

Talouspakotteiden toteutus ja niiden kiertäminen

Mika Aalto, TkT, toimitusjohtaja, Kemianteollisuus ry.

Juha-Matti Lehtonen, professori, Maanpuolustuskorkeakoulu

Mika Hyytiäinen, Ev. (evp.), Prof. (emer.)

Abstract

Economic sanctions have been a subject of wide academic research. However, the evasion or circumvention of sanctions has been studied scarcely. The impact of sanctions depends on how effectively they actually work, i.e. evasion or circumvention dilutes the effect and, consequently, it is less likely to fulfil the objectives of the sanctions. In this paper, we study the export restrictions against Russia, how effective they are and how they could be made more effective. We survey export data of the Finnish Customs concerning Russia and some selected countries, we study through media Russia's ability to get electronic components, and we study through a set of expert interviews the current effectiveness and challenges in export control and elaborate on how sanctions could be made more effective.

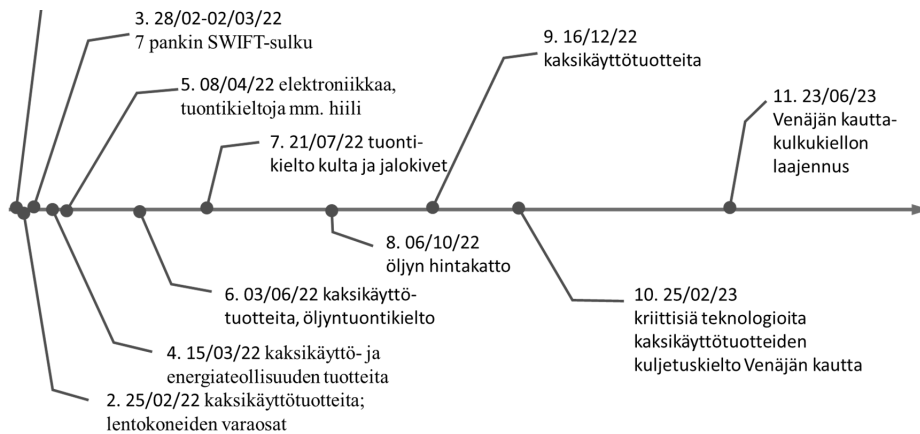
We conclude that Russia is still able to acquire many products on the export restrictions list. This is partly due to state-led activities by Russia, and partly due to other actors, many of which are located outside EU, i.e. so-called third countries. The sanctions list is so wide and complex, and there are so many potential routes for circumvention, that it turns out to be extremely challenging to make the sanctions waterproof.

Johdanto

Sota Ukrainassa on tätä kirjoitettaessa kestänyt jo puolitoista vuotta. EU on yhdessä Yhdysvaltojen ja lännen kanssa asettanut ennenakemättömiä talouspakotteita Venäjää kohtaan. Jotta pakotteet voisivat toimia, pitäisi asettajien pystyä estämään niiden kiertäminen. Kiertämisen ongelma on tunnistettu jo pitkään, mutta Ukrainan sodan myötä se on noussut erityisen keskeiseksi. Niinpä asiasta julkaistaan jatkuvasti erilaisia selvityksiä. Esimerkiksi Toikka

ym. (2023) tutkimuksessa suomalaisyritysten vienti Armeniaan, Georgiaan, Kazakstaniin ja Kirgisiaan kasvoi merkittävästi Venäjän hyökättyä Ukrainaan ja herätti kirjoittajissa huolia siitä, että suomalaisyritysten näihin maihin vietäväksi kirjattuja pakotteiden alaisia tuotteita päätyy tosiasiaassa Venäjälle. Suomi ei varmaankaan ole tässä yksin.

Myös EU pyrkii estämään kiertoa. EU:n 11. pakotepakettissa painopiste on asetettu pakotteiden tiivistämiseen. Yhtenä priorisointia ohjaavana työkaluna on laadittu listat korkean prioriteetin sotamateriaalista sekä taloudellisesti kriittisistä tuotteista. Kuvassa 1 on esitetty aikajanalla Venäjään kohdistuneet pakotepaketit sekä muutama pääkohta kunkin sisällöstä. Niiden määrän ja laajuuden vuoksi sisältöjen tarkempi käsitteleminen olisi oman artikkelinsa aihe. Pakoteasetusten 833/2014 ajantasainen lista on löydettävissä EUR-lex:istä (Euroopan neuvosto, 2023) ja Cleary Gottlieb (2023) esittää pakotepaketeista viitteistetyt ja myös selkokielisemmän kuvauksen.



Kuva 1. EU:n Venäjänvastaiset pakotepaketit aikajanalla pohjautuen EU:n päätöksiin, yhteensä 55 asetus- ja päätösasiakirjaan.

Tarkastelemme artikkelissa pakotteiden kiertämistä ja keskitymme empiirissä osassa kaksikäyttötuotteisiin sekä ohjuksien ja sodassa käytettävien lennokkien valmistuksessa tarvittaviin ja yleisiin komponentteihin. Keskitymme vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Mitä kiertämiselle voidaan tehdä?
- Mikä merkitys pakotteiden kierrolla on sodan kannalta?

Talousspakotekirjallisuuskatsauksen jälkeinen empiirinen osuus sisältää kolme osaa: ensiksi kuvataan pakotteiden kiertämistä ja toimivuutta tutkimusraporttien ja eri medialähteiden pohjalta. Kuvaus on tehty diskurssianalyysinä, jossa tarkistellaan keskustelun vaiheita. Toisena on tilastotarkastelu EU:n kriittisten komponenttien viennistä Venäjää lähellä oleviin maihin, mistä voidaan saada indikaatiota niiden kautta mahdollisesti tapahtuvasta kiertämisestä. Kolmantena on haastattelututkimus, jossa on edustettuna puolustusministeriötä lukuun ottamatta pakotteiden kaikki toimeenpanon kannalta keskeiset organisaatiot Suomessa.

Talousspakotteiden määrittelyä

Council on Foreign Relations (2017) määrittelee talousspakotteet “tavanomaisten kauppaja- ja rahoitussuhteiden peruuttamiseksi ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden vuoksi.” Talousspakotetietokannan (TIES) käyttämä määrittelmä puolestaan on: ”Yhden tai useamman valtion toimenpiteitä taloussuhteiden rajoittamiseksi tai katkaisuksi kohdevaltion kanssa, joiden tarkoituksena on kohdevaltio toiminnan muuttaminen” (Morgan ym. 2009. 94). Eurooppa-Neuvoston (2018) ohjeissa EU asettaa rajoittavia toimenpiteitä (EU:n termi talousspakotteille) muuttaakseen kohdemaan tai sen henkilöiden politiikkaa tai toimintaa. Lisäksi pakotteiden tavoite pitää ilmaista selkeästi ja olla EU:n asiaa koskevan strategian mukainen. Talousspakotteet ovat toimia, joilla pyritään heikentämään niiden kohteen hyvinvointia, jotta saavutettaisiin toivottu muutos kohteen toiminnassa. Talousspakotteilla pyritään siis taivuttamaan kohde muuttamaan toimintansa, jottei se joutuisi maksamaan pakotteiden kustannuksia (Morgan ym. 2023). Pape (1997) lisää pakotteiden epäsuoran vaikutuksen, jossa ne johtavat kohdemaassa hajaannuksen ja hallinnon vaihtumisen ja sitä kautta vaatimukseen myöntymiseen (Pape, 1997).

Syropoulosin & Yotovin (2023 s. 12) mukaan TIES:issä melkein kaikki viralliset talousspakoteasiakirjat käyttävät seuraavia keinoja: kaupankäynnin rajoitukset, rahoituspakotteet, matkustusrajoitukset, asevientikiellot sekä sotilasavun rajoitukset. EU:n pakotteita ovat asevientikiellot, liikkumisrajoitukset, nimettyjen henkilöiden tai yhteisöjen omaisuuden jäädytykset sekä talousspakotteet, joihin kuuluvat joidenkin tavaroiden tuonti- tai vientirajoitukset, investointikielto ja palvelujen tarjoamisen kielto (Euroopan Neuvosto, 2019a). Tavallisimpia EU:n käyttämiä keinoja olivat matkustusrajoitukset (75 %) ja omaisuuden jäädyttäminen (62 %) sekä asevientikielto (46 %) kauppa- ja rahoituspakotteiden määrän jäädessä merkittävästi vähäisemmäksi (Giumelli ym., 2021). Osuudet eivät summaudu sataan prosenttiin, koska yhtä kohdetta

vastaan käytetään yleensä useita eri keinoja. Galtung (1967) mainitsee myös mahdollisuuden sulkea puhelinliikenne ulkomaihin ja tänä päivänä voitaisiin ajatella vastaavasti ulkomaan tietoverkkoyhteyksien sulkemista. Voidaan tietysti kysyä, onko esimerkiksi maan ilmatilan sulkeminen kohdemaan lentokoneilta nimenomaan talouspakote ja EU käyttääkin termiä rajoittava toimenpide kaikista näistä vaikutuskeinoista. Tässä artikkelissa käytetään jatkossa termiä talouspakote laajassa merkityksessä vastaten EU:n rajoittavia toimenpiteitä.

Pakotteita on käytetty demokratian sekä ihmisoikeuksien edistämiseen, terrorismin vastustamiseen, estämään ydinaseiden leviäminen, hallinnon kaatamiseen sekä nopeuttamaan sotilaallisen konfliktin loppumista (Morgan ym, 2023). Giumelli ym. (2021) käyvät läpi vuosina 1993–2019 48 pakotetapausta ja niitä aiheuttaneita syitä. Pakotteiden syyn he hakevat EU:n neuvoston pakotepäätöksen johdanto-osan tekstistä. He päätyvät seuraaviin luokkiin ja niiden osuuksiin vaiheista: demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseen (44 %), kriisinhallintaan (33 %), kriisin jälkihoitoon (27 %), joukkotuhoaseiden leviäminen estämiseen (14 %), terrorismin estämiseen (7 %), EU:n omien tavoitteiden edistämiseen (13 %) sekä kansainvälisten normien ylläpitoon (15 %). Artikkelin liitteestä löytyy myös pakotetapausten sekä tapaukseen mahdollisesti sisältyvien eri vaiheiden taulukko.

Osa talouspakotetutkimuksesta keskittyy tutkimaan talouspakotteita ainoana painostamisen välineenä. Tähän saattaa rajauksen lisäksi olla syynä pakotteiden mahdollisuus keinona välttää sota, mikä herätti toiveita jo Kansainliittoa perustettaessa (Carter, 1987 s. 1169). Kansainliiton (1919) peruskirjan 16§ velvoitti kaikki jäsenmaat lopettamaan kaiken kaupankäynnin sodan aloittanutta maata kohtaan. Osa taas tutkii talouspakotteita poliittisen vaikuttamisen jatkumossa, yhtenä hybridivaikuttamisen keinona. Esimerkiksi Gompert & Binnendijk (2016) määrittelevät kovan voiman ja pehmeän voiman välille kolmannen voimaluokan: ei-sotilaalliset keinot epäystävällisen valtion painostamiseen tekemään jotain, mihin se muuten ei suostuisi. Kolmanteen luokkaan he laskevat mm. talouspakotteet, poliittiset rankaisutoimet, kyberoperaatiot, salaiset tiedusteluoperaatiot, sotilaallisen avun, propagandan, kaupan, tavaroiden ja ihmisten liikkumisen rajoitukset ja poliittisen opposition tukemisen.

Talouspakotteiden tuloksellisuudesta ja tuloksettomuudesta

Siltä osin kun talouspakotteilla pyritään pakottamaan kohdetta sotilaallista toimintaa lievemällä keinolla, ei voitane olettaa, että talouspakotteet olisivat yleensä tehokkaampia tai edes yhtä tehokkaita kuin sotilaalliset toimet. Morgan ym. (2023) huomauttavat, ettei oikeastaan ollenkaan ole tutkittu sitä, että

saavutetaanko sotilaallisen voiman käytöllä tavoitteet. Vaikka sodan tavoitteita ei välttämättä ilmaista selkeästi eivätkä ne myöskään ole sotamenestyksestä riippumattomia, niin ilman tutkimustakin lienee selvää, ettei sotilaallisellakaan voimankäytöllä tavoitteita aina saavuteta.

Drury (1988) mukaan talouspakotekirjallisuuden päätulema on se, että talouspakotteet ovat tehottomia. Morgan ym. (2023) esittävät kysymyksen, että miksi sitten talouspakotteita käytetään yhä enenevässä määrin – tällä hetkellä on noin kymmenen kertaa enemmän voimassa olevia pakotteita kuin 1950-luvulla – vaikka niillä ei saavutetakaan tavoitteita? Eräänä mahdollisuutena he näkevät, että $\frac{1}{4}$ onnistumissuhde voi olla parempi kuin muut vaihtoehdot, eli ettei tehtäisi mitään tai turvaututtaisiin sotilaalliseen voimaan. Tavoitteiden ja keinojen epäsuhta voidaan myös nähdä toisin päin. Hufbauer ym. (1990) toteavatkin, että päättäjillä on usein ylisuuret odotukset talouspakotteiden kyvystä muuttaa kohdemaiden politiikkaa. Myös Galtung (1967) pitää pakotteita tehottomina, koska kohdemaassa koko kansaan kohdistuvia pakotteita pidetään aina epäoikeudenmukaisina, koska ne edellyttävät kollektiivisen syyllisyyden teoriaa ja asettajamaassa puolestaan tehoa yliarvioidaan, koska kohteen nähdään tehneen jotain väärin ja sen vuoksi olevan alemmalla tasolla moraalisesti tai joillain muulla tavalla, esimerkiksi älyllisesti.

Vaikka talouspakotteet yleensä epäonnistuvat tavoitteidensa saavuttamisessa, niin tutkimukset ovat osoittaneet, että niillä voidaan saada kohteelle merkittäviä negatiivisia taloudellisia vaikutuksia (Syropoulos & Yotov, 2023). Taloustieteilijät yleensä arvioivat talouspakotteita niiden talousvaikutusten kannalta, kun taas valtiotieteilijät pyrkivät arvioimaan saavutetaanko talouspakotteiden avulla poliittiset tavoitteet (Morgan ym. 2023 s. 5).

Perinteisesti nähdään tuloksena myös se, että mitä kovempia pakotteet ovat, sitä todennäköisempää on niiden avulla tavoiteltujen tulosten saavuttaminen (Drury, 1998). Hufbauer ym. (1990) mukaan talouspakotteiden menestymiseen vaikuttavat pakotteiden aiheuttamat menetykset kohdemaassa sekä myös asettajamaassa (Kaempfer & Lowenberg, 2007). Kokonaisuutena talouspakotteet – siinä missä kaikki kaupan rajoitukset – vähentävät hyvinvointia, mutta niillä on myös vaikutuksia tulonjakoon molemmissa maissa. Ei kuitenkaan voi suoraviivaisesti olettaa, että merkittävä talousvaikutus johtaisi tavoitteiden saavuttamiseen tai että tavoitteiden saavuttamattomuus viittaisi pakotteiden liian pieneen talousvaikutukseen (Morgan ym, 2023, p.12). Vaikka ei ole epäilystä siitä, että talouspakotteet heikentävät kohdemaan hyvinvointia ainakin joidenkin sen ryhmien osalta, niin kuitenkin on huomattavaa epävarmuutta siitä, miten tappiot vaikuttavat kohdemaan toimintaan ja erityisesti asettajamaan haluamaan suuntaan (Kaempfer & Lowenberg, 2007). Heikentyvä taloustilanne ei aina johda poliittisiin paineisiin kohdemaan hallintoa kohtaan (Gompert

& Binnendijk, 2016). Yleisenä päätelmänä on, että pakotteilla on taipumusta lisätä sosiaalista ja poliittista yhtenäisyyttä eikä vähentää sitä (Galtung, 1967).

Myös asettaja- ja kohdemaan talouksien kokoero vaikuttaa onnistumiseen (Hufbauer ym. 1990). Taloudellisten pakotteiden käyttö on tyypillisesti vauraiden länsimaiden keino heikompien kohdemaiden painostamiseksi, johon yleensä liittyy kohdemaiden jonkin asteinen poliittinen eristäminen tai pyrkiä siihen (Sivonen, 2017). Galtung (1967) nostaa esiin haavoittuvuuden käsitteen, jolla hän tarkoittaa kohdemaan talouden riippuvuuden astetta yhdestä tuotteesta tai yhdestä kauppakumppanista. Harvinaisena esimerkkinä lännen painostamisesta talouspakotteilla on vuoden 1973 öljykriisi, jossa mm. kuuden päivän sodassa 1967 Israelin valtaamien alueiden palauttamista vaatineet arabimaat rajoittivat öljyvientiä länteen (Licklider, 1988).

Tietenkin pakotteissa on mukana myös sisäpoliittisia tavoitteita (Hufbauer ym. 1990). Joskus pakotteita ei suunnitella mahdollisimman vahingollisiksi, vaan tarkoituksena voi olla kotimaisten ryhmien miellyttäminen, että tehtäisiin edes jotain, ilman että siitä tulee itselle liian kallista (Kaempfer & Lowenberg, 2007). Nyt kun on nähty miten voimakkaita pakotteet Venäjää vastaan voivat olla, voidaan pohtia oliko vuonna 2014 asetetuilla suhteellisen lievillä pakotteilla tarkoitukseen saada Venäjää luopumaan ”Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävistä toimista”, jotka mainitaan EU:n neuvoston asetuksessa 833/2014.

Hufbauer ym. (1990) esittävät yhtenä johtopäätöksensä, että talouspakotteista on vain vähän hyötyä sellaisten ulkopoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa, jotka edellyttävät kohdemaan pakottamista toimiin, joita se vastustaa päättäväisesti, vaikka pakotteet ovatkin myötävaikuttaneet kohdemaan toiminnan muuttamiseen varsinkin pienten maiden ja suhteellisen vaatimattomien tavoitteiden osalta. Morgan ym. (2023 p.18) esittävät 1 325 tapausta sisältävän Global Sanctions Data Base:n tietojen pohjalta, että parhaat edellytykset tavoitteiden saavuttamiselle on demokratian edistämistä ja ihmisoikeuksia koskevilla pakotteilla, kun taas heikoimmin onnistuvat hallinnon vaihtaminen, terrorismin ehkäiseminen ja alueellisten kiistojen ratkaisu.

Tutkimus on perinteisesti ollut sitä mieltä, että pakotteiden onnistuminen riippuu siitä, miten kohde voi korvata pakotteiden asettajien kaupalla muiden maiden kanssa (Kavaklı ym. 2020). Niinpä voisi ajatella, että laajan liittouman pakotteet olisivat tehokkaampia. Kun pieni liittouma uhkaa pakotteilla, kohde voi löytää helposti korvaavia toimittajia maailmalta. Laajat liittoumat kuitenkin kohtaavat yhteistoiminnan ongelmat (Kavaklı ym. 2020 p. 25). Jotkut liittouman osallistujamaat haluaisivat mieluiten olla vapaamatkustajia, jolloin johtovaltion pitää uhata vapaamatkustajaa vastapakotteilla tai luvata hyvitystä saadakseen muut valtiot yhteistyöhön (Martin, 1994). Morgan ym.

(2009) saavat TIES-aineistolla selvästi esille tuloksen, jossa useamman asettamaan pakotteet ovat tehokkaampia kuin yhden valtion, eli päinvastoin kuin Hufbauer ym. (1990) esittämä tulos. Drury (1998) mainitsee kansainvälisten instituutioiden mukanaolon pakoteliittouman yhteistoiminnan helpottajana ja sitä kautta pakotteiden tehon kasvattajana. USA:n vuoden 2017 kansallisessa turvallisuusstrategiassa todetaan, että monenväliset talouspakotteet ovat usein tehokkaampia, koska kiertämismahdollisuuksia on vähemmän ja myös viestitään päättäväisestä yhteisrintamasta (Trump, 2017).

Taloussota

Pape (1997) määrittelee taloussodan talouspakotteista erillisenä käsitteenä. Hänellä taloussodan tavoitteena on heikentää vastustajan talouden kokonaissuorituskykyä, jotta se ei pystyisi kehittämään sotilaallista suorituskykyään. Hänen määritelmässään taloussota ei pyri pakottamaan politiikkamuutokseen, vaan sotilasvoimaa heikentämällä tekemään joistain tavoitteista mahdottomia. Papen (1997) mukaan taloussodan onnistumisen tärkein mittari on asevarustelu.

Vastustajan sotilasvoiman heikentämistavoitteessa ei ole samanlaista selvää rajakohtaa sodan ja rauhan välillä kuin talouspakotteissa, vaikka taloussodan keinovalikoima tietenkin monipuolistuu sotatilassa. Molemmissa maailmansodissa liittoutuneiden taloussota ja sotilasoperaatiot tukivat toisiaan (Harrison, Forthcoming). Meriyhteyksien hallinta ja kaupan estäminen tai suojaaminen ovat kuuluneet eri maiden merivoimien tehtäviin. Davis ja Engerman (2012) selvittävät yksityiskohtaisesti eri merisaartojen talousvaikutuksia. Yhtenä esimerkkinä mainitaan USA:n sisällissodassa Pohjoisvaltojen suorittama Etelävaltioiden saarto, jolla pyrittiin estämään kaupankäynti muun maailman kanssa. Sodan alussa rantaviivan pituudesta ja sotalaivojen puutteen vuoksi saarto oli tehoton, mutta tehostui loppua kohti niin, että he pitivät sitä merkittävänä tekijänä sodassa.

Joukkotuhoaseita koskevilla rajoituksilla ilmiselvästi pyritään rajoittamaan sotilaallista potentiaalia eikä pakottamaan toiminnan muuttamiseen. Gompert & Binnendijk (2016) toteavat asevientikielloista, että sikäli kun asevientikielloilla pyritään rajoittamaan sotilaallista kykyä, niin tämä tavoite ei riipu toiminnasta eikä ole pakote. Esimerkiksi EU:n Venezuelaa koskevat pakotteet (EU:n neuvoston päätös 2017/2074) sisältävät myös asevientikiellon. Päätöksen tekstiä ”... ihmisoikeusloukkausten ... jatkumisen riskin huomioon ottaen on lisäksi asianmukaista asettaa rajoittavia toimenpiteitä asevientikiellon muodossa” voidaan tulkita enemmän kykyä rajoittavana kuin politiikan muutokseen painostavana.

Euroopan komission (2023a) verkkosivuilla ennenäkemättömien pakotteiden tarkoituksina mainitaan: heikentää Kremlin kykyä rahoittaa sodankäyntiä, langettaa Venäjän poliittiselle eliitille selkeät taloudelliset ja poliittiset kustannukset sekä heikentää Venäjän talouden perustaa. Näistä ensimmäinen ja varmaan myös viimeinen ovat Papen taloussota-termin mukaisia, eli tarkoituksena on heikentää Venäjän kykyä käydä sotaa eikä painostaa sotapolitiikan lopettamiseen. Taloussodan tavoite näkyy myös Eurooppa-neuvoston 24.3 2022 päätelmässä, että: ”*unioni on valmis hyväksymään nopeasti tarvittaessa lisää pakotteita, joilla tehokkaasti estetään Venäjää jatkamasta hyökkäystään*”.

Koska tämänkaltaiset pakotteet näin suurta kohdemaata kohtaan ovat ennennäkemättömiä, ei niiden tuloksellisuudesta ole kovin paljon kokemuksia. Ase- ja teknologiavientikieltoja on käytetty paljon ja tulokset ovat ristiriitaisia, mutta parhaiten onnistuu kokonaisten järjestelmien vientikielto tai yksittäisten pelkkään sotilaskäyttöön tarkoitettujen komponenttien vientikielto (Gompert & Binnendijk, 2016). Farzanegan (2023) on kuitenkin arvioinut, että Irania kohtaan asetettujen pakotteiden kiristäminen vähensi Iranin sotilasmenoja ja siten myös Iranin sotilaallisia pyrkimyksiä. Morgan ym. (2023) ennustavat, että vaikka on epätodennäköistä, että talouspakotteet voisivat painostamalla lopettaa hyökkäyksen, niin on kuitenkin ajateltavissa, että siinä määrin kun pakotteet estävät Venäjän armeijan täydennyksiä, niin ne voivat auttaa Ukrainan sotamenestystä.

Pakotteiden kiertäminen

Koska talouspakotteet vaikuttavat aiheuttamalla kohteelle taloudellisia menetyksiä, on selvää, että niiden kiertäminen heikentää onnistumisen edellytyksiä. Vastaavasti kiertäminen heikentää myös vaikutusta sotilaalliseen potentiaaliin. Galtung (1967) esittää, että oman tuontia korvaavan tuotannon lisäksi maa voi käydä kauppaa kolmansien osapuolten kanssa ja jos koko maailma osallistuu pakotteisiin, niin ryhtyä salakuljetukseen. Sivonen (2017) muistuttaa, että lännen pakottamisen kohde on usein erityisen kokenut ja taitava keksimään keinoja pakotteilta suojautumiseen. Pakotteita politikassaan käyttävät valtiot joutuvat näin miettimään, miten estää muiden toimittajien heikentämisestä pakotteita (Martin, 1994). Jos vain osa maista asettaa pakotteita, hyötyvät näin vapautuneista mahdollisuuksista ne maat, jotka eivät osallistu pakotteisiin. Jos taas pakotteet ovat kansainvälisiä, merkittävä osa laittoman kiertämisen hyödyistä kulkeutuu kohdemaalle ja voi jopa rikastuttaa kohdemaan hallintoa, mikäli se osallistuu talouspakotteiden kiertämiseen. (Kaempfer & Lowenberg, 2007.)

Lainkäyttöalue

	Asettava maa	Kolmannet maat
Tahaton	Velvoitteiden puutteellinen ymmärrys	Ulkomaiden yritysten normaali toiminta
Tahallinen	Laiton kierto	Laillinen kiertäminen Aktiivinen kiertäminen

Taulukko 1. Pakoteloukkausten luokittelu (Early, 2016)

Early (2016) esittää taulukossa 1 olevan pakotteiden loukkausten luokittelun. Taulukko 1 luokittelussa kiertäminen tarkoittaa tahallista toimintaa.

Koska talouspakotteiden alaista toimintaa, kauppaa ja rahoitusta, toteuttavat pääosin yksityisen sektorin yritykset, pitää asettavan maan yksityinen sektori saada mukaan noudattamaan asetettuja pakotteita. Pakotteita asettavan valtion pitää ensinnäkin pystyä tiedottamaan pakotesäännöksistä ja toisekseen myös kouluttaa yrityksiä säännösten noudattamisen edellyttämistä toimista. Tehtävä ei välttämättä ole helppo, sillä esimerkiksi USA:n Iran-pakotteita on asetettu demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseksi, terrorismin vastustamiseksi sekä ydinaseiden leviämisen estämiseksi. Eri ohjelmia hallinnoivat useat eri toimijat, kuten valtionvarainministeriö, ulkoministeriö ja kauppaministeriö sekä lisäksi useat poliisiviranomaiset. (Early, 2021.) Euroopan Unionissa kukin jäsenmaa vastaa omalta osaltaan pakotteiden toimeenpanosta.

Asettavan maan alueella tapahtuva tahalliset pakotesäännösten loukkaukset edellyttävät joko toimijoiden saamista kiinni ja rankaisemista tai pakotteiden kiertämisen ehkäisemistä (Early, 2021). Early (2016) esittää, että viranomaisien pitäisi voida käyttää sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tämän lisäksi hänen mielestään kaikki syytteet, tuomiot ja seuraaukset pakotteiden kiertämisestä pitäisi voida julkistaa, jotta saataisiin merkittävää pelotevaikutusta maineestaan huolehtiville yrityksille sekä lisättäisiin yleistä tietoisuutta pakotteista. Suomessa pakotteiden loukkaaminen on kielletty rikoslaisissa säännöstelyrikoksena.

Monissa tapauksissa kolmansissa maissa toimivat yritykset, jotka kiertävät pakotteita, ovat pakotteita asettavan maan lainkäyttöalueen ulkopuolella, joten kiertäminen voi olla täysin laillista näiden maiden lain mukaan Early (2016).

Euroopan neuvoston Venäjä-pakoteasetus 833/2014 kieltää 12 artiklassa tietois- sen ja tarkoituksellinen osallistuminen toimintaan, jonka tavoitteena tai seurauksena on pakotteiden kiertäminen ja 10 artiklassa säädetään vapautuksesta seurauksista, jos ei tiennyt eikä ollut perusteltua syytä epäillä kiertämistä. EU-maiden yritysten katsotaan olevan velvollisia tietämään siitä, minne tavarat päätyvät ja harjoittavan ns. due diligence-toimintaa (Euroopan komissio, 2023a). Tällä pyritään estämään 3. maiden kautta tapahtuvaa pakotteiden kiertämistä. Erityisesti tulisi tarkastaa, ettei maksun saaja ole pakoteluettelossa sekä myös etsiä tietoja asiakkaasta mediasta ja internetistä (Euroopan komissio, 2023a). Toiminnan laajuus riippuu liiketoiminnan ominaispiirteistä ja riskeistä (Euroopan komissio, 2023a). Kaksikäyttötuotteiden osalta EU:n komissio on antanut suosituksen yrityksen sisäisistä vaatimustenmukaisuusohjelmista (2021/1700).

Kolmansien valtioiden osalta Early (2015) erottaa valtiollisen ja yksityisen kiertämisen. Hänen mukaansa laillinen kiertäminen tapahtuu pääosin liike- taloudellisten toimijoiden taholta ja siinä päämotiivi on liikevoitto. Vaikka kolmansien maiden hallinto voi helpottaa tai vaikeuttaa toimintaa, on hallinto yleensä passiivista ja antaa toiminnan jatkua (Early, 2015). Taulukon 1 aktiivinen kiertäminen viittaa tilanteeseen, jossa joku kolmas valtio voi poliittisista syistä tukea pakotteiden kohdemaata. Mikäli pakotteiden laillista kiertämistä havaitaan, voi 3. maan yrityksiä yrittää pakottaa asettamalla kolmansien mai- den yrityksiä pakotelistalle sekä kiistanalaisella ekstraterritoriaalisella lainsäädännöllä, jolla tarkoitetaan lainkäyttöalueen ulottamista kolmansiin maihin (Early, 2021 p.182).

Ohjukset ja droonit komponenttien käyttäjinä

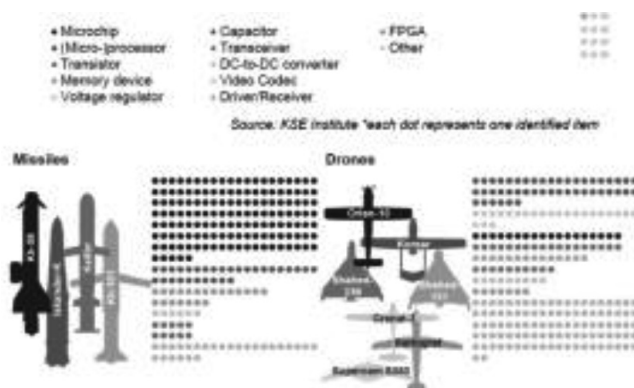
Sodissa on aina analysoitu sotasaaliina tai romuna saatuja vihollisen sotavarusteita. Arvokkaimpia ovat vahingoittumattomat aseet ja ammuksiset, mutta jäl- kimmäisten kohdalla usein päädytään keräämään vajaan toimineiden tai tor- juttujen jäänteitä. Nämä ovat myös poliittista kauppatavaraa. Esimerkkeinä arvokkaista sotasaaliista ovat Neuvostoliitosta ehjänä vuonna 1976 Japaniin lennetty MIG-25P -superhävittäjä (BBC, 2016) ja vuonna 1999 Serbian ilma- voimien pudottama Yhdysvaltojen F-117 stealth-hävittäjä (Technology, 2018), jota ei kuitenkaan siirretty Venäjälle.

Siviilikomponenttien muuttamisesta aseiksi merkittävä esimerkki on Afga- nistanin sodassa Talebanin tuotteistamat improvisoitujen tienvarsipommien (IED) kaukolaukaisimet, joiden kappalehinta oli kymmeniä dollareita ja käy- tetty kokonaisuus tuhansissa. Improvisoidut räjähteet tuottivat lännelle suu- rimmat tappiot koko sodan aikana (AOAW 2020). Vuonna 2009 havaittiin, että

taistelukentälle alkoi tulla tuotteistettuja laukaisin-vastaanotinpareja, joiden ytimenä oli esimerkiksi autotallin oven etäavaaja. Tekniikoita oli ostettu ”kolleittain” pieninä erinä eri puolilta maailmaa, valettu niihin pienissä pajoissa suojamassa kulutuskeston lisäämiseksi, lisätty virtalähde ja toimitettu kentälle yksinkertaisella kuvallisella käyttöohjeella varustettuna. Koska kukin erä toimi eri radiotaajuudella, länsimaiden piti ensin selvittää taajuus ja tunnistaa osista itse laite optimoidakseen vastatoimet. Kahden vuoden ajan Taleban tukijoiheen oli nopeampi innovoimaan uusia laitteita kuin länsimaat selvittämään vastatoimet ja estämään laukaisimien päätyminen taistelukentälle. On arvioitu, että pelkkä tutkimus- ja kehittämiskustannus vastatoimille ylitti miljardi dollaria vuodessa.

Ukraina on vuonna 2022 alkaneessa sodassa systemaattisesti kerännyt erilaista Venäjän sotamateriaalia ja antanut sitä tutkijoiden analysoitavaksi. Eri-laisia ohjuksia ja niiden osia on kertynyt erittäin paljon, koska Venäjä on käyttänyt niitä suuria määriä sekä määrällisesti että eri tyyppisiä, laitteita on jäänyt räjähtämättä ja niitä on ammuttu alas paljon suhteessa kokonaismäärään (Kyiv Independent 21.6.2023). Sota on myös ollut merkittävä länsiaseiden koekenttä liittyen ohjusten torjuntaan (FT 2023).

Ukraina on julkisuudessa kiinnittänyt erityisen huomion osiin, joita erilaisten ohjusten ja lennokkien (UAV, drooni, viitataan jatkossa yleisellä termillä aseet) rakentamiseen on käytetty. Elektroniset komponentit ovat esimerkiksi mikrosiruja ja -prosessoreita, transistoreita, muistipiirejä, jännitteen säätimiä, kondensaattoreita, signaalin vastaanottimia, konverttereita, videokoodekkeja tai radiopiirejä. Lisäksi on löydetty gyroskooppeja, erilaisia sensoreita ja paikannukseen liittyviä komponentteja. Komponenttien kirjo on siis erittäin laaja. (RUSI 15.12.2022, KSE 2023)



Kuva: KSE raportissa (KSE 2023) käytetty visualisointi komponenteista ja eri järjestelmistä.

Venäjä on käyttänyt Ukrainassa jopa yli 30 vuotta vanhoja ohjuksia. Vanhemmat aseet tarvitsevat varaosia laukaisukunnon saavuttamiseksi. Vain uusimpia rakennetaan tällä hetkellä ja osa käytetyistä ohjuksista on rakennettu tänä vuonna (UA Position 23.5.2023). Aseiden äly ja sensorit käsittävät siis useita teknisiä vuosikertoja ja yksittäinen ase voi olla sekoitus usean eri aikakauden tuotteista.

Venäjä käynnisti vuoden 2014 talouspakotteiden jälkeen laajan ohjelman länsimaisten komponenttien korvaamiseksi (KSE 2023). Länsimaille ja etenkin komponenttien valmistajille oli yllätys, kuinka paljon Venäjän aseissa oli edelleen käytetty länsimaisia komponentteja. Komponentit oli hankittu osittain yleisinä siviiliosina, osa kaksoiskäyttötuotteina esimerkiksi avaruusohjelman kautta (KSE 2023) ja osa käyttäen välikäsiä pitkänkin ajan kuluessa. Merkittävä osa komponenteista oli edelleen vuonna 2022 länsimaista valmistetta, vaikka länsimaat olivat asettaneet tällaiset osat vientikiellon alaisiksi jo vuonna 2014 ja jota tiukennettiin neljännessä pakotepaketissa.

On arvioitu, että Venäjällä oli ennen sotaa kolmen normaalin vuoden valmistusmääriä vastaavat komponenttivarastot (KSE 2023). On myös todisteita siitä, että juuri ennen sodan aloittamista hankintoja olisi kasvatettu (KSE 2023). Koska sodan aikana aseiden valmistusta on Venäjällä merkittävästi kasvatettu, voidaan arvioida, että vanhemmat varastot alkavat tällä hetkellä olla vähissä. Tämän takia komponentit on joko hankittava sodan aikana tai ne on korvattava toisilla, joita kyetään itse valmistamaan tai hankkimaan pakotteet kiertäen. Nykyisin kuitenkin yleisesti arvioidaan, että ohjukset eivät kuitenkaan tule pakotteista huolimatta loppumaan (CSIS 28.6.2023). Koska venäläiset yritykset ovat suunnitelleet itse aseet, ne tietävät mitä komponentteja on käytetty, mitä komponenttien tulee tehdä ja millaisia rajapintoja sekä vastearvoja käytetään. Näin yrityksillä on myös tietotaitoa etsiä korvaavia komponentteja myös lännestä ja testata niiden toimivuus. Pakotteiden toimeenpanoksi ei siis riitä jonkun yksittäisen tunnistetun komponentin valvonta.

Kun osa komponenteista on luokiteltu siviilikäyttöön eikä määritetty kaksoiskäyttötuotteiksi tai sotilaskomponenteiksi, voidaan hankkia myös tietoa, missä muissa tuotteissa niitä käytetään. Näin voidaan joko hankkia siviilituotteita ja purkaa ne kuten hammaslääkäriinporat gyroskoopeiksi (Foreign Policy 8.11.2022), pesukoneiden logiikkapiirit ohjuksiin (Time 29.10.2022) tai jopa varastaa itse komponentteja muualta, kuten on väitetty ruotsalaisista liikennevalvontakameroista ja niiden purkamisesta droonien varaosiksi (Daily Mail 24.10.2022).

Osalla komponentteja on laajat maailmanmarkkinat, suuri tuotanto ja sotilastarpeisiin nähden määrälliset suuret väliavarastot. Kun tietää mitä etsii, komponentteja voidaan hankkia verraten pienissäkin erissä. On kuitenkin selvää,

että niin pienet erät kuin korvaavat tuotteet rasittavat suunnittelua ja haittaavat aseiden valmistusta ja laskevat niiden laatua. Ne eivät kuitenkaan pysäytä valmistusta kokonaan. Pienissä erissä hankittavissa laitteissa haasteita tulee modifiointien lisäksi kouluttamisesta, koska yhdenmukaisia laitteita on vaikea varustaa suurta määrää ja korvaavat laitteet ovat usein erilaisia. Huolto ja ylläpito ei sen sijaan ole iso haaste, koska laitteiden eliniäksi on arvioitu vain muutamia kertoja (Antara 18.2.2023) ja ohjukset ovat aina kertakäyttöisiä.

Venäjän laajasti käyttämä ja Ukrainassa menestystä saavuttanut lennokki on Orlan-10. Sen Pietarilainen valmistaja on kasvattanut erityisen paljon länsimaisten komponenttien hankintaa sodan alettua. Komponenttien hankintaketjut on hajautettu useisiin maihin ja niitä toteuttavat usein venäjämieliset siirtolaiset ja pienyritykset. (RUSI 2022) Venäjä on hankkinut Iranista Shahed-131 ja 136 itsemurhalennokkeja (Politico 8.5.2023) sekä kyvyn valmistaa niitä itse (TWI 10.10.2022). Aseet on kehitetty sotilastehtäviin, mutta käyttämään pääosin siviilitasoisia komponentteja moottoreita myöten. Jännöksistä on selvinnyt, että myös niissä on käytetty laajasti länsimaisia komponentteja (CNN 28.4.2023), vaikka Iran on ollut pakotteiden alaisena yli 40 vuotta. Venäjälle ollaan myös rakentamassa näille Iranin tuella omaa tuotantolaitosta (Telegraph 10.6.2023) jonka väitetään pyrkivän 6000 kappaleen tuotantoon kesään 2023 mennessä. On myös viitteitä, että Venäjän valmistamissa uusissa versioissa osa komponenteista on muutettu (YLE 17.8.2023).

Ukrainan sodan erityispiirteenä on erittäin laaja siviili- ja muuhun viranomaiskäyttöön tarkoitettujen lennokkien ja droonien käyttö molemmin puolin. Laitteita hankitaan valtion ja yritysten lisäksi myös kansalaisten rahankeräyskampanjoilla erityisesti Ukrainalle mutta myös Venäjälle. Kesällä 2023 on myös julkaistu uusia siviiliversioihin perustuvia tuotteistuksia molemmin puolin: Venäjällä esimerkkinä Ghoul (EurasianTimes 14.5.2023, Military View 18.5.2023) ja Ukrainassa laajasti julkistettu SkyKnight2 (Ukrainska Pravda 19.8.2023, Sundries 18.8.2023, YouTube 18.8.2023). Näissä valmistus- ja kulutusmäärät voivat olla tuhansissa muutaman kuukauden aikana.

Siviilidroonissa on sotilaskäyttöön soveltumattomia rajoitteita muun muassa valmistajan määrittämien ja päivittämien lentokieltoalueiden noudattamisen, paikannuksen ja ohjaussignaalin katkeamisen suhteen. Mikäli siviililaitetta haluaa käyttää taistelutehtävään, rajoitteet pitää kiertää joko ohjelmistollisesti tai vaihtamalla keskeiset komponentit. Usein tarvitaan myös häiriöitä sietävämpi ohjausradio, parempi ja pimeälläkin toimiva kamera ja jopa asekuorma mukaan lukien tähtäin ja irrotin. Ukrainan on helppo hankkia tätä varten komponentteja lännestä, mutta myös Venäjä käyttää vastaavia eikä vain rakenna sotilaslaitteita.

Median kautta on kohdistunut komponenttien valmistusyrityksiin ja niiden kotimaihin merkittävä paine. Julkisesta keskustelusta voidaan erottaa kolme vaihetta:

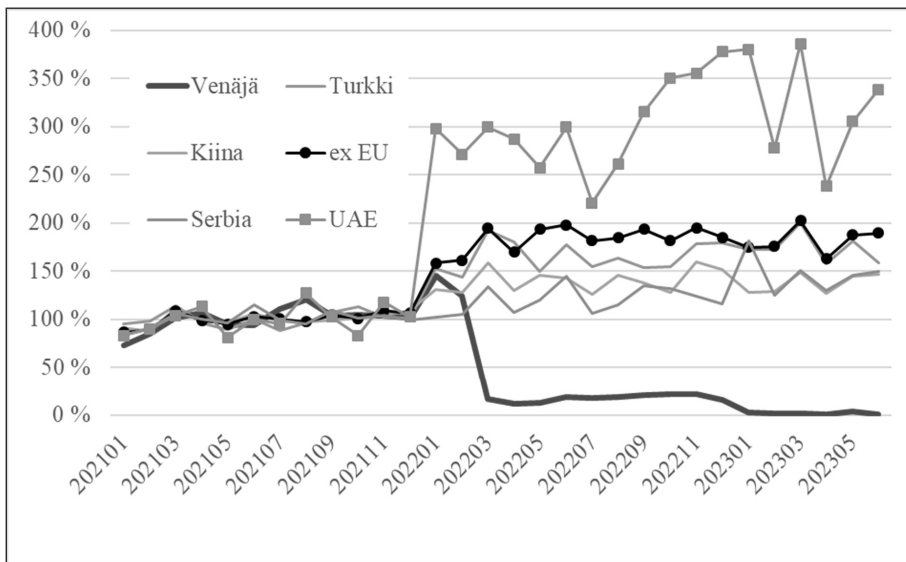
1. Ukraina kutsui RUSI-instituutin tutkijat arvioimaan ohjusten jäänteitä pian sodan alettua ja kenttätutkimusvaihe päättyi kesäkuun 2022 lopussa. Raportti havainnoista julkaistiin elokuussa 2022 (RUSI 2022). Asiasta käytiin keskustelua syksyn aikana iskujen lisääntyttyä Ukrainan vastahyökkäyksen aikana. EU seitsemäs pakotepaketti heinäkuussa 2022 (Euroopan neuvosto, 2022) painottui erityisesti pakotteiden kiertämisen estämiseen.
2. Kansainvälinen International Partnership for Human Rights (IPHR) ja Ukrainan korruptionvastainen The Independent Anti-Corruption Commission (NAKO) laaja raportti täydensi kokonaisuutta ja se julkaistiin maaliskuussa 2023 (IPHR&NAKO 27.2.2023, Diplomacy Ireland 2.3.2023). Uutena asiana esitettiin muun muassa Iranin Shahed-itsemurhalennokkien ilmaantuminen sotaan mukaan lukien valmistuksen mahdollistaminen (WP 19.10.2022). Tästä alkoi voimakas keskustelu, joka nosti asian esiin laajassa mitassa. Myös Yleisradio pääsi tutustumaan todisteisiin toukokuussa 2023 (YLE 4.5.2023). Sekä Yhdysvallat että EU:n 11.pakotepaketti keskittyivät pakotteiden kiertämisen estämiseen.
3. RUSI raportissa (RUSI 2022) julkaistiin joukko länsimaisia yrityksiä, joiden komponentteja oli käytetty. Tällä hetkellä erityisesti sosiaalisen median paine kohdistuu suoraan yrityksiin nostoilla, joissa komponentit yksilöidään ja viesti kohdennetaan suoraan yritykselle (Dr. Guide 2.8.2023).

Kriittisten komponenttien vientitilasto

Mikäli pakotteita kierrätetään kolmansien maiden kautta siten, että toiminta kirjataan tullaustilastoihin oikeana, näkyy kierto EU:n pakotteiden alaisen viennin kasvuna kolmanteen maahan, jonka kautta tavarat viedään suoraan tai muiden maiden kautta Venäjälle. Vientimäärien kasvu on voinut johtua muistakin syistä, kuten normaalista vientimenestyksestä. Varmemman kuvan kiertämisestä saisi, mikäli tutkittaisiin myös vastaavien tuotteiden vientiä Venäjälle ja havaittaisiin samassa tullinimikkeessä yhtäaikaista EU:n viennin kasvua kolmanteen maahan sekä ko. maan viennin kasvua Venäjälle.

Aineisto käsitti Eurostatin jokaisen EU-maan kuukausittaiset vientitilastot välillä 1/2021-.6/2023. Eri pakotteiden kohteina olevista nimikkeistä valittiin taistelukentän kriittisten nimikkeiden lista (Euroopan komissio, 2023b). Luettelossa on 38 HSE6 koodin nimikettä, joita on EU:n mukaan löydetty mm.

Kalibr ja Kh-101 ohjuksista, Orlan-10 lennokista ja Ka-52 helikopterista. EU esittää, että listaa voitaisiin hyödyntää mm. yritysten due diligence-toiminnassa sekä EU:n ja kolmansien maiden pakotteiden kiertoa estävissä toiminnoissa. Euroopan neuvoston asetuksen 833/2014 liite VII sisältää vientikiellon kohteena olevan teknisen listan tuotteista, jotka artiklan 2 mukaan ”voisivat edistää Venäjän sotilaallista ja teknologista kehittämistä tai puolustus- ja turvallisuusalan kehittämistä”. Euroopan komissio (2023b) on tuottanut korrelaatiolistan liitteen VII nimikkeistä ja tullinimekoodeista. Liitteen VII nimikkeistä 18 on myös taistelukentän kriittisten nimikkeiden luettelossa ja 33 puolestaan EU:n kaksikäyttötuotteiden (2021/821) luettelossa.



Kuva 2. Taistelukentän kriittisten tuotteiden vienti kuukausittain EU-maista.

Kuvassa 2 on esitetty kriittisten tuotteiden luettelon 38 nimikkeen kuukausittaisen viennin kehitys Venäjälle, Turkkiin, Kiinaan, Serbiaan, Arabiemiraatteihin (UAE) sekä EU:sta maailmalle (ex-EU). Sarja on indeksoitu siten, että koronavuoden 2021 keskiarvo kussakin maassa on 100 %. Kuvasta voi nähdä kolme asiaa:

- vienti Venäjälle kasvaa vuoden 2022 kahden ensimmäisen kuukauden aikana ennen sotaa mutta sen jälkeen miltei loppuu
- vienti Arabiemiraatteihin kasvaa noin kolminkertaiseksi jo vuoden 2022 alusta
- vienti Kiinaan, Turkkiin ja Serbiaan kasvaa sodan aikana myös, mutta vähemmän kuin EU:n vienti yhteensä koko muuhun maailmaan.

Maa	Kasvu kk milj. €	Kasvu %	Maa	Kasvu kk milj. €	Kasvu %
Kiina	99,2 €	37 %	Kirgisia	1, €	13 000 %
Turkki	28,0 €	74 %	Armenia	0,9 €	980 %
UAE	22,4 €	221 %	Kazakstan	3,3 €	523 %
Serbia	7,8 €	47 %	Azerbaidzan	1,1 €	502 %
Venäjä	-38,6 €	-98 %	Mongolia	0,2 €	458 %

Taulukko 2. Taistelukentän kriittisten tuotteiden kuukausiviennin suurimmat kasvut EU-maista 1-6/2023 verrattuna vuoden 2021 keskiarvoon.

Seuraavaksi katsottiin taistelukentän tuotteiden viennin kehitystä keski-Aasian maihin (Armenia, Azerbaidzan, Georgia, Kirgisia, Kazakstan, Tadzikistan, Uzbekistan ja Turkmenistan), muutamiiin arabimaihin (Arabiemiraatit, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabia ja Jordania), Serbiaan sekä Venäjän rajanaapureihin Mongoliaan, Kiinaan ja Turkkiin. Vuoden 2021 vienti ko. maahan muodosti perustason, johon viennin muutosta vuoden 2023 kuutena ensimmäisenä kuukautena verrattiin. Taulukossa vasemmalla on neljä maata, joihin kasvu euroina oli suurinta ja vasemmalla viisi maata, joihin prosenttikasvu oli suurinta. Taistelukentän tuotteiden vienti EU:sta EU:n ulkopuolelle kasvoi 82 % samalla vertailukaudella. Armenia, Kazakstan ja Kirgisia, joissa kasvuluvut ovat suuria, ovat yhdessä Venäjän ja Valko-Venäjän kanssa Euraasian talousunionin jäseniä. Vaikka prosentuaaliset kasvut ovatkin suuria, niin määrällisesti kuukausivienti Kiinaan, Turkkiin ja Arabiemiraatteihin kasvoi selvästi enemmän, mutta Arabiemiraatteja lukuun ottamatta kasvu oli pienempää kuin EU:n viennin kasvu koko maailmaan.

Haastattelututkimus EU:n Venäjää kohtaan asettamien vientikieltojen välttämisestä

EU:n Venäjää kohtaan asettamien vientikieltojen välttämistä tutkittiin haastattelututkimuksella, johon sisältyi kymmenen asiantuntijahaastattelua. Haastateltavat valittiin ei-tilastollisesti siten, että otoksessa oli monipuolisesti vientikieltojen kannalta oleelliset organisaatiotyypit edustettuina. Edustettuna oli elinkeinoelämä ja sen etujärjestöt, ulkoasiainhallinto, tulli, poliisihallitus, Euroopan komissio, kansainvälinen hybridiuhkien huippuosaamiskeskus Hybrid CoE ja pakotejuridiikkaan keskittynyt konsulttiyritys. Otos kattaa oleelliset organisaatiot Suomessa paitsi puolustusministeriön, joka hoitaa puolustusmateriaalin vientivalvonnan. Siinä menettelyt ovat vakiintuneet ja selkeät, joten tässä artikkelissa keskitytään muuhun kuin puolustusmateriaaliin. Organisaat-

tion sisällä haastateltavat valittiin siten, että he olivat käytännössä osallistuneet vientikieltojen suunnitteluun, seurantaan, valvontaan tai neuvontaan jollain tavalla. Asiantuntijajoukko tässä aiheessa on Suomessa pieni ja haastateltavien määrä tähän verraten merkittävä.

Haastattelukierroksen alkaessa EU teki päätöksen 11. pakotepaketesta ja sen toimeenpano käynnistettiin, joten tilanne pakotteiden kohteiden osalta kehittyi edelleen. Kuten Venäjän hyökkäyksestä ja EU:n 1. pakotepaketin asettamisesta alkaen on ollut leimallista, tilanne ja toimeenpano elävät koko ajan ja ennen seuraavan pakotepaketin voimaansaattamista ei vielä nähdä täydessä mitassa edeltävienkään pakotteiden vaikutusta.

Teemalista laadittiin vastaamaan tutkimuskysymykseen vientikieltojen pitävyydestä ja niiden välttämisestä haasteineen. Haastatteluista seitsemän toteutettiin videohaastatteluina ja kolme kasvokkain Haastattelun aluksi korostettiin huomion keskittävän nimenomaan vientikieltoihin ja niiden välttämiseen, sekä miten niiden pitävyyttä voitaisiin parantaa. Haastattelutulokset analysoitiin tarkasti kysymys kerrallaan, kooten keskeisiä havaintoja ja etsien haastatteluaineistosta toisaalta yhteneväisyyksiä sekä toisaalta niitä asioita, joissa näkemykset hajaantuvat. Tulosten raportointi tehdään teemoittain siten, että kukin alaotsikko vastaa sanatarkasti käytettyä teeman ja siten kertoo teemalistan.

Pakotepäätös ja sen valmistelu

Päätökset pakotteiden asettamisesta ovat poliittisia. 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. 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, ja siten ulkoministeriö ja Suomen valtionjohto pystyi vaikuttamaan EU-komission harkintaan pakotteista. (Aalto ym., 2023)

Organisaatioiden rooli suhteessa vientikieltoihin

Suomessa ulkoministeriö vastaa valtionhallinnon osalta pakotteiden valmistelusta ja arvioinnista Venäjä-pakotteiden osalta eli on kansallinen keskusviranomainen ja vastaa pakotteiden kansallisesta koordinaatiosta.

Elinkeinoelämän järjestöillä on ollut mahdollisuus tuoda näkemyksiään esiin valtionhallinnolle pakotteiden valmisteluvaiheessa ja siten olla elinkeinoelämän kannalta vaikuttamassa pakotteiden ja myös vientikieltojen valmisteluun. Etujärjestöt ovat myös tehneet yhteistyötä yritysten ja viranomaisten kanssa pakotteiden toteuttamisen osalta.

EU:n tasolla vientivalvonta kuuluu DG TRADE:lle, joka seuraa vientikieltojen toimeenpanoa ja antaa pyydettyä jäsenvaltiolle myös tulkinnan, onko jokin tuote pakotteiden piirissä vai ei. Ulkoministeriön (UM) yhtenä roolina on olla lupaviranomainen, joka vastaa vientivalvonnasta sekä myöntää vientilupia kaksikäyttötuotteisiin. Toisessa roolissaan UM on toimeenpaneva kansallinen viranomainen, joka valvoo, että pakotteita noudatetaan ja myöntää poikkeuksia pakotteista. Tulli on käytännössä vientikieltoja valvova viranomainen, jonka juridinen rooli on pakotteiden täytäntöönpanoviranomainen. Tulli panee täytäntöön sektoripakotteet tavaroihin ja kauppaan liittyen sekä valvoo organisaatioihin ja henkilöihin kohdistuvia pakotteita. UM ratkaisee tulkinnanvaraisissa tapauksissa, onko jokin tuote pakotteiden alainen vai ei. Epäillyt rikokset Tulli tutkii itse ja toimittaa tiedot syyttäjälle. Poliisi hoitaa ampuma-aseiden ulkomaankauppaa ja niiden lupia silloin, kun nämä on tarkoitettu siviilikäyttöön. Puolustustarvikkeiden vientivalvonnan ja -luvat hoitaa puolustusministeriö (PLM). Poliisi tekee paljon yhteistyötä PLM:n ja UM:n kanssa.

Vientikieltoja koskeva opastus ja neuvonta kuuluvat toimeenpanevien viranomaisten, mm. UM, Tulli ja Poliisi rooliin. Rajalliset resurssit, etenkin pakotteiden alkuvaiheessa, aiheuttivat pullonkaulaa ja viivettä neuvonnan antamiseen. Elinkeinoelämän etujärjestöt kokoavat tietoa ja auttavat yrityksiä opastamalla ja neuvomalla mm. mitkä ovat pakotteiden alaisia tuotteita ja miten varmistetaan yrityksen toiminnassa hyvä vaatimustenmukaisuus eli. pakotteita noudattava toiminta. Huolitsija hoitaa vienti- ja tuontitoimintaa harjoittavien yritysten tavaliikennettä ja myös neuvoo asiakkaita omalta osaltaan. Huolitsija joutuu valvomaan mitä asiakkaat tekevät ja tietävätkö he säännökset.

Päätyykö Venäjälle tuotteita, jotka ovat EU:n asettamien vientikieltojen piirissä?

Haastateltavat olivat selkeän yksimielisiä siitä, että vientikieltojen piirissä olevia tuotteita päätyy Venäjälle. Osa elektroniikkakomponenteista on saatettu viedä sinne ennen pakotteita, mutta on löydetty runsaasti myös pakotteiden aikana Venäjälle vietyjä tuotteita. Lähteinä mainitaan uutiset mediassa.

Myös vientitilastojen kautta on havaittavissa, että pakotteiden alaisten tuoter ryhmien viennin romahtaessa Venäjälle, samojen tuoter ryhmien vienti Euroopasta kasvaa muun muassa Keski-Aasian valtioihin ja eräisiin muihin maihin, kuten Turkki sekä Arabiemiraatit, ja samanaikaisesti näiden maiden vienti Venäjälle kasvaa kyseisissä tuoter yhmässä. Joissain tapauksissa muutokset ovat satoja tai jopa tuhansia prosentteja. Tilastolähteinä mainitaan mm. Comtrade ja Eurostat. Myös UM Suomessa on tehnyt ja julkaissut yrityksille ohjeen varoitusmerkeistä.

Tyypillisesti mainittuja tuoter yhmiä olivat kaksikäyttötuotteet kuten elektroniset komponentit tai erilaiset laitteet, esim. kodinkoneet, jotka sisältävät tiettyihin tarkoituksiin sopivia komponentteja. Jos läpikulkumatkalla olevasta lastista jää rajoituksen alaista tavaraa Venäjälle, se on laitonta (säännöstelyrikos). Kaikista kaksikäyttötuotteista pitää olla loppukäyttäjätodistus. Eräässä haastattelussa mainittiin, että Turkkiin viedään kodinkoneita, joista puretaan siellä halutut komponentit ja lähetetään eteenpäin Venäjälle. Saman haastattelun mukaan Turkki alkoi toteuttaa elektroniikkaa koskevia vientikieltoja vasta 17.3.2023.

Hieman yksinkertaistaen, on kolme tapaa, jolla tuotteet voivat päätyä Venäjälle: 1) tuotteet ovat sallittuja, esimerkiksi lääkkeitä, elintarvikkeita tai muita humanitäärisiä tuotteita, ja tämä on täysin laillista; 2) kauttakuljetuksessa Venäjän halki vientikieltojen alaiset tuotteet ”katoavat” matkalla, mikä ei ole sallittua; 3) vientikieltojen välttäminen kolmansien maiden kautta. Venäjä pyrkii aktiivisesti muodostamaan verkostoja kolmansiin maihin ja muuttaa myös omaa lainsäädäntöään siten että se mahdollistaa vientikieltojen välttämisen paremmin.

Mitä ovat viennin arvon osalta suurimmat tuoter yhmät ja toisaalta pakotteiden tavoitteiden kannalta merkittävimmät tuoter yhmät? Mitä kautta ja millä mekanismilla niitä Venäjälle päätyy ja mihin lähteeseen vastaus perustuu?

Viennin arvon osalta suurimpia tuoter yhmiä eivät haastateltavat osanneet selkeästi nimetä. On myös huomioitava, että pakotteiden välttäminen on laitonta

toimintaa, jolloin vienti tehdään osittain salassa ja vientimäärät eivät tilastoidu mihinkään. Tapahtuu myös korruptiota ja kaksilla asiakirjoilla vientiä. Tullitilastoissa Suomesta Venäjän rajan ylittävistä liikenteistä 75 % on kauttakuljetusta. Loput 25 % kirjautuu Suomen vientinä, josta puolet on tosiasiaa muiden EU-maiden Venäjän vientiä, joka vain kirjautuu Suomen vienniksi. Baltian kautta Venäjälle menevä liikenne on paljon Suomea vilkkaampaa, jolloin valvontakin vaikeutuu.

EU:n vientikiellot perustuvat EU:n asetuksiin ja ovat oikeudellisesti sitovia. Pakotteiden tavoitteiden kannalta merkittävimmät tuoteryhmät ovat niitä, joita Venäjä tarvitsee sodankäyntikykynsä ylläpitämiseksi. Näihin lukeutuvat esimerkiksi ampumatarvikkeet ja niiden osat, elektroniikka ja puolijohteet, lentokoneteollisuuden tuotteet, teräs, joukkojen liikkuvuuden edistämisen välineet (autot ja varaosat) sekä viestintävälineet. Lisäksi merkittäviä ovat taloudellisesti kriittiset tuotteet, joita ovat esimerkiksi erilaiset koneet ja laitteet, kemikaalit ja merenkulun optiikka. Haastateltavat usein viittasivat EU:n 11. pakotepaketin listoihin taistelukentän kriittiset tavarat ja taloudellisesti kriittisten tavaroiden luettelo. Ne ovat juridisesti sitomattomia ohjeita, jotka auttavat keskittymään kaikkein tärkeimpiin nimikkeisiin.

Haastatteluissa mainittiin, että vientikieltojen välttämistä tapahtuu osittain Venäjän valtiovetoisena huomattavan organisoituna toimintana, jonka tarkoituksena on hankkia Venäjälle vientikieltojen alaisia tuotteita mm. perustamalla bulvaaniyhtiöitä ja muilla kansainvälisessä kaupassa erilaisten huijarien käytämällä keinoilla. Toisaalta on iso määrä kolmansien maiden yrityksiä, jotka ovat taloudellisesti motivoituja, eli ne ostavat tavaraa ja myyvät sinne mistä saa parhaan hinnan.

EU:n 11. pakotepaketissa on nostettu tavoitteeksi suitsia kolmansien maiden kautta tapahtuvaa vientikieltojen välttämistä. Ensisijaisena keinona on kyseisen valtion johdon kanssa käytävä poliittinen dialogi, jonka toivotaan vaikuttavan siihen, että valtio ryhtyy toimiin vientikieltojen välttelyn lopettamiseksi. Jos keskustelu ei johda tuloksiin, EU voi myös asettaa tuossa valtiossa toimivia yrityksiä ja organisaatioita pakotelistalle, jolloin he eivät enää voi laillisesti ostaa EU:sta pakotteiden alaisia tuotteita.

EU on nimennyt pakotelähtelijään David O’Sullivanin, joka kiertää kolmansia maita ja käy pakotteiden välttelyä koskevaa poliittista dialogia ns. korkean riskin maissa. Paljon käytettyjä reittejä voi päätellä sen perusteella missä O’Sullivan on vierailut. Näitä maita ovat mm. Turkki, Kazakstan, Uzbekistan, Kirgisia, Serbia, Armenia, Georgia ja Arabiemiraatit, joista osa kuuluu Euroasian tulliunioniin ja osallistuu EU:n kaltaisiin sisämarkkinoihin.

Onko tämä näkemyksenne mukaan juridisesti oikein? Entä moraalisesta ja eettisestä näkökulmasta?

Pakoteregiiimit hyväksytään EU-neuvostossa ja ne ovat oikeudellisesti velvoittavia, jolloin niiden rikkominen on juridisesti väärin. Yrityksillä on velvoite toimia huolellisesti viemiensä tuotteiden osalta ja 2-käyttötuotteiden osalta myyjän pitää vaatia asiakkaalta loppukäyttäjätodistus. Pakotteiden kiertäminen ja siinä avustaminen on monessa jäsenmaassa säädetty rangaistaviksi teoksi. Suomessa säännöstelyrikoksen rangaistavuus edellyttää tahallisuutta. Neuvoston päätös sitoo kaikkia EU:ssa olevia henkilöitä ja yhteisöjä. EU:n ulkopuolella kyse on asianomaisen maan lainsäädännöstä, ja kolmannen maan lainsäädännön mukaisesti EU-pakotteiden kiertäminen ei ole välttämättä juridisesti väärin. Vientikieltojen piirissä on noin puolet sotaa edeltäneestä v. 2021 viennistä Venäjälle (49 % 10, pakotepaketin 25.2.23 jälkeen), mikä tarkoittaa, että noin puolet viennistä on edelleen sallittua (mm. lääkkeet, elintarvikkeet).

EU:n 11. pakotepaketin myötä otetaan askeleita ekstraterritoriaalisuuden suuntaan, ts. saatetaan EU:n päätökset koskemaan myös EU:n lainsäädäntövallan ulkopuolisia maita. Pakotteiden kiertämistä pyritään ensisijaisesti ratkaisemaan diplomaattisen dialogin kautta, mutta 11. pakotepaketin myötä on rakennettu mahdollisuus myös vastatoimiin: EU voi asettaa myös kolmansien maiden yrityksiä listalle, jolloin heille ei saa myydä eikä toimittaa vientikieltojen piirissä olevia tuotteita. Kolmansien maiden yritysten listaaminen on viimesijainen toimi, joka vaatii EU-neuvoston yksimielisen päätöksen. Ääritapauksessa olisi mahdollista myös asettaa koko valtio vientikieltolistalle.

Pakotteiden kiertämistä haastateltavat pitivät moraalisesti ja eettisesti väärinä. Kun pakotteiden tavoitteena on heikentää Venäjän kykyä käydä laiton ta tuhoamissotaa Ukrainassa, on ilmiselvästi väärin, jos joku tahallisesti tai huolimattomuuttaan rikkoo pakotteita. Eräässä haastattelussa tuli esiin näkemys, että lähellä Venäjää sijaitsevat EU-maat ovat hyvin tiukkoja eettisessä ja moraalisisessa kannassaan, mutta mitä kauemmas Venäjän rajoilta mennään Euroopassa, tietynlainen välinpitämättömyys asiasta kasvaa.

Mitkä ovat valvovien viranomaisten suurimmat haasteet EU:n asettamien Venäjä-pakotteiden vientivalvonnan toteuttamisessa?

Suurin haaste, joka tuli esille melkein kaikissa haastattelussa, on pakotteiden ja sääntelyn räjähdysmäinen lisääntyminen ja monimutkaisuus. Pakotteet ovat olleet laajoja ja epäselvästi kirjoitettuja, jolloin seuraa paljon ongelmia niiden soveltamisessa sekä vientiyritysten neuvonnassa. Ministeriöiden ja viranomais-

ten resurssipula on hankaloittanut toimintaa etenkin sodan alkuvaiheessa. Myöskään osaamista ei ole aina ollut riittävästi uudessa tilanteessa. Haasteena on myös viranomaisten välinen koordinaatio, jonka kuitenkin koettiin pääsääntöisesti toimivan Suomessa hyvin.

Toinen haaste on valvonnan toteuttaminen. Kuljetuksia liikkuu niin paljon laivoilla ja rekoilla, että kaikkea ei pystytä tarkastamaan, vaan on osattava priorisoida valvonta tehokkaasti. Asiakirjoja myös väärennetään: lähetyksen sisällöksi ja tullikoodiksi ilmoitetaan jotain muuta kuin sisältö tosiasiasa on. Loppukäyttäjätodistus saattaa olla epäluotettava. Yksittäisissä haastatteluissa nousi esille myös, että korruptiota ja salakuljetusta esiintyy.

Henkilöpakotteiden noudattaminen vientivalvonnassa on haastavaa: ovatko tavarat menossa yritykselle, jonka omistaa tai määräysvaltaa käyttää pakotelistattu henkilö? On tunnistettava myös diversioriskit Venäjän kautta kulkevan viennin osalta. Useissa haastatteluissa todettiin, että ensisijainen vastuu vientikieltojen toteutumisesta on yrityksillä.

Mitkä ovat yrityksille ja elinkeinoelämälle aiheutuvat suurimmat haasteet vientikielloista ja niiden noudattamisesta?

Elinkeinoelämä on vastuussa pakotteiden täytäntöönpanosta. Suomessa yritysten todettiin noudattavan pakotteita tunnollisesti. Viranomaiset puolestaan ohjaavat, neuvovat ja valvovat. Yritys on itse vastuussa, jos vie – vaikka vahingossakin – jotain tuotetta, joka on pakotteiden piirissä. Liikekumppanin luotettavuuden varmistaminen on yrityksen keino täyttää oma vastuunsa. Osana kauppasopimusta on normaalisti määräys loppukäyttäjistä, ja sekin on näyttö yrityksen huolellisuusveloitteen täyttämistä. Vaikeaa on silti selvittää, valvoa ja hallita ettei välikäsien kautta päädy tavaraa Venäjälle, Tämä kaikki vaatii paljon työtä ja resurssia ja on kallista. Pakotesäännökset ovat niin monimutkaisia, että se haastaa sekä isoja että erityisesti pk-yrityksiä. On pulaa henkilöstöstä, joka tuntee pakoteasioita riittävästi.

Haasteena on ollut myös ajankohtaisen tilannekuvan ylläpitäminen: mikä on kiellettyä ja mikä sallittua. Tilanne on muuttunut koko ajan. Pakotteiden alkuvaiheessa oli vaikeaa ja hidasta saada viranomaisilta neuvontaa, ja myös vientilupapäätösten saaminen kesti kauan. Elinkeinoelämän etujärjestöt pyrkivät tarjoamaan neuvontaa ja vastaamaan siten yritysten tiedon tarpeeseen.

Ilmeinen haitta vientikielloista yritykselle on liikevaihdon ja viennin supistuminen sekä markkinaosuuksien menetys. EU:ssa vientilupapolitiikan pitäisi olla sama kaikissa jäsenvaltioissa, koska säännöt ovat samat; käytännössä eri

maiden käytännöt vaihtelevat. Tietämys on myös vaillinaista, mitkä ovat EU:n pakotesäännöksiä rikkomisesta koituvat rangaistukset.

Mitä voidaan tehdä, jotta vientikiellot pitäisivät paremmin? Tekniset mahdollisuudet, mahdolliset juridiset ja poliittiset keinot

Haastatteluissa todettiin, että EU:n yhtenäisyys on tärkeää. Pitäisi saada kaikki EU-maat ymmärtämään Ukrainan tilanteen vakavuus. Kaikkien EU-maiden tulisi noudattaa pakotteita yhdenmukaisesti; tällä hetkellä näin ei valitettavasti ole.

EU:n avaamat keskustelut kolmansien maiden kanssa ovat erittäin tärkeitä, koska niiden avulla EU ja pakotelähettiläs David O’Sullivan tähtäävät siihen, että kolmannet maat estävät itse vientikiellojen välttämistä. Täten pystytään tukkimaan kiertoreittejä. Pakotteiden tiivistäminen vaatisi myös täyden kauttakuljetuskiellon Venäjän kautta, jolloin voitaisiin varmistaa, ettei tuotteita jää Venäjälle. Tällä hetkellä kauttakuljetuskielto koskee kaksikäyttötuotteita ja joukkoa muita erikseen nimettyjä tuoteriikkejä. Eräs haastateltava totesi, että pakotteiden ehdoton pitävyys edellyttäisi kaiken EU:n viennin kieltämistä Venäjälle.

Avainasemassa ovat pakotteiden toimeenpano ja valvonta. Yritykset oppivat koko ajan ja tulevat paremmiksi vaatimustenmukaisuustoiminnassa, mikä parantaa pakotteiden pitävyyttä. Muutamalta haastatellulta nousi esiin myös yleisen tietoisuuden nostaminen pakotteiden rikkomisen seuraamusuhkista, joka terästäisi huolellisuutta pakotteiden noudattamisessa.

Mitä hyötyä vientikiellojen kiristämisestä olisi? Mitä haittaa vientikiellojen kiristämisestä olisi? Ovatko hyödyt vai haitat suuremmat?

Vientikiellot ovat nykyisellään varsin laajat ja kattavat varmasti keskeiset sektorit, jotka auttavat Venäjää sodankäynnissä. Olennaisinta olisi tiivistää nykyisten pakotteiden pitävyyttä. Kun arvioidaan pakotteiden hyötyjä, on syytä kerrata tavoitteet: heikentää Venäjän kykyä käydä sotaa sekä rahoittaa sodankäyntiä. Haastateltavat kannattavat listan laajentamista sikäli kuin uusia tavoitteiden kannalta relevantteja tuotteita ja materiaaleja tunnistetaan. Haittana esitettiin huoli siitä, mitä pakotteiden jatkuva kiristäminen tekee lopulta EU:n yhtenäisyydelle.

Vientikieltojen kiristäminen johtaa yritysten kannalta viennin ja liikevaihdon vähentymiseen. Monet yritykset ovat vapaaehtoisesti lopettaneet kaupan käynnin Venäjän kanssa. Seurauksena Venäjä ostaa enemmän tavaraa niiltä mailta, jotka eivät ole pakotteissa mukana, mm. Kiina ja Intia.

Pohdinta

Kirjallisuudessa erotetaan toisistaan talouspakotteet ja taloussota. Talouspakotteilla pyritään vaikuttamaan politiikkaan ja toimintaan, kun taloussodassa pyritään vähentämään sotilaallista kykyä käydä sota. Talouspakotteet vaikuttavat tahtokomponenttiin ja taloussota kykykomponenttiin. Keinot ovat osin samoja, mutta taloussota jatkuu sujuvasti rauhasta sotaan, joten myös keinovalikoima kasvaa. Clausewitziläisessä strategia-ajattelussa sota onkin politiikan jatkamista toisin keinoin ja toisaalta sodassakin lopullinen päämäärä on saada vihollisen tahto murrettua. Raja on häilyvä.

Komponentteihin liittyvässä pakotteiden kiertämisen estämisessä hahmotuu kaksi roolia:

- Ukrainan roolina on kerätä romut taistelukentältä ja ylläpitää niiden analysointia, jotta muutoksia komponenteissa voidaan reaaliaikaisesti seurata. Kyky tunnistaa komponentit sekä niiden valmistajat ja valmistusajat on Ukrainalle kriittinen. Julkaisemalla tulokset ylläpidetään painetta pakotteiden kiertämisen estämiseksi.
- Lännen roolina on asettaa ja valvoa pakotteita, informoida valmistajia ja tunnistaa sekä katkaista ketjut, joilla komponentit päätyvät Venäjän sotateollisuuteen. On myös spekuloitu komponenttien sabotoimista, mikäli niiden tiedetään päätyvän väärin käsiin.

Venäjä tietää kunkin komponentin vaatimukset, käytön osana asetta ja rajapinnat. Asevalmistaja kykenee joko etsimään samoja komponentteja laajasta markkinasta eri välittäjiltä tai korvaamaan niitä muilla ja testaamaan luotettavasti tuloksen. Haasteena on komponenttien riittävyys ja toimitusvarmuus, todennäköisesti matalampi laatu ja jatkuvan suunnittelukyvyyn ylläpitäminen. Tilannetta voidaan ajatella uudenaikaisena teknologiakilpailuna, jossa aika mitataan enemmän viikoissa kuin vuosissa. Kyse ei ole perinteisestä ase – vasta-ase kilpailusta vaan kyvystä massoittaa valmistusta ja ylläpitää sitä käyttäen hyväksi globaalia komponenttmarkkinaa. Kun komponentteja tuotetaan miljoonissa ja Venäjä tarvitsee niitä tuhansissa, estäminen on lähes mahdotonta. Yksittäisten yritysten nimien julkaiseminen ja maalittaminen ei kuitenkaan ole toimiva eikä reilu menettely. Toisaalta jo toisen maailmansodan aikana pyrittiin saman tyypp-

pisiin tavoitteisiin liittyen Saksan kuulalaakereihin (Harrison, Forthcoming) ja kohdattiin saman tyyppisiä haasteita kuin nyt.

Haastattelujen perusteella vientikieltojen piirissä olevia tuotteita päätyy Venäjälle. Venäjä muodostaa aktiivisesti verkostoja kolmansiiin maihin, perustaa näihin bulvaaniyhtiöitä ja muuttaa lainsäädäntöään välttääkseen vientikiellot. On myös iso määrä kolmansien maiden yrityksiä, jotka ovat taloudellisesti motivoituja. Pakotteiden alaisten tuoteryhmien tuotteita kuten kaksikäyttötuotteet, elektroniset komponentit ja niitä sisältävät tuotteet on alkanut reitittymään Venäjälle kolmansien maiden kautta.

EU:n pakotepäätökset eivät sido kolmansia maita, mutta 11. pakotepakettissa otetaan askeleita ekstraterritoriaalisuuteen myös EU:n lainkäyttöalueen ulkopuolisia maita kohtaan. Ensi sijassa EU pyrkii siihen, että kolmannet maat estävät itse vientikieltojen välttämistä. Earlyn (2016, 66) mukaan kolmansia maita voidaan yrittää painostaa noudattamaan pakotteita, mutta sillä on poliittisia kustannuksia. Samoin voidaan hänen mukaan yrittää painostaa suoraan näiden maiden yrityksiä ikään kuin sanomalla, että joudutte valitsemaan kumman kanssa teette kauppaa.

Haastattelujen perusteella viranomaisia ja yrityksiä ovat haastaneet pakotteiden ja sääntelyn nopea lisääntyminen ja monimutkaisuus. Pakotteet ovat laajoja ja epäselvästi kirjoitettuja, josta seuraa ongelmia soveltamisessa ja vientiyritysten neuvonnassa. Viranomaisten resurssipula on hankaloittanut tätä. Elinkeinoelämä on käytännön vastuussa pakotteiden täytäntöönpanosta. Suomessa yritysten todettiin noudattavan pakotteita tunnollisesti. Haasteina ovat pula osajista sekä ajankohtaisen tilannekuvan ylläpitäminen: mikä on kiellettyä ja mikä sallittua muuttuvissa tilanteissa? Lisäksi eri maiden käytännöt vaihtelevat, vaikka kaikkien EU-maiden tulisi noudattaa pakotteita yhdenmukaisesti.

Haastattelujen perusteella pakotteet ovat jo varsin laajoja ja olennaisinta olisi tiivistää nykyisten pakotteiden pitävyyttä. Avainasemassa ovat pakotteiden implementointi ja niiden valvonta. Kun arvioidaan pakotteiden hyötyjä, on syytä kerrata tavoitteet: heikentää Venäjän kykyä käydä sotaa sekä rahoittaa sodankäyntiä. Listan laajentaminen on kannatettavaa sikäli kuin uusien tavoitteiden kannalta relevantteja tuotteita ja materiaaleja tunnustetaan. Pakotteiden tiivistäminen vaatisi myös täyden kauttakuljetuskiellon Venäjän kautta, tai äärimmillään koko Venäjän viennin lopettamista. Pakotteiden jatkuvan kiristymisen seurauksena EU-alueen yritysten vienti, liikevaihto ja markkinaosuudet pienenevät ja Venäjä puolestaan ostaa enemmän tavaraa mailta kuten Kiina ja Intia, jotka eivät ole pakotteissa mukana.

Taluspakotteet eivät ole toimineet kohdamaa Venäjän politiikan muuttamiseksi, eikä sellaista ole näköpiirissä elintason laskun tai sisäisten levottomuuksien vuoksi. Taloussodan pyrkimystä sotilasvoiman heikentämiseen

hyödyntämällä kriittisiä haavoittuvuuksia, esimerkiksi estämällä elektroniikan komponenttien vienti, on vaikea toteuttaa, koska kriittisinä haavoittuvuuksina komponentin hinta on pieni osa sotamateriaalin kokonaishinnasta. Vientikieltojen täydellinen tiivistäminen ja logistiikkaketjujen valvonta on äärimmäisen vaikeaa, koska siviilikomponenttien valtavasta virrasta sotilastarkoituksiin tarvitaan vain vähäisiä määriä ja niistä ollaan valmiita maksamaan paljon. Koska tilannekuva Venäjän sotatarviketuotannon volyymeista on puutteellinen, voidaan lähinnä arvioida, että pakotteilla on ollut tuotantoa haittaava vaikutus, mutta estämiseen ei ole pystytty ja osan aseista valmistusmäärä on jopa kasvanut.

Lähdeluettelo

- Cleary Gottlieb (2023). Sanctions Developments Resulting From the Conflict in Ukraine – European Union, <https://www.clearygottlieb.com/news-and-insights/publication-listing/sanctions-developments-resulting-from-the-geopolitical-conflict-in-ukraine---european-union#TR> (6.9.2023)
- Council on Foreign Relations (2017). What Are Economic Sanctions? <https://www.cfr.org/backgrounder/what-are-economic-sanctions>, (11.6.2019).
- CSIS Center for Strategic and International Studies (2023). Russia Isn't Going to Run Out of Missiles <https://www.csis.org/analysis/russia-isnt-going-run-out-missiles>, (28.6.2023).
- Davis, Lance E. & Stanley L. Engerman (2012). *Naval Blockades in Peace and War – An Economic History Since 1750*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Drury, A Cooper (1998). Revisiting economic sanctions reconsidered. *Journal of Peace Research*, 35(4), 497–509.
- Early, Bryan R. (2016). *Confronting the implementation and enforcement challenges involved in imposing economic sanctions*. In Coercive diplomacy, sanctions and international law (pp. 43–69) ed. Natilino Ronzitti. Leiden: Brill Nijhoff.
- Early, Bryan R. (2021). *Making Sanctions Work: Promoting Compliance, Punishing Violations, and Discouraging Sanctions Busting*. In Research Handbook on Economic Sanctions, edited by Peter A. G. van Bergeijk, 167–186. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. pp. 1672186.
- Eaton, Jonathan & Maxim Engers (1999). Sanctions: some simple analytics. *American Economic Review*, 89(2), 409-414.
- Euroopan komissio (2023a). *Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014*, s. 327.
- Euroopan komissio (2023b). *Addressing the circumvention of EU export restrictions against Russia – List of High Priority Battlefield Items*, https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/230623-list-high-priority-battlefield-items_en.pdf (15.8.2023).
- Euroopan neuvosto (2022), Neuvoston asetus (EU) 2022/1269, annettu 21 päivänä heinäkuuta 2022, rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetun asetuksen (EU) N:o 833/2014 muuttamisesta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1269>

- Euroopan neuvosto (2023), Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014, annettu 31 päivänä heinäkuuta 2014, rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0833-20220722&qid=1664106074656&from=EN> (7.9.2023)
- Farzanegan, Mohammad. R. (2023). Economic sanctions and military expenditure in Iran: A brief survey. *EconPol Forum* (Vol. 24, No. 3, pp. 31–35). Munich: CESifo GmbH.
- Galtung, Johan (1967). On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia. *World politics*, 19(3), 378–416.
- Giumelli, Francesco, Fabian Hoffmann & Anna Książczaková (2021). The when, what, where and why of European Union sanctions, *European Security*, 30:1, 1–23
- Gompert, David C. & Binnendijk Hans (2016). The power to coerce: countering adversaries without going to war. Santa Monica: Rand Corporation.
- Haastattelu 1, Teknologiateollisuus ry, 26.6.2023.
- Haastattelu 2, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, 3.7.2023.
- Haastattelu 3, The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 4.7.2023.
- Haastattelu 4, Ulkoministeriö, 5.7.2023.
- Haastattelu 5, Ulkoministeriö, 10.7.2023.
- Haastattelu 6, Euroopan komissio, 24.7.2023.
- Haastattelu 7, Huolinta-alan yritys, 1.8.2023.
- Haastattelu 8, Tulli, 9.8.2023.
- Haastattelu 9, Vienti- ja pakotealan konsulttiyritys, 16.8.2023.
- Haastattelu 10, Poliisihallitus, 24.8.2023.
- Harrison, Mark (Forthcoming). Economic Warfare: Lessons from Two World Wars draft chapter for *The Routledge Economic History of War*, edited by Jari Eloranta, Price Fishback, Elina Kuorelahti, and Jeremy Land.
- Hovi, Jon, Robert Huseby, & Detleff F. Sprinz (2005). When do (imposed) economic sanctions work? *World Politics*, 57(4), 479–499.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffery J Schott & Kimberly Ann Elliot (1990). *Economic sanctions reconsidered: History and current policy*, Washington: Institute for International Economics.
- 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.
- Kavaklı, Kerim. C., Tyson J. Chatagnier, & Emre Hatipoğlu (2020). The power to hurt and the effectiveness of international sanctions. *The Journal of Politics*, 82(3), 879–894.
- Licklider, Roy (1988). The power of oil: the Arab oil weapon and the Netherlands, the United Kingdom, Canada, Japan, and the United States. *International studies quarterly*, 32(2), 205–226.
- Martin, Lisa L (1994). *Coercive cooperation: Explaining multilateral economic sanctions*. Princeton: Princeton University Press.
- Morgan, T. Clifton, Navin Bapat & Valentin Krustev (2009). The threat and imposition of economic sanctions, 1971–2000. *Conflict Management and Peace Science*, 26(1), 92–110.
- Morgan, T. Clifton., Constantinos Syropoulos, & Yoto V. Yotov. (2023). Economic sanctions: Evolution, consequences, and challenges. *Journal of Economic Perspectives*, 37(1), 3–29.
- Pape, Robert A (1997). Why economic sanctions do not work. *International Security*, 22(2), 90–136.

- RUSI (15.12.2022) The Orlan Complex: Tracking the Supply Chains of Russia's Most Successful UAV <https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/orlan-complex-tracking-supply-chains-russias-most-successful-uav>, (3.7.2023).
- Sivonen, Pekka (2017). Läntisen sotilaallisen pakottamisen ja interventioiden menestyksen ehdoista. *Tiede ja Ase*, 75, 213–223.
- Syropoulos, Constantinos., & Yoto Y. Yotov, (2023). Reflections on the impact of economic sanctions. *EconPol Forum* (Vol. 24, No. 3, pp. 10–14). Munich: CESifo GmbH.
- Toikka, Max, Hanna Laasonen, Meeri Seppä, Ossi Toivanen, & Antti Valkonen (2023). *Venäjälle aiemmin vieneiden yritysten vienti sen lähimaihin kasvussa*. Datahuone Policy Brief. 1/2022. VATT.
- Trump, Donald (2017). National Security Strategy of the United States of America, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf> 6.9.2023.

Medialähteet

- Antara (18.2.2023). Lessons from drone warfare amidst Russia-Ukraine conflict. <https://en.antaranews.com/news/273129/lessons-from-drone-warfare-amidst-russia-ukraine-conflict>, (3.5.2023)
- AOAW Action of hard violence (2020). Afghanistan: a case study in IED harm. <https://aoav.org.uk/2020/afghanistan-a-case-study-in-ied-harm/>, (16.7.2023)
- BBC future (2016). The pilot who stole a secret Soviet fighter jet. <https://www.bbc.com/future/article/20160905-the-pilot-who-stole-a-secret-soviet-fighter-jet>, (20.7.2023)
- CNN (28.4.2023). The Iranian drones deployed by Russia in Ukraine are powered by stolen Western technology, research reveals <https://edition.cnn.com/2023/04/28/world/iran-drones-russia-ukraine-technology-intl-cmd/index.html>, (6.5.2023).
- Daily Mail (24.10.2022). Russians are blamed for spate of SPEED CAMERA thefts in Sweden, which can be stripped for parts to build or repair drones <https://www.dailymail.co.uk/news/article-11347965/Russians-blamed-spate-SPEED-CAMERA-thefts-Sweden-stripped-drones.html>, (15.12.2022)
- Diplomacy Ireland (2.3.2023). NAKO/IPHR Reports Supplies of Dual-Use Components Key to Weapons Flow Freely to Russia <https://diplomacyireland.eu/nako-reports-supplies-of-dual-use-components-key-to-weapons-flow-freely-to-russia/>
- Dr. Guide (2.8.2023). <https://twitter.com/DrGuideTech/status/1686663004530634753?s=19>, (5.8.2023).
- EurasianTimes (14.5.2023). Russia's New UAV With 'Do-It-Yourself' Feature, 3D Printed & Strapped With RPG-7 Aims To Hunt Ukraine's Tanks <https://www.eurasiantimes.com/russias-new-uav-with-do-it-yourself-feature-3d-printed-strapped-with-rpg-7-aims-to-hunt-ukraines-tanks/>, (17.8.2023).
- Foreign Policy (8.11.2022). Dual-Use Goods Are Fueling Russia's War on Ukraine. <https://foreignpolicy.com/2022/11/08/dual-use-goods-are-fueling-russias-war-on-ukraine/>, (15.12.2022).
- FT Financial Times (2023). Military briefing: Ukraine provides ideal 'testing ground' for western weaponry. <https://www.ft.com/content/8819b598-7595-47cc-a992-8897b86b57c6>, (6.7.2023).
- IPHR & NAKO International Partnership for Human Rights (IPHR), The Independent Anti-Corruption Commission (NAKO) (27.2.2023) Enabling War Crimes? Western-Made Components in Russia's War Against Ukraine https://nako.org.ua/storage/pdf/2023-02-27--11:50:05-Enabling_War_Crimes_report.pdf

- KSE Kiev School of Economics (19.6.2023) Bilousova Olena, Zagrebelska Agiya, Vlasiuk Vladyslav, Shapoval Nataliia: Foreign Components in Russian Military Drones, <https://kse.ua/about-the-school/news/foreign-components-in-russian-military-drones/>
- Kyiv Independent (21.6.2023). Kyiv's frustration boils as flow of Western chips for Russian missiles continues uninterrupted. <https://kyivindependent.com/kyivs-frustration-boils-as-flow-of-western-chips-for-russian-missiles-continues-uninterrupted/>, (22.6.2023).
- Military View (18.5.2023). Russian Ghoul Drone: A New threat to Ukrainian Tanks. <https://militaryview.com/russian-ghoul-drone-a-new-threat-to-ukrainian-tanks/>, (17.8.2023).
- Politico (8.5.2023). Russia hits Ukraine with huge barrage of Iranian-made drones. <https://www.politico.eu/article/russia-attack-ukraine-drone-missile-iran-victory-day/>, (21.7.2023).
- Sundries (18.8.2023). Ukraine Has Created A Compact Attack Drone SkyKnight 2 With AI. <https://sundries.com.ua/en/ukraine-has-created-a-compact-attack-drone-skyknight-2-with-ai/>, (18.8.2023).
- Technology (2018). Why was the F-117 retired so quickly? <https://www.technology.org/how-and-why/why-was-the-f-117-retired-so-quickly-top-facts/>, (20.7.2023).
- Telegraph (10.6.2023). Pictured: The Russian factory that will churn out Iran-designed kamikaze drones. <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2023/06/10/russia-kazan-factory-shahed-136-drones-iran/>, (10.7.2023).
- Time (29.10.2022). Putin Stirs Worry That Russia Is Stripping Home-Appliance Imports for Arms <https://time.com/6226484/russia-appliance-imports-weapons/> ladattu 11.12.2022
- TWI The Washington Institute (10.10.2022). What Iran's Drones in Ukraine Mean for the Future of War <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/what-irans-drones-ukraine-mean-future-war> ladattu 7.12.2022
- UA Position (23.5.2023). Hunting for Patriot and disrupting the counteroffensive. How Russia is changing the targets of missile strikes <https://uaposition.com/main/analysis-opinion/hunting-for-patriot-and-disrupting-the-counteroffensive-how-russia-is-changing-the-targets-of-missile-strikes/>, (16.7.2023).
- Ukrainska Pravda (19.8.2023). Ukraine's Defence Ministry approves Ukrainian-made SkyKnight drones for military use <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2023/08/19/7416236/>
- WP The Washington post (19.10.2022). Iran will help Russia build drones for Ukraine war, Western officials say <https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/11/19/russia-iran-drones-secret-deal/>, (16.6.2023).
- YLE (4.5.2023). Venäläisten rakettien rippeitä makaa valtavisssä Harkovan laidalla – yllättävät yksityiskohdat voivat todistaa sotarikoksista <https://yle.fi/a/74-20029871>, (17.7.2023).
- YLE (17.8.2023). Venäjä on edennyt suunnitelmissaan aloittaa iranilaisdroonien massatuotanto. <https://yle.fi/a/74-20010573/64-3-170826>, (17.8.2023).
- YouTube (18.8.2023). SkyKnight 2 attack drone developed in Ukraine UKRAINE IS GETTING SCARY. <https://youtu.be/4ifzftsqoSc>, (20.8.2023).