle katkeaisi. Jos Venäjä irrotettaisiin SWIFT-maksujärjestelmästä, myös suomalaisyritysten ja niiden venäläisten tytäryhtiöiden välinen maksuliikenne katkeaisi.

SWIFT:in rooli maksuliikenteessä

Kun kansainvälistä maksua lähdetään tekemään, maksun maksaja asioi oman pankkinsa, lähettäjäpankin kanssa ja määrittää maksun tiedot ja vastaanottajan. Yksinkertaisimmillaan lähettäjäpankilla on vastatili ulkomailla sijaitsevassa vastaanottajapanikissa, ja SWIFT-viestin saatuaan vastaanottajapankki siirtää rahan heillä olevalta lähettäjäpankin tililtä suoraan maksun vastaanottajan tilille. Jos lähettäjäpankilla ei ole tiliä suoraan vastaanottajapanikissa, tarvitaan yksi tai useampi välittäjäpankki, yleensä vastaanottajan maasta, ja vastaavasti raha liikkuu pankkien välillä vastaanottajan maassa.

Pankki USA:ssa		Euroalueen (EA) Pankki	
Vastaavaa	Vastattavaa (\$)	Vastaavaa	Vastattavaa (€)
	EA pankin talletus US saajan talletus	\$ talletus US pankissa	EA lähittäjän talletus

Alkutilanne USA:n ja Euroalueen pankeissa

Vastaavaa	Vastattavaa (\$)	Vastaavaa	Vastattavaa (€)
	EA pankin talletus -109\$ US saajan talletus +109\$	\$ talletus US pankissa - 109\$	EA lähittäjän talletus -100€

Tasemuutokset USA:n ja Euroalueen pankeissa maksun jälkeen

Kuva 1. Yksinkertaistettu esitys maksutapahtuman toteuttamisesta euroalueen lähittäjän ja USA:n saajan välillä SWIFT:in avulla (Berner ym. 2022).

Maksunvälitystä voi havainnollistaa kuvan 1 kaavion avulla. Kuvassa 1 euroalueen lähettäjä maksaa USA:han vastaanottajalle 100€. Valuutanvaihdon jälkeen USA:han lähtee 109\$ maksu. Maksu tapahtuu käytännössä niin, että euroalueen pankki lähettää SWIFT-viestin USA:n pankille, että tämä maksaa 109\$ USA:n saajalle, ja tarvittavat varat otetaan euroalueen pankin USA:n pankissa olevalta tililtä. USA:n pankki toteuttaa tilisiirron, ja Euroopan päässä taas euroalueen pankki vähentää summan euroina maksajan tililtä. On tärkeää huomata, että SWIFT-järjestelmässä liikkuu vain maksutoimeksiantoa koskeva tieto. Varsinainen maksutapahtuma, jossa raha siirtyy tililtä toiselle, tapahtuu pankkien välillä (Scott & Zachariadis, 2012).

Suomalaiset pankit ja rahoituslaitokset kuuluvat lukuisien muiden maiden tavoin SWIFT-järjestelmään. Sen lisäksi euroalueen maat kuuluvat myös SEPA-järjestelmään (Single European Payment Area). Suomessa kotimaan maksut kulkevat SEPA-maksuina tai suomalaisessa POPS-järjestelmässä.

Suomesta voidaan lähettää ja vastaanottaa SEPA-alueen maksuja SEPA-siirtoina. SEPA-maksun tietojen välittämiseen voidaan käyttää SWIFT-tietoverkkoa tai paria muuta vaihtoehtoa. Ulkomaan maksut Suomesta SEPA-alueen ulkopuolelle välitetään yleisimmin SWIFT-järjestelmän kautta.

Venäjän sisäisiin maksuihin on käytetty paljon SWIFT-järjestelmää, mutta vuonna 2014 tapahtuneen Krimin valtauksen jälkeisten pakotteiden yhteydessä oli keskustelussa myös SWIFT-pakotteen käyttöönotto (Freedman, 2019), ja tämä sai Venäjän kehittämään oman sisäisen SFPS-maksujärjestelmänsä. Kuznetsov & Utkin (2020) tutkivat Venäjän kansainvälisiä maksujärjestelmiä sekä niiden eri vaihtoehtoja ja tekivät kyselyn Venäjän 19 suurimmalle pankille. Johtopäätöksensä he esittivät että Venäjän SPFS-maksujärjestelmän tehokkuuden kehittämiseen ja sen käytön yleistämiseen ei tulisi pistää liikaa painoa, vaan sitä tulisi pitää varajärjestelmänä ja luoda valmiudet siirtyä sujuvasti SPFS:ään, jos Venäjä suljetaan SWIFT:istä ulos.

SWIFT-sulun vaikutus Irania vastaan

Iranin ydinaseohjelman aktivoitua uudelleen vuonna 2005 YK, EU ja USA yhdessä asettivat uuden pakotepaketin. Vuosien 2006 ja 2012 välillä samat tahot joutuivat asettamaan lisää pakotteita, ja lopulta vuonna 2012 USA ja EU kielisivät öljyntuonnin Iranista sekä sulkivat kaikki maan pankit pois SWIFT-järjestelmästä. Iranin öljynvientitulo tyremähti 2,5 miljoonasta barrelistä päivässä noin 1 miljoonaan välillä 2011–2014. Samalla bruttokansantuotteen 2,6 % kasvu vaihtui 7,4 % supistumiseksi vuonna 2012. Iranin valuutan rialin kurssi heikkeni ja inflaatio nousi rajusti saavuttaen huipussaan 45,1 % kesäkuussa 2013 (Dizaji, 2021).

Öljyntuontikiellon ja SWIFT:in ohella sekä USA:n että EU:n pakotteisiin liittyi myös kieltä vakuuttaa Iranin öljyä kuljettavia laivoja sekä Iranin keskuspankin ja muiden pankkien rahojen jäädytys (GAO, 2013, 30; Euroopan unionin neuvosto, 2012). Yhdysvaltalaisen valtion tarkastusviraston GAO:n (2013) raportissa arvioidaan tuoreeltaan pakotteiden vaikutuksia mm. haastattelujen avulla. Verrattuna muihin vastaaviin öljyntuottajamaihin Iranin öljyntuotanto väheni noin 26 % vuodesta 2010 vuoteen 2012 ja öljynvientitulot laskivat 18 %, kun ne verrokkimailla nousivat 50 %.

Myöhemmin Kelishomi ja Nisticò (2021) tutkivat Iraniin kohdistuneiden pakotteiden vaikutuksia maan talous- ja työllisyystilanteeseen. He totesivat, että Iraniin kohdistuneen öljynvientikiellon tuloksena vienti EU-alueelle ja USA:an laski 2,1 miljoonasta barrelistä päivässä v. 2011 tasolle 1,4 ja oli 1,1 miljoonaa barrelia päivässä vuosina 2012 ja 2013, eli öljynvientitulo puolittui.

Hyvin samansuuntaiseen tulokseen päätyivät Larch ym. (2021), jotka tarkastelivat vaikutuksia kaivannaisalaan (sis. öljy ja kaasu), jossa täysien kauppapakotteiden vaikutukseksi arvioitiin noin 44% vähenemä kaupassa.

Iran pyrki monin tavoin mukautumaan pakotteisiin, kuten tekemällä vasta-kauppasopimuksia useiden maiden (mm. Intian) kanssa, hyväksymällä maksuna ostajamaan valuuttaa sekä käyttämällä vaihtoehtoisia maksujärjestelyitä öljyn osalta. Iran on kuitenkin joutunut myymään öljyään alennuksella. (GAO, 2013.)

Schott (2021) pitää vuoden 2012 Iran-pakotteiden myötä vuonna 2015 solmittua Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) merkittävimpänä talouspakotteiden menestyksenä sitten Etelä-Afrikan apartheid-hallinnon kaatumisen jälkeen. Myös Smeets (2018) arvioi hieman varovaisemmin sanakääntein, että pakotteilla olisi ollut vaikutuksia sopimuksen syntymiseen. Yhdysvallat kuitenkin vetäytyi JCPOA-sopimuksesta vuonna 2018 ja parhaillaan käydään neuvotteluja uudesta sopimuksesta, johon Yhdysvallatkin katsoisi voivansa liittyä.

Arvioita pakotteiden vaikutuksista Venäjään

Vuoden 2014 Krimin valtauksen jälkeen Englanti ehdotti osaksi pakotepakettia Venäjän pankkien sulkemista ulos SWIFT-järjestelmästä, jolloin Venäjän entinen valtiovarainministeri Aleksei Kudrin arvioi, että yksin tämä pakote voisi johtaa Venäjän BKT:n pudotukseen 5 %:lla toimeenpanoa seuraavana vuonna (TASS, 2014). Koko pakotepaketin vaikutukset Venäjää kohtaan ovat toistaiseksi arvioiden varassa. Tilastotietoa on käytettävissä vasta maaliskuulta 2022 ja ennakkotiedot huhtikuulta 2022. Haastateltavien kuulemat arviot ovat ennustaneet Venäjän bruttokansantuotteen supistumista 10–15 % välillä sodan ja pakotteiden seurauksena. Esimerkiksi BOFIT:in (2022) ennuste Venäjän BKT:lle on -10 % vuodelle 2022. Venäjän talouskehitysministeriön arvio on -12% (vuodettu tieto, ei virallinen). Maailmanpankin (2022) arviossa kesäkuulta Venäjän BKT supistuisi vuonna 2022 8,9 % ja ero kasvuennusteeseen vuodenvaihteesta on -11,3 %, kun euroalueen vastaava BKT:n ennustemuutos on -1,7 %. Viimeisimmät arviot pakotteiden vaikutuksista ovat edelleen vakavat, mutta ensiarvioita hieman lievempiä. Venäjän keskuspankin (2022) oma arvio heinäkuun 22. päivänä vuoden 2022 BKT-laskusta oli 4–6 %, mikä tarkoittaa 7–8 % pienempää BKT:tä kuin helmikuun 11. päivänä 2022 ennustettu.

Simola (2022) on koonnut kansainvälisten asiantuntijoiden arvioita pakotteiden vaikutuksesta Venäjän talouteen. Felbermayrin ym. (2022) arvio oli, että jos suurin osa läntisten talouksien viennistä Venäjälle seisahtuu, siitä aiheutuu

5 % vähennys Venäjän hyvinvoinnissa ja jos Venäjän vienti läntisiin talouksiin katkeaa, siitä vastaavasti aiheutuu 7 % pudotus. Mikäli molemmat tapahtuvat yhtäaikaaisesti, olisi yhteisvaikutuksena Venäjän hyvinvoinnin pudotus noin 10 %. Mahlstein ym. (2022) arvioivat, että Venäjän kauppasaarto läntisten talouksien toimesta, yhdistettynä ulkomaisten investointien osittaiseen vetäytymiseen ja Venäjän korkeampiin kaupankäynnin kustannuksiin, johtaisi Venäjän BKT:n leikkautumiseen 14 %. Langot ym. (2022) arvioivat että läntisten talouksien toimesta toteutettu tuontikielto Venäjältä laskisi Venäjän BKT:ta 3 %. He esittävät, että täydellinen Venäjään kohdistuva tuonti- ja vientikielto aiheuttaisi 33 % pudotuksen Venäjän BKT:ssa. Pidemmällä ajanjaksolla Venäjä pystyy todennäköisesti lievittämään pakotteiden negatiivisia vaikutuksia, mutta siihen tarvitaan aikaa ja korvaavia tuonti- sekä vientimarkkinoita (Langot ym., 2022).

Länsimaisten yritysten omaehtoiset toimet Venäjällä

Kaikki kauppa Venäjän kanssa on sekä pakotteiden että kuluttajien yleisen mielipiteen vuoksi voimakkaasti vähentynyt. Monille yllättävää oli myös se, kuinka sankoin joukoin länsimaiset yritykset päättivät ajaa alas liiketoimintaansa Venäjällä tai myydä tytäryritysten toiminnot ja lähteä kokonaan pois. Tilannetta tämän osalta voi tarkastella Yalen yliopiston koostamasta ja ylläpitämästä listasta (Yale, 2022). Lista jakautuu viiteen kategoriaan sen perusteella jatkaako yritys liiketoimintaansa kuten ennenkin vai onko toimintaa supistettu eriasteisesti tai onko yritys kokonaan poistunut Venäjältä. Yli puolet listalla olevista yrityksistä (802 kpl) on lopettanut liiketoimintansa Venäjällä ainakin tällä erää. Poislähtijät ovat joutuneet myymään omistuksensa pakkotilanteessa ja kärsineet niistä yleensä suuret tappiot. Tämä on esimerkki vaikutuksesta, joka ei ole suoraan johtunut pakotteista.

Taulukko 1. Yalen yliopiston lista länsimaisten yritysten liiketoiminnan muutoksista Venäjällä 11.7.22.

Kategoria	Yritysten lukumäärä)
Jatkavat liiketoimintaa normaalisti	243
Investoinnit lykätty, liiketoiminta jatkuu	160
Liiketoiminnat osittain lopetettu, osa jatkuu	168
Liiketoiminta ajettu alas, mutta jätetty valmius palata markkinoille	496
Poistunut Venäjältä	306

Venäjän 10 merkittävimmän pankin SWIFT-järjestelmästä sulkemisen lisäksi myös maailman johtavat luottokorttiyhtiöt Visa ja Mastercard ilmoittivat keskeyttävänsä liiketoiminnot Venäjällä (New York Times, 2022). Tämän seurauksena Venäjällä myönnetyt Visa- ja Mastercard-maksukortit eivät enää toimi maan ulkopuolella, eikä niillä esimerkiksi voi maksaa ulkomaisen verkkokaupan ostoksia. Venäläisiin luottokortteihin kytketyt Apple Pay- ja Google Pay-sovellukset lakkaavat myös toimimasta (Hart, 2022). Muualla maailmassa myönnetyt Visa ja Mastercard-maksukortit puolestaan eivät enää toimi Venäjällä. Kiteytetysti voidaan siis sanoa, etteivät Venäjällä myönnetyt Visa ja Mastercard-maksukortit toimi maan ulkopuolella esimerkiksi Suomessa, eivätkä lännessä myönnetyt Visa ja Mastercard-maksukortit toimi Venäjällä (Finanssiala, 2022).

Haastattelututkimus swift-pakotteista

SWIFT-maksunvälitysjärjestelmän aseellistamista ja SWIFT-pakotteen vaikutuksia tutkittiin haastattelututkimuksella, joka keskittyi nimenomaan käynnissä olevaan Venäjä-pakotteiden tapaukseen. Haastattelututkimukseen sisältyi yhdeksän asiantuntijahaastattelua sekä neljä lyhyempää asiantuntijakeskustelua. Haastateltavat valittiin ei-tilastollisesti siten, että kaikki SWIFT-pakotteiden kannalta oleelliset organisaatiot olivat edustettuina. Edustettuna oli elinkeinoelämä, pankki- ja finanssiala sekä ulkoasiainhallinto kattaen kaikki oleelliset organisaatiot Suomessa. Organisaation sisällä haastateltavat valittiin siten, että he olivat osallistuneet SWIFT-pakotteiden arviointiin jollain tavalla. Kolme asiantuntijaa oli asunut ja työskennellyt Venäjällä, kahdella taas oli kokemusta EU-komissiossa työskentelystä. Asiantuntijajoukko tässä aiheessa on pieni ja haastateltavien määrä tähän verraten merkittävä. Tilanne pakotteiden kohteiden osalta kehittyi vielä haastattelujen aikana, jolloin haastateltavien oletukset eivät vielä värittyneet liikaa pakotteiden todellisilla vaikutuksilla.

Haastattelut toteutettiin kasvokkain teemahaastatteluina yhtenäisellä teemalistalla. Teemalista laadittiin vastaamaan tutkimuskysymykseen aseellistamisen käsitteen (ks. luku aseellistamisen käsite) näkökohtien pohjalta. Haastatelluilta ei edellytetty esitietoja aseellistamisen käsitteestä, vaan se kuvattiin heille lyhyesti haastattelun alussa. Haastattelutulokset analysoitiin tarkasti kysymys kerrallaan, kooten keskeisiä havaintoja ja etsien aineistosta toisaalta yhteneväisyyksiä ja asioita, joista asiantuntijat ovat yhtä mieltä sekä toisaalta niitä asioita, joissa näkemykset hajaantuvat.

Haastatteluissa käytetty teemalista oli:

1. Mitä vaatii tai vaati SWIFT:in aseellistaminen? Minkälaista suunnittelua tarvitaan, mitä päätöksiä tarvitaan, mitä toimenpiteitä tarvitaan?
2. Miten ja minkälaisiksi SWIFT-pakotteen vaikutukset arvioitiin ja mikä on sen rooli EU:n, USA:n ja UK:n pakotekokonaisuudessa?
3. Millaiset ja kuinka suuret ovat lasketut tai arvioidut vaikutukset Venäjään (tähänastiset SWIFT-pakotteet, kuinka paljon on potentiaalia tiukentaa)
4. Millaiset ja kuinka suuret ovat lasketut tai arvioidut toissijaiset vaikutukset kuhunkin länsimaahan mukaan lukien omat tappiot?
5. Olivatko suomalaiset mukana pakotteita muotoilemassa ja tiedämmekö kuka?
6. Miten arvioitiin ja miten suuriksi arvioitiin heijasteet Suomeen?
7. Miten näkisit, onko SWIFT-ase luonteeltaan täsmäase vai joukkotuhoase?
8. Mikä on SWIFT-pakotteiden tehovaikutus verrattuna muuhun pakotepakettiin? Suuruusluokka ja onko niitä huomattavasti hankalampi kiertää?
9. Laajojen Venäjään kohdistuvien SWIFT-pakotteiden vaikutukset pitkällä aikajänteellä mm. kansainvälisiin maksujärjestelmiin, kansainvälisiin talousliittoumiin, talousrikollisuuteen)

Pakotepäätös ja sen valmistelu

Haastatteluiden perusteella pakotepäätösten valmistelusta ja päätöksenteosta piirtyi seuraava kuva. Päätökset pakotteiden asettamisesta ovat poliittisia ja ne on tehty EU:n kontekstissa. EU:n komissio valmistelee pakotteita, Euroopan unionin neuvosto tekee päätökset ja päätöksen syntyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Komissiossa asiaa valmistelemassa ovat olleet pääosastot Kauppapolitiikka (DG TRADE) sekä Rahoitusvakaus, rahoituspalvelut ja pääomamarkkinaunioni (DG FISMA). Asioiden valmistelu on pidetty hyvin pienessä piirissä jopa komission sisällä. Asia on esitelty jäsenmaille kokonaisuudessaan vasta kun päätöksentekohetki lähestyy.

Erilaisia pakotevaihtoehtoja valmisteltiin ja arvioitiin jo hyvissä ajoin, ainakin jo kesällä 2021. Venäjän hyökkäyksen alettua 24.2.2022 valmistelu muuttui täysin: poliittinen linja jäsenmaille oli Venäjän hyökkäyksen tuomitseminen ja pakotteiden asettaminen sekä niiden aiheuttaman haitan kärsiminen. EU:n asetuksen 833/2014 konsolidoitu versio sisältää kaikki tähän asti asetetut pakotteet. Ensimmäisessä pakotepaketissa (2.3.2022) oli valittu SWIFT-pakotteen kohteeksi seitsemän pankkia ja 3.6.2022 annetussa kuudennessa pakotepaketissa lisättiin listalle kolme pankkia. Usea haastateltavista totesi myös,

että Yhdysvaltojen tahtotilalla on ollut merkittävä vaikutus SWIFT-pakotteen toimeenpanoon. Painoarvoa antaa Yhdysvaltain maksunvälitysviestien suuri määrä ja dollarin vahva asema kansainvälisissä maksuissa.

Suomessa on toiminut ulkoministeriön johdolla elinkeinoelämää laajasti edustanut ryhmä, joka kokoontui tiiviisti ja käsitteli tuoreimmat saatavilla olevat tiedot EU:n harkitsemista pakotevaihtoehdoista. Näin pystyttiin kokoamaan elinkeinoelämän näkemykset siitä, mitkä pakotteet purisivat Venäjään, mutta olisivat Suomelle vähiten haitallisia. Ulkoministeriö ja Suomen valtionjohto pystyi vaikuttamaan EU-komission harkintaan pakotteista. Valmisteluprosessi eteni niin nopeasti, että Suomessa ei varsinaisia taloudellisia laskelmia tehty eikä varmaan monessa muussakaan EU-jäsenmaassa. Toki esimerkiksi tuonti- ja vientitilastojen avulla pystyttiin arvioimaan useiden asioiden suuruusluokkia. Myös elinkeinoelämän eurooppalaisen kattojärjestön Business European piirissä on käyty vastaavaa keskustelua ja annettu EU-komissiolle palautetta pakotteiden ennakoituista vaikutuksista.

SWIFT-pakotteen toimeenpano

Valtiot eivät ole SWIFT:in jäseniä vaan yksittäiset pankit ja rahalaitokset. SWIFT on heidän muodostamansa kollektiivi, tarkemmin sanottuna Belgiassa toimiva osuuskunta, joka siten noudattaa Belgian ja EU:n lakeja. Pakotepäätökset ovat neuvoston asetuksia, jotka ovat suoraan jäsenmaissa voimaantulevaa oikeutta. Kun asetus on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä, se on toimeenpanokelpoinen. SWIFT-pakotteiden osalta komissio on noudattanut kymmenen päivän siirtymäaikaa, jotta toimijat, joita asia koskee, voivat varautua pakotteen voimaantumiseen. Tässä on ajateltu lukuisaa määrää sivullisia toimijoita, kuten esimerkiksi Venäjällä toimivia länsimaisia yrityksiä.

Kun itse päätös ja laki on saatu voimaan, vaaditaan vielä SWIFT:in hallituksen päätös, joka toki tässä tilanteessa on enemmänkin muodollisuus. Tekninen toteutus on nopea. Haastateltavien vastaukset vaihtelivat teknisen toteutuksen suhteen, käytettyjä ilmaisia olivat pakotteen kohteena olevien toimijoiden SWIFT-tunnusten deaktivointi tai kyseisten SWIFT-tunnusten poistaminen tai SWIFT-liikenteeseen liittyvien avainten poistaminen. Joka tapauksessa toimenpiteen seurauksena pankki katoaa SWIFT-järjestelmästä eikä pysty lähettämään eikä vastaanottamaan maksunvälitysviestejä. Toimenpide voidaan kohdentaa jopa yksittäiseen SWIFT-tunnukseen kerrallaan, eli kohteeksi voidaan poimia yksitellen valikoidut pankit. Vaihtoehtoisesti voidaan valita vaikka kaikki SWIFT-järjestelmään kytketyt pankit tietystä maasta.

Ensimmäisessä vaiheessa (Euroopan unionin neuvosto 2022b) määrättiin Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, Vnesheconombank (VEB) ja VTB Bank SWIFT-pakotelistalle 12.3.2022 alkaen. EU:n kuudennessa pakotepaketissa (Euroopan unionin neuvosto, 2022b) määrättiin lisäksi Sberbank, Credit Bank of Moscow ja JSC Rosselkhozbank (Russian Agricultural Bank) SWIFT-pakotelistalle 14.6.2022 alkaen. Molemmissa tapauksissa EU-neuvoston päätös antoi kymmenen päivän varoitusaajan pakotteen voimaantulumiselle. Tänä aikana on ollut mahdollista henkilöiden tai yritysten siirtää varojaan paikasta toiseen, jos eivät siihen mennessä ole itse olleet pakotelistalla.

Pakotteen kohdelistalle valittiin taitavasti sellaisia pankkeja, että pakotteet osuivat Venäjän pankkisektorin ytimeen. Toisaalta yhä edelleen Gazprombank on listan ulkopuolella, koska se on keskeinen öljy- ja kaasutoimitusten maksujen kannalta. Suurista pankeista niin ikään Alfa Bank on vielä pakotteiden ulkopuolella. Länsimaiset pankit ovat listan ulkopuolella mm. Raiffeisen, Unicredit, Citibank ja Rosbank (Credit Agricole).

SWIFT-pakotteen vaikutukset

Yksinkertaistaen SWIFT-pakotteen vaikutus on se, ettei maksuja pysty lähettämään eikä vastaanottamaan tämän maailman eniten käytetyn järjestelmän kautta. Venäjän oma maksujärjestelmä SPFS toimii vain sisäisessä maksuliikenteessä. Venäjällä on yhteys Kiinan CIPS-maksujärjestelmään, mutta se on rennimpi-pohjainen ja yhteydet kansainväliseen maksuliikenteeseen ovat rajalliset. Maksunvälityksessä voidaan palata toki SWIFT:iä edeltäneeseen aikaan ja lähettää maksuja koskevat tiedot telexillä, tai vaihtoehtoisesti puhelimella tai salatulla sähköpostilla, mutta kaikki nämä menetelmät ovat työlämpiä sekä kalliimpia ja lisäksi inhimillisen virheen mahdollisuus kasvaa ja tietoturva on huomattavasti heikompi.

SWIFT-pakotteella on suoria vaikutuksia pakotelistalla olevien pankkien asiakkaiden toimintaan. Ei voida ottaa vastaan maksuja yrityksen omille asiakkaille toimitetuista tuotteista ja palveluista, eikä voida itse tehdä maksusuorituksia tilatuista tuotteista ja palveluista. Tämä puolestaan johtaa siihen, että kaupankäynti tyrehtyy. Lisäksi muut maksusuoritukset, esim. osinkojen maksu ulkomaille tai vaikkapa Venäjältä vetäytyvän länsimaisen yrityksen varojen ja myyntitulojen kotiuttaminen menevät mahdottomaksi tai ainakin äärimmäisen vaikeaksi.

Vahva konsensus haastatteluista oli, että SWIFT-pakotteiden yksinomaista vaikutusta ei saa laskettua tai määritettyä. Tämä johtuu siitä, että koko paketissa

on asetettu valtava kirjo muitakin pakotteita. SWIFT-pakote on myös luonteeltaan erilainen: se täydentää ja varmistaa että muiden pakotteiden teho toteutuu. Kun rahaliikenne vaikeutuu, muunkin finanssijärjestelmän toiminta vaikeutuu. SWIFT-pakotteen vaikutukset leviävät talouteen ja yhteiskuntaan laajalle ja hiukan sattumanvaraisesti. Ruuvia voidaan vielä vääntää kireämmälle, sillä Venäjällä toimii noin kolmesataa pankkia ja nyt SWIFT:istä on kytketty pois vasta kymmenen. Haastateltavat pitivät sekä tuonti- ja vientikieltoja (erityisesti korkean teknologian osalta) että Venäjän keskuspankin varojen jäädyttämistä huomattavasti SWIFT-pakotteita järeämpänä toimenpiteenä, ja erään haastateltavan ehdotus pakotteiden tiukentamiseksi olikin SWIFT-pakotelistalla olevien venäläispankkien länsimaissa olevien varojen jäädyttäminen. Vaikka maksuvälitystiedot saataisiin toimitettua muulla tavalla kuin SWIFT:illä, varojen jäädytys pysäyttäisi rahan liikkumisen takuuvarmasti, ja näin EU tekikin myöhemmin 21.7.2022 Sberbankille (Euroopan unionin neuvosto, 2022c). Eräs haastatelluista esitti järeänä pakotteena myös tuontitullien asettamista Venäjältä EU-alueelle tuotavalle maakaasulle ja öljylle.

Haastateltavat olivat yhteisesti sitä mieltä, että pakotepaketin vaikutuksia länsimaihin on vaikea määrittää etukäteen, eikä ole pystytty esittämään kuin ennusteita. Esimerkiksi Suomen BKT:n kasvuennusteesta on leikattu 1–1,5 % pois ja mm. energian hinnannousu sekä muu inflaatio voivat viedä tilannetta vielä huonompaan suuntaan. Suomen vienti Venäjälle oli vuonna 2021 noin 5,4 % kaikesta viennistä ja arvoltaan noin 3,7 miljardia euroa. Tullin (2022) toukokuun ennakkotilaston mukaan Suomen vienti Venäjälle oli laskenut 44,7 % edelliseen vuoteen verrattuna. Tuonti sen sijaan oli kasvanut 13,2 % mikä selittynee hinnannousulla. Raakaöljyn tuonti oli loppunut kokonaan.

Merkittävimmät vaikutukset tulevat siitä, että raakaöljyn tuonti Venäjältä on EU:n asettamien pakotteiden takia loppumassa, lukuun ottamatta Unkarin neuvottelemaa poikkeusta. Monet Euroopan maat, Saksa ja Italia etunenässä, ovat hyvin riippuvaisia venäläisen maakaasun tuonnista. Muun muassa Saksan teollisuuden toiminta kärsii vakavasti, mikäli Venäjä katkaisisi kaasutoimitukset. Raakaöljyä sen sijaan pystytään ostamaan muualta kansainvälisiltä markkinoilta, mutta kasvanut kysyntä toki aiheuttaa hintojen nousua.

Kysymykseen ”onko SWIFT-pakote täsmäase vai joukkotuhoase” tuli haastateltavilta toisistaan eroavia vastauksia. Lievä enemmistö (neljä) valitsi täsmäasevaihtoehdon, kun taas kolme oli joukkotuhoaseen kannalla; yksi vastaaja sanoi ettei kumpikaan ja yksi valitsi molemmat vaihtoehdot. Puhtaasti pankkeja katsoen SWIFT-pakotteen kohteeksi voidaan valita yksittäisiä pankkeja kliinisellä tarkkuudella, jolloin tästä näkökulmasta kyseessä on täsmäase. Sitä voidaan käyttää myös joukkotuhoaseena, jos suljetaan koko maan kaikki pankit ulos järjestelmästä. Jos on valittu kourallinen merkittävimpiä pankkeja kuten nyt,

vaikutukset leviävät kuitenkin laajalle yhteiskuntaan osin arvaamattomallakin tavalla, jolloin ei kuitenkaan voida puhua täsmäaseesta. Haastatteluissa esitettiin myös muita vertauksia, kuten haulikko, jolla roiskaistaan suunnilleen oikeaan suuntaan: osa hauleista osuu saaliiseen mutta osa voi osua muualle. SWIFT-pakotetta verrattiin myös vihollisen viestijärjestelmän lamauttamiseen, jolloin vihollinen pystyy edelleen toimimaan, mutta toiminta on paljon hankalampaa.

Haastattelussa kysyttiin myös, mitkä ovat laajojen Venäjään kohdistuvien SWIFT-pakotteiden haittavaikutukset pitkällä aikajänteellä. Vastauksissa tuli selkeä näkymä, että kriisistä ei näy nopeaa tietä ulos ja perusskenaario on, että pakotteet pysyvät voimassa pitkään. Lähes kaikki haastateltavat ottivat esille Kiinan merkittävänä toimijana. Nähtiin todennäköisenä, että maailma blokkiutuu ja muodostuu uusia talousliittoumia. Ainakin Kiina nähdään veturina yhdessä liittoumassa, johon voi tulla mukaan ehkä Venäjä, ja erään haastateltavan arvion mukaan mahdollisesti Kiina hakee liittolaisia Afrikan maista. Intian rooli on kysymysmerkki, mutta sillä on merkittävä vaikutus. SWIFT-pakotteiden jatkuessa on mahdollinen kehityskulku myös kansainvälisten maksujärjestelmien fragmentoituminen, eli SWIFT:in rinnalle nousee uusia järjestelmiä. Tämä ei ole toivottu kehityskulku, koska se heikentää maksujärjestelmien hallintaa sekä tuo tehottomuutta ja lisää kustannuksia. Pakotteiden pitkittyminen tulee mahdollisesti lieveilmiönä lisäämään myös talousrikollisuutta ja rahanpesua.

Johtopäätökset

Kun poliittiset tavoitteet ovat niin merkittävät, että turvaudutaan sotilaalliseen voimankäyttöön, pidetään talouspakotteita liian vaatimattomana keinona voimankäytön lopettamiseksi. Iranin kohdalla pakotteet, joihin tosin myös kuului täydellinen SWIFT-sulku, olivat laajuudeltaan varsin samankaltaiset nykyisten Venäjä-pakotteiden kanssa. Vaikka pakotteiden voidaan arvioida ainakin osaltaan vaikuttaneen JCPOA-sopimukseen, oli kiistan kohteena vain ydinase-ohjelma, ei sotilaallinen voimankäyttö. Toisaalta Euroopan Unioni ei julkisissa perusteluissaan myöskään mainitse pakotteiden tavoitteena olevan aseellisen voimankäytön lopettaminen.

Tutkimuskysymyksenä oli, että miten hyvin SWIFT voidaan aseellistaa ja käyttää sitä hybridisodan välineenä? Haastattelujen ja kirjallisuustutkimuksen perusteella voidaan päätyä seuraaviin johtopäätöksiin aseellistamisen eri vaatimusten osalta.

Kohdentaminen pankkeihin, mukaan lukien niiden asiakasketjut, onnistuu rajatusti. Sen sijaan kohdennus vain tiettyihin yhtiöihin tai vain tiettyihin

aloihin kuten öljynjalostus ei onnistu. Lisäksi oheisvahingot länsiyrityksiin Venäjällä olivat merkittäviä ja vaikeasti ennalta arvioitavissa. Toistaiseksi kaikkea kauppaa Venäjän kanssa ei ole kielletty ja tätä sallittua toimintaa täydellinen SWIFT-sulku suuresti vaikeuttaisi. Riippuu näkökulmasta, ovatko vaikutukset Venäjän ja ei-läntisten valtioiden kauppaan oheisvahinko vai tarkoitus.

SWIFT-pakotteen käyttö oli nopeaa ja ajoitus hallittiin. Tekninen toteutus oli tehokasta ja nopeaa. Pakotteita ei ole vielä poistettu, mutta on oletettavissa, että pakotteiden kiertämiseksi käyttöön otetuista sijaisjärjestelyistä osa voi jäädä pysyviksi. Periaatteessa SWIFT-pakote on joustava, mutta sitä ei ole käytetty näin. Toimet ovat olleet rajattuja ja yksisuuntaisia. Vaikutukset ovat olleet ajassa kumuloituvia ja lisäämällä uusia pankkeja vaikutuksia on lisätty. Toisaalta tehoa laskee kyky kiertää vaikutuksia ajan myötä.

SWIFT-pakotteiden nimenomainen vaikutus muiden pakotteiden ohessa on epäselvä. Lisäksi SWIFT-saartoa voidaan kiertää vastaavin mekanismein sekä tekemällä transaktiot perinteisillä tavoilla. Kyse on enemmän haitasta ja lisäkustannuksesta sekä samalla läpinäkyvyyden vähenemisestä. Pitkittyessään pakotteet voivat mahdollisesti lisätä myös rikollisuutta. Yhdistäminen osaksi muita talouspakotteita jää vaikutuksiltaan epäselväksi. SWIFT-pakotteet kuitenkin voivat tukea kauppapakotteita. Koska länsi ei ole avoimesti käyttänyt muita hybridisodan keinoja, yhdistämistä muihin keinoihin ei voi arvioida. SWIFT:in käyttöä ei ole tuettu merkittävästi informaatio-operaatiolla EU:n eikä USA:n toimesta.

SWIFT ei ole talouden joukkotuhoase tai neutronipommi, myyttinen sanktio, koska sen vaikutukset eivät ole olleet massiivisia – kokemukset Iranin tapauksesta asettivat ehkä liiallisia toiveita. On tosin otettava huomioon, että SWIFT-pakotetta ei ole toistaiseksi otettu täysimääräisesti käyttöön: Venäjän noin 300 pankista SWIFT-pakotelistalle otettiin vain 10 pankkia, olkoonkin että kyseessä ovat maan suurimmat pankit. Toisaalta SWIFT ei myöskään ole ollut täsmäase, koska se rajaa pankkikohtaisena kaikki toiminnot pois, enemmänkin haulikko.

SWIFT-pakotetta ei ole tiukennettu äärimmilleen, kaikkiin venäläisiin pankkeihin, joten maksimivaikutusta ei myöskään ole tässä nähty. Kun EU ei kuitenkaan halunnut kieltää kaikkea kauppaa Venäjän kanssa mm. öljyn ja kaasun takia, oli ilmeisesti jätettävä jokin maksuäyly auki, esim. Gazprom-bank (Berner ym. 2022). Tähän saattaa olla syynä monien Euroopan valtioiden voimakas riippuvuus Venäjän fossiilisista energialähteistä, erityisesti kaasusta, oman kaupankäynnin vaikeutuminen pakotteiden myötä, mahdolliset negatiiviset vaikutukset kolmansiiin osapuoliin, sekä se, että SWIFT-aseen käyttäminen heikentää sen tehoa tulevaisuudessa, koska uhka kierretään kehittämällä vaihtoehtoisia menetelmiä. Näyttää myös ilmeiseltä, että länsimaat eivät ole

olleet halukkaita käyttämään taloussodan lisäksi muita hybridisodankäynnin hyökkäyksellisiä menetelmiä.

Kun SWIFT:in osuus talouden kokonaisuudesta on jäänyt epäselväksi, eivätkä pakotteet kokonaisuudessaan ole purreet julkisuudessa toivotulla tavalla, on SWIFT lähestulkoon kokonaan häipynyt keskustelusta. Tällä hetkellä keskustelua ei julkisesti käydä.

Viitteet

- 1 Oheisvahinko (collateral damage) tulee fyysisen vaikuttamisen puolelta. Se tarkoittaa asiaa, joka ei ollut alkuperäinen tavoite (maali). Vaikutusperusteisessa EBO:ssa oheisvahingoilla ei ollut laatua, jonka sanat vahinko ja eräs käännösmahdollisuus haitta-vaikutus sisältävät. Oheisvahinko voi siis olla myös positiivinen vaikutus tai myös sekundäärinen vaikutus.

Lähteet

- van Bergeijk, Peter. (2022). *Economic sanctions and the Russian war on Ukraine: a critical comparative appraisal*. ISS working papers. General series 699.
- van Bergeijk, Peter. (2021), Introduction to the Research Handbook on Economic Sanctions, *Research Handbook on Economic Sanctions*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing
- Berner, R., Cecchetti, S., & Schoenholtz, K. (2022). Russian sanctions: Some questions and answers. VoxEU. <https://voxeu.org/article/russian-sanctions-some-questions-and-answers> (1.10.2022).
- Blanchard, Jean-Marc. F., & Norrin Ripsman (2013). *Economic statecraft and foreign policy: Sanctions, incentives, and target state calculations*. Abingdon: Routledge.
- BOFIT (2022)., BOFIT Venäjä-ennuste 2022–2023, Suomen Pankki BOFIT – Nousevien talouksien tutkimuslaitos, Helsinki, 28.3.2022
- Bonn, Moriz (1936). How sanctions failed. *Foreign Affairs*, 15(Jan), 350–361.
- Bradley, Kieran (2020). Legislating in the European Union, Barnard, Catherine & Steve Peers, toim. *European Union Law, 3rd Edition*, Oxford: Oxford University Press.
- Council on Foreign Relations (2017). *What Are Economic Sanctions?*, <https://www.cfr.org/backgrounder/what-are-economic-sanctions>, (11.6.2019).
- Dizaji, Sajjad (2021), The impact of sanctions on the banking system: new evidence from Iran, van Bergeijk, Peter (toim.), *Research Handbook on Economic Sanctions*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, s. 330–350.
- Drezner, Daniel W. (2015) Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions*, 41(4), 755–764.
- Drezner, Daniel. W. (2011). Sanctions sometimes smart: targeted sanctions in theory and practice. *International Studies Review*, 13(1), 96–108.
- Eichengreen, B. (2022). Sanctions, SWIFT, and China's Cross-Border Interbank Payments System. *CSIS Briefs*. Washington, DC: Center for Strategic & International Studies.
- Eurooppa-neuvosto (2022), Aikajana – EU:n rajoittavat toimenpiteet Venäjää vastaan

- Ukrainan tilanteen johdosta, <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>, (19.19.2022).
- Euroopan unionin neuvosto (2012), NEUVOSTON ASETUS N:o 267/2012, *Euroopan unionin virallinen lehti* L88/1, 24.3.2012
- Euroopan unionin neuvosto (2018), Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU common foreign and security policy, Doc. 5664/18, 4.5.2018.
- Euroopan unionin neuvosto (2022a), NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 2022/345, *Euroopan unionin virallinen lehti* L63/1, 2.3.2022.
- Euroopan unionin neuvosto (2022b), NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 2022/879, *Euroopan unionin virallinen lehti* L153/53, 3.6.2022.
- Euroopan unionin neuvosto (2022c), NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 2022/1269, *Euroopan unionin virallinen lehti* L193/1, 21.7.2022.
- Euroopan unionin neuvosto (2022d). *EU:n Venäjän vastaiset pakotteet*. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>, (6.9.2022).
- Euroopan unionin neuvosto (2022e). *EU:n rajoittavat toimenpiteet Venäjää vastaan Ukrainan tilanteen johdosta (vuodesta 2014)*. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>, (6.9.2022).
- Euroopan unionin neuvosto (2022f). *EU:n vastaus Venäjän hyökkäykseen Ukrainaan*. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-response-ukraine-invasion/>, (6.9.2022).
- Farrell, Henry & Abraham Newman (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42–79.
- Felbermayr, Gabriel, Hendrik Mahlkow & Alexander Sandkamp Felbermayr, G., H. Mahlkow ja A. Sandkamp, (2022). *Cutting through the value chain: The long run effects of decoupling the East from the West*. Kiel Working Paper No. 2210, Kiel Institute for the World Economy.
- Finanssiala (2022). *Venäjän sotatoimet*, <https://www.finanssiala.fi/aiheet/venajan-sotatoimet/#/>, (19.5.2022).
- Fishman, Edward. (2017). Even Smarter Sanctions: How to Fight in the Era of Economic Warfare. *Foreign Affairs*, 96(6), 102
- Freedman, Lawrence (2019). *Ukraine and the art of strategy*. New York: Oxford University Press.
- Galeotti, Mark (2022): *The Weaponization of Everything – A Field Guide to the New Way of War*. London: Yale University Press.
- Galtung, Johan (1967). On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia. *World politics*, 19(3), 378-416.
- Gary Clyde, Jeffery J Schott & Kimberly A Elliot (1990). *Economic sanctions reconsidered: History and current policy (Vol. 1)*. Washington: Institute for International Economics.
- Gerasimov, Valeri (2013). The value of science in prediction. *Military-Industrial Kurier*, 8(476): 1–3.
- Haastattelu 1, Finanssiala ry, 9.5.2022.
- Haastattelu 2, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, 10.5.2022.
- Haastattelu 3, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, 11.5.2022.
- Haastattelu 4, Kaupan liitto ry, 16.5.2022.
- Haastattelu 5, Nordea Bank, 16.5.2022.
- Haastattelu 6, Suomen Pankki, 20.5.2022.

- Haastattelu 7, Suomalais-Venäläinen kauppakamari, 6.6.2022.
- Haastattelu 8, Keskuskauppakamari, 10.6.2022.
- Haastattelu 9, Ulkoasiainministeriö, 16.6.2022.
- Hart, Robert (2022). *Visa, Mastercard Suspend Services To Russian Banks Hit By Sanctions*, <https://www.forbes.com/sites/roberthart/2022/03/01/visa-mastercard-suspend-services-to-russian-banks-hit-by-sanctions/>, (21.5.2022) Hart, R. (2022), *Visa, Mastercard Suspend Services To Russian Banks Hit By Sanctions*, Forbes, 1.3.2022.
- Kaempfer, William H & Anton D Lowenberg (2007). The political economy of economic sanctions. Teoksessa T. Sandler & K. Hartley (toim.). *Handbook of Defense Economics, Vol 2*, 867–911.
- Kansainliitto (1919). *The Covenant of the League of Nations (Kansainliiton peruskirja)*, <https://www.ungeneva.org/en/covenant-lon>, (21.8.2022).
- Kelishomi, Ali M. & Roberto Nisticò, (2021). *Employment Effects of Economic Sanctions in Iran*, IZA Discussion Papers, No. 14814, Bonn, Institute of Labor Economics (IZA).
- Keskustelu 1, Finanssiala ry, 24.1.2022.
- Keskustelu 2, Suomen Pankki BOFIT, 3.3.2022.
- Keskustelu 3, European Commission, 30.5.2022.
- Keskustelu 4, Suomen pysyvä edustusto EU:ssa, 30.5.2022.
- Kuznetsov, Y. ja & Viktor. Utkin (2020). Current possibilities of bank settlements in national currencies of Russia's partner countries in international economic associations. *Ekonomicheskaya Politika*, vol. 15(6), no. 6, pp. 66–89.
- Langot, Francois, Franck Malherbet, Riccardo Norbiato, & Fabien Tripler (2022). *Strength in unity: The economic cost of trade restrictions on Russia*. VoxEU column, <https://cepr.org/voxeu/columns/strength-unity-economic-cost-trade-restrictions-russia>, (22.4.2022).
- Larch, Mario, Serge Shikher, Constantinos Syropoulos & Yoto V. Yotov (2021). *Quantifying the Impact of Economic Sanctions on International Trade in the Energy and Mining Sectors*, CESifo Working Paper No. 8878.
- Maailmanpankki (2022). *Global Economic Prospects, June 2022*, World Bank. *Global-Economic-Prospects-June-2022-GDP-Growth-Data*.
- Mahlstein, Kornel, Christine McDaniel, Simon Schropp & Marinos Tsigas (2022). *Potential economic effects of sanctions on Russia: An Allied trade embargo*. VoxEU Column, <https://cepr.org/voxeu/columns/potential-economic-effects-sanctions-russia-allied-trade-embargo>, 6.5.2022.
- McDowell, Daniel (2021). Financial sanctions and political risk in the international currency system, *Review of International Political Economy*, 28(3), 635–661.
- New York Times* (2018). *Turkey Frees Pastor Andrew Brunson, Easing Tensions With U.S.* <https://www.nytimes.com/2018/10/12/world/europe/turkey-us-pastor-andrew-brunson.html>, (24.6.2022).
- New York Times* (2022). *Mastercard and Visa suspend operations in Russia*, <https://www.nytimes.com/2022/03/05/world/europe/mastercard-visa-suspend-operations-russia.html>, (5.3.2022).
- Pääsikunta (2008). *Kenttäohjesääntö Yleinen osa – Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet*. Ohjesääntönumero 202. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Pape, Robert. A. (1997). Why economic sanctions do not work. *International security*, 22(2), 90–136.

- Schott, Jeffrey J. (2021). *21-1 Raising a Caution Flag on US Financial Sanctions against China*, Peterson Institute of International Economics, Policy Brief. <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/raising-caution-flag-us-financial-sanctions-against-china>, (12.9.2022).
- Scott, Susan. & Markos Zachariadis (2012), Origins and development of SWIFT 1973–2009, *Business History* 54:3, 462–482.
- Simola, Heli. (2022), *Trade sanctions and Russian production*, BOFIT Policy Brief 4/2022, Bank of Finland Institute for Emerging Economies, Helsinki.
- Sivonen, Pekka (2017). Läntisen sotilaallisen pakottamisen ja interventioiden menestyksen ehdoista. *Tiede ja Ase*, 75, 213–223.
- Smeets, Maarten (2000). Conflicting Goals: Economic Sanctions and the WTO. *Global Dialogue*, 2(3), 119–128.
- Smeets, Maarten (2018). Can economic sanctions be effective? Staff Working Paper ERSD-2018-03, Geneva: World Trade Organization.
- Smith, Alistair (1995). The success and use of economic sanctions. *International Interactions*, 21(3), 229–245
- SWIFT (2022a), *SWIFT Annual Review 2021*, Bryssel, <https://www.swift.com/swift-resource/251826/download>, (19.5.2022).
- SWIFT (2022b), *Does SWIFT expel banks?*, <https://www.swift.com/about-us/legal/compliance-0/swift-and-sanctions#does-swift-expel-banks?>, (15.6.2022).
- SWIFT (2022c), Online BIC search, <https://www2.swift.com/bsl/>, (15.6.2022).
- TASS (2014). Blocking Russian access to SWIFT network may cause 5% GDP fall — Kudrin, September 16, 2014.
- The Economist* (2022). America prepares the “mother of all sanctions” against Russia, Feb 5th 2022.(5), 44–48.
- Turvallisuuskomitea (2017). *Turvallinen Suomi 2018*. Helsinki: Lönnberg Print & Promo.
- Valtioneuvosto (2018). *Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista, 1048/2018*. Helsinki 5.12.2018.
- Venäjän keskuspankki (2022). *Bank of Russia's medium-term forecast following the Bank of Russia Board of Directors' key rate meeting on 22 July 2022*, https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/42181/forecast_220722_e.pdf, (30.8.2022).
- Welt Cory, Kristin Archick, Rebecca M. Nelson & Dianne E. Rennack (2022). *U.S. Sanctions on Russia*, Congressional Research Service, R45415, <https://crsreports.congress.gov> (5.9.2022).
- Wong, R. (2022). What Is SWIFT, and Could Sanctions Impact the US Dollar's Dominance?. Richmond Fed Economic Brief, 22(09).
- Yale (2022), Over 1,000 Companies Have Curtailed Operations in Russia—But Some Remain, <https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain>, (11.7.2022).