

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Gerli Kodusaar

Juhtiva ettevõtja kriteerium Euroopa Liidu Ukraina terviklikkuse režiimis

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. Carri Ginter

Tallinn
2026

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. ELi piiravate meetmete olemus	7
1.1. ELi piiravad meetmed kui ÜVJP keskne instrument.....	7
1.2. ELi pädevus piiravate meetmete vastuvõtmiseks	9
1.3. ELi Kohtu pädevus ÜVJP otsuste kontrollimisel	12
1.4. ELi piiravad meetmed Venemaa suhtes seoses sissetungiga Ukrainasse	15
2. Juhtiva ettevõtja kriteerium Ukraina terviklikkuse režiimis.....	19
2.1. Juhtiva ettevõtja kriteeriumi kujunemine ELi sanktsiooniraamistikus	19
2.2. Kriteeriumi g kujunemine, struktuur ja tõlgendamine.....	21
2.3. Muudetud kriteerium g esimese ja kolmanda osa kohaldamine ettevõtjate suhtes ..	28
2.4. Muudetud kriteeriumi g teise osa kohaldamine pereliikmete suhtes.....	32
3. Tõendite piisavus ja hindamine kriteeriumi g kohaldamisel ELi sanktsiooniasjades: avalike andmete roll ja piirangud	41
3.1. Nõuded tõenditele ja nende hindamine kriteeriumi g kohaldamisel	41
3.2. Avalike andmete kasutamine tõenditena ja selle eelised sanktsiooniasjades	46
3.3. Avalike andmete kasutamise piirangud ja sellega seotud riskid sanktsiooniasjades	49
KOKKUVÕTE	55
ABSTRACT	58
KASUTATUD KIRJANDUS	62
NORMATIIVMATERJALID	63
MUUD ALLIKAD	65

SISSEJUHATUS

Venemaa täiemahuline ja provotseerimata sissetung Ukrainasse 24. veebruaril 2022 tähistas Euroopa Liidu (EL) jaoks olulist pöördepunkti, tuues sõjalise konflikti taas Euroopa piiride lähedusse. Tegemist on Ukraina suveräänsust ja territoriaalset terviklikkust eirava agressiooniga, mille eesmärk on muuta riigipiire sõjalise jõu abil. Selline tegevus on vastuolus rahvusvahelise õiguse ja ÜRO põhikirja eesmärkidega ning ohustab nii Euroopa kui ka ülemaailmset julgeolekut ja stabiilsust. Euroopa Liidu Nõukogu (Nõukogu) mõistis sissetungi hukka ning täiendas vastusena Venemaa suhtes juba 2014. aastal kehtestatud piiravaid meetmeid, mida käesolevas töös nimetatakse Ukraina terviklikkuse režiimiks¹.

Piiravad meetmed ehk sanktsioonid² on ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) mittesõjaline instrument, millega reageeritakse rahvusvahelist rahu ja julgeolekut ohustavatele sündmustele. Sanktsioonide eesmärk on mõjutada sihtmärgiks olevate riikide, üksuste või isikute poliitikat või käitumist, et saavutada muutusi tegevustes, mis on vastuolus rahvusvahelise õiguse või ELi välispoliitiliste eesmärkidega.

Käesoleva töö keskmes on Ukraina terviklikkuse režiimis 25. veebruaril 2022³ kehtestatud juhtiva ettevõtja kriteerium (edaspidi ka kriteerium g⁴), mis võimaldab sanktsioonisubjektide loetellu kanda juhtivaid ettevõtjaid, kes tegutsevad majandussektorites, mis on Venemaa valitsuse jaoks oluline tuluallikas, ning nendega seotud füüsilised ja juriidilised isikud, üksused ja asutused (edaspidi koosnimetatult ka sihtisikud). Kuigi kriteeriumi g keskmes on juhtiva ettevõtja mõiste, ei piirdu selle kohaldamisala üksnes selliste isikutega, vaid hõlmab ka nendega seotud isikuid ja kasusaajaid, mistõttu käsitletakse käesolevas töös seda kriteeriumi laiemalt kui loetellu kandmise alust. Loetellu kandmine toob kaasa nende isikute omandis, valduses või

¹ 17. märtsi 2014. aasta Nõukogu otsus 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 78, 17.3.2014, pp. 16–21. 17. märtsi 2014. aasta Nõukogu määrus (EL) nr 269/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 78, 17.3.2014, pp. 6–15.

² Piiravad meetmed (restrictive measures) on ELi ühise välis- ja julgeoleku poliitika instrument ning on laiemalt tuntud ka sanktsioonide nime all. Väljend „piiravad meetmed“ on omane ELile. Käesolevas töös on kasutusel mõlemad väljendid

³ 25. veebruari 2022. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2022/329, millega muudetakse otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 50, 25.2.2022, pp. 1–3.

⁴ *Ibid.* Vt otsuse artikkel 1 punktis 2 sätestatud muudatusi, mille kohaselt on kriteeriumi g sõnastus järgmine: „g) juhtivad ettevõtjad või juriidilised isikud, üksused või asutused, kes on seotud majandussektoritega, mis on suur sissetulekuallikas Krimmi annekteerimise ja Ukraina destabiliseerimise eest vastutava Venemaa Föderatsiooni valitsuse jaoks.“

kontrolli all olevate rahaliste vahendite ja majandusressursside külmutamise⁵ ning sisenemiskeelu ELi territooriumile.

Agressiooni jätkumise tõttu Ukrainas laiendas Nõukogu 5. juunil 2023⁶ kriteeriumi g kohaldamisala, hõlmates lisaks juhtivatele ettevõtjatele ka ettevõtjaid, kes tegutsevad Venemaa valitsuse jaoks olulist tulu tootvates majandussektorites sõltumata nende staatusest ning täiendava tingimusena eelmainitud ettevõtjate vahetud pereliikmed ja muud isikud, kes saavad nende tegevusest kasu. Selline kohaldamisala laienemine on suurendanud ka kriteeriumi sisu ja kohaldamistingimuste ebamäärasust.

Ebaselgust süvendab tõendamise eripära sanktsioonimenetluses, kus tõendite kogumine on objektiivselt raskendatud ning praktikas tuginetakse ulatuslikult avalikest allikatest pärinevale teabele. Seetõttu tekib küsimus, millistel tingimustel saab sellist teavet pidada piisavaks ja usaldusväärseks loetellu kandmise põhjendamisel ning kuidas tasakaalustada menetluse tõhusust ja sihtisikute põhiõiguste kaitset.

Varasemas kirjanduses on juhtiva ettevõtja kriteeriumi käsitlenud mh Finelli⁷, kes analüüsis selle kujunemist ELi sanktsioonipraktikas ning seost poliitilise režiimiga, tuginedes peamiselt 2023. aasta kohtulahenditele. Pärast tema uurimuse avaldamist on aga lisandunud uusi Euroopa Liidu Kohtu (ELi Kohus⁸) lahendeid, milles täpsustatakse juhtiva ettevõtja määratlust, selle seost tulutoova majandussektoriga ning tingimusi, mille alusel võib loetellu kanda ka juhtivate ettevõtjate pereliikmeid ja muid seotud isikuid. Seetõttu esineb õiguskirjanduses lünk, mida käesolev magistritöö püüab täita.

Magistritööl on praktiline väärtus Eesti ametiasutuste jaoks, kes osalevad sanktsioonisubjektide loetellu kandmise ettepanekute või vastavate tõendipakettide ettevalmistamisel. Töö käsitlus tugineb mh autori praktilisele kogemusele ELi piiravate meetmete rakendamisel.

⁵ Otsuse 2014/145/ÜVJP artikkel 2 lg 1 punkt g ning määruse 269/2014 artikkel 2.

⁶ 5. juuni 2023. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2023/1094, millega muudetakse otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 146, 6.6.2023, pp. 20–21.

⁷ Finelli, F. 2023. Who are the Russian Oligarchs? Recent Developments in the Case Law of the European Court of Justice. European Papers vol. 8, No 3, pp. 1513-1522. doi: [10.15166/2499-8249/727](https://doi.org/10.15166/2499-8249/727), lk 1515.

⁸ ELi lepingu artikli 19 lõike 1 esimese lause kohaselt koosneb Euroopa Liidu Kohus mh Üldkohtust ja Euroopa Kohtust.

Töö teema valikut mõjutab mh ELi isikuvastaste sanktsioonide märkimisväärne laienemine pärast 2022. aasta veebruari. Ukraina terviklikkuse režiimi sihtisikute arv on pärast 2022. aastat oluliselt kasvanud, ületades 2600 isikut, samas kui täiemahulise sõja eel kuulus loetellu ligikaudu 250 isikut.⁹ See näitab ELi püüdlust võtta sihikule Venemaa valitsus koos selle tegevuse toetajate, rahastajate ja sellest kasusaajatega, sh Venemaa ärieliit ja nendega seotud isikud. Sihtisikute ringi laienemine on toonud kaasa ka sanktsioonidega seotud kohtuvaidluste märgatava kasvu¹⁰, mille tulemusel on ELi Kohtu roll piiravaid meetmeid käsitleva õiguse edasiarendamisel oluliselt kasvanud, eeldades samal ajal tasakaalu leidmist meetmete tõhususe ja põhiõiguste kaitse vahel. Sellest tulenevalt on vajalik selgitada kriteeriumi g kohaldamise sisulisi ja tõendamislikke eeldusi.

Töö eesmärk on analüüsida juhtiva ettevõtja kriteeriumi g kujunemist, muutmist ja kohtulikku tõlgendamist ELi sanktsioonipraktikas ning selgitada selle kohaldamise tingimused. Analüüs hõlmab kriteeriumi arengut, selle kesksete mõistete sisustamist ELi Kohtu poolt, nõutavat seost ettevõtja, majandussektori ja Venemaa valitsuse vahel ning kriteeriumi kohaldamisel kasutatava tõendikogumi nõudeid. Eeltoodud probleemidest tulenevalt on töö uurimisküsimused järgmised:

1. Kuidas on kriteerium g kujunenud ja muutunud alates selle kehtestamisest ning milliseid eesmärke on nende muudatustega taotletud?
2. Kuidas on ELi Kohus sisustanud kriteeriumi g keskseid mõisteid, eelkõige „juhtivat ettevõtjat“ ja „Venemaa valitsuse jaoks olulist tuluallikat“, ning milliste asjaolude alusel hinnatakse ettevõtja staatust?
3. Milline peab olema kohtupraktika kohaselt seos ettevõtja, asjaomase majandussektori ja Venemaa valitsuse vahel ning millistel tingimustel võib loetellu kanda ka pereliikmeid ja muid seotud isikuid?
4. Millistele kriteeriumidele peab vastama tõendite kogum kriteeriumi g kohaldamisel ELi sanktsiooniasjades ning kuidas mõjutavad avalike andmete kasutamine ja tõendite vaba hindamise põhimõte nende piisavuse hindamist?

⁹ Euroopa Liidu Nõukogu. Venemaa vastu suunatud ELi sanktsioonid. <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/sanctions-against-russia/>

¹⁰ Abely, C. 2023. The Russia Sanctions: The Economic Response to Russia's Invasion in Ukraine. Cambridge: Cambridge University Press, 2023, lk 88-98; Vt ka ELi Kohtu statistikat, mille järgi ainuüksi 2022. aastal piiravate meetmetega seotud vaidluste arv kahekordistus võrreldes eelneva aastaga. 2023. aastal esitati piiravate meetmetega seonduvalt Üldkohtule 63 uut hagi, millest 41 seonduis ELi poolt 2022. aastal Venemaa ja Ukraina konflikti kontekstis füüsiliste isikute ja üksuste suhtes vastu võetud piiravate meetmetega. 2024. aastal püsis piiravate meetmetega seotud kohtuvaidluste arv stabiilsena 63 juhtumi juures, jäädes samaks nagu 2023. aastal, kuid sarnaselt eelneva aastaga oli valdkonnaga seotu kohtuasjade arv 47. Euroopa Liidu Kohus. Judicial statistics, General Court. Külastatud 13.01.2026, https://curia.europa.eu/site/jcms/d2_5147/en/general-court

Käesolev magistritöö on kvalitatiivne uurimus, mille keskmes on kriteeriumi g kujunemise, muutumise ja kohtuliku tõlgendamise analüüs. Töö tugineb peamiselt 2023–2026. aastal tehtud kohtulahenditele¹¹, mis on valitud eesmärgipäraselt, et kajastada kriteeriumi g arengut ja selle tõlgendamise muutumist. Uurimismeetoditena kasutatakse ajaloolist ja kronoloogilist lähenemist kriteeriumi g arengu jälgimiseks selle kehtestamisest alates, kirjeldavat meetodit õigusliku raamistiku avamiseks ning empiirilise-analüütilist lähenemist kohtupraktika uurimiseks. Töö koostamisel on keelelise ja stilistilise täpsuse parandamiseks kasutatud tehisintellektil põhinevat abivahendit ChatGPT.

Töö ülesehitus lähtub eeltoodud eesmärgist ja uurimisküsimustest ning koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis käsitletakse piiravate meetmete olemust ja nende õiguslikke aluseid ning selgitatakse ELi Kohtu pädevust ÜVJPGA seotud õigusaktide kontrollimisel. Teine peatükk keskendub juhtiva ettevõtja kriteeriumile ELi sanktsioonide raamistikus, tuginedes mh võrdlevalt Süüria sanktsioonirežiimi¹² praktikale, mis aitab selgitada Ukraina terviklikkuse režiimis kehtestatud kriteeriumi olemust ja kohaldamise eeldusi. Kolmandas peatükis analüüsitakse kriteeriumi g kohaldamisel kasutatavaid tõendeid ja nende piisavuse hindamist, sh avalike andmete rolli ja piiranguid.

Märksõnad: ELi sanktsioonid, piiravad meetmed, ÜVJP, juhtiv ettevõtja, kriteerium g, tõendamine, avalikud andmed

¹¹ EKo liidetud kohtuasjad C-696/23 P (Pumpyanskiy), C-704/23 P (Khudaverdyan), C-711/23 P (Rashnikov), C-35/24 P (Mazepin), C-111/24 P (Khan), ECLI:EU:C:2026:245; EÜKo T-1117/23, Alisher Usmanov versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:810; EÜKo T-1114/23, Andrey Melnichenko versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:1111; EÜKo T-541/24, Dmitry Alexandrovich Pumpyanskiy versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:841; EÜKo T-1116/23, Tigran Khudaverdyan versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:840; EÜKo T-364/22, Aleksandr Aleksandrovich Shulgin versus Euroopa Liidu Nõukogu; EÜKo T-305/22, Viktor Filippovich Rashnikov versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:530; EÜKo T-333/22, German Khan versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:758; EÜKo T-282/22 Dmitry Arkadiyevich Mazepin versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:701; EÜKo T-693/25 Maya Tokareva versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2026:118; EÜKo T-1113/23, Aleksandra Melnichenko versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:1110; EÜKo T-497/22, Marina Alexandrova Mordashova versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2024:604; EÜKo T-744/22, Maya Tokareva versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2024:608; EÜKo T-361/22, Elena Petrovna Timchenko versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:502; EÜKo T-272/22, Galina Evgenyevna Pumpyanskaya versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:491; EÜKo T-212/22, Violetta Prigozhina versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:104.

¹² 31. mai 2013. aasta Nõukogu otsus Nõukogu otsus 2013/255/ÜVJP, mis käsitleb Süüria vastu suunatud piiravaid meetmeid. – ELT L 147, 1.6.2013, pp. 14–45.

1. ELi piiravate meetmete olemus

1.1. ELi piiravad meetmed kui ÜVJP keskne instrument

ELi piiravaid meetmeid on alates 1993. aastast kehtestatud ÜVJP raames vastusena rahvusvahelistele sündmustele, mis ohustavad või destabiliseerivad rahvusvahelist või piirkondlikku rahu ja julgeolekut ning on vastuolus ELi väärtustega. Piiravad meetmed teenivad ÜVJP põhimõtteid ja eesmärke, mis hõlmavad mh rahu säilitamist, konfliktide ennetamist ning demokraatia, õigusriigi ja inimõiguste edendamist. Samuti kasutatakse neid vahendina ELi kodanike julgeoleku tagamiseks.¹³

ELi sanktsioonipoliitika kujundamine kuulub ÜVJP raamistikku ning otsused sanktsioonide kehtestamiseks võetakse Nõukogus vastu ühehäälselt. Need otsused on liikmesriikidele siduvad, kuid sanktsioonide tegelikuks rakendamiseks liidu õiguses on vajalik ka vastava Nõukogu määruse vastuvõtmine. Seega eristatakse liidu õiguskorras sanktsioonide kehtestamise poliitilist tasandit ning nende õiguslikku jõustamist.¹⁴

ELis kohaldatakse kolme liiki sanktsioonirežiime:

- i. ÜRO Julgeolekunõukogu poolt kehtestatud sanktsioonid. EL võtab need üle ja rakendab oma õiguses Nõukogu otsuse ja määrusega;
- ii. täiendavad rangemad meetmed, millega tugevdatakse ÜRO sanktsioone, näiteks ELi sanktsioonid Põhja-Korea vastu;
- iii. ELi autonoomsed piiravate meetmete režiimid, mille liit kehtestab iseseisvalt. Näiteks ELi sanktsioonid Valgevene ja Venemaa vastu.¹⁵

Selline jaotus näitab ELi kahetasandilist rolli rahvusvahelises sanktsionisüsteemis. Ühelt poolt tagab EL ÜRO sanktsioonide ühtse ja kooskõlalise rakendamise liikmesriikides. Teiselt poolt kujundab EL autonoomset sanktsioonipoliitikat, millega reageerib olukordadele, kus rahvusvaheline konsensus puudub või ei ole ühtne.¹⁶

¹³ European Parliament. EU sanctions: A key foreign and security policy instrument, lk 1-2. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)760416](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)760416)

¹⁴ Gordon KC, R. & Smyth, M. & Cornell, T. 2019. Sanctions Law. Jan 24 2019, Bloomsbury Publishing, 2. ptk, lk 35-36.

¹⁵ Euroopa Liidu Nõukogu. ELi sanktsioonide liigid. <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/sanctions-different-types/>. Ettepaneku võivad esitada liidu välisasjade ja julgeoleku kõrge esindaja või liikmesriigid ning mille võtab vastu Nõukogu.

¹⁶ Gordon KC, R. jt, 2. ptk, lk 35-36.

Piiravate meetmete kehtestamine ja nende ulatuse määratlemine toimub ELi tasandil, kuid nende jõustamine ning rikkumiste menetlemine jääb liikmesriikide pädevusse. See tähendab, et liikmesriigid peavad looma riigisisese õigusraamistiku tagamaks piiravate meetmete tõhusa rakendamise ja nende rikkumise karistamise.¹⁷

Piiravaid meetmeid kehtestatakse üldjuhul jõu kasutamise alternatiivina. Nende sihtmärgiks võivad olla riigid või piirkonnad, režiimid, asutused või üksused ja rühmitused, samuti füüsilised ja juriidilised isikud (sihtisikud). Meetmete eesmärk on suunata sihtisikuid järgima rahvusvahelise õiguse norme ja põhimõtteid, muuta soovimatu tegevuse jätkamine nende jaoks kulukaks ja ebamugavaks või takistada sellist tegevust, julgustades või sundides neid oma käitumist muutma.¹⁸ Tavapärasemad meetmed hõlmavad mh reisikeelde, varade külmutamist, rahaliste vahendite ja ressursside kättesaadavaks tegemise keeldu, kaubandus- ja finantsalaseid piiranguid, finantseerimiskeeldu, relvaembargot ning diplomaatiliste suhete piiramist¹⁹.

Piiravate meetmete kehtestamise peamisteks alusteks on olnud terrorism, inimõiguste rikkumised, hübriidohud ning rahu rikkumised. Sihtisikute loetellu kandmise kriteeriumid ja individuaalsed loetellu kandmise alused sätestatakse vastavas õigusaktis. ELi kehtestatud sanktsioonide sihtriikide hulka kuulub ka Venemaa, kelle suhtes on meetmeid rakendatud seoses jätkuva agressiooniga Ukrainas.²⁰

Näiteks kehtestas EL Venemaa suhtes vastuseks 2014. aasta Krimmi annekteerimisele ulatuslikud piiravad meetmed, mis hõlmavad valdkondlikke piiranguid ehk majandussanktsioone²¹, varade külmutamist, reisikeelde ja diplomaatilisi piiranguid.²² Alates 2022. aasta veebruarist on EL Venemaa vastu kehtestatud piiravaid meetmeid oluliselt laiendanud, sh meetmeid, mis on suunatud üksikisikute ja üksuste vastu ning mida nimetatakse ka individuaalseteks ehk isikuvastasteks piiravateks meetmeteks või finantssanktsioonideks.

ELi piiravate meetmete kohaldamisala hõlmab liikmesriikide territooriume ning neid kohaldatakse ELi kodanike suhtes olenemata nende asukohast, liikmesriigi õiguse alusel

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ ELi sanktsioonide liigid. <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/sanctions-different-types/>

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Tuntud ka kui sektoripõhised sanktsioonid, mis on suunatud finants-, kaubandus-, energeetika, transpordi-, tehnoloogia-, kaitse- ja finantssektorile ning Venemaa kodanikele pakutavate teenuste, sh krüptovaraga seotud, raamatupidamisalaste- ja juriidiliste teenuste osutamise piiramisele.

²² *Supra* viide 9. Venemaa vastu suunatud ELi sanktsioonid.

asutatud ettevõtete ja organisatsioonide suhtes, sh kolmandates riikides asuvate ELi ettevõtete filiaalide suhtes ning ELi jurisdiktsiooni alla kuuluvate õhusõidukite ja laevade pardal.²³

Eeltoodust nähtub, et piiravate meetmete kohaldamine eeldab selget õiguslikku raamistikku ning pädevusnorme. ELi pädevus ÜVJP küsimustes ning piiravate meetmete vastuvõtmise erikord tulenevad ELi aluslepingutest. Nende õiguslikku alust ja vastuvõtmise mehhanismi käsitletakse järgmises punktis.

1.2. ELi pädevus piiravate meetmete vastuvõtmiseks

Eelmises punktis käsitletud õigusliku raamistiku lähtepunktiks on ELi aluslepingud. Õigus piiravate meetmete kehtestamiseks tuleneb otsesõnu Euroopa Liidu lepingu²⁴ (ELL) V jaotise 2. peatükist (artiklid 21–46), milles on sätestatud üldsätted liidu välistegevuse ja ÜVJP kohta, ning Euroopa Liidu toimimise lepingu²⁵ (ELTL) artiklist 215.

ELi pädevus piiravate meetmete vastuvõtmiseks tuleneb ELL artikli 24 lõikest 1, mille kohaselt määratlevad ja rakendavad ÜVJP valdkonna otsuseid Euroopa Ülemkogu ja Nõukogu ühehäälselt, kui aluslepingutes ei ole ette nähtud teisiti.²⁶ Sellise otsuse vastuvõtmise pädevus tuleneb ELL artikli 26 lõikest 2 ning artikli 31 lõike 1 kohaselt võetakse otsused vastu ühehäälselt. Otsustusprotsessis toetavad Nõukogu Euroopa välisteenistus (EEAS) ja Euroopa Komisjon.

Piiravate meetmete vastuvõtmine ELi õigusraamistikus on kaheastmeline. Esmalt võetakse ÜVJP raames ELL artikli 29 alusel vastu Nõukogu otsus, millega määratletakse liidu lähenemisviis konkreetsele geograafilisele või temaatilisele küsimusele ning kehtestatakse üldkohaldatavad meetmed ehk üldised loetellu kandmise kriteeriumid. Otsus põhineb ELL artiklis 21 sätestatud eesmärkidel ega ole oma olemuselt seadusandlik akt.

²³ European Commission. Frequently asked questions: Restrictive measures (sanctions). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1401. Samasisuline säte on kehtestatud kõikides ELi sanktsioonide jöustavates määrustes.

²⁴ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, lk 13.

²⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, lk 47.

²⁶ ELL artikkel 21 (1): Liidu tegevus rahvusvahelisel areenil tugineb põhimõtetele, millest on juhitud liidu enda loomine, arendamine ja laienemine ning mida liit soovib edendada ka ülejäänud maailmas: demokraatia, õigusririk, inimõiguste ja põhivabaduste universaalsus ning jagamatus, inimväärikuse, võrdsuse ja solidaarsuse ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja põhimõtete ja rahvusvahelise õiguse austamine. /.../.

Otsust rakendatakse Nõukogu määrusega, mis võetakse vastu ELTL artikli 215 alusel. Kui ÜVJP otsus näeb ette majandus- ja finantssuhete katkestamise või vähendamise kolmandate riikidega või hõlmab sarnaseid meetmeid füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes, järgneb selle jõustamiseks määrus, mis tagab meetmete kohaldamise liidu siseturul. ELTL artikliga 215 annab Nõukogule sisuliselt rakendamisolulituse, kuna ÜVJP otsused piiravad liidu erasektori võimalust ELTL kohaldamisalasse kuuluvaid tehinguid. Seetõttu saab selliste otsuste järgimist nõuda erasektorilt üksnes siis, kui need on jõustatud määrusega.²⁷ Nimetatud määrused võetakse vastu kvalifitseeritud häälteenamusega.²⁸

Seega võetakse ELi piiravad meetmed vastu ÜVJP otsuse ja samaaegselt vastu võetud Nõukogu määrusega, mille lisad sisaldavad mh sanktsioonisubjektide loetelus olevate isikute andmeid ja loetellu kandmise põhjuseid. ÜVJP otsus on ELi lepingu artikli 29 alusel siduv liikmesriikidele. Selle ühtlase kohaldamise tagamiseks, sh erasektoris, on vajalik määrus²⁹, mis on liikmesriikides tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav ilma riigisisese ülevõtmiseta.³⁰

Lisaks võimaldab ELTL artikkel 75 võtta vastu külmutamismeetmeid, mis lubavad külmutada rahalised vahendid ja majandusressursid ning kujutavad endast üht levinumat sanktsioonivahendit.³¹

Käesolevas töös tähistab väljend „üldised loetellu kandmise kriteeriumid“ neid kriteeriume, mis on sätestatud üldkohaldatavas aktis, mille eesmärk on saavutada ÜVJP eesmärged. Samas kasutatakse töös edaspidi ka väljendit „individuaalsed loetellu kandmise alused“, mis viitab konkreetsetele põhjustele, mille alusel piiravaid meetmeid kohaldatakse füüsilise või juriidilise isiku, üksuse või asutuse suhtes. Need põhjendused esitatakse vastavate õigusaktide (otsus ja määrus) lisades. Seega peab piiravate meetmete kohaldamine isikute, üksuste ja asutuste suhtes toimuma kooskõlas nii üldiste loetellu kandmise kriteeriumide kui ka asjaomase õigusakti üldiste eesmärkidega.

ELi piiravad meetmed on oma olemuselt ajutised ning nende kehtivus sõltub nende vastuvõtmise aluseks olnud faktiliste ja õiguslike asjaolude püsimisest ning vajadusest

²⁷ EKo C-351/22, Neves 77 Solutions SRL versus Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală, ECLI:EU:C:2024:723, p 56 ja selles viidatud kohtupraktika.

²⁸ ELTL artikkel 215.

²⁹ EKo C-134/19 P, Bank Refah Kargaran versus Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon, ECLI:EU:C:2020:793, p 38 ja selles viidatud kohtupraktika.

³⁰ ELTL artikkel 288.

³¹ Fabbrini, F. 2024. The EU Constitution in Time of War. Oxford: Oxford University Press, 2025, lk 79.

meetmeid säilitada seatud eesmärkide saavutamiseks. Seetõttu on perioodiline läbivaatamine vajalik nii meetmete usaldusväärse kui ka õiguspärasuse tagamiseks³², eriti üksikisikutele suunatud sanktsioonide puhul.

Piiravaid meetmeid käsitlevad õigusaktid sisaldavad tavaliselt aegumiskuupäeva³³ ja läbivaatamisklauslit, mille kohaselt vaatab Nõukogu oma otsuse läbi, kui esitatakse uusi märkusi või uusi olulisi tõendeid, ning teavitab vastavalt asjaomast füüsilist või juriidilist isikut, üksust või asutust.³⁴ Lisaks toimub loetelude regulaarne läbivaatamine vähemalt kord 12 kuu jooksul³⁵ ka juhtudel, mil uusi märkusi või tõendeid ei esitata. Ukraina terviklikkuse režiimi puhul toimub läbivaatamine vähemalt iga kuue kuu järel.³⁶

Praktikas väljendub läbivaatamine eelkõige sanktsioonisubjektide loetelude muutmises, sh isikute ja üksuste loetellu jätmises või nende sealt eemaldamises, mida tehakse üldjuhul Nõukogu rakendusaktidega ELTL artikli 291 alusel.³⁷

Läbivaatamise käigus kontrollib Nõukogu, kas loetelus hoidmine on jätkuvalt põhjendatud, lähtudes ajakohastatud faktilistest ja õiguslikest asjaoludest, mis algselt õigustasid loetellu kandmist. See hõlmab mh muutusi isiku olukorras, käitumises ja staatuses ning asjaomase riigi poliitilises kontekstis.³⁸ Meetmete kohaldamine lõpetatakse, kui nende eesmärk on saavutatud või kui nende aluseks olnud asjaolud on muutunud. Läbivaatamise protsessi täpsem kirjeldus on avaldatud ELi piiravate meetmete rakendamise ja hindamise suuniste dokumendis.³⁹

Järgnevas punktis käsitletakse ELi Kohtu pädevust ELi piiravate meetmete kehtivuse kontrollimisel. Eeltoodust nähtub, et ÜVJP piiravate meetmete jõustamiseks on vajalikud kaks

³² Euroopa Liidu Nõukogu. Piiravad meetmed (sanktsioonid) – Ajakohastamine: Euroopa Liidu parimad tavad piiravate meetmete tõhusaks rakendamiseks. Brüssel: 3. juuli. 2024. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11623-2024-INIT/et/pdf>, p 18, lk 9.

³³ 14. märtsi 2026. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2026/696, millega muudetakse otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L, 2026/696, 14.3.2026. Otsuse artiklis 1 kajastatud muudatus, mille kohaselt on otsus kehtiv kuni 15. septembrini 2026.

³⁴ Määruse 269/2014 artikkel 14 lg 3.

³⁵ *Ibid.* artikkel 14 lg 4.

³⁶ *Supra* viide 32. Euroopa Liidu parimad tavad piiravate meetmete tõhusaks rakendamiseks; Märge otsuse 2014/145/ÜVJP kohaldamise tähtaja kohta lisatakse otsusesse iga kord pärast selle läbivaatamist.

³⁷ Gordon KC, R. jt, 2. ptk, lk 41-42.

³⁸ EÜKo T-108/21, Ferdinand Ilunga Luyoyo versus Council of European Union, ECLI:EU:T:2022:253, p 55 ja selles viidatud kohtupraktika.

³⁹ Euroopa Liidu Nõukogu. Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames kasutatavate piiravate meetmete (sanktsioonide) rakendamise ja hindamise suunisted. Brüssel: 4. mai. 2018. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/et/pdf>, p 31-35, lk 14.

õigusakti – ÜVJP otsus ja selle rakendamiseks vastu võetud määrus –, mis seovad erinevaid adressaate. ÜVJP otsuses kehtestatakse üldised loetellu kandmise kriteeriumid, millega EL väljendab oma seisukohta konkreetse geograafilise või temaatilise küsimuse osas, samas kui individuaalsed loetellu kandmise alused esitatakse vastavate õigusaktide lisades, võimaldades kohaldada meetmeid konkreetsete isikute suhtes kooskõlas nende kriteeriumidega. Kehtestatud piiravad meetmed kuuluvad regulaarsele läbivaatamisele.

1.3. ELi Kohtu pädevus ÜVJP otsuste kontrollimisel

Eelmises punktis käsitleti ELi pädevust piiravate meetmete vastuvõtmisel ning kirjeldati selle protsessi eri tasandeid. Käesolevas punktis keskendutakse ELi Kohtu rollile piiravaid meetmeid kehtestavate õigusaktide läbivaatamisel. See loob aluse järgmises peatükis analüüsitava küsimusele, kuidas kohus on oma volituste raames kujundanud juhtiva ettevõtja kriteeriumi rakendamise praktikat.

Õiguslikust vaatenurgast tugineb ÜVJP aluslepingutes sätestatud normidele ja menetlustele. See tähendab, et ÜVJP otsuste ja meetmete vastuvõtmisel on liit kohustatud järgima ELi õiguse põhimõtteid ja -väärtusi, nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ning inimõiguste, sh vähemuste õiguste kaitse⁴⁰. Tulenevalt õigusriigi põhimõttest peaksid ka ÜVJP raames vastu võetud otsused põhimõtteliselt alluma kohtulikule kontrollile.⁴¹ Euroopa Kohus kinnitas seda põhimõtet kohtuasjas Kadi I.⁴² Lisaks näevad ELTL artiklid 75 ja 215, et külmutamis- ja piiravaid meetmeid sätestavad õigusaktid sisaldavad vajalikke õiguslikke tagatisi. Sellest hoolimata on aluslepingutes sätestatud ka kohtupädevuse piirangud.

ELTL artikli 275 esimeses lõikes on sätestatud, et ELi Kohtu pädevusse ei kuulu ÜVJPga seotud sätted ega nende alusel vastuvõetud õigusaktid⁴³. Esmapilgul võib seega jääda mulje, et aluslepingutega on kohtulik kontroll ÜVJP üle täielikult välistatud. Samas näeb artikli 275 teine lõige ette olulise erandi sellest põhimõttest. Selle erandi kohaselt on ELi Kohus pädev

⁴⁰ ELi lepingu artikkel 2. Samas kehtestab ELi Leping artikkel 21 lõige 1 ÜVJP eesmärgid, mis sisuliselt dubleerivad artiklis 2 sätestatud.

⁴¹ ELi lepingu artikli 19 lõike 1 teise lõigu järgi peavad liikmesriigid tagama tulemusliku õiguskaitse liidu õigusega hõlmatud valdkondades.

⁴² Fabbrini, F. lk 89; EKO liidetud kohtuasjad C-402/05 P ja C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation versus Euroopa Liidu Nõukogu (Kadi I), ECLI:EU:C:2008:461, p 343.

⁴³ Samasisuline piirang nähtub ka ELTL artikli 24 lõikest 1.

kontrollima piiravate meetmete seaduslikkust, kui need on suunatud füüsilistele või juriidilistele isikutele⁴⁴.

Euroopa Kohus on oma praktikas rõhutanud, et kuigi ÜVJP kuulub suures osas poliitilise otsustusruumi valdkonda, ei saa kohtulikku kontrolli välistada olukordades, kus vaidlusalused meetmed puudutavad isikute õigusi.⁴⁵ ELi autonoomia ja põhiõiguste kaitse nõuded eeldavad, et kõik ELi õigusaktid peavad alluma kohtulikule kontrollile, sh ÜVJP otsused ulatuses, milles need mõjutavad üksikisikuid.⁴⁶ Seega ei ole kohtulik kontroll ÜVJP valdkonnas täielikult välistatud, vaid pigem piiratud.⁴⁷ Väljakujunenud kohtupraktikast nähtub, et kohtuliku kontrolli intensiivsus varieerub sõltuvalt sellest, kas vaidlustatakse üldised loetellu kandmise kriteeriumid või individuaalsed loetellu kandmise alused.

Üldiste loetellu kandmise kriteeriumide vaidlustamisel teostab kohus piiratud kontrolli.⁴⁸ Näiteks, kui isik väidab, et tema suhtes kohaldatud kriteerium ei ole proportsionaalne (sageli kasutatav õiguskaitseargument), tähendab see, et tema hinnangul ei ole meede eesmärgi saavutamiseks vajalik ega mõõdukas, kuna piirang on liiga ulatuslik ning sellest tulenev kahju talle kaalub üles meetmega taotletava avaliku huvi.

Sellistel juhtudel ei anna kohus hinnangut sellele, kas konkreetse isiku loetellu kandmine oli poliitiliselt vajalik ega kaalu piiravate meetmete sobivust vastavas sanktsioonirežiimis laiemalt. Kohtu kontroll piirdub menetlus- ja põhjendamiskohustuse täitmise, faktiliste asjaolude sisulise õigsuse, õigusnormi rikkumise, ilmsete hindamisvigade puudumise, proportsionaalsuse põhimõtte järgimise ning võimu kuritarvitamise kontrollimisega.⁴⁹ Kohus hoidub poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete hinnangute sisulisest ümberhindamisest ning tunnustab Nõukogu laia kaalutlusõigust⁵⁰.

Sellest tulenevalt on meede õigusvastane vaid siis, kui see on taotletava eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt sobimatu.⁵¹ Selle hindamisel kontrollib kohus, kas vaidlustatud õigusakti sisu ja

⁴⁴ Gordon KC, R. jt, lk 53.

⁴⁵ EKo C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company versus Her Majesty's Treasury and Others, ECLI:EU:C:2017:236, p 74-76.

⁴⁶ Gordon KC, R. jt, lk 53; EKo liidetud kohtuasjad C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, Euroopa Komisjon jt versus Yassin Abdullah Kadi (Kadi II), ECLI:EU:C:2013:518, p 97 ja selles viidatud kohtupraktika.

⁴⁷ EKo C-72/15, Rosneft, p 74-76.

⁴⁸ Filpo, F. ; Van Elsuwege, P. 2017. Judicial Review of the EU's Common Foreign and Security Policy: Lessons from the Rosneft case. – [Verfassungsblog](#)

⁴⁹ T-1116/23, Khudaverdyan, p 49 ja selles viidatud kohtupraktika.

⁵⁰ C-72/15, Rosneft, p 146; EKo C-348/12 P, Euroopa Liidu Nõukogu versus Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, ECLI: EU:C:2013:776, p 120.

⁵¹ T-305/22, Rashnikov, p 130-131.

taotletava eesmärgi vahel esineb mõistlik seos.⁵² Seda standardit kohaldades on kohus leidnud, et kriteeriumi g ei saa pidada ilmselt sobimatuks. Kohus on seejuures arvestanud nii kriteeriumi õiguslikku ja ajaloolist konteksti kui ka piiravate meetmete üldist eesmärki avaldada survet Venemaa ametivõimudele, et lõpetada Ukrainat destabiliseeriv tegevus ja poliitika.⁵³ Kohtu hinnangul on piisav seos olemas ka kriteeriumi g kohaldamisalasse kuuluvate isikute ja sanktsioonirežiimi eesmärkide vahel, kuna nende tegevus toetab Venemaa majandust ja seeläbi ka riigi sõjapidamise võimekust.⁵⁴ Lisaks kuulub kriteerium g selgelt piiritletud õiguslikku raamistikku, mis on kooskõlas ELL artikli 21 lõike 2 punktides b ja c nimetatud eesmärkidega, milleks on rahu säilitamine, konfliktide ennetamine ja rahvusvahelise julgeoleku tugevdamine.⁵⁵

Individuaalsete loetellu kandmise aluste puhul teostab kohus seevastu ranget kontrolli. Need alused tulenevad ÜVJP otsusest ning neid viiakse ellu ELTL artikli 215 alusel vastu võetud määrusega. Sellise määruse seaduslikkuse kontrollimisel on kohtul täielik pädevus.⁵⁶ Sellisel juhul täidab kohus talle aluslepingutega sõnaselgelt antud ülesannet kontrollida liidu õigusaktide seaduslikkust tervikuna, sh põhiõiguste järgimist, kuivõrd põhiõigused moodustavad ELi õiguskorra lahutamatu osa.⁵⁷ Kohus hindab eelkõige seda, kas menetlusnõuded on täidetud ning kas isiku loetellu kandmine või loetelus hoidmine põhineb piisavalt kindlal faktilisel alusel. Sellise kontrolli eesmärk on tagada isiku kaitseõigused ja õigus tõhusale kohtulikule kaitsele.

Õigust tõhusale kohtulikule kaitsele on piiravate meetmete vaidlustamisel kasutatud nii iseseisvalt kui ka koostoimes õigusriigi põhimõttega.⁵⁸ Selle tulemusel on Euroopa Kohus järkjärgult laiendanud kohtuliku kontrolli ulatust ÜVJP otsuste hindamisel ning tugevdanud seeläbi üksikisikute võimalusi saada tõhusat õiguskaitset. Sellest lähtuvalt tõlgendatakse ÜVJP valdkonnas kohtuliku kontrolli välistamist kitsalt, samas kui kohtulikku kontrolli võimaldavaid

⁵² T-1116/23, Khudaverdyan, p 65-66.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, p 49. ELi lepingu artikli 21 lõike 2 punktides b ja c sätestatu on nimelt demokraatia, õigusriigi, inimõiguste ja rahvusvahelise õiguse põhimõtete tugevdamine ja toetamine ning rahu säilitamine, konfliktide ennetamine ja rahvusvahelise julgeoleku tugevdamine kooskõlas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja eesmärkide ja põhimõtetega.

⁵⁵ EÜKo T-193/22, OT versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:716, punkt 46

⁵⁶ Kadi I, p 326. Gordon KC, R. jt, lk 53. Artikli 215 alusel vastu võetud meetmed ei kuulu pädevuse piirangu alla.

⁵⁷ ELTL 275 lg 2.

⁵⁸ C-72/15, Rosneft, p 73-74 ja 76.

erandeid tõlgendatakse laialt⁵⁹. Niisugune lähenemine tuleneb põhiõiguste keskse tähtsuse tunnustamisest ELi õiguskorras ning aitab paremini siduda ÜVJP liidu üldise õiguskorraga.⁶⁰

Sellest lähtekohast on põhjendatud analüüsida, kuidas on kujunenud sanktsioonisubjektide loetellu kandmise kriteeriumid Ukraina terviklikkuse režiimis.

1.4. ELi piiravad meetmed Venemaa suhtes seoses sissetungiga Ukrainasse

EL kehtestas 2014. aastal sanktsioonid Venemaa vastu vastusena Krimmi ebaseaduslikule annekteerimisele, millega rikuti Ukraina suveräänsust ja territoriaalset terviklikkust ning rahvusvahelist õigust.⁶¹ 2022. aasta täiemahuline sissetung Ukrainasse tõi kaasa olemasoleva sanktsioonirežiimi märkimisväärse laiendamise. Alates 2022. aasta veebruarist kuni käesoleva ajani on EL võtnud vastu 20 sanktsioonipaketti, mille eesmärk on piirata Venemaa võimet jätkata agressiooni Ukrainas⁶², eelkõige majandusliku surve läbi.

ELi sanktsioonipaketid on nii sisult kui ka ulatuselt laiahaardelised ning iga järgneva paketiga on üldjuhul karmistatud olemasolevaid meetmeid ja suurendatud nende tõhusust. Osa kehtestatud piirangutest on suunatud konkreetsete isikute ja üksuste vastu, samas kui teised on laiemad ja valdkondlikud, eesmärgiga piirata Venemaa majandustegevust strateegiliselt olulistest sektorites.

Lihtsustatult võib ELi Venemaa-vastased meetmed jagada kaheks:

- i. valdkondlikud piiravad meetmed, mis on laiemad ning suunatud teatud majandussektoritele ning
- ii. individuaalsed piiravad meetmed, mis on suunatud konkreetsetele isikutele, üksustele või ettevõtetele.

Kuigi mõlema meetmeliigi üldine eesmärk on avaldada survet Venemaa valitsusele, erineb nende otsene siht. Valdkondlikud meetmed on suunatud tervetele sektoritele või

⁵⁹ Gordon KC, R. jt, lk 54.

⁶⁰ Chawla, K. 2024. Bridging the CFSP Gap: How the CJEU Further Integrates Foreign Policy Jurisdiction into the EU Legal Framework. – Verfassungsblog 15 October 2024. doi: [10.59704/db6b533e66074fba](https://doi.org/10.59704/db6b533e66074fba)

⁶¹ Council of European Union. EU adopts restrictive measures against actions threatening Ukraine's territorial integrity. Brussels, 17, March 2014, 7786/14, PRESSE 156. <https://www.consilium.europa.eu/media/28726/141603.pdf>

⁶² Euroopa Liidu Nõukogu. Kronoloogia – Venemaa vastaste sanktsioonide paketid alates 2022. aasta veebruarist. <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/sanctions-against-russia/timeline-packages-sanctions-since-february-2022/>

majandusharudele, samas kui individuaalsed meetmed on suunatud isikutele ja üksustele, kes on vastutavad ELi eesmärkide ja väärtustega vastuolus oleva poliitika elluviimise või toetamise eest.⁶³

Valdkondlike meetmete kehtestamiseks ja jõustamiseks võttis Nõukogu 31. juulil 2014 vastu otsuse 2014/512/ÜVJP⁶⁴ ning määruse 833/2014⁶⁵, mida täiendatakse igakordselt vastavalt olukorra arengule.

Valdkondlike meetmetega on sihikule võetud mitmeid Venemaa majandussektoreid, sh kaubandus-, transpordi-, tehnoloogia- ja kaitsesektor. Meetmete hulka kuuluvad mh ekspordi- ja impordikeelud, sh keeld importida kaupu, mille müük toob Venemaale märkimisväärset tulu ning ekspordida kahesuguse kasutusega kaupu ja tehnoloogiaid, relvi ja laskemoona ning elutähtsaid tööstuskaupu⁶⁶.

Finantssektoris on piiratud Venemaa pankade ligipääs rahvusvahelistele turgudele, sh on mitmetele neist kehtestatud SWIFT-süsteemi kasutamise keeld ning eurodes nomineeritud pangatähtede tarnimise keeld Venemaale. Samuti on piiratud riiklikku rahastamist ja investeeringuid Venemaal⁶⁷. Lisaks on keelatud osutada mitmeid teenuseid, sh arhitektuuri-, inseneri-, IT- ja õigusabiteenuseid.⁶⁸ Samuti on peatatud mitmete Venemaa riiklike meediakanalite ringhäälingulitsentsid ELis, mis on vene riigi peamised propaganda ja desinformatsiooni vahendid⁶⁹.

⁶³ Euroopa Liidu Nõukogu. Miks EL võtab vastu sanktsioone? <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/why-sanctions/>

⁶⁴ 31. juuli 2014. aasta Nõukogu otsus 2014/512/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas. – ELT L 229, 31.7.2014, pp. 13.

⁶⁵ 31. juuli 2014. aasta Nõukogu määrus (EL) nr 833/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas. – ELT L 229, 31.7.2014, pp. 1–11.

⁶⁶ Kronoloogia – Venemaa vastaste sanktsioonide paketid alates 2022. aasta veebruarist, kümnes sanktsioonipakett; 25. veebruari 2023. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2023/432, millega muudetakse otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. ELT L 59I, 25.2.2023, pp. 437–582.

⁶⁷ Kronoloogia – Venemaa vastaste sanktsioonide paketid alates 2022. aasta veebruarist, kolmas sanktsioonipakett; 1. märtsi 2022. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2022/346, millega muudetakse otsust 2014/512/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas. – ELT L 63, 2.3.2022, pp. 5–7.

⁶⁸ Kronoloogia – Venemaa vastaste sanktsioonide paketid alates 2022. aasta veebruarist, kaheksas sanktsioonipakett; 6. oktoobri 2022. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2022/1909, millega muudetakse otsust 2014/512/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas. – ELT L 259I, 6.10.2022, pp. 122–134.

⁶⁹ Kronoloogia – Venemaa vastaste sanktsioonide paketid alates 2022. aasta veebruarist, kolmas sanktsioonipakett; 1. märtsi 2022. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2022/351, millega muudetakse otsust 2014/512/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas. – ELT L 65, 2.3.2022, pp. 5–7.

19. sanktsioonipaketiga laiendati energiapoliitilisi piiranguid, sh kivisöe ja nafta impordikeelde ning täiendavaid piiranguid gaasisektorile ning laiendati finantsteenuste keelu ulatust hõlmates esimest korda ka krüptoraha⁷⁰. 20. sanktsioonipakett keskendub eelkõige sanktsioonidest kõrvalehoidmise tõkestamisele, energiasektori täiendavatele piirangutele ning finants- ja kaubanduspiirangute karmistamisele. Mh hõlmab see ka krüptovaradega seotud teenuseid. Lisaks aktiveeriti paketiga esmakordselt ka ELi nn kõrvalehoidmise vastane instrument.⁷¹

Individuaalsete piiravate meetmete kehtestamiseks võttis Nõukogu vastu otsuse 2014/145/ÜVJP ning selle jõustamiseks määruse 269/2014 (käesolevas töös Ukraina terviklikkuse režiim). Seda režiimi muudetakse ja täiendatakse vastavalt vajadusele, eelkõige siis, kui EL võtab vastu täiendavaid meetmeid või täiendab sanktsioonisubjektide loetelu.

Režiimi alusel kohaldatakse peamiselt reisipiiranguid ning rahaliste vahendite ja majandusressursside külmutamist. Reisipiirang tähendab keeldu siseneda ELi territooriumile või seda läbida. Rahaliste vahendite ja majandusressursside (koosnimetatuna varad) külmutamine tähendab sihtisikute valduses, omandis või kontrolli all olevate varade kasutamise ja käsutamise piiramist.⁷²

Määruse 269/2014 kohaselt tähendab rahaliste vahendite külmutamine keeldu neid liigutada, üle kanda, muuta, kasutada või neile ligi pääseda, kui see võiks muuta nende suurust, väärtust, asukohta, omanikku, valdajat või kasutusotstarvet ning võimaldada vahendite kasutamist, sealhulgas portfelli haldamist. Majandusressursside külmutamine tähendab keeldu kasutada neid mis tahes viisil raha, kaupade või teenuste saamiseks, näiteks müümise, rentimise või pantimise teel.⁷³ Seega hõlmab varade mõiste nii rahalisi vahendeid kui majandusressursse.

Käesoleva töö kontekstis on keskse tähtsusega just varade külmutamise meetmed ning nende adressaadid, mistõttu keskendutakse edaspidi eelkõige nendele sätetele ja nende rakendamisele.

⁷⁰ Kronoloogia – Venemaa vastaste sanktsioonide paketid alates 2022. aasta veebruarist, üheksateistkümnes sanktsioonipakett; 23. oktoobri 2025. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2025/2036, 23. oktoober 2025, millega muudetakse otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L, 2025/2036, 23.10.2025.

⁷¹ European Commission. Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union. News: EU adopts 20th package of sanctions against Russia. 23 April 2026. https://finance.ec.europa.eu/news/eu-adopts-20th-package-sanctions-against-russia-2026-04-23_en

⁷² Otsus (ÜVJP) 2022/329 preambuli p 4 ning artikli 1 lg 1 ning artikli 2 lõige 1 vastavalt.

⁷³ Määruse 269/2014 artikli 1 lõike 1 punktid d, e, f ja g.

Koos täiemahulise sõja algusega muutis EL järk-järgult Ukraina terviklikkuse režiimi ulatust. Tulenevalt olukorra tõsidusest laiendas Nõukogu 25. veebruaril 2022 sanktsioonisubjektide üldiseid loetellu kandmise kriteeriume, eesmärgiga „hõlmata isikud ja üksused, kes toetavad Venemaa Föderatsiooni valitsust ja saavad selle tegevusest kasu, samuti isikud ja üksused, kes on tema oluliseks tuluallikaks, ning loetellu kantud isikute või üksustega seotud füüsilised või juriidilised isikud“.⁷⁴ See muudatus tähistas olulist nihet sanktsioonide loogikas, laiendades loetellu kandmise aluseid otseselt vastutuselt ka majandusliku toetuse ja sellest saadava kasu kriteeriumile.

Selle muudatuse raames kehtestati mh kriteerium g ehk juhtiva ettevõtja kriteerium, millel on käesolevas töös keskne roll. Kriteerium g võimaldab loetellu kanda Venemaal tegutsevaid juhtivaid ettevõtjaid ning nendega seotud isikuid, kes tegutsevad majandussektorites, mis on Venemaa valitsuse jaoks olulised tuluallikad. Sellega laiendati loetellu kandmise aluseid selliselt, et määravaks ei ole enam üksnes isiku otsene seos õigusvastase tegevusega, vaid ka tema majanduslik roll riigi toimimises.

Üldiste loetellu kandmise kriteeriumide laiendamine on toonud kaasa märkimisväärse kasvu Ukraina terviklikkuse režiimi loetellu kantud sihtisikute arvus. Töö kirjutamise hetkeks on loetelus üle 2600 isiku⁷⁵ võrreldes ligikaudu 250 isikuga vahetult enne 2022. aasta täiemahulist sissetungi. See kasv kajastub ka Üldkohtusse esitatud tühistamishagide arvu olulises suurenemises⁷⁶, mis viitab sellele, et loetellu kandmise aluste laiendamine on toonud kaasa ka suurema vajaduse kohtulikuks kontrolliks ja kriteeriumide täpsustamiseks.

Järgmises peatükis analüüsitakse juhtiva ettevõtja kriteeriumi sisu ja kohaldamist põhjalikumalt. Esmalt käsitletakse seda võrdlevalt Süüria sanktsioonirežiimi näitel, mis pakub asjakohase võrdlusraamistiku kriteeriumi sisuliseks analüüsiks. Seejärel käsitletakse kriteeriumi g kohaldamist Ukraina terviklikkuse režiimis, tuginedes asjakohasele kohtupraktikale.

⁷⁴ Otsus (ÜVJP) 2022/329 preambuli p 11 ja lk. 1–3.

⁷⁵ *Supra* viide 9. Venemaa vastu suunatud ELi sanktsioonid.

⁷⁶ *Supra* viide 10. Judicial statistics.

2. Juhtiva ettevõtja kriteerium Ukraina terviklikkuse režiimis

2.1. Juhtiva ettevõtja kriteeriumi kujunemine ELi sanktsiooniraamistikus

ELi praktika suunata piiravaid meetmeid autokraatsete režiimide toetajaskonna, sh juhtivad ettevõtjate ja nende lähiringi suhtes, on kujunenud järk-järgult ega ole Ukraina terviklikkuse režiimi kontekstis uus. Seega tugineb kriteeriumi g kehtestamine Ukraina terviklikkuse režiimis juba olemasolevale pretsedendile ELi sanktsiooniraamistikus, kus juhtivate ettevõtjate ja režiimi seost on käsitletud erilise tõendamisloogika kaudu. Täpsemalt kehtestati Süüria sanktsioonirežiimis kriteerium, mis võimaldas kanda sanktsioonisubjektide loetellu Süürias tegutsevaid juhtivaid ettevõtjaid sealse valitsusrežiimi toetamise eest.⁷⁷

Süüria sanktsioonirežiimi käsitlemine juhtiva ettevõtja kriteeriumi kujunemisel ELi sanktsiooniraamistikus on asjakohane, kuivõrd kõnealune kriteerium kehtestati selles juba kümme aastat tagasi ning selle kohaldamisega seotud kohtupraktika on välja kujunenud. Juhtiva ettevõtja kriteeriumi ajalooline taust aitab selgitada ka kriteeriumi g olemust ja kohaldamise eeldusi, mis on käesoleva töö üks keskseid eesmärke. Seetõttu tutvustatakse esmalt lühidalt kujunenud praktikat. Süüria sanktsioonirežiimi lähtus eeldusest, et teatud isikute majanduslik ja poliitiline positsioon on tihedalt seotud valitseva režiimi püsimisega, mistõttu suunati meetmed nende vastu, kes sellisest süsteemist kasu saavad.⁷⁸ Teisisõnu sätestati piiravate meetmete kohaldamiseks selliste isikute suhtes üldine loetellu kandmise kriteerium. Üldise loetellu kandmise kriteeriumi tähendust on käsitletud käesoleva töö osas 1.2.

Kriteeriumi algne sõnastus mõistet „juhtiv ettevõtja“ ei sisaldanud, mistõttu kanti Süürias tegutsevad juhtivad ettevõtjad loetellu üldise kriteeriumi alusel, tuginedes individuaalsete loetellu kandmise põhjustele. Selle põhjuseks oli asjaolu, et Nõukogule teadaolevalt sõltus Süüria ärieliidi majanduslik staatus otseselt valitsusrežiimist, mille tulemusel olid nende majanduslikud, poliitilised ja julgeolekualased huvid tihedalt läbi põimunud, muutes ärieliidi ja poliitilise režiimi vahelise seose sisuliselt lahutamatuks.⁷⁹

⁷⁷ Finelli, F. lk 1515.

⁷⁸ 31. mai 2013. aasta Nõukogu otsus 2013/255/ÜVJP, mis käsitleb Süüria vastu suunatud piiravaid meetmeid. – ELT L 147, 1.6.2013, pp. 14–45.

⁷⁹ Abboud, S. 2013. Syria's Business Elite. Between Political Alignment and Hedging Their Bets. – Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment 2013/C 22, 12.08.2013. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/syrias-business-elite>

Selline lähenemine tähendas sisuliselt, et Nõukogu käsitles juhtiva ettevõtja ja poliitilise režiimi vahelist seost üldteada asjaoluna, mis võimaldas vältida selle seose individuaalset tõendamist. Üldkohus nõustus Nõukogu hinnanguga ning leidis, et Süürias tegutseval ettevõtjal on ilmselge seos poliitilise režiimiga, mis tähendas, et loetellu kandmine võis põhineda üksnes isiku staatusel ilma täiendava individuaalse seose tõendamiseta. Sellega käsitas Üldkohus kirjeldatud seost faktilise eelduse vormina selle kitsamas tähenduses, mille olemasolu eraldi tõendada ei olnud vajalik.⁸⁰

Euroopa Kohus piiras Üldkohtu lähenemist, rõhutades, et pelgalt staatusele tuginev automaatne eeldus ei ole piisav ning isiku loetellu kandmine peab põhinema „piisavalt konkreetsete, täpsete ja ühtelangevate kaudsete tõendite kogumil“⁸¹. See tähendab, et tõendid peavad ühiselt looma pildi isiku ja režiimi vahelisest sidemest. Seejuures ei eelda Nõukogu tõendamiskoormis otseseid tõendeid, vaid võib olla täidetud ka kaudsete tõendite kogumiga, tingimusel, et need vastavad kirjeldatud kvaliteedinõudele. Samas tekitab selline tõendamisstandard küsimuse, kas see võib viia olukorrani, kus loetellu kandmine põhineb pigem üldistel eeldustel kui konkreetsetel individuaalsetel asjaoludel. Selline lähenemine peegeldab teleoloogilist tõlgendamist, mille eesmärk on tagada sanktsioonide praktiline tõhusus⁸². Enda loetelust kustutamiseks pidi sihtsiks seevastu tõendama, et ta ei ole või enam ei ole režiimiga seotud ega oma selle üle mõjuvõimu ning ei kujuta endast piiravatest meetmetest kõrvalehoidmise riski⁸³.

Kuna Süürias valitsev olukord ja autokraatlik režiim tekitasid Nõukogule uurimisraskusi ning takistasid juurdepääsu allikatele, mille abil koguda piisavalt konkreetseid, täpseid ja ühtelangevaid tõendeid, kehtestas Nõukogu olukorra lihtsustamiseks üldise loetellu kandmise kriteeriumina „Süürias tegutsevad juhtivad ettevõtjad“⁸⁴, millega muudeti isiku staatus ise loetellu kandmise aluseks. Üldkohus tunnustas seda kriteeriumit objektiivse, autonoomse ja piisava alusena piiravate meetmete kohaldamiseks Süürias tegutsevate juhtivate ettevõtjate suhtes, ilma et Nõukogul oleks tarvis igal üksikjuhul eraldi tõendada isiku toetust režiimile⁸⁵, mis vähendas oluliselt individuaalse tõendamise nõudeid.

⁸⁰ *Ibid*; EÜKo T-249/20, Abdelkader Sabra versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2022:140, p 130 ja selles viidatud kohtupraktika; EÜKo T-563/11 Issam Anboubia versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2013:429, p 38; Finelli, F. lk 1515-1516.

⁸¹ EKO C-605/13 P, Issam Anboubia versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:C:2015:248, punktid 51-52.

⁸² Gordon KC, R. jt, lk 54.

⁸³ EÜKo T-186/19, Khaled Zubedi versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2020:317, p 71.

⁸⁴ 12. oktoobri 2015. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2015/1836, millega muudetakse otsust 2013/255/ÜVJP, mis käsitleb Süüria vastu suunatud piiravaid meetmeid. – ELT L 266, 13.10.2015, pp. 75-82. Preambuli p 6, artikkel 1 punktid 1 ja 3.

⁸⁵ EÜKo T-5/17, Ammar Sharif versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2019:216, punktid 55-56.

Kirjeldatud muudatus oli oluline, sest nagu punktis 1.3 on selgitatud, allub isiku staatuse käsitlemine üldise autonoomse kriteeriumi osana piiratud kohtuliku kontrolli standardile. Üldiste loetelu kandmise kriteeriumide vaidlustamisel piirdub kohus kontrolliga, kas kriteeriumi kohaldamine vastab menetlus- ja proportsionaalsusnõuetele, ega hinda eraldi, kas konkreetse isiku loetellu kandmine oli poliitiliselt vajalik, tunnustades seejuures Nõukogu laia kaalutlusruumi⁸⁶. Sellest tulenevalt on ÜVJP valdkonnas võetud meede õigusvastane üksnes siis, kui see on taotletava eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt sobimatu. Selleks kontrollib kohus, kas vaidlustatud õigusakti sisu ja taotletava eesmärgi vahel esineb mõistlik seos.⁸⁷

Eelnevast nähtub, et juhtiva ettevõtja kriteerium ei kujunenud ELi sanktsiooniraamistikus välja esmakordselt Ukraina terviklikkuse režiimis, vaid tugines varasemale Süüria sanktsioonirežiimi praktikast välja kasvanud lahendusele. Süüria näitel ilmneb, et Nõukogu püüdis muuta juhtivate ettevõtjate loetellu kandmise lihtsamaks, sidudes nende staatuse üldise autonoomse kriteeriumiga. See võimaldas loetellu kandmist ilma individuaalse seose üksikasjaliku tõendamiseta ning nihutas kohtuliku kontrolli raskuskeskme üksikjuhtumi faktiliselt põhjendamiselt kriteeriumi enda õiguspärasuse hindamisele.

Seetõttu võib Süüria sanktsioonirežiimi käsitada sisulise eelkäijana Ukraina terviklikkuse režiimi kriteeriumile, kuna mõlemas kasutatakse loetellu kandmise alusena isiku majanduslikku positsiooni, mitte otsest osalust õigusvastases tegevuses. Selline lähenemine näitab nihet ELi sanktsioonipraktikas, kus loetellu kandmise aluseks ei ole enam üksnes individuaalne vastutus konkreetse teo eest, vaid ka isiku majanduslik roll riigi toimimises. Samuti aitab see mõista kriteeriumi funktsiooni ja sellega kaasnevaid piiranguid kohtulikule kontrollile hilisemas ELi sanktsioonipraktikas. Järgmises punktis käsitletakse juhtiva ettevõtja kriteeriumi ehk kriteeriumi Ukraina terviklikkuse režiimis ning analüüsitakse selle arengut ja eesmärke.

2.2. Kriteeriumi kujunemine, struktuur ja tõlgendamine

Ukraina terviklikkuse režiim kehtestati 2014. aastal. Esialgses redaktsioonis nähti ette, et:

⁸⁶ C-72/15, Rosneft, p 146 ja selles viidatud kohtupraktika. Kohtu antud käsitluse järgi peab ELi seadusandjal olema lai kaalutlusõigus valdkondades, mis hõlmavad tema poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid valikuid. Neis valdkondades võetud meetme õiguspärasust saab mõjutada vaid see, kui meede on pädeva institutsiooni taotletava eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt sobimatu.

⁸⁷ *Ibid*, p 146-147.

„Külmutatakse kõik rahalised vahendid ja majandusressursid, mis kuuluvad või milles kontroll või kasutusõigus kuulub lisas loetletud füüsilistele isikutele, kes on vastutavad Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevuse eest, ning nendega seotud füüsilistele või juriidilistele isikutele, üksustele või asutustele.“⁸⁸

Sellest nähtub, et algselt keskenduti eelkõige isikutele, kes olid otseselt vastutavad või seotud konkreetse tegevusega, mis kahjustab Ukraina territoriaalset terviklikkust. Selline lähenemine peegeldas klassikalist individuaalse vastutuse põhimõtet, mille kohaselt eeldab loetellu kandmine otsest seost õigusvastase tegevusega.

Kriteerium g lisati režiimi 25. veebruaril 2022, mil regulatsiooni kohaldamisala oluliselt laiendati. Muudatuse tulemusel sätestati, et loetellu võib mh kanda:

„juhtivad ettevõtjad või juriidilised isikud, üksused või asutused, kes on seotud majandussektoritega, mis on suur sissetulekuallikas Krimmi annekteerimise ja Ukraina destabiliseerimise eest vastutava Venemaa Föderatsiooni valitsuse jaoks ning nendega seotud füüsilised või juriidilised isikud, üksused või asutused, kes on loetletud lisas.“⁸⁹

Seega tähistab 2022. aasta muudatus olulist nihet: kui varasem regulatsioon eeldas otsest seost õigusvastase tegevusega, siis kriteerium g võimaldab loetellu kandmist isiku rolli tõttu Venemaa majanduses. See tähendab, et isik ei pruugi ise osaleda valitsuse tegevuses, ent tema tegevus toetab seda kaudselt majanduslike seoste kaudu. Sellist arengut võib käsitada sanktsioonirežiimi kohaldamisala sisulise laienemisena, mille kaudu püütakse hõlmata ka neid isikuid, kelle panus seisneb eeskätt majandusliku toe pakkumises. Samas tõstatab see küsimuse kriteeriumi määratletuse, tõendamisstandardite ning õigusselguse piisavuse kohta kohtupraktikas.

2022. aastal sätestatud kriteerium g võimaldab kohaldada piiravaid meetmeid juhtivate ettevõtjate suhtes, kes tegutsevad majandussektorites, mis on Venemaa valitsuse jaoks olulised tuluallikad. Seoses olukorra edasise halvenemisega Ukrainas, muudeti kriteeriumi g 5. juunil 2023, laiendades selle kohaldamisala täiendava alternatiivse alusega. Muudatuse tulemusel on kriteeriumi g sõnastus järgmine:

⁸⁸ Otsus 2014/145/ÜVJP.

⁸⁹ Otsuse (ÜVJP) 2022/329 artikkel 1 lg 2.

“Venemaal tegutsevad juhtivad ettevõtjad ja nende vahetud pereliikmed või muud füüsilised isikud, kes saavad nende tegevusest kasu, või ettevõtjad, juriidilised isikud, üksused või asutused, kes on seotud majandussektoritega, mis on oluline tuluallikas Krimmi annekteerimise ja Ukraina destabiliseerimise eest vastutava Venemaa Föderatsiooni valitsuse jaoks;

/.../

ning nendega seotud füüsilised ja juriidilised isikud, üksused ja asutused.”⁹⁰

Pärast 5. juuni 2023 muudatusi koosneb kriteerium g kolmest alternatiivsest osast, millest igaüks võib eraldi olla isiku loetellu kandmise aluseks. Ehkki nad kõik koos moodustavad kriteeriumi g, on kohus selguse huvides käsitlenud neid oma praktikas kui eraldiseisvaid aluseid:

- i. Muudetud kriteerium g osas, milles see puudutab Venemaal tegutsevaid juhtivaid ettevõtjaid (edaspidi muudetud kriteeriumi g esimene osa),
- ii. Muudetud kriteerium g osas, mis puudutab juhtivate ettevõtjate vahetuid pereliikmed või muud füüsilisi isikud, kes saavad nende tegevusest kasu (edaspidi muudetud kriteeriumi g teine osa),
- iii. Muudetud kriteerium g osas, mis puudutab Venemaal tegutsevaid ettevõtjaid, kes tegutsevad majandussektorites, mis on Venemaa Föderatsiooni valitsuse jaoks oluliseks tuluallikaks (edaspidi muudetud kriteeriumi g kolmas osa).⁹¹

Lisaks sellele on kohtupraktikas enne 5. juuni 2023. aasta muudatusi kehtinud kriteeriumit g eristatud kui „esialgset kriteeriumi g“, mida selguse huvides kasutatakse ka käesolevas töös. Selline jaotus on analüütiliselt oluline, kuna võimaldab hinnata, millises ulatuses nõuab iga osa erinevat tõendamisstandardit ja põhjendatuse taset, mis omakorda on keskne küsimus kohtupraktikas kujunenud kontrolli intensiivsuse hindamisel. See omakorda kinnitab, et kriteeriumi g kohaldamine ei ole ühtne, vaid sõltub konkreetsest alusest ja sellega seotud tõendamisnõuetest.

Järgnevalt antakse ülevaade sellest, kuidas kohus on tõlgendanud kriteeriumi g redaktsioone, ning kas ja mil määral on see tõlgendus kriteeriumi muudatuste tulemusel muutunud. Esmalt käsitletakse esialgset kriteeriumit g.

⁹⁰ Otsus (ÜVJP) 2023/1094.

⁹¹ T-1116/23, Khudaverdyan, p 38.

Esialgse kriteeriumi g kontekstis oli juhtiva ettevõtja määratlemisel kohtu hinnangul oluline sisustada mõiste „juhtiv“, et hinnata ettevõtja staatust asjaomases sektoris.⁹² Selleks keskendutakse ettevõtja rollile ja mõjule ettevõtte tegevuses, sh juhtivale ametikohale, otsustusõigusele ettevõtte strateegilises juhtimises või kapitaliosalustele ühes või mitmes ettevõtjas, milles ta tegutseb.⁹³ Samas ei ole iga kord oluline enamusosaluse omamine, vaid ka mitte-kontrolliv osalus ärikontsernis võib anda isikule piisava majandusliku positsiooni kriteeriumi g kohaldamiseks.⁹⁴ Need asjaolud võivad viidata tema mõjuvõimule majandussektoris, millel on Venemaa majanduse jaoks tähtsus. Seejuures ei ole vaja tõendada isiku seost Venemaa poliitilise režiimiga ega tema võimalikku mõju sellele⁹⁵. Lisaks omab isiku staatuse määratlemisel kaalu tema tegutsemise kestus majandussektoris või mitmes sektoris samaaegselt. Tähtsust omavad ka tema varasemad ja hilisemad ametikohad ning neist tulenevad sidemed. Eelmainitud sidemed, sh osalused ja investeeringud, annavad aimu isiku tegeliku mõju ulatusest.

Kohtul tuleb kindlaks teha ka majandussektor, mida saab pidada Venemaa valitsuse jaoks oluliseks, kuivõrd Nõukogu ei ole seda otsustes ega määrustes täpselt määratlenud.⁹⁶ Olulise sektori kindlakstegemisel mängib keskset rolli kohtupraktika, mis kriteeriumi kohaldamisala laiendamise tõttu pidevalt areneb.

Senise kohtupraktika põhjal kuuluvad oluliste sektorite hulka peamiselt need, mis on otseselt või kaudselt seotud sõjatööstusega või selle toimimiseks vajalikud. Eelistatult võib oluliseks pidada Venemaa energiasektorit⁹⁷, mille hinnanguline tulu on ligi 400 miljardit eurot⁹⁸, ning metallurgia-⁹⁹ ja kaevandussektorit¹⁰⁰. Samuti võivad olulise tuluallikana arvesse tulla sektorid,

⁹² T-364/22, Shulgin, p 74.

⁹³ Ibid, p 78, 79, 80.

⁹⁴ T-1117/23, Usmanov, p 109-113. Finelli, F.

⁹⁵ T-305/22, Rashnikov, p 66.

⁹⁶ Finelli, F. lk 1516-1517.

⁹⁷ T-541/24, p 20. Pumpyanskiy on TMK omanik ja esimees, mis on nafta- ja gaasitööstusele terastorude peamine tarnija; T-297/23 Timchenko, p 12. Timchenko on investeerimisgrupi Volga Grupi asutaja ja aktsionär, millel on investeeringute portfelli Venemaa majanduse võtmesektoritesse; T-1114/23, Melnichenko, p 15. Melnichenko tegutseb energeetika- ja väetisesektoris. Eriti tuntud rolli eest söetootjana ettevõtte Siberian Coal Energy Company AO (SUEK) kaudu ning väetisesektoris EuroChem Group AG kaudu. Melnichenko on mõlema asutaja ja omanik.

⁹⁸ Tiidema, D. 2025. Sanktsioonide mõju süveneb: Venemaa on kaotanud ligi 400 miljardit eurot energiatalust. – Postimees 29. mai 2025. Külastatud 28.03.2026. <https://majandus.postimees.ee/8258537/sanktsioonide-moju-suveneb-venemaa-on-kaotanud-ligi-400-miljardit-eurot-energiatalust>

⁹⁹ T-305/22, Rashnikov, p 14. Rashnikov on juhtiv ettevõtja, kes on Magnitogorski raua- ja terasetehase omanik ja juhatuse esimees; T-541/24, Pumpyanskiy, p 20.

¹⁰⁰ EÜKo T-607/22, Andrey Anatolyevich Kozitsyn versus Euroopa Liidu Nõukogu ECLI:EU:T:2024:63, p 11. Kozitsyn tegutseb metallurgia- ja kaevandussektoris. Ta on Ural Mining Metallurgical Company kaasasutaja ja tegevjuht, mis on üks Venemaa suurimaid oluliste toorainete (sealhulgas vask, tsink, kivisüsi, kuld ja hõbe) tootjaid.

millel otsest seost sõjatööstusega ei ole, näiteks väetiste tootmine¹⁰¹, infotehnoloogia¹⁰² ning finantssektor¹⁰³. Selliste sektorite olulisus tuleneb nende panusest riigi majandusse ja eelarvetuludesse, mis omakorda võimaldab kaudselt toetada riigi strateegilisi, sh sõjalisi, eesmärke.

Kuivõrd avalikud allikad viitavad ka sellele, et väetiste tooraineteks olevaid kemikaale on transporditud ka laskemoonatehastele¹⁰⁴, ilmestab see seda, kui raske vahet teha sektoritel, mis on otseselt agressiooni toetamisega seotud. Keskendumine üksnes sektoritele, mis on otseselt seotud sõjatööstusega, on põhjendamatult piirav, sest Venemaa on oma majanduse sisuliselt ümber struktureerinud sõjaaja vajaduste teenistusse. Seetõttu on ka sektorid, mille algne roll ei olnud otseselt sõjaga seotud, nüüdseks suunatud sõjaaja vajaduste tagamisele. See arusaam võib olla ka osa põhjusest, miks Nõukogu on pidanud vajalikuks kriteeriumi g määratlust laiendada.

Majandussektori olulisust hinnatakse esialgse kriteeriumi g kohaldamisel tulude põhjal, mida sektor riigile toodab. Oluline tulullikas on sektor tervikuna, mitte üksik ettevõtja või ettevõtte.¹⁰⁵ Seega viitab esialgne kriteerium g kogu tulule, mida riik teenib ettevõtja tegutsemisvaldkonnas, isegi, kui asjaomane ettevõtja neid isiklikult ei tasu.¹⁰⁶ Kogu tegevusvaldkonna tulu hõlmab mh käibemaksu, ekspordi- ja impordimakse ning muid otseseid või kaudseid riigieelarvesse laekuvaid tulusid.¹⁰⁷ Näiteks rõhutas kohus Shulgini asjas, et tema roll Ozon Group'is (e-kaubandus) seob ta majandussektoriga, millel on Venemaa majanduse ja riigieelarveseisukohalt märkimisväärne kaal. Seejuures lähtus kohus eelkõige sektori kiirest kasvust ja arengupotentsiaalset ning selle laiaulatuslikust rollist teiste majandustegevuste vahendajana. Sellest tulenevalt panustab selline sektor mitmesse majandusvaldkonda ning loob riigile märkimisväärset tulu nii otsest maksude kui ka kaudsete tulude kaudu, näiteks tarbijate poolt tasutavad maksud.¹⁰⁸

¹⁰¹ T-282/22, Mazepin, p 73. Mazepin oli mineraalväetiste äriühingu Uralchem omanik ja tegevjuht; T-1114/23, Melnichenko, p 15.

¹⁰² T-1116/23, Khudaverdyan, p 20. Khudaverdyan on Yandex N.V endine tegevdirektor ja endine peadirektori asetäitja. Yandex on Venemaa suurim tehnoloogiaettevõtte.

¹⁰³ T-193/22, OT, p 16. OT on Alfa Groupi, kuhu kuulub ka Alfa Bank, kontserni suuraksionär.

¹⁰⁴ Grey, S., Shiffman, J. and Smith, G. 2024. Exclusive: The Russian billionaires whose chemical factories fuel Russia's war machine. – Reuters 30.12.2024. <https://www.reuters.com/world/europe/russian-billionaires-whose-chemical-factories-fuel-russias-war-machine-2024-12-30/>

¹⁰⁵ T-305/22, Rashnikov, p 66-70.

¹⁰⁶ T-333/22, Khan, p 45.

¹⁰⁷ T-305/22, Rashnikov, p 98.

¹⁰⁸ T-364/22, Shulgin, p 90-100.

Omadussõna „oluline“ kasutamise kohta on kohus selgitanud, et see on seotud nominaalrühmaga „tuluallikas“, st majandussektoriga tervikuna. Sellest tulenevalt tähendab „oluline tuluallikas“, et majandussektori toodetav tulu on riigile märkimisväärse tähtsusega.¹⁰⁹ Seega ei sõltu sektori tähtsuse hindamine konkreetse ettevõtja panusest, kuigi need andmed võivad aidata hinnata isiku staatust juhtiva ettevõtjana. Näiteks leidis kohus Rashnikovi asjas, et tema staatuse hindamisel oli kaalukas asjaolu, et ettevõtte, mille ta omanik ja juhatuse esimees ta oli, kuulus Venemaa suurimate maksumaksjate hulka¹¹⁰.

Arvestades Venemaa vastu kehtestatud piiravate meetmete üldist eesmärki – avaldada maksimaalset survet Venemaa valitsusele, et see lõpetaks Ukraina-vastase agressioonisõja ja muu tegevuse, mis ohustab ülemaailmset rahu, julgeolekut ja stabiilsust –, on kohus leidnud, et esialgse kriteeriumi g ja piiravate meetmete üldise eesmärgi vahel eksisteerib mõistlik seos¹¹¹. See seos väljendub eelkõige konkreetse majandussektori ja sellest olulist tulu saava riigi vahelises suhtes. Samas ei eeldata sihtisiku ja valitsuse vahelist tihedat sidet ega otsest või kaudset sõltuvussuhet. Samuti ei sõltu esialgse kriteeriumi g kohaldamine sellest, kas Ukrainas toime pandud agressioon on omistatav sihtisikule.¹¹² See järeldus kinnitab, et isiku „juhtiva“ staatuse hindamine, majandussektori olulisuse määramine ja sektorist laekuvate tulude analüüs moodustavad ühtse aluse esialgse kriteeriumi g kohaldamiseks.

Seega kujutab esialgne kriteerium g endast loetellu kandmise alust, mille puhul ei lähtuta isiku individuaalselt tõendatud seosest poliitilise režiimiga, vaid tema majanduslikust riigile strateegiliselt olulises tegevusvaldkonnas. Kriteeriumi kohaldamiseks konkreetse isiku suhtes peab Nõukogu esitama piisavalt konkreetsete, täpsete ja kooskõlaliste tõendite kogumi¹¹³.

Ukraina terviklikkuse režiimi ja Süüria sanktsioonirežiimi võrdlusest nähtub, et viimases põhineb juhtiva ettevõtja loetellu kandmine eeldusel, et tema ja poliitilise režiimi vahel esineb otsene seos. Sellest tulenevalt piisab loetellu kandmiseks üldjuhul sellest, et isik tegutseb ettevõtjana Süürias.¹¹⁴ Ukraina terviklikkuse režiimis on seevastu loodud kaudsem seos: rõhk on Venemaa valitsusele olulisel majandussektoril ning selles tegutseva juhtiva ettevõtja majanduslikul mõjul.¹¹⁵

¹⁰⁹ T-1116/23, Khudaverdyan, p 57 ja selles viidatud kohtupraktika; T-364/22, Shulgin, p 99-100.

¹¹⁰ *Ibid*, p 39.

¹¹¹ EÜKo T-715/14, NK Rosneft and Others versus Council of the European Union, ECLI:EU:T:2018:544, p 157.

¹¹² T-607/22, Kozitsyn, p 81.

¹¹³ *Ibid*, p 68, 71.

¹¹⁴ T-5/17, Sharif, p 55-56; T-249/20, Sabra, p 130.

¹¹⁵ Finelli, F. lk 1513.

Kuigi Venemaa juhtivad ettevõtjad on sageli saavutanud oma majandusliku staatuse valitseva režiimi toel, mis on võimaldanud kasutada avalikke ressursse enda huvides¹¹⁶, ei ole esialgse kriteeriumi g kohaldamiseks vaja tõendada sihtsiku seost Venemaa valitsusega ega seost juhtiva ettevõtja staatuse ning režiimi toetamise või sellest saadava kasu vahel¹¹⁷. See leevendab mõnevõrra Nõukogu tõendamiskoormist. Selle olulisust käsitletakse lähemalt järgmistes lõikudes.

Venemaa ärieliiti kontrollitakse suures osas mitteametlike mehhanismide kaudu, mis põhinevad lojaalsussuhetel ja vaikivatel kokkulepetel, mistõttu ei kajastu seosed riigivõimuga alati formaalsetes allikates. Seda süvendab õiguslik ja informatiivne ebakindlus: reegleid sõnastatakse harva ning neid kohaldatakse valikuliselt, mis muudab ärieliidi haavatavaks ja soodustab mitteametlike ootuste järgimist.¹¹⁸ Samuti on piiratud ettevõtete kohta avaldatava teabe kättesaadavus ning sihtsikud võivad oma seoseid teadlikult varjata või ümber kujundada.¹¹⁹ Nende tegurite koosmõju raskendab oluliselt tõendite kogumist ning mõjutab otseselt Nõukogu tõendamiskoormist, arvestades ka tema käsutuses olevate ressursside võrreldes piiravate meetmete sihtmärgiks oleva ärieliidiga.

Eelnevast tulenevalt oleks selliste isikute ja kirjeldatud mitteametliku süsteemi vahelise seose tõendamine praktikas äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu. Seega võib olla põhjendatud lähtuda eeldusest, et Venemaa ärieliidi ja valitsuse vahel esineb tihe seos, ilma, et see oleks eraldi tõendamist vajav tingimus.

Eelkirjeldatud lähenemine on juriidiliselt asjakohane eelkõige tõendamiskoormise seisukohalt. Kui objektiivsetel põhjustel ei ole võimalik koguda otseseid tõendeid isiku ja poliitilise režiimi vahelise seose kohta, võib Nõukogu tugineda kaudsetele tõenditele ja üldistele hinnangutele majandussüsteemi toimimise kohta. Vastupidine lähenemine, mille kohaselt tuleks seos igal juhul täiel määral tõendada, muudaks sanktsioonide perioodilise läbivaatamise ülemäära

¹¹⁶ Otsus (ÜVJP) 2023/1094, preambuli p 4.

¹¹⁷ T-297/23, Timchenko, p 86 ja selles viidatud kohtupraktika; Otsuse 2014/145/ÜVJP artikli 2 lõike 1 punktid d ja f, milles on kehtestatud eraldi kriteeriumid Venemaa valitsuse ja selles otsustusõigust omavate isikute materiaalses toetamises ning nende tegevusest kasu saavate isikute suhtes.

¹¹⁸ Ledeneva, A. V. 2013. Social Research: An International Quarterly. Russia's Practical Norms and Informal Governance: The Origins of Endemic Corruption. – The Johns Hopkins University Press. Vol. 80, No. 4, Winter 2013, pp. 1135-1162. doi: [10.1353/sor.2013.0068](https://doi.org/10.1353/sor.2013.0068)

¹¹⁹ Polixis. (2023). Russian Government Further Expands the Non-Disclosure Regime for Issuers of Securities. – Polixis 07 July 2023. Külastatud 28.03.2026. <https://polixis.com/news-and-press-releases/russian-government-further-expands-the-non-disclosure-regime-for-issuers-of-securities/>; RFE/RL. (2023). Investigation Based On Leaked Emails Shows How Russian Oligarchs Are Avoiding Sanctions. – RFE/RL 20.06.2023. <https://www.rferl.org/a/russia-oligarchs-sanctions-avoiding-email-investigation/32467142.html>

keerukaks ning looks sihtisikutele stiimuli oma seoseid varjata või formaalselt ümber kujundada.

Sellest tulenevalt keskendub esialgne kriteerium g eeskätt sellele, kas isikut saab pidada juhtivaks ettevõtjaks ning kas ta tegutseb majandussektoris, mis on Venemaa valitsuse jaoks oluline tuluallikas. Juhtiva staatuse sisustamisel ei ole määrav üksnes isiku formaalne positsioon või enamusosalus konkreetses ettevõttes, vaid tema tegelik mõju nii ettevõtte juhtimisel kui ka majandussektoris laiemalt. See mõju hõlmab mh strateegilist otsustusõigust, kapitaliosalusi ja investeeringute ulatusest tulenevat mõjuvõrgustikku. Hindamine on juhtumipõhine ning tugineb kogu asjakohasele teabele, sh isiku varasematele ametikohtadele ja tegutsemise kestusele majandussektoris.

Majandussektori olulisust hinnatakse selle põhjal, millist tulu sektor tervikuna riigile toodab, sõltumata konkreetse ettevõtja individuaalsest panusest. Kohtupraktika kohaselt peetakse oluliseks eelkõige neid majandussektoreid, mis toetavad otseselt või kaudselt riigi sõjapidamise võimet. Kriteeriumi kohaldamiseks ei ole vaja tõendada isiku otsest seost Venemaa poliitilise režiimiga; piisab sellest, kui isikul on asjaomases sektoris märkimisväärne mõju.

Seega tähistab esialgne kriteerium g nihet ELi sanktsioonipraktikas, kus loetellu kandmise alus nihkub isiku poliitiliselt sidemelt tema majanduslikule positsioonile. Erinevalt Süüria sanktsioonirežiimist, kus eeldatakse otsest seost poliitilise režiimiga, tuletatakse Ukraina terviklikkuse režiimis see seos isiku majandusliku mõju kaudu. See lähenemine mõjutab otseselt nii Nõukogu tõendamiskoormist kui ka kohtuliku kontrolli ulatust, nihutades fookuse individuaalselt seoselt süsteemsele majanduslikule rollile.

2.3. Muudetud kriteerium g esimese ja kolmanda osa kohaldamine ettevõtjate suhtes

Järgnevalt analüüsitakse 5. juunil 2023 toimunud kriteeriumi g kohaldamisala laiendamist, et hinnata, kas see on toonud kaasa muutusi kriteeriumi tõlgendamises. Muudatuse järgne kriteeriumi g sõnastus on järgmine:

“Venemaal tegutsevad juhtivad ettevõtjad ja nende vahetud pereliikmed või muud füüsilised isikud, kes saavad nende tegevusest kasu, või ettevõtjad, juriidilised isikud, üksused või asutused, kes on seotud majandussektoritega, mis on oluline tuluallikas Krimmi annekteerimise ja Ukraina destabiliseerimise eest vastutava Venemaa Föderatsiooni valitsuse jaoks;

/.../

ning nendega seotud füüsilise ja juriidilised isikud, üksused ja asutused.“¹²⁰

Muudetud kriteeriumi g nii esimene kui ka kolmas osa puudutavad ettevõtjatega seotud asjaolusid ning neid käsitletakse käesolevas punktis koos. Esimene osa hõlmab Venemaal tegutsevaid juhtivaid ettevõtjaid, kolmas osa aga ettevõtjaid, kes tegutsevad majandussektorites, mis on Venemaa valitsuse jaoks oluliseks tuluaallikaks.

Kriteeriumi g muutmise tingis jätkuvalt halvenev olukord Ukrainas, mis ajendas Nõukogu piiravaid meetmeid tugevdama. Muudatusega laiendati kriteeriumi kohaldamisala, hõlmates laiemat ringi ettevõtjaid.¹²¹ Ka kohtumenetluste seisukohalt on sellel muudatusel praktiline tähendus. Kui varasema kriteeriumi puhul oli võimalik vaidlustada loetellu kandmist väitega, et sektor ei olnud piisavalt tulus ega strateegiliselt oluline, siis pärast muudatust on sellise vastuväite kaal vähenenud. Uus sõnastus ei sea enam määravaks konkreetse sektori kitsast tulukust, vaid lähtub laiemast arusaamast Venemaa majanduse toimimisest sõja tingimustes. Seetõttu keskendub kohtulik kontroll senisest vähem küsimusele, kas konkreetne sektor vastab kitsastele tunnustele, ning rohkem isiku majandusliku rolli hindamisele.¹²²

Muudetud kriteeriumi g esimene osa jätab juhtiva ettevõtja määratluse sisuliselt samaks. Mõiste „juhtiv“ viitab jätkuvalt isiku tähtsusele, mistõttu hinnatakse tema staatust endiselt kutsealase positsiooni, majandustegevuse ulatuse, kapitaliosaluse ning ülesannete põhjal ühes või mitmes ettevõtjas.¹²³ Esimese osa laienduse eesmärk on hõlmata isikute ringi, kelle suhtes piiravaid meetmeid kohaldatakse, hõlmates kõiki Venemaal tegutsevaid juhtivaid ettevõtjaid, sõltumata sektorist, milles nad tegutsevad.¹²⁴

Seega eeldab isiku loetellu kandmine muudetud kriteeriumi g esimese osa alusel kahte kumulatiivset tingimust: esiteks peab asjaomane isik kvalifitseeruma juhtivaks ettevõtjaks ning teiseks peab ta tegutsema Venemaal.¹²⁵

¹²⁰ Otsus (ÜVJP) 2023/1094.

¹²¹ *Ibid*, otsuse põhjenduspunkt 4.

¹²² T-607/22, Kozitsyn, p 80-81; T-193/22, OT, p 143. Kohtu selgitused isiku positsiooni kohta.

¹²³ *Ibid*; T-1114/23, Melnichenko, p 73-74 ja neis viidatud kohtupraktika. C-696/23 P, Pumpyanskiy, Khudaverdyan, Rashnikov, Mazepin, Khan, p 176, 178.

¹²⁴ *Ibid*.

¹²⁵ *Ibid*, p 75 ja selles viidatud kohtupraktika.

Kokkuvõttes võttis muudetud kriteeriumi g esimene osa üle esialgse kriteeriumi sisu, mistõttu tuleb seda tõlgendada samamoodi nagu enne kriteeriumi laiendamist. Kohtu hinnangul on muudetud kriteerium g piisavalt selge ja ettenähtav ning vastab seega õiguskindluse nõuetele, kuigi selle sõnastus annab Nõukogule laia kaalutlusõiguse.¹²⁶

Muudetud kriteeriumi g kolmanda osa, mis käsitleb Venemaal tegutsevaid ettevõtjaid majandussektorites, mis on Venemaa valitsuse jaoks oluliseks tuluallikaks, kohaldamisala on muudatuse järgselt laiem. Nimelt ei hõlma see enam üksnes „juhtivaid“ ettevõtjaid.¹²⁷ Samas ei kaasata mõistega „ettevõtja“ valimatult kõiki majandustegevusega tegelevaid isikuid, vaid eeldab, et nende panus asjaomases majandussektoris on kvantitatiivselt või kvalitatiivselt märkimisväärne.¹²⁸ Seega peab Nõukogu tõendama isiku seotust sellise sektoriga ning seda, et tema roll ei ole tähtsusetu.¹²⁹

Hindamine toimub kohtupraktika põhjal kaheastmeliselt. Esiteks tuleb kindlaks teha, kas asjaomane majandussektor kujutab endast Venemaa valitsuse jaoks olulist tuluallikat. Ehkki mõistet „oluline“ ei ole õigusaktides täpsustatud, tähendab see, et tegemist peab olema tuluallikaga, mille tähtsus ei ole marginaalne¹³⁰, ning mida võib hinnata ka absoluutväärtuses sõltumata selle osakaalust riigi kogutulust.¹³¹ Seejuures hõlmab tulu kõiki rahalisi vahendeid, mida sektor riigile annab, kusjuures määrav on sektori panus tervikuna, kuna sellised sektorid suurendavad riigi võimekust pidada Ukraina-vastast agressioonisõda.¹³²

Teiseks hinnatakse isiku tasandil, kas tema panus selles sektoris on piisavalt oluline. Arvesse võetakse tema positsiooni, ülesandeid, osalusi ning muid huve sektoris tegutsevates struktuurides. Samuti võib teatud juhtudel üksiku ettevõtte majanduslik tähtsus anda asjakohase viite kogu sektori olulisuse hindamisel¹³³. Selliste ettevõtjate sihikule võtmine on põhjendatud, kuna nende tegevus ja roll vastavates sektorites aitab kaasa sektori toimimisele ning seeläbi riigi tuluallikate säilitamisele.¹³⁴

¹²⁶ T-607/22, Kozitsyn, p 81. T-193/22, OT, p 45.

¹²⁷ T-1116/23, Khudaverdyan, p 56.

¹²⁸ *Ibid*; T-607/22, Kozitsyn p 83.

¹²⁹ T-607/22, Kozitsyn, p 84-85.

¹³⁰ T-1116/23, Khudaverdyan, p 57 ja selles viidatud kohtupraktika.

¹³¹ C-696/23 P, Pumpyanskiy, Khudaverdyan, Rashnikov, Mazepin, Khan, p 137-138.

¹³² T-1116/23, Khudaverdyan, p 58 ja selles viidatud kohtupraktika. C-696/23 P, Pumpyanskiy, Khudaverdyan, Rashnikov, Mazepin, Khan, p 123-124.

¹³³ C-696/23 P, Pumpyanskiy, Khudaverdyan, Rashnikov, Mazepin, Khan, p 175-176.

¹³⁴ T-1116/23, Khudaverdyan, p 59.

Seda lähenemist illustreerib Pumpyanskiy kohtuasi¹³⁵, kus Nõukogu tugines tema rollidele mitmes organisatsioonis, sh Venemaa Töösturite ja Ettevõtjate Liidus, Venemaa Föderatsiooni Kaubandus-Tööstuskojas ning Sverdlovski Töösturite ja Ettevõtjate Liidus. Kohus leidis, et pelgalt osalemine organisatsioonides, mis ei tegele otseselt majandustegevusega või mille mõju on piiratud regionaalse tasandiga, ei ole piisav alus isiku käsitamiseks ettevõtjana muudetud kriteeriumi g tähenduses¹³⁶, kuna see ei tõenda isiku majanduslikku mõju ega tema rolli asjaomases sektoris.¹³⁷ Kuigi regionaalne kontekst võib viidata laiemale majanduslikule tähtsusele, näiteks sõjatööstusega seotud ettevõtete paiknemine piirkonnas, ei ole see iseenesest piisav tõend isiku enda majandusliku mõju kohta.

Kui kriteeriumi g esimene osa võimaldab jätkuvalt kanda loetellu Venemaal tegutsevaid juhtivaid ettevõtjaid nende staatuse alusel, siis kolmas osa laiendab kohaldamisala ka sellistele ettevõtjatele, kes ei pruugi olla „juhtivad“ kitsas tähenduses, kuid kelle tegevus sektoris on märkimisväärne. Kohtupraktika kohaselt ei nõua kriteerium g otsese seose tõendamist isiku ja Venemaa valitsuse vahel, vaid see seos tuletatakse isiku majandusliku positsiooni kaudu sektoris, mis on riigi jaoks oluline tuluallikas. Seega on tegemist funktsionaalse, mitte institutsionaalse seosega, st seos põhineb isiku rollil majanduses, mitte formaalsel kuuluvusel või otsesel suhtel riigivõimuga.

Kokkuvõttes seisneb peamine erinevus esialgse ja muudetud kriteeriumi vahel selles, et varasema regulatsiooni alusel keskendus vaidlus eeskätt sektori olulisusele, samas kui muudetud kriteerium nihutab hindamise fookuse isiku majanduslikule positsioonile laiemalt. Seda lähenemist kinnitas Üldkohus 26. märtsi 2026 otsuses viie juhtiva ettevõtja liidetud asjades, rõhutades, et „juhtiv“ staatus põhineb eelkõige isiku mõjuvõimul ja sidemetel konkreetses sektoris, mitte sellel, millist mõju ta võib avaldada Venemaa valitsusele või poliitilises kontekstis laiemalt.¹³⁸

Nõukogu eesmärk oli suurendada piiravate meetmete tõhusust ajal, mil Venemaa majandus toimib üha enam sõja teenistuses ning majandussektorite vaheline piir hägustub. See kajastub ka kohtupraktikas, kus on rõhutatud, et agressioonisõja tingimustes võib kogu majandus omandada sõjamajanduse tunnused.¹³⁹ Samuti on sellises olukorras põhjendatud suunata

¹³⁵ T-541/24, Pumpyanskiy

¹³⁶ *Ibid*, p 104-105.

¹³⁷ *Ibid*, p 106.

¹³⁸ C-696/23 P, Pumpyanskiy, Khudaverdyan, Rashnikov, Mazepin, Khan, p 175, 178.

¹³⁹ *Ibid*, p 123-124.

sanktsioonid eelkõige sektoritele, mis on riigi jaoks peamised tuluallikad, kuna see on otseses ja objektiivses seoses eesmärgiga suurendada Venemaa tegevuse kulusid ja avaldada sellele survet¹⁴⁰.

Samas ei võta kohus neid hinnanguid automaatselt omaks, vaid kontrollib isiku majandusliku rolli tegelikku ulatust ja selle piisavat tõendatust. Seda ilmestab ka eelnevalt käsitletud Dmitry Pumpyanskiy kohtuasi. Seega täpsustab kohus kriteeriumi kohaldamise piire, välistades olukorrad, kus isiku majanduslik roll ei ole piisavalt tõendatud.¹⁴¹

Sellest tulenevalt ei ole kriteeriumi g muudatus kaasa toonud juhtiva ettevõtja mõiste sisulist ümberkujundamist, vaid pigem selle kohaldamisala laienemise ja hindamise fookuse nihkumise. Kui esialgse kriteeriumi g puhul oli keskne küsimus konkreetse majandussektori olulisus, siis muudetud kriteeriumi g kohaldamisel on määravamaks saanud isiku tegelik majanduslik mõju ja positsioon. See on kooskõlas kriteeriumi g eesmärgiga avaldada survet Venemaa majandusele selle jaoks olulistest sektorites tegutsevate isikute kaudu.

2.4. Muudetud kriteeriumi g teise osa kohaldamine pereliikmete suhtes

Eelmises punktis käsitleti kriteeriumi g ettevõtjatega seotud osi. Käesolevas punktis keskendutakse kriteeriumi kohaldamisele juhtivate ettevõtjatega seotud isikute suhtes. Kuigi kriteerium puudutab eeskätt juhtivaid ettevõtjaid ja isikuid, kes tegutsevad Venemaa majandussektorites, mis toodavad riigile olulist tulu, ei piirdu selle kohaldamisala üksnes nendega, vaid hõlmab ka nendega seotud isikuid ja kasusaajaid. Seeläbi laieneb kriteeriumi kohaldamisala ka isikutele, kelle seos avaldub kaudselt majanduslike suhete kaudu ning võib toetada Venemaa tegevuse rahastamist.

Kriteeriumi g muutmisega 5. juunil 2023 lisati võimalus kanda loetellu juhtivate ettevõtjate vahetud pereliikmed ning muud seotud isikud. Muudatuse tulemusel oli regulatsiooni sõnastus järgmine:

“Venemaal tegutsevad juhtivad ettevõtjad ja nende *vahetud pereliikmed või muud füüsilised isikud, kes saavad nende tegevusest kasu*, või ettevõtjad, juriidilised isikud, üksused või asutused, kes on seotud majandussektoritega, mis on oluline tuluallikas

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ EÜKo T-291/22, Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:499, p 63.

Krimmi annekteerimise ja Ukraina destabiliseerimise eest vastutava Venemaa Föderatsiooni valitsuse jaoks;

/.../

ning nendega seotud füüsilised ja juriidilised isikud, üksused ja asutused.“¹⁴²

Muudatuse eesmärk oli suurendada survet Venemaa valitsusele ning takistada piiravatest meetmetest kõrvalehoidmist. Nõukogu otsuse selgituspunktides viidatakse praktikale, mille kohaselt sihtisikud paigutavad oma vara ja majandusressursse ümber lähiringi kuuluvatele isikutele¹⁴³, et vältida sanktsioonide kohaldamist ning säilitada varade üle tegelik kontroll. Seetõttu peetakse põhjendatuks ka selliste isikute loetellu kandmist, kes saavad juhtivate ettevõtjate tegevusest kasu, et vähendada piiravatest meetmetest kõrvalehoidmise riski ja suurendada meetmete tõhusust.¹⁴⁴

ELi individuaalsete piiravate meetmete kontekstis tähendab kõrvalehoidmine teadlikku ja tahtlikku tegevust, mille eesmärk või tagajärg on kehtestatud meetmetest kõrvale hoidmine.¹⁴⁵ Praktikast avaldub see sageli varade ja majandusressursside ümberpaigutamises sihtisiku lähiringi kuuluvatele isikutele, sh pereliikmetele või muudele usaldusväärsetele isikutele. Samuti kasutatakse keerukaid omandi- ja juhtimisstruktuure, osaluste ümberkorraldamist ja offshore-jurisdiktsioone. Levinud on ka tegelike kasusaajate andmete muutmine või varjamine avalikes registrites vahetult enne või pärast piiravate meetmete kehtestamist, sh nende asendamine nominaaldirektorite¹⁴⁶ või muude variisikute või -üksustega.

Selliste tegevuste eesmärk on näiliselt katkestada seos sihtisiku ja külmutatud varade vahel, säilitades samal ajal tegeliku kontrolli ja ligipääsu varadele.¹⁴⁷ Sellest tulenevalt tõusetub küsimus, millistel alustel on õiguspärane hõlmata piiravate meetmetega ka sihtisikutega seotud isikuid, sh pereliikmeid, mida on käsitletud ka kohtupraktikas.

¹⁴² Otsus (ÜVJP) 2023/1094.

¹⁴³ Otsus (ÜVJP) 2023/1094 põhjenduspunkt 5.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Määrus 269/2014 artikkel 9. Vastavasisuline säte on olemas kõikides ELi piiravaid meetmeid kehtestavate õigusaktides.

¹⁴⁶ Isik, kes formaalselt esindab äriühingut ilma tegeliku kontrollita.

¹⁴⁷ US Treasury Financial Crimes Enforcement Network. 2022. FinCEN Advises Increased Vigilance for Potential Russian Sanctions Evasion Attempts. – FinCEN, March 7, 2022. <https://www.fincen.gov/system/files/2022-03/FinCEN%20Alert%20Russian%20Sanctions%20Evasion%20FINAL%20508.pdf>

Kirjandusest ja kohtupraktikast nähtuvalt ei ole pereliikmete loetellu kandmine sanktsioonidest kõrvalehoidmise vältimiseks piiratud üksnes Ukraina terviklikkuse režiimiga. Myanmar/Birma vastu suunatud piiravate meetmete kontekstis vaidlustas enda loetellu kandmise Tay Za, kes oli poliitiliselt mõjuka ettevõtja poeg¹⁴⁸. Kuigi Üldkohus ei pidanud tema loetellu kandmist problemaatiliseks, jõudis Euroopa Kohus vastupidisele järeldusele, leides, et määruse sõnastus ei võimalda järeldada, et pelgalt perekondlik side on piisav alus sihtsiku pereliikme loetellu kandmiseks.¹⁴⁹ Samas ei keskendunud Euroopa Kohus meetmete poliitilisele põhjendatusele ega määratlenud täpsemat tõendamisstandardit, märkides üksnes, et loetellu kandmine peab põhinema piisavalt kindlal faktilisel alusel.¹⁵⁰

Samas on ELi Kohus teatud olukordades perekondliku seose eeldamist aktsepteerinud, eriti autoritaarsete režiimide juhtide või nende lähiringi, sh juhtivate ettevõtjate kontekstis.¹⁵¹ Näiteks Süüria sanktsioonirežiimi kontekstis leidis kohus, et sealse valitsusrežiimi ja juhtivate ettevõtjate pereliikmete puhul võib olla põhjendatud eeldada tihedat seost režiimiga. Selline lähenemine oli võimalik eelkõige seetõttu, et vastav õigusnorm nägi selgesõnaliselt ette „Süürias tegutsevate juhtivate ettevõtjate“ ja „Assadi või Makhloufi perekonna liikmete“ ning „nendega seotud isikute“ loetellu kandmise võimaluse.¹⁵² Sellises sanktsioonirežiimis oli perekondlik seotus seega piisav alus isik loetellu kanda, erinevalt olukorrast, kus õigusakt selgesõnalist nimelist viidet ei sisalda.

Sellest tulenevalt ei ole ELi lähenemine sihtsikute pereliikmete suhtes piiravate meetmete kohaldamisel olnud ühtne. Samas tuleneb kohtupraktikast, et „seotuse“ kriteerium on kohaldatav iga isiku või üksuse suhtes, kellel on seos kõnealusele valitsusele tuge pakkuva sihtsikuga, eeldusel, et esineb märkimisväärne oht, et seda seost võidakse ära kasutada piiravatest meetmetest kõrvale hoidmiseks¹⁵³.

¹⁴⁸ EÜKo T-181/08, Pye Phyo Tay Za versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2010:209; EKo C-376/10 P, Pye Phyo Tay Za versus Euroopa Liidu Nõukogu ECLI:EU:C:2012:138. Üldkohus ei leidnud, et Tay Za loetellu lisamine oli olnud sobimatu, kuivõrd juhtiva ettevõtja pereliikmeks olemisel on teatavad eelised ning ta saab kasu oma isa suhetest Myanmar valitsusrežiimiga.

¹⁴⁹ Butler, G. 2023. Of Rulers, Relatives, and Businesspersons: The Imposition of Sanctions on Family Members. – Legal Issues of Economic Integration Volume 50, Issue 4 (2023), pp. 367 – 390. <https://doi.org/10.54648/leie2023024>, lk 379.

¹⁵⁰ *Ibid.* T-181/08, Tay Za, p 95-96; C-376/10 P, Tay Za, p 39 .

¹⁵¹ C-376/10 P, Tay Za, p 66.

¹⁵² Otsus (ÜVJP) 2015/1836. Otsuse põhjenduspunkt 7 ja artikkel 1 (1) p 6 ja p 4, millega asendati otsuse 2013/255/ÜVIP artikkel 28 ning muudatusega lisati artikli 28 teise lõikesse punkt b „Assadi või Makhloufi perekonna liikmed“.

¹⁵³ T-272/22, Pumpyanskaya, p 118.

Ukraina terviklikkuse režiimi kontekstis võimaldab olemasolev, kuigi veel piiratud kohtupraktika täpsustada, kuidas hinnatakse juhtivate ettevõtjate pereliikmete ja muude seotud isikute seost sihtisikuga ning sihtisiku tegevusest saadava kasu olemasolu. Kohtupraktikast nähtub, et muudetud kriteeriumi g teine osa nõuab kahe tingimuse täitmist: isik peab olema Venemaal tegutseva juhtiva ettevõtja vahetu pereliige või temaga seotud isik ning ta peab saama selle ettevõtja tegevusest kasu¹⁵⁴.

Ühes esimestest lahenditest 2023. aastal kinnitas Üldkohus, et isiku loetellu kandmine üksnes perekondliku suhte alusel on vastuolus Euroopa Kohtu praktikaga.¹⁵⁵ Samas märkis kohus, et kuigi mõistet „seotud isik“ kasutatakse ELi piiravaid meetmeid kehtestavates õigusaktides sageli, ei ole „seotuse“ kriteerium ise täpselt määratletud, mistõttu sõltub selle sisu konkreetse juhtumi asjaoludest.¹⁵⁶

Kohtupraktika kohaselt võib „seotus“ väljenduda lisaks perekondlikule sidemele ka ühistes majanduslikes huvides, kapitali- või varasuhetes või nende kombinatsioonis.¹⁵⁷ Näiteks võib selline seotus ilmned, kui sihtisik annab pereliikmele üle oma osaluse sanktsioonialuses ettevõttes.¹⁵⁸ Samuti võib seotus avalduda kinnisvara või muu vara ühises omamises või kasutamises, kuid selline seos peab siiski põhinema konkreetsetel ja piisavalt tõendatud asjaoludel.¹⁵⁹

Samas tuleb „seotuse“ mõistet tõlgendada laiemalt, kui ühise majandussuhte olemasolu. Selline seos ei teki ilmtingimata üksnes majandustegevuse kaudu¹⁶⁰. See võib hõlmata ka isikuid, kellel on lisaks perekondlikule suhtele muu faktiline seos sihtisikuga, näiteks kui nad on saanud temalt rahalist toetust või muud kasu. Seejuures peab kõnealune pereliige olema teadlik saadud kasu päritolust.¹⁶¹ Seega määrab „seotuse“ mõiste objektiivselt piiratud isikute ringi, kelleks on sihtisik ja temaga seotud pereliige, ilma, et oleks vajalik, et nende ühine huvi oleks otseselt seotud nende asjaoludega, mis õigustasid sihtisiku loetellu kandmist.

¹⁵⁴ T-1113/23, Melnichenko, p 57.

¹⁵⁵ T-212/22, Prigozhina, p 95 ja selles viidatud kohtupraktika.

¹⁵⁶ *Ibid*, p 93.

¹⁵⁷ T-497/22, Mordashova, p 91 ja 96.

¹⁵⁸ *Ibid*, p 99

¹⁵⁹ T-744/22, Tokareva, p 92.

¹⁶⁰ T-212/22, Prigozhina p 93 ja selles viidatud kohtupraktika.

¹⁶¹ T-361/22, Timchenko, p 74-76 ning neis viidatud kohtupraktika.

Lisaks „seotuse“ mõistele eristatakse kohtupraktikas muudetud kriteeriumi g tõlgendamisel ka „kasu“ mõistet, kusjuures need kaks mõistet on selgelt teineteisest eristatud. Kui „seotus“ määratleb isikutevahelise sideme, siis kasu viitab selle seose tegelikule mõjule isiku olukorras. Mõistet „kasu“ tuleb tõlgendada teleoloogiliselt, arvestades Ukraina terviklikkuse režiimi eesmäärke, milleks on suurendada Venemaale avaldatavat survet, tõsta Ukraina destabiliseerimise kulusid ning vältida kehtestatud meetmetest kõrvalehoidmist.¹⁶² Seega ei ole tegemist eraõigusliku ega majandusliku mõistega, vaid sanktsioonide kontekstis laia funktsionaalse kategooriaga.

Kasu muudetud kriteeriumi g teise osa tähenduses võib olla mis tahes liiki kasu, mis ei ole põhjendamatu ning on kvantitatiivselt või kvalitatiivselt mittetähtsusetu. Kohtu antud mitteammendava loetelu kohaselt võib kasu olla rahaline või mitterahaline, hõlmates mh rahaliste vahendite või majandusressursside ülekandmist või andmist, annetamist, tehingutes või otsustusprotsessides osalemist või neisse sekkumist, riigihangete saamise soodustamist, ametisse nimetamist või edutamist ning muid eeliseid, mis parandavad isiku majanduslikku või sotsiaalset positsiooni.¹⁶³ Näiteks sai Aleksandra Melnichenkost 8. märtsil 2022, päev enne tema abikaasa Andrey Melnichenko¹⁶⁴ loetellu kandmist, usaldusfondi kasusaaja, mis haldab kaudselt kahe märkimisväärse väärtusega enamusosalusi tööstusettevõtetes.¹⁶⁵ Nende osaluste olemust ja suurust arvestades järeldas kohus, et ta sai oma abikaasa tegevusest kasu ning see kasu oli mittetähtsusetu.¹⁶⁶ Samas rõhutas kohus ka, et usaldusfondide ja teiste vaheettevõtete kasutamine varade haldamiseks ei kõrvalda isikuid ühendavat ja varasid hõlmavat ühist huvi.¹⁶⁷

See näide illustreerib, et kasu võib olla mittetähtsusetu nii kvantitatiivselt kui kvalitatiivselt. Kvantitatiivne tähendus avaldub eeskätt saadud vara või õiguste majanduslikus väärtuses, samas kui kvalitatiivne tähendus võib seisneda isiku majandusliku või sotsiaalse positsiooni olulises muutumises, näiteks kontrolli või mõjuvõimu omandamises. Käesoleval juhul esinesid mõlemad aspektid, kuna usaldusfondi kaudu omandatud osalused olid märkimisväärse väärtusega ning andsid isikule ka olulise majandusliku positsiooni.

¹⁶² T-744/22, Tokareva p 141.

¹⁶³ *Ibid*, p 142.

¹⁶⁴ Melnichenko tegutseb energeetika- ja väetisesektoris. Eriti tuntud rolli eest söetootjana ettevõtte Siberian Coal Energy Company AO (SUEK) kaudu ning väetisesektoris EuroChem Group AG kaudu. Melnichenko on mõlema asutaja ja omanik.

¹⁶⁵ T-1113/23, Melnichenko, p 88. SUEK on Venemaal asuv võtmetähtsusega söe- ja energiaettevõtte. EuroChem Group AG on väetisetootja, mille peakorter asub Šveitsis, kuid mille peamised tootmisvarad asuvad Venemaal. Enamusosaluste väärtus ulatub üle mitme miljardi euro.

¹⁶⁶ *Ibid*, p 89

¹⁶⁷ *Ibid*, p 91. Täpsemalt, vt otsuse punkte 90-94.

Kohtupraktika põhjal saab muudetud kriteeriumi g kohaldamise tingimused süstematiseerida neljaks põhielemendiks, mis tuleb loetellu kandmise õiguspärasuse hindamisel tuvastada. Seejuures ei piisa pelgalt formaalse seose olemasolust, vaid vajalik on faktiliselt tuvastatav seos ja selle kaudu saadud mittetähtsusetu kasu. Mõlemad peavad olema faktiliselt tõendatud ning avalduma isiku majanduslikus või sotsiaalses olukorras.

Seejuures tuleb eristada juhtiva ettevõtja staatuse tuvastamist ning seotud isikute puhul nõutavat täiendavat seose ja kasu hindamist:

- i. sihtisiku majanduslik positsioon ja roll;
- ii. sihtisiku tegevuse seos majandussektoriga, mis on riigile oluline tuluallikas, arvestades sektori majanduslikku kaalu ja panust riigi tulubaasi;
- iii. seotud isiku faktiline seos sihtisikuga;
- iv. mittetähtsusetu kasu olemasolu.

Arvestades sanktsioonidest kõrvalehoidmise eesmärki, võib muudetud kriteeriumi g teise osa kohaldamisalasse kuuluda ka kasu, mis tuleneb selle kriteeriumi kohaldamisalasse kuuluvate ettevõtjate tegevusest või nende kontrolli all olevatest varadest olukorras, mis võib viia nende suhtes kehtestatud sanktsioonidest kõrvalehoidmiseni.¹⁶⁸ Seega hõlmab kasu nii otseseid kui kaudseid eeliseid, kuid ei tohi taanduda lihtsalt ühiste huvidele või abstraktsele seosele, vastasel juhul kaotaks kriteeriumi g teine osa iseseisva tähenduse.

Muudetud kriteeriumi g sõnastusest ei tulene kasu ajalist piirangut, mis tähendab, et kasu ei pea olema antud samal ajal, kui isik loetellu kantakse, vaid see võib pärineda ka varasemast ajast. Kitsas ajaline piirang oleks vastuolus sanktsioonide eesmärgiga, näiteks vara eelneva ümberpaigutamise kontekstis. Samas peab kasu või selle tagajärjed püsima loetellu kandmise ajal, kuna kohus hindab, kas see mõjutab isiku olukorda vaidlustatud akti vastuvõtmise hetkel.¹⁶⁹

Ukraina terviklikkuse režiim kehtestati vastusena tegevusele, mis kahjustab ja ohustab Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust. Kriteerium g on suunatud eeskätt isikutele, kes tegutsevad Venemaa majandussektorites, mis toodavad riigile olulist tulu, ning isikutele, kes saavad nende tegevusest kasu. Kuigi Nõukogul on sihtisikute määratlemisel lai

¹⁶⁸ *Ibid*, p 143.

¹⁶⁹ *Ibid*, p 144-145.

kaalutlusruum, peab ta iga isiku loetellu kandmist põhjendama konkreetsete ja individuaalsete asjaoludega.¹⁷⁰

Kohtupraktikast ilmneb seega teatav pingeväli sanktsioonirežiimi tõhususe ja individuaalse vastutuse põhimõtte vahel. Ühelt poolt tunnustab kohus, et sanktsioonidest kõrvalehoidmise vältimiseks võib olla vajalik hõlmata ka sihtisiku lähiringi kuuluvaid isikuid, arvestades praktikat, kus majandusressursse paigutatakse ümber pereliikmete kaudu. Samuti esineb juhtudel, kus isikud on seotud Venemaa valitsusele olulist tulu pakkuvates sektorites tegutsevate ettevõtjatega, märkimisväärne oht, et sihtisik võib mõjutada seotud isikute tegevust viisil, mis vähendab talle suunatud meetmete mõju¹⁷¹.

Teiselt poolt rõhutab kohus, et sellised meetmed peavad olema proportsionaalsed ning põhinema konkreetsetel faktilistel asjaoludel, mitte üksnes oletustel või abstraktsetel seostel. Näiteks selgitas kohus Prigozhina asjas, et „seotus“ on määratlemata mõiste, mis tuleb sisustada konkreetse juhtumi asjaolude põhjal. Kuigi see võib hõlmata füüsiliste ja juriidiliste isikute ühiseid huve, ei saa see põhineda pelgalt perekondlikul suhtel, kuid ei eelda samas tingimata ka ühise majandustegevuse olemasolu.¹⁷²

Kohtupraktika kinnitab, et pereliikmete loetellu kandmine eeldab enam kui formaalse seose tuvastamist. Prigozhina kanti loetellu perekondliku seose ja majanduslike sidemete alusel. Ta on Wagneri grupi juhi Yevgeny Prigozhini¹⁷³ ema ning ta omas osalust poja asutatud äriühingutes, mis olid seotud Venemaa kaitseministeeriumi ja Wagneri rühmitusega. Kuigi need seosed olid tuvastatud, ei leidnud tõendamist Prigozhina seos nende äriühingutega vaidlustatud õigusakti vastuvõtmise ajal. Kuna kohus saab arvesse võtta üksnes neid asjaolusid, mis eksisteerisid õigusakti vastuvõtmise hetkel ja millele Nõukogu sel kuupäeval tugines, tühistati tema loetellu kandmine.¹⁷⁴

Sarnasele järeldusele jõudis kohus Tokareva asjas, kus loetellu kandmine põhines perekondlikul seosel ning väitel, et ta sai kasu oma isa positsioonist Venemaa gaasi- ja naftaettevõtte Transnefti tegevjuhina.¹⁷⁵ Nõukogu väitel rajas Tokareva ulatusliku kinnisvaraportfelli oma isa

¹⁷⁰ T-272/22, Pumpyanskaya, p 28-29.

¹⁷¹ Ibid, p 118 ja selles viidatud kohtupraktika.

¹⁷² T-212/22, Prigozhina, p 93 ja 103 ning selles viidatud kohtupraktika.

¹⁷³ Avalike allikate andmetel hukkus hr Prigozhin 23.08.2023 lennuõnnetuses.

¹⁷⁴ T-212/22, Prigozhina, p 80 ja selle viidatud kohtupraktika.

¹⁷⁵ T-744/22, Tokareva, p 8.

positsiooni abil. Selle väite põhjendamiseks pidi Nõukogu tõendama, et Tokareva isa aitas kaasa tema kinnisvara kasvule pärast Krimmi annekteerimist 2014. aastal. Kuna Nõukogul ei õnnestunud esitada ajakohaseid tõendeid ega tõendada kasu saamist Ukraina terviklikkuse režiimi kehtivuse ajal ning seeläbi kinnisvara seost Tokareva isaga, tühistas kohus vaidlustatud õigusaktid.¹⁷⁶

Nende kohtuasjade võrdlusest nähtub, et kohus ei eita pereliikmete hõlmamise vajadust sanktsioonirežiimi tõhususe tagamiseks, kuid seab sellele selged tõendamis- ja ajalisuse nõuded. Nõukogu peab tõendama mitte üksnes seose olemasolu, vaid ka selle konkreetset avaldumist isiku majanduslikus olukorras ning selle esinemist vaidlustatud akti vastuvõtmise ajal. Ehkki muudetud kriteeriumi g teise osa eesmärk on takistada sanktsioonidest kõrvalehoidmist kaudsete seoste kaudu, ei ole loetellu kandmine õigustatud ilma konkreetsete, ajaliselt asjakohaste ja individuaalset seost kinnitavate tõenditeta, kuna vastasel juhul muutuks individuaalse vastutuse põhimõte sisutühjaks.

Seejuures ei ole ettevõtjate puhul määrav otsese poliitilise seose tõendamine Venemaa valitsusega, vaid isiku majanduslik positsioon, tegelik mõju ettevõtluses ning sektori olulisus riigi tulubaasi ja majandusliku võimekuse seisukohalt. Pereliikmete ja muude seotud isikute puhul ei piisa seevastu perekondlikust sidemest, vaid vajalikud on konkreetsed asjaolud, mis viitavad tegelikule seosele ja mittetähtsusetu kasu olemasolule. Seega peab Nõukogu igal üksikjuhul tuginema piisavalt konkreetsete, täpsete ja ühtelangevate tõendite kogumile, mis kinnitab nii faktilise seose kui ka kasu olemasolu vaidlustatud akti vastuvõtmise ajal ning selle püsimist ka hilisemal läbivaatamisel.

Sellest tulenevalt tõusetub kriteeriumi g rakendamisel rida õiguslikke probleeme, eelkõige seoses õiguskindluse, tõendamisstandardi, individuaalse hindamise ja proportsionaalsusega¹⁷⁷. Kõiki neid küsimusi ei ole käesoleva magistr töö piiratud mahtu arvestades võimalik ammendavalt käsitleda. Käesoleva töö keskseks küsimuseks on seejuures tõendamine, kuna just sellest sõltub, kas Nõukogu suudab loetellu kandmist piisavalt põhjendada ning kas kohus peab seda õiguspäraseks.

¹⁷⁶ *Ibid*, p 156. T-693/25, Tokareva, p 39-42. Kohus kinnitas enda varasemat seisukohta.

¹⁷⁷ Kleptotrace. 2024. Report on the limitations of the current EU restrictive measures (sanctions) regimes. – 27.06.2024 – Luxembourg. <https://www.uni.lu/wp-content/uploads/sites/3/2024/11/Report-on-Limitations-of-EU-Restrictive-Measures-Final.pdf>, osa 4.2.

Kriteeriumi g kohaldamise õiguspärasus ei sõltu üksnes tuvastatud asjaoludest, vaid ka sellest, millistele tõenditele ja allikatele Nõukogu nende tuvastamisel tugineb. Eriti teravalt tõusetub see küsimus juhul, kus tõendite kogumine on objektiivselt raskendatud ning praktikas tuginetakse ulatuslikult avalikele andmetele.

3. Tõendite piisavus ja hindamine kriteeriumi g kohaldamisel ELi sanktsiooniasjades: avalike andmete roll ja piirangud

3.1. Nõuded tõenditele ja nende hindamine kriteeriumi g kohaldamisel

ELi sanktsiooniasjades kohaldatakse üldjoontes samu tõendamisreegleid, mis kehtivad liidu kohtumenetlustes laiemalt, kuid piiravate meetmete kontekstis tuleb arvestada valdkonna eripäradega, mis mõjutavad nii tõendite kättesaadavust kui ka nende hindamist. Need eripärad omandavad keskse tähtsuse eelkõige kriteeriumi g kohaldamisel, kus loetellu kandmine põhineb sageli kaudsetel seostel ja majanduslikul positsioonil. Nagu on rõhutanud Filpo, seisneb selliste vaidluste keskne küsimus sageli selles, kellel lasub tõendamiskoormis ning millal saab asjaolu lugeda piisavalt tõendatuks.¹⁷⁸

Sellest tulenevalt keskendutakse käesolevas osas tõendamispraktika selgitamisel eelkõige juhtivatele ettevõtjatele, kes moodustavad kriteeriumi g peamise sihtrühma. Kriteeriumi g kohaldamine eeldab piisavalt konkreetse faktilise aluse olemasolu, mis põhineb nõuetele vastavatel tõenditel. Nõukogul lasub kohustus jälgida sihtrühma kuuluvate isikute isiklikus ja ametialases olukorras, käitumises ja staatuses toimuvaid muudatusi ning hinnata, kas piiravate meetmetega hõlmatud riigi poliitiline kontekst on muutunud.¹⁷⁹ Samal ajal on sihtisikutel õigus esitada tõendeid oma staatuse muutumise kohta, mis võib olla aluseks nende loetellu kandmise ümberhindamisele.¹⁸⁰

Praktikas muudavad tõendite kogumise keerukaks jätkuv konfliktisituatsioon, ELi piiratud uurimispädevus kolmandates riikides ning raskendatud ligipääs usaldusväärsetele teabeallikatele.¹⁸¹ Nagu edaspidi näeme, on selle tulemusel tõendamispraktika teabeallikate osas kujunenud paindlikumaks, võimaldades tugineda ka kaudsetele tõenditele ja avalikest allikatest pärinevatele andmetele.

Seetõttu on kriteeriumi g kohaldamisel ja selle alusel tehtud otsuste õiguspärasuse, sh nende võimaliku tühistamise seisukohalt määrava tähtsusega selge arusaam sellest, milliseid muudatusi sihtisiku olukorras tuleb arvesse võtta, millistele nõuetele peavad vastama

¹⁷⁸ Filpo, F. 2019. Evidence standards in the judicial review of restrictive measures. – Europäische Rechtsakademie (ERA) 2019. <https://doi.org/10.1007/s12027-019-00583-9>, lk 1.

¹⁷⁹ Nõukogu kohustusi sanktsioonirežiimi regulaarsel läbivaatamisel ja sihtisiku õigused. Vt lähemalt käesoleva töö I ptk p 1.2, lk 10-11.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ T-723/20, Prigozhin, p 59. T-333/22, Khan, p 70-72.

kasutatavad tõendid või tõendikogumid ning millistest allikatest need pärinevad. Praktikas on see toonud esile avalikult kättesaadava teabe keskse rolli, kuna just sellele tugineb sageli sihtsiku loetellu kandmise põhjendatus, nagu nähtub ka kohtupraktikast.

ELi sanktsiooniasjades märgilise tähendusega Kadi II¹⁸² lahendis selgitas Euroopa Kohus mh, et isiku loetellu kandmine võib teatud tingimustel tugineda põhjendatud kahtlusele, kui seda toetav teave või tõendid on piisavad ning esinevad kahtlust tekitavad asjaolud.¹⁸³ See tähendab, et kohus lubab faktides teatud ebakindlust, kuid nõuab siiski piisavat faktilist alust ja kontrollitavust, mistõttu ei saa tõendamisnõuet mõista nii, et see eeldab üksnes lõplikult tuvastatud ja vaieldamatuid fakte.

Hilisem kohtupraktika on siiski muutunud rangemaks, nõudes, et loetellu kandmine peab rajanema piisavalt konkreetsel, täpsel ja ühtelangeval tõendikogumil.¹⁸⁴ ELi sanktsiooniasjades kujunenud standardi kohaselt ei piirdu kohus tõendite abstraktse veenvuse hindamisega, vaid annab juhtumipõhise hinnangu, otsustades, kas põhjendused või vähemalt üks neist on piisavalt tõendatud faktilise alusega.¹⁸⁵ Selline areng tugevdab küll õiguskindlust, kuid võib samal ajal raskendada sanktsioonide tõhusat kohaldamist olukordades, kus otseste ja täielikult kontrollitavate tõendite kogumine on objektiivselt piiratud.

ELi kohtud tuginevad tõendite vaba hindamise põhimõttele ning keskenduvad esitatud tõendite tõenduslikule väärtusele, mille määravaks kriteeriumiks on nende usaldusväärsus.¹⁸⁶ See annab kohtule ulatusliku kaalutusruumi otsustada, millal saab fakti lugeda tõendatuks. ELi õiguses ei ole tõendite vaba hindamise põhimõtet sõnaselgelt määratletud, kuid kirjanduse kohaselt tähendab see siduvate reeglite puudumist selle kohta, millal kohus peab fakti tõendatuks tunnistama¹⁸⁷. Otsustavaks on kohtuniku või kohtukoosseisu sisemine veendumus, mis kujuneb juhtumipõhise ja loogilise tõendite analüüsi tulemusel.¹⁸⁸

¹⁸² Kadi II, p 149, 162.

¹⁸³ *Ibid*; EÜKo T-248/13, Mohammed Al-Ghabra versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2016:721, p 113-121 ning neis viidatud kohtupraktika.

¹⁸⁴ T-282/22 Mazepin, p 44-47.

¹⁸⁵ T-541/24, Pumpyanskiy, p 38.

¹⁸⁶ Filpo, F. lk 616, 620.

¹⁸⁷ Stein, A. 2005. Foundations of Evidence Law by A. Stein: Oxford University Press, 2005, 4. ptk; Vt ka European e-Justice Portal. https://e-justice.europa.eu/topics/court-procedures/civil-cases/taking-evidence_en, Slovakkia, Tšehhi.

¹⁸⁸ Jakub, M. 2025. Visegrad Journal on Human Rights. The principle of the free evaluation of evidence. – Visegrad Journal on Human Rights. 2025-06-06. No. 1. <https://doi.org/10.61345/1339-7915.2025.1.11>, lk 78-80.

Selline lähenemine võimaldab arvestada iga juhtumi eripärasid¹⁸⁹. See on eriti oluline sanktsiooniasjades, kus tõendite kogumine on piiratud ning ka kaudsetel ja erinevatest allikatest pärinevatel tõenditel võib olla määrav roll. Samas võib selgete ja ühtsete hindamiskriteeriumide puudumine viia vastuoluliste tulemusteni, kuna hinnang sõltub suurel määral konkreetse kohtukoosseisu sisemisest veendumusest ja väärtushinnangutest¹⁹⁰.

Steini hinnangul ei tähenda tõendite hindamine üksnes tõe otsimist, vaid ka faktilisest ebakindlusest tuleneva riski jaotamist menetlusosaliste vahel. Selle eelduseks on tõendamisreeglid, sh tõendamiskoormis ja tõendamisstandard, mis määravad tingimused, mille täitmisel saab lugeda fakti tõendatuks.¹⁹¹ Sanktsiooniasjades on see riskijaotus struktuurselt mõjutatud Nõukogu piiratud uurimispädevusest: ta ei toimi klassikalise uurimisorganina, vaid tugineb suurel määral olemasolevale teabele, sh kolmandate allikate materjalidele, mille usaldusväärsus peab olema kohtulikult kontrollitav.

Sellest tulenevalt nihkub tõendamise raskuskese paratamatult sihtsiku esitatud tõenditele, kujundades kahetise mõju tõendamispositsioonile. Ühelt poolt võib see asetada Nõukogu tõendamislikult nõrgemasse positsiooni, kuna tema võimalused täiendavaid või vastupidiseid tõendeid iseseisvalt koguda on piiratud. Teisalt tähendab see, et faktilisest ebakindlusest tulenev risk võib realiseeruda sihtsiku kahjuks, kuivõrd otsustavaks saab see, kuidas hinnatakse tema enda esitatud materjali. Nii ei jaotu tõendamisrisk mitte üksnes formaalse tõendamiskoormise järgi, vaid funktsionaalselt selle järgi, kelle kontrolli all on tõendibaas.

Sellest tulenevalt tuleb dokumendi tõendusjõu hindamisel kontrollida selles sisalduva teabe usutavust, arvestades eelkõige dokumendi päritolu, selle koostamise asjaolusid ja adressaati ning seda, kas kõike eelnevat arvesse võttes näib dokument mõistlik ja usaldusväärne.¹⁹² See tähendab, et tõendi väärtus sõltub otseselt selle tekkekontekstist.

Melnichenko asjas märkis kohus, et sihtsiku enda tellitud õiguslikel arvamustel on piiratud tõenduslik kaal.¹⁹³ Tegemist oli teda esindava ELi advokaadibüroo koostatud hinnanguga piiravate meetmete õiguspärasuse kohta. Kohtu hinnang tundub loogiline, kuna

¹⁸⁹ Stein, A. 4. ptk.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid*; Filpo, F. lk 616, 620.

¹⁹² T-1116/23, Khudaverdyan, p 113 ja selles viidatud kohtupraktika.

¹⁹³ T-1114/23, Melnichenko, p 113.

advokaadibüroo lojaalsus kuulub reeglina tema kliendile. Sellest võib järeldada, et kohus lähtus tõendi usaldusväärsuse hindamisel ettevaatlikust, kahtlusepõhisest lähenemisest.

Khudaverdyani asjas seevastu tunnistas kohus usaldusväärseks tõendi, mis pärines sihtsiku tööandjalt, kellega viimane oli seotud 15 aastat.¹⁹⁴ Selline lähenemine on problemaatiline, arvestades pooltevahelist ilmselget lojaalsussuhet ning asjaolu, et tegemist on Venemaa äriühinguga, mis ei ole kohustatud ELi piiravaid meetmeid järgima. Sellistes olukordades võib esitatud teave olla huvipõhiselt kallutatud, kuna põrkuvad sihtsiku, äriühingu, kolmanda riigi ja ELi huvid. See viitab, et tõendite usaldusväärsuse hindamine ei ole kohtupraktikas ühtne.

Seega ei võimalda kohtupraktika kujundada ühtset ja prognoositavat arusaama sellest, milline on mõistlik ja usaldusväärne tõend. Need mõisted on määratlemata ning sõltuvad suuresti konkreetse kohtukoosseisu hinnangust ja tõendite kogumi tervikhinnangust, mis võib viia erinevate tulemusteni sarnaste faktiliste asjaolude korral.

Praktikas kasutavad sihtsikud erinevaid strateegiaid oma isikliku või ametialase staatuse muutuste tõendamiseks. Levinumad strateegiad hõlmavad ametist tagasiastumist, äriühingu kontrollipositsioonidest distantseerumist ning osaluste võõrandamist või vähendamist.¹⁹⁵ Sellised muudatused ei pruugi siiski olla sisulised, vaid võivad olla suunatud sanktsioonidest kõrvalehoidmisele, mistõttu on nende usaldusväärsuse hindamine keskse tähtsusega.

Kohtupraktika näitab, et kohus suhtub eriti skeptiliselt muudatusesse, mis on toimunud vahetult enne või pärast isiku loetellu kandmist, käsitades neid sageli potentsiaalsete sanktsioonidest kõrvalehoidmise katsetena.¹⁹⁶ Aja möödudes võib hinnang muutuda ning pikaajalisemaid muudatusi võidakse käsitada tegelike muutustena isiku olukorras.¹⁹⁷

Samas ei välista kohus võimalust, et vaatamata formaalsele tagasiastumisele võib sihtsik jätkata tegelikku osalemist ettevõtte juhtimises. Seda lähenemist illustreerib Usmanovi kohtuasi¹⁹⁸, milles kohus leidis, et ka mitte-kontrolliv osalus ärikontsernis võib anda isikule

¹⁹⁴ T-1116/23, Khudaverdyan, p 196-201. Kohtu põhjendus, et tõend on allkirjastatud organisatsiooni juhi ja valdkonna juhi ning sihtsiku enda poolt ning tõend esitati spontaanselt, st mitte vastuseks loetellu kandmisele, vaid sihtsik oli juba loetelus selle esitamise ajal, tekitab küsitavusi.

¹⁹⁵ Miadzvetskaya, Y. 2025. Leaving the EU sanctions list: how evidence-based judicial review facilitates opportunistic changes in circumstances. – *European Law Review*, E.L. Rev. 2025, 50(5), 548-567, lk 550.

¹⁹⁶ EÜKo T-390/22, Sergueï Mndoiants versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI: EU:T:2023:850, p 59.

¹⁹⁷ Miadzedtskaya, Y. lk 5.

¹⁹⁸ T-1117/23, Usmanov.

piisava majandusliku positsiooni kriteeriumi g kohaldamiseks.¹⁹⁹ Seega on määrav mitte isiku formaalne staatus, vaid tema tegelik seotus ja mõju, mis võimaldab arvestada ka olukordi, kus formaalsed seosed on varjatud või ümber kujundatud.

Lisaks eelnevale peavad tõendid olema ajakohased. Nõukogu peab andma ajakohastatud hinnangu nii sihtisiku olukorrale kui ka selle riigi olukorrale, mille suhtes on piiravad meetmed kehtestatud. Varasematele asjaoludele, mis eksisteerisid isiku loetellu kandmise ajal, võib küll tugineda, kuid need ei saa olla määrava tähtsusega, kui puudub tõendus selle kohta, et isiku mõju ja staatus on säilinud.²⁰⁰ See tähendab, et tõendite asjakohasus on loetellu kandmise jätkuva põhjendatuse eelduseks.

Ukraina terviklikkuse režiimi raames vaadatakse sihtisikute loetellu kandmise põhjendus üle vähemalt iga kuue kuu tagant²⁰¹. Pumpyanskiy asjas kinnitas kohus juba väljakujunenud põhimõtet, et piiravate meetmete perioodilise läbivaatamise käigus peab Nõukogu hindama, kas meetmed on jätkuvalt põhjendatud – kas need on võimaldanud eesmärkide saavutamist, mida taotleti nende isikute ja üksuste loetellu kandmisega, ning kas sihtisiku kohta saab teha samu järeldusi²⁰².

Nõukogu võib tugineda samadele tõenditele ainult siis, kui loetellu kandmise alus jääb samaks ning kontekst ei ole muutunud selliselt, et tõendid on nüüd aegunud. Kõnesolev kontekst hõlmab lisaks riigile, mille suhtes piiravate meetmete režiim kehtestatud on, ka asjaomase sihtisiku konkreetset olukorda.²⁰³ Ehkki kohus ei välista samadele tõenditele tuginemist, kehtib nõue, et Nõukogu peab esitama uued ja ajakohased tõendid, kui sihtisiku olukorras on aset leidnud muudatused.

Samas lahendis rõhutas kohus, et kui Nõukogu tahab tugineda sihtisiku varasematele ametikohtadele, millest too on nominaalselt loobunud, peab Nõukogu kriteeriumi g täidetuks lugemiseks esitama uued usaldusväärsed tõendid selle kohta, et isik on endiselt äriühingutega tihedalt seotud.²⁰⁴ Käesoleva töö raames ei ole võimalik hinnata, kas Pumpyanskiy on ka tegelikkuses loobunud enda juhtivast rollist metallurgiakontserni OAO TMK eesotsas, ent

¹⁹⁹ *Ibid*, p 109-113.

²⁰⁰ T-108/21, Luyoyo, p 55-59, 78-80. Kaasus ei ole seotud Venemaa-vastaste sanktsioonidega, kuid näib, et Üldkohus sõnastas sanktsioonide kontekstis tõendite ajakohasuse nõude esimest korda just selle kaasuse raames.

²⁰¹ Piiravate meetmete perioodilist läbivaatamist on käsitletud töö osas 1.2.

²⁰² T-272/24, Pumpyanskiy, p 36 ja selles viidatud kohtupraktika.

²⁰³ *Ibid*, p 37 ja selles viidatud kohtupraktika.

²⁰⁴ *Ibid*, p 45, 48 ja 50 ning selles viidatud kohtupraktika.

eelnev näitab selgelt, et kriteeriumi g aluseks olevate asjaolude tõendamisel avalikele andmetele tuginemisega kaasnevad olulised piirangud.

Sarnane järeldus ilmneb ka Prigozhina asjas, kus kohus leidis, et kuigi Nõukogul puudub juurdepääs Venemaa registritele, lasub tõendamiskohustus näitamaks, et Prigozhina on endiselt oma poja ettevõtetega seotud, siiski jätkuvalt Nõukogul.²⁰⁵ Samuti tühistas kohus Venemaa suurima kommertspanga Alfa-Bank omanike Petr Aveni (Aven) ja Mikhail Fridmani (Fridman) loetellu kandmise, kuna Nõukogul puudusid ajakohastatud tõendid.²⁰⁶

Nii Aveni kui ka Fridmani kohtuotsusest nähtub selgelt, et Nõukogu tõendid põhinesid suurel määral enne 2022. aastat ilmunud meediakajastustel²⁰⁷ ning et uuema teabe kogumine ei olnud tulenevalt Venemaal kehtestatud tsensuuri tõttu ilmselt võimalik. Käesolevaga ei soovita anda hinnangut otsuste sisulisele põhjendatusele, vaid kasutatakse neid kaasuseid selleks, et näitlikustada senise tõendite kogumise strateegiaga seotud ohte, eriti pikemas perspektiivis. See loob aluse ka eelnevalt kirjeldatud riskide maandamise võimaluste käsitlemiseks ja võimalike lahenduste pakkumiseks.

Eeltoodust nähtub, et kriteeriumi g kohaldamisel ei sõltu tõendite piisavus üksnes nende formaalsest olemasolust, vaid eelkõige nende sisulisest kvaliteedist, ajakohasusest ja vastastikusest kooskõlast konkreetselt juhtumi raames. Samal ajal piiravad tõendite kogumise võimalusi objektiivsed tegurid, mistõttu suureneb kaudsete ja avalikest allikatest pärinevate tõendite roll. Selline olukord tõstatab küsimuse, millisel määral saab avalikele andmetele tõendina tugineda ning kuidas mõjutavad nende eripärad tõendite usaldusväärsuse ja piisavuse hindamist, mida käsitletakse järgnevalt.

3.2. Avalike andmete kasutamine tõenditena ja selle eelised sanktsiooniasjades

Kohtulahenditest nähtub, et praktikas kasutab Nõukogu sanktsiooniasjades tõenditena ulatuslikult avalikult kättesaadavaid allikaid. Kohtulahendites nimetatakse tõenditena muu

²⁰⁵ T-212/22, Prigozhina, p 100-102.

²⁰⁶ Kuna Petr Aven ja Mikhail Fridman lisati loetellu kriteeriumide a ja d alusel, jääb nende kaasuste üksikasjalikum analüüs käesoleva magistr töö piiridest välja. Kohtu põhjenduste kohta vt EÜKo T-301/22, Petr Aven versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2024:214 p 26-29. EÜKo T-304/22, Mikhail Fridman versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2024:215, p 44-45, 52-57, 65-69.

²⁰⁷ T-301/22, Aven, p 21. T-304/22, Fridman, p 21.

hulgas ettevõtete veebilehtede väljavõtteid, pressiaartikleid, registriandmeid, sotsiaalmeedia väljavõtteid, OpenSanctionsi²⁰⁸ kirjeid ja Companies House'i²⁰⁹ andmeid.

Konkreetsetest kohtuasjadest näiteid tuues, tugineti Mordashova asjas Companies House'i väljavõtetele²¹⁰, Pumpyanskaya asjas ajakirjaniku Twitteri kontolt pärinevatele postitustele²¹¹ ning Mazepini kohtuasjades nii OpenSanctionsi kirjele ja Vedomosti artiklile²¹² kui ka veebilehtedele, pressiaartiklitele ja vastavatele ekraanitõmmistele, mis käsitlesid Mazepinit ennast ja tema isa²¹³. Samuti toetus Nõukogu Mazepini vaidluses ettevõtte Uralchem veebilehe materjalidele sektori olulisuse tõendamiseks.²¹⁴ Ametlike registrite tugevuseks on nende usaldusväärsus ja regulaarne ajakohastamine, ent teatud juhtudel võib esineda viivitusi andmete uuendamisel. Seevastu sotsiaalmeedia, meediaartiklite ja teiste vebimaterjalide puhul tuleb arvestada suurema kallutatuse ning võimaliku manipuleeritavuse riskiga. Seetõttu ei saa avalike allikate kasutamisel lähtuda üksnes nende kättesaadavusest, vaid vajalik on kriitiline hindamine iga konkreetse juhtumi kontekstis.

Sageli tuginetakse Venemaa meedias enne 2022. aastat avaldatud materjalile, mis kirjeldab sihtsikute äritegevust, juhtkonnas toimunud muudatusi ning nendega seotud äriühingute korporatiivseid sündmusi. Selliste allikate puhul on eeliseks nende ajakohasus avaldamise hetkel, kuid probleemiks võib olla hilisem kontrollimatus ning võimalik poliitiline kallutus, mis nende usaldusväärsus mõjutab.

Selline allikakasutus ei ole juhuslik. Üldkohus on rõhutanud, et kolmandates riikides uurimispädevuse puudumise tõttu peab ELi asutuste hinnang sageli tuginema avalikult kättesaadavatele allikatele. Seda kinnitab muu hulgas Andrey Melnichenkoga seotud kohtupraktika, kus kohus märgib selgesõnaliselt, et uurimispädevuse puudumisel kolmandates riikides peab hindamine tuginema avalikule infole.²¹⁵

²⁰⁸ OpenSanctions on projektipõhisel rahastusel põhinev rahvusvaheline andmeplatvorm poliitiliste, kriminaalsete või majanduslike huvidega isikutest ja ettevõtetest. Andmebaasi sisu vastutus lasub täielikult selle autoritel. <https://www.opensanctions.org/docs/about/#team>

²⁰⁹ Companies House on Ühendkuningriigi Äri- ja Kaubandusministeeriumi vastutusalasse kuuluv ettevõtete äriregister. <https://www.gov.uk/government/organisations/companies-house/about#who-we-are>

²¹⁰ T-497/22, Mordashova p 93, 96 ja 97.

²¹¹ T-272/22, Pumpyanskaya, punkt 33.

²¹² Venemaa juhtiv äriväljaanne.

²¹³ EÜKo T-743/22, Nikita Dmitrievich Mazepin versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2024:180, p 101, 112 ja 119.

²¹⁴ T-282/22, Mazepin, p 73.

²¹⁵ EÜKo, T-271/22, Andrey Melnichenko versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:47, p 40; EÜKo T-498/22, Aleksandra Melnichenko versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:180 p 83.

Avalikele allikatele tuginemist soovivad nii Komisjon kui ka Nõukogu ka sanktsioonide kohaldamise ja rakendamise kontekstis. Täpsemalt viitab Nõukogu piiravate meetmete kohaldamise parima praktika dokument²¹⁶, mille punkti 72 (d) kohaselt võib hinnangu andmisel, kas isik või üksus tegutseb loetellu kantud isiku nimel või juhtnööride järgi, arvesse võtta kolmandate isikute avaldusi, mis on saadud usaldusväärsetest, usaldatavatest ja sõltumatutest allikatest, ja/või faktilist tõendusmaterjali²¹⁷. Lisaks on ka Komisjon oma Venemaa-vastaste sanktsioonide kohaldamist käsitlevas korduma kippuvate küsimuste dokumendis, mis on peamine selleteemaline suunisdokument, selgitanud, et sanktsioonide kohaldamisel võib tugineda avalikele andmetele²¹⁸.

Eeltoodu viitab sellele, et piiravate meetmete kohaldamisel on sõltumatutel ja avalikel allikatel keskne roll. Sellest tulenevalt kujutab avalikele andmetele tuginemine piiravate meetmete rakendamisel endast ELi institutsioonide laiemat ja süsteemset lähenemist, kuivõrd mõlemad sanktsioonide kehtestamise ja kohaldamisega seotud ELi institutsioonid on selliste allikate kasutamist ka sanktsioonide kohaldamise kontekstis soovitanud. Samas ei tähenda avalik kättesaadavus iseenesest allika usaldusväärset, mistõttu iga tõendi puhul tuleb hinnata selle päritolu, ajakohasust ja võimalikku manipuleeritavust.

Avalikult kättesaadava teabe kasutamisel on mitmeid selgeid eeliseid. Avalike andmete kasutamist piiravate meetmete kontekstis uurinud Montenarh ja Marsden leiavad, et sihtisikute tegevus jätab sageli tuvastatavaid jälgi äriregistritesse ning et isegi üksnes selliste andmete põhjal on võimalik tuvastada sanktsioonidest kõrvalehoidmise indikaatoreid ja teha sisulist analüüsi.²¹⁹ Kuigi nende artikkel analüüsib eelkõige avalike andmete kasutamist sanktsioonidest kõrvalehoidmise kontekstis, on sama lähenemine kohaldatav ka sanktsioonisubjektide loetellu kandmise eesmärgil kogutavate tõendite puhul. Seejuures eeldab selline analüüs, et kasutatavad andmed on piisavalt ajakohased ja nende päritolu on tuvastatav, vastasel juhul võib järelduste usaldusväärsus oluliselt väheneda.

²¹⁶ *Supra* viide 32. Euroopa Liidu parimad tavad piiravate meetmete tõhusaks rakendamiseks.

²¹⁷ *Ibid*, lk 28.

²¹⁸ European Commission. Consolidated version of the FAQs on sanctions against Russia and Belarus. https://finance.ec.europa.eu/publications/consolidated-version_en. Vt vastus küsimusele: What do you recommend in terms of due diligence to EU operators? FAQ dokumendis osa A, p 2 Circumvention and Due Diligence, küsimus 2.

²¹⁹ Montenarh, J. & Marsden, S. 2024. Unmasking the oligarchs – Using open source data to detect sanctions violations. – *Journal of Economic Criminology*. Volume 3, March 2024, 100055. <https://doi.org/10.1016/j.jeconc.2024.100055>, lk 13-14.

Praktilisest aspektist on oluline, et avalikud andmed on kiiresti kättesaadavad ning võimaldavad katta korraga eri jurisdiktsioone²²⁰. Kuigi see suurendab andmete kasutatavust, võib kiire kättesaadavus tulla nende kontrollitavuse arvelt, mis omakorda mõjutab nende tõenduslikku väärtust. See on eriti oluline arvestades, et ELil on käesoleval ajal kokku 33 erinevat sanktsioonirežiimi, mille loeteludesse on kantud 83 erineva jurisdiktsiooni kodanikke.²²¹ Lisaks on avalikele allikatele tuginemine üldjuhul ka rahaliselt odavam moodus²²² tõendite kogumiseks, eriti arvestades sihtsikute suurt arvu (Ukraina terviklikkuse režiimi raames u 2600 ning ELi režiimides kokku üle 5700 isiku)²²³, kelle osas peab Nõukogu tõendeid koguma ja nende ajakohasust pidevalt hindama.

Seega, arvestades ELi sanktsioonirežiimide ulatuslikku mahtu ning nende laia geograafilist haaret, ei ole ressursimahukamad tõendite kogumise viisid praktikas enamasti realistlikud. Sellest tulenevalt näib avalikele andmetele põhinemine Nõukogu vaates möödapääsmatu. Samas ei ole see lähenemine täielikult probleemideta, mistõttu eeldab see kasutatavate allikate usaldusväärsuse süstemaatilist hindamist, eelkõige nende päritolu, ajakohasuse ja manipuleeritavuse osas. Vastasel juhul võib tõendite kogum osutada ebapiisavaks, mistõttu kerkib esile küsimus, kas ja millisel määral võimaldab selline allikakasutus täita kohtupraktikas nõutavat tõendamisstandardit, mida käsitletakse lähemalt järgmises osas.

3.3. Avalike andmete kasutamise piirangud ja sellega seotud riskid sanktsiooniasjades

Avalikele andmetele tuginemisel on mitmeid puudusi. Esiteks võib avalik info olla ebatäielik, aegunud või fragmentaarne, mistõttu rõhutab kohtupraktika ajakohastatud ümberhindamise vajadust²²⁴. Teiseks võib avalikult kättesaadav teave olla kergemini manipuleeritavad kui suletud ametlikud allikad (näiteks riiklikud registrid). Ettevõtete veebilehti saab muuta, sotsiaalmeedia postitusi kustutada ning tellida näiliselt sõltumatust meediast positiivseid kajastusi.

²²⁰ Gillet, M. & Wallace, F. 2023. Expert Evidence and Digital Open Source Information: Bringing Online Evidence to the Courtroom. – Journal of International Criminal Justice, Volume 21, Issue 4, September 2023, Pages 661–693. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqad050> , lk 663 .

²²¹ European Commission. EU sanctions tracker. [Dashboard | EU sanctions tracker](#)

²²² Olcott, A. 2012. Open Source Intelligence in a Networked World. Continuum Intelligence studies, Bloomsbury Publishing, lk 88–89.

²²³ EU Sanctions tracker. [Dashboard | EU sanctions tracker](#)

²²⁴ Vt näiteks, T-291/22, Pumpyanskiy, p 40.

Kolmandaks ei taga avalik allikas iseenesest usaldusväarsust, mistõttu tuleb selle tõendusväärtust alati hinnata koos muu materjaliga. Praktikast tähendab see, et selline teave võib olla väga kasulik algallikas või toetav allikas, kuid harvem piisavad täiesti iseseisva ja vaidluskindla tõendina, kui neid ei toeta muud kooskõlalised andmed. Seda arusaama on kohus kõige selgemini väljendanud Dana Astra IOOO lahendis, milles kohus rõhutab, et digitaalsete allikate puhul on määrav nende usaldusväarsus ning dokumendi tõendusväärtuse hindamisel tuleb arvesse võtta selle päritolu, tekkimise asjaolusid ja seda, kas see näib olevat mõistlik ja usaldusväärne²²⁵.

Eeltoodud piiranguid arvestades on oluline analüüsida ka seda, millistest allikatest Nõukogu kasutatav tõendikogum pärineb. Töö valimisse kuuluva kohtupraktika süntees näitab, et Nõukogu kasutatav tõendikomplekt pärineb viiest allikarühmast:

- i. äriregistrid ja muud ettevõtte majandustegevust kajastavate registrite andmed,
- ii. ettevõtete veebilehed ja pressiteated,
- iii. traditsiooniline meedia ja majandusväljaanded,
- iv. avatud sanktsiooni- ja taustakontrolli andmebaasid, näiteks OpenSanctions ning
- v. sotsiaalmeedia ja muud avalikud digitaalsed jäljed.

Kõigi nende allikate puhul on töö autori hinnangul kõrge manipulatsioonirisk. Sageli ei võimalda konkreetne allikas tuvastada tõendi tegelikku päritolu ega selle tekkimise asjaolusid, mis raskendab selle usaldusväarsuse hindamist. See probleem avaldub eelkõige olukordades, kus allikaks on näiteks Venemaa meedias avaldatud artikkel, mis käsitleb sihtsiku seotust või selle puudumist kindla Venemaa ettevõtte või sektoriga.

Seda illustreerib lihtsustatud näide Mazepini kohtuasjast. Ühe tõendina kasutati äriühingu Uralchem veebilehel avaldatud pressiteadet²²⁶, milles kirjeldati Mazepini kohtumist Venemaa presidendiga ning rõhutati viimase rolli Venemaa keemiatööstuse arengus, millega seostati ka Mazepinile kuuluvate äriühingute kasvu. Kohus pidas seda usaldusväärseks, järeldades, et Mazepinil on ettevõttes oluline roll. Samas pärines samast allikast ka info, et Mazepin on juhtpositsioonist Uralchemis loobunud, millele kohus tähtsust ei omistanud.²²⁷ Kuigi töö autor

²²⁵ EÜKo, T-281/23, Dana Astra IOOO versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:315, p 74-76.

²²⁶ T-282/22, Mazepin, p 73.

²²⁷ Uralchem Uralchem. 2022. Uralchem Fundamentals Announces Changes in the Ownership Structure. 10.03.2022. Külastatud 28.03.2026.

https://www.uralchem.com/press/news/item27430/?SECT=corporate_events&utm

nõustub kohtu lõppjärelusega, ilmestab see näide selgelt, et samast allikast pärinevad tõendid ei pruugi kohtu hinnangul olla võrdselt usaldusväärsed ning nende hindamisel tuleb arvesse võtta olukorra konteksti.

Manipulatsiooniriski süvendab asjaolu, et piiravate meetmete sihtmärgiks olevad Venemaa ettevõtjad ja nendega seotud isikud võivad teadlikult vähendada²²⁸ või varjata²²⁹ avalikus ruumis nähtavaid omavahelisi seoseid. Uuriv ajakirjandus on korduvalt näidanud, et sanktsioonide ohu tekkimisel on vara ja osalusi ümber vormistatud lähikondsetele või usaldusisikutele, kasutatud keerukaid offshore-struktuure ning vähendatud avalikke viiteid tegelikele omanikele ja juhtidele. Näiteks kirjeldas Reuters, kuidas Andrei Melnichenko loobus päev enne ELi piiravate meetmete kehtestamist oma kontserni kasusaaja rollist abikaasa kasuks²³⁰, Bloomberg märkis, et LetterOne'iga seotud Vene miljardärid kadusid ettevõtte veebilehelt²³¹ ning ICIJ dokumenteeris võimaldajate (enablers) võrgustiku rolli vara varjamisel²³².

Manipulatsiooniriskiga on tihedalt seotud ka küsimus avalike allikate, eelkõige meedia usaldusväärsusest. Täiendav probleem seisneb Vene meediale tuginemises. Pärast 2022. aasta täiemahulist sissetungi on peaaegu kogu sõltumatu meedia Venemaal blokeeritud, keelustatud või „välisagendiks“ tembeldatud ning allesjäänud meedia allub sõjatsensuurile²³³. Seetõttu ei pruugi Vene avalikus infoväljas kajastuv teave vastata sõltumatu ja kontrollitava ajakirjanduse standardile.

Eeltoodud tegurite koosmõjul on Nõukogu tõendite kogumine paratamatult raskendatud. Ühelt poolt võivad sihtisikud neid inkrimineerivat teavet avalikest allikatest eemaldada või varjata,

²²⁸ Reuters. 2022. Factbox-Russian firms, entities halt publishing data amid sanctions. – Reuters May 18, 2022. Külastatud 28.03.2026. <https://www.reuters.com/article/business/factbox-russian-firms-entities-halt-publishing-data-amid-sanctions-idUSKCN2N4192/>

²²⁹ Novaya Gazeta Europa. 2022. Russian treasury suggests concealing commercial registry info to keep company owners safe from sanctions. 03.05.2022. Külastatud 28.03.2026. <https://novayagazeta.eu/articles/2022/05/03/russian-treasury-suggests-concealing-commercial-registry-info-to-keep-company-owners-safe-from-sanctions-news>

²³⁰ Gauthier-Villars, D. & Baczynska, G. 2022. EXCLUSIVE How a Russian billionaire shielded assets from European sanctions. – Reuters 01.06.2022. Külastatud 28.03.2026. <https://www.reuters.com/world/europe/exclusive-how-russian-billionaire-melnichenko-shielded-assets-european-sanctions-2022-05-27/>

²³¹ Stupples, B. & Louch, W. 2022. Sanctioned Russians Hand \$4.2 Billion Fortune to Partner. Bloomberg Law. 04.05.2022. Külastatud 28.03.2026. <https://news.bloomberglaw.com/mergers-and-acquisitions/sanctioned-russians-hand-4-2-billion-fortune-to-low-key-partner>

²³² Shiel, F. 2023. About the Cyprus Confidential investigation. – International Consortium of Investigative Journalists 14.11.2023. Külastatud 28.03.2026. <https://www.icij.org/investigations/cyprus-confidential/about-cyprus-confidential-investigation/>

²³³ Reporters Without Borders. Külastatud 28.03.2026. <https://rsf.org/en/country/russia>

teiselt poolt ei pruugi allesjäänud info olla oma päritolu ja tootmistingimuste tõttu piisavalt usaldusväärne. See probleem avaldub eriti piiravate meetmete perioodilisel läbivaatamisel, kus tuleb põhjendada sihtsiku jätmist loetellu.

Kirjeldatud probleemidele reageeris Nõukogu 2025. aastal nn külmutamisklausli kehtestamisega.²³⁴ Selle kohaselt käsitatakse Venemaal tegutsevaid juhtivaid ettevõtjaid, kes väidavad, et on alates 24. veebruarist 2022 oma ärihuvide omandi, kontrolli või majandusliku kasu üle andnud, jätkuvalt juhtivate ettevõtjatena ja hoitakse nimekirjas seni, kuni ei esitata hiljutist, piisavat ja usaldusväärset teavet selle kohta, et nad enam kriteeriumile ei vasta.²³⁵

Külmutamisklausliga paralleelselt loodi ka võimalus kanda loetellu füüsilisi ja juriidilisi isikuid, kes on sihtsikute kõrvalehoidmisest võimaldanud või selles osalenud.²³⁶ Mõlema muudatuse põhjendustes rõhutas Nõukogu, et teatavad juhtivad ettevõtjad on süsteemselt loobunud formaalsetest positsioonidest või andnud oma osalused üle, et varjata tegelikku kontrolli ning vältida piiravaid meetmeid²³⁷.

Kuigi selline lähenemine võib olla praktiliselt põhjendatud olukordades, kus uute tõendite kogumine kriteeriumi jätkuva kohaldamise kohta on objektiivselt raskendatud, tõstatab külmutamisklausel olulise küsimuse selle kooskõlast väljakujunenud kohtupraktikaga. ELi Kohus on järjepidevalt rõhutanud, et piiravate meetmete regulaarne läbivaatamine eeldab Nõukogupoolset ajakohastatud ja faktiliselt põhjendatud hinnangut selle kohta, kas loetellu kandmise alused on endiselt olemas²³⁸.

Külmutamisklausel näib kalduvat sellest põhimõttest kõrvale. See võib võimaldada jätta isiku loetellu ka siis, kui Nõukogul ei ole võimalik esitada ajakohaseid tõendeid tema staatuse kohta, ning nihutada tõendamiskoormise raskuskeskme sisuliselt sihtsikule. Lisaks tähendab see, et faktilisest ebakindlusest tulenev risk ei jaotu enam tasakaalustatult, vaid kandub peamiselt sihtsikule. Praktikas võib see viia olukorrani, kus isiku õiguste piiramine püsib ka ilma piisava

²³⁴ 13. mai 2025. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2025/904, millega muudetakse otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 2025/904, 14.5.2025.id meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 2025/903, 14.5.2025.

²³⁵ *Ibid.* Otsusesse 2014/145/ÜVJP uus artikkel 2b.

²³⁶ *Ibid.* Otsuse 2014/145/ÜVJP artiklisse 2 lisati punkt m.

²³⁷ Otsuse (ÜVJP) 2025/904, selgituspunktid. Kirjeldatud muudatusi jõustab 13. mai 2025. aasta Nõukogu määrus (EL) 2025/903, millega muudetakse määrust (EL) nr 269/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 2025/903, 14.5.2025.

²³⁸ T-541/24, Pumpyanskiy, p 38.

ja ajakohase tõendusliku aluseta, mis seab kahtluse alla nii individuaalse hindamise põhimõtte kui ka tõhusa kohtuliku kontrolli.

Sellest tulenevalt eeldab külmutamisklausel sisuliselt madalamat tõendamiskünnist kui senine kohtupraktika, mis on nõudnud piisavalt konkreetset, täpset ja ühtelangevat tõendikogumit. Kuigi kohus on varasemalt aktsepteerinud ka põhjendatud kahtlusele tuginemist, on see olnud lubatav vaid siis, kui kahtlust toetab piisav ja usaldusväärne teave²³⁹. Külmutamisklausli loogika läheb sellest sammu võrra kaugemale, võimaldades loetellu jäämist ka siis, kui selline ajakohane tõenduslik alus puudub.

Seega tekib külmutamisklausli ja perioodilise läbivaatamise nõude vahel põhimõtteline vastuolu: kui esimene „külmutab“ sihtsiku staatuse ajas, siis teine eeldab selle pidevat ja tõenditel põhinevat ümberhindamist. See pinge ei ole pelgalt tehniline, vaid puudutab otseselt sanktsioonirežiimi õiguspärasuse tuuma. Küsimus, kas ja kuidas kohus sellise lähenemise aktsepteerib või piirab, saab olema määrava tähtsusega nii tõendamisstandardite edasise kujunemise kui ka sihtsikute menetluslike õiguste kaitse seisukohalt.

Ühe võimaliku lahendusena on kirjanduses pakutud suuremat tuginemist liikmesriikide kogutud piiratud juurdepääsuga või luureandmetele. Luureasutuste poolt kogutud teabe kasutamise võimalusele on viidanud ka kohus ise näiteks Tokareva lahendis.²⁴⁰ Sellega seoses on rõhutatud, et ELi „closed evidence procedure“ töötati välja just sanktsiooniasjade kontekstis, et võimaldada kohtutel salastatud teabele ligi pääseda²⁴¹. Luureandmete kasutamine on võimalik, kui see toimub proportsionaalsuse ja menetluslike tagatiste raames²⁴², kuid praktikas ei nähtu, et selliseid materjale oleks süsteemselt kasutatud. Arvestades, et piiravad meetmed on ELi ÜVJP instrument, aitaks luureasutuste kaasamine sihtsikute ja nende kasutatavate variisikute võrgustike tuvastamisel ning hõlbustaks tõendite kogumist.

Eeltoodud analüüsist ilmneb, et kriteeriumi g kohaldamise kontekstis on tõendite kogumine süsteemselt raskendatud ning faktiline ebakindlus ei ole erandlik, vaid süsteemne ja vältimatu

²³⁹ Käesoleva töö osa 3.2.

²⁴⁰ T-744/22, Tokareva, p 59.

²⁴¹ Abazi, V., & Eckes, C. 2018. Closed evidence in EU courts: Security, Secrets and Access to Justice. – Common Market Law Review, 55(3), 753–782. <https://doi.org/10.54648/cola2018069>; DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance. 2021. The Admissibility of (Counter-) Intelligence Information as Evidence in Court. (Geneva: DCAF). https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Admissibility_of_%28Counter-%29IntelligenceInformation_as_Evidence.pdf

²⁴² Admissibility of (counter) Intelligence Information as Evidence in Court, lk 5-6. Luureandmete kasutamisel piiratakse sihtsiku juurdepääsu teabele, millel põhinevad tema loetellu kandmise ja jätmise põhjused.

nähtus. See tuleneb kriteeriumi g eripärast – selle kohaldamisalasse kuuluvad isikud, kelle tegevus on tihedalt seotud Venemaa poliitilise ja majandusliku süsteemiga, kuid kelle mõju ei ole sageli otseselt tõendatav konkreetsete üksiktehingute või formaalsete rollide kaudu.

Lisaks kasutavad sihtisikud strateegiaid, mis vähendavad formaalsete tõendite usaldusväärsust. Kohtupraktikast tuleneb siiski, et kuigi üldreeglina peab isiku loetellu kandmine põhinema piisavalt kindlal faktilisel alusel, ei ole see nõue ajalooliselt tähendanud üksnes lõplikult tuvastatud ja vaieldamatuid fakte²⁴³. Kohtupraktika, mis aktsepteerib sanktsiooniasjades põhjendatud kahtlust, viitab sellele, et tõendamisstandard ELi piiravate meetmete kontekstis ei ole absoluutne, vaid kohandatav vastavalt konkreetsetele asjaoludele.

Sellest tulenevalt võib järeldada, et kriteeriumi g kontekstis võib olla põhjendatud teatud määral kahtluspõhine lähenemine, eriti, kui otseste tõendite kogumine on objektiivselt raskendatud. Selline lähenemine on seletatav sanktsiooniasjade eripäraga ning vajadusega tasakaalustada õiguskindluse nõuet ja meetmete tõhusust arvestades olukorda, kus tõendite kogumine on objektiivselt piiratud. Samas ei saa kahtluspõhine lähenemine olla piiramatu. Kahtlus peab põhinema piisaval ja usaldusväärsel teabel ning sihtisikul peab säilima võimalus esitatud väiteid ümber lükata.

Seega ei asenda kahtlus tõendeid, vaid toimib madalama intensiivsusega tõendamisstandardina juhtudel, mil täielik tõendus ei ole realistlikult saavutatav. Samal ajal ei tohi see viia olukorrani, kus faktilise ebakindluse risk kandub ebaproportsionaalselt sihtisikule või kus piiravate meetmete kohaldamine püsib ilma piisava ja ajakohase tõendusliku aluseta. Sellest tulenevalt säilib ka kahtluspõhise lähenemise puhul nõue, et loetellu kandmine peab põhinema piisavalt usaldusväärsel ja ajakohasel tõendikogumil.

²⁴³ Kadi II, p 149, 162; T-248/13, Al-Ghabra, ECLI:EU:T:2016:721, p 113-121 ning neis viidatud kohtupraktika.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli analüüsida Ukraina terviklikkuse režiimis kohaldatava juhtiva ettevõtja kriteeriumi (kriteerium g) kujunemist, arengut ja kohtulikku tõlgendamist ning selgitada, millistele tingimustele peab vastama selle alusel loetellu kandmine. Töös uuriti, kuidas on muutunud kriteeriumi sisu ja kohaldamisala, milliseid asjaolusid tuleb arvesse võtta isiku staatuse hindamisel ning millistele nõuetele peab vastama tõendite kogum selliste otsuste põhjendamisel.

Analüüsist kinnitab, et kriteerium g kujutab endast olulist muutust ELi sanktsioonipraktikas, nihutades fookuse isiku otseselt õigusvastaselt tegevuselt isiku majanduslikule rollile riigi toimimises. Kriteeriumi kohaldamisel ei ole määrav isiku otsene seotus valitsusrežiimiga, vaid tema tegevus majandussektoris, mis on Venemaa valitsuse jaoks oluline tuluallikas. Selline lähenemine põhineb arusaamal, et majandussektorite kaudu loodav tulu võimaldab Venemaal jätkata agressioonisõda, mistõttu on majandusliku mõju kaudu avaldatud surve käsitatav õigustatuna. Seejuures erineb kriteerium g varasemast lähenemisest, mille kohaselt keskenduti eelkõige isikutele, kes olid otseselt vastutavad Ukraina territoriaalset terviklikkust kahjustava tegevuse eest, samas kui praegune regulatsioon lähtub isiku majanduslikust tähendusest riigi toimimise seisukohalt.

Kriteeriumi g kujunemine on toimunud järk-järgult, tuginedes varasemale praktikale, eelkõige Süüria sanktsioonirežiimile. Arvestades autoritaarse süsteemi eripära ja sellest tulenevaid uurimisküsimusi, kujunes Süüria näitel välja lähenemine, mille kohaselt juhtiva ettevõtja ja poliitilise režiimi vahelist seost eeldatakse ning sellise seose olemasolu ei ole vaja eraldi tõendada. Ukraina terviklikkuse režiimis ei ole sellist otsust üle võetud, kuid selle asemel on loodud seos konkreetse isikuga majandussektori ja riigi tulubaasi kaudu. 2023. aasta muudatustega laiendati kriteeriumi kohaldamisala märkimisväärselt, hõlmates juhtivate ettevõtjate kõrval ka ettevõtjaid, kes tegutsevad Venemaa valitsuse jaoks olulist tulu tootvates majandussektorites, ning võimaldades loetellu kanda ka nende pereliikmeid ja muid seotud isikuid.

See muudatus tähistab üleminekut kitsamalt sektoripõhiselt käsitluselt laiemale arusaamale Venemaa majanduse toimimisest sõja tingimustes. Kohtupraktikas on seda arengut kinnitatud viitega sõjamajanduse käsitlusele. Selle kohaselt võib iseseisva riigi vastu suunatud provotseerimata ja rahvusvahelise õigusega vastuolus oleva agressiooni tingimustes kogu riigi

majandus alluda sõjalistele eesmärkidele. Selline lähenemine õigustab sanktsioonide kohaldamist laiemale isikute ringile, kuid samas suurendab vajadust selgete ja põhjendatud kriteeriumide järele.

Kohtupraktika kohaselt tuleb mõistet „juhtiv ettevõtja“ tõlgendada laialt, võttes arvesse isiku tegelikku majanduslikku mõju, sh tema rolli ettevõttes, kapitaliosalust ja ettevõtte majanduslikku kaalu. Samuti on Euroopa Kohus rõhutanud, et majandussektori olulisust võib hinnata absoluutsetes näitajates ning et tulu mõiste hõlmab kõiki rahalisi vahendeid, mida sektor annab riigile. Sellest tulenevalt kujuneb hinnang nii ettevõtja kui ka sektori olulisusele juhtumipõhiselt, tuginedes mitme omavahel seotud asjaolu koosmõjule. Kriteeriumi g kohaldamine toimub kaheastmeliselt, hõlmates nii majandussektori olulisuse kui isiku tegeliku majandusliku mõju hindamist. Seejuures on seos isiku ja riigi vahel funktsionaalne, mitte institutsionaalne, st see ei põhine formaalsel suhtel riigivõimuga, vaid isiku majanduslikul rollil riigi jaoks olulises sektoris.

Pereliikmete ja muude seotud isikute puhul on kohtupraktika kehtestanud täiendavad tingimused. Pelgalt perekondlik seos ei ole piisav alus loetellu kandmiseks, vaid tõendada tuleb faktilise seose olemasolu ja sellest tulenevat kasu. Kasu mõistet tõlgendatakse laialt ning see võib hõlmata nii rahalisi kui ka mitterahalisi eeliseid, kuid see peab olema tõendatud konkreetsete asjaoludega ning olema ajaliselt asjakohane ja mittetähtsusetu, st avalduma isiku sotsiaalses ja majanduslikus olukorras. Seeläbi säilitab kohus individuaalse vastutuse põhimõtte ka siis, kui kriteeriumi g üheks eesmärgiks on vältida sanktsioonidest kõrvalehoidmist.

Tõendamise osas nähtub analüüsist, et kriteeriumi g kohaldamisel on keskse tähtsusega tõendite piisavus ja nende hindamine. ELi Kohtu kujundatud standardi kohaselt peab loetellu kandmine põhinema piisavalt konkreetsetel, täpsel ja ühtelangeval tõendikogumil, kuid sanktsiooniasjade eripära tõttu on aktsepteeritud ka kaudsete tõendite ja avalikel andmetel põhineva teabe kasutamist. Praktikas on Nõukogu tuginemine sellistele allikatele piiratud uurimisvõimaluste tõttu vältimatu, kuid nende tõendusväärtus võib olla ebaühtlane. Seetõttu ei pruugi avalike allikate tõendusväärtus olla piisav isiku loetellu kandmise põhjendamiseks ning neid tuleb hinnata kriitiliselt konkreetse juhtumi kontekstis.

Samas nähtub, et kui tõendite kogumine on objektiivselt raskendatud, võib olla põhjendatud tugineda kaudsetele tõenditele ja põhjendatud kahtlusele. See ei tähenda tõendamisstandardi alandamist, vaid vajadust tasakaalustada õiguskindluse nõuet ja sanktsioonide tõhusust siis, kui

otseste ja täielikult kontrollitavate tõendite kogumine ei ole realistlikult võimalik. Olulise tähtsusega on ka tõendite ajakohasus. Kohtupraktika kohaselt peab Nõukogu regulaarselt hindama, kas loetellu kandmise alused on jätkuvalt olemas, ning esitama vajaduse korral uued ja ajakohased tõendid. Aegunud või ebapiisavad tõendid võivad viia loetellu kandmise tühistamiseni.

Kokkuvõttes näitab töö, et kriteeriumi g areng võimaldab ELil suurendada sanktsioonide tõhusust, laiendades nende kohaldamisala majanduslike seoste kaudu. Samal ajal toob see kaasa olulisi õiguslikke pingeid, eelkõige seoses tõendamisstandardite, õiguskindluse ja individuaalse vastutuse põhimõttega. Töö näitab samuti, et kohtulik kontroll on olnud keskse tähtsusega kriteeriumi g piiride kujundamisel. Kohtupraktika kaudu on täpsustatud nii loetellu kandmise materiaaõiguslikke tingimusi kui ka tõendamisnõudeid, tagades seeläbi tasakaalu sanktsioonide tõhususe, õiguskindluse ja põhiõiguste kaitse vahel.

Käesoleva töö panus õigusteadusesse seisneb kriteeriumi g ajakohastatud ja süstematiseeritud käsitluses, mis arvestab viimast kohtupraktikat ja 2023. aasta muudatusi. Töö peamine järeldus on, et kuigi kriteerium g võimaldab paindlikku reageerimist välispoliitilistele eesmärkidele, sõltub selle õiguspärane kohaldamine eelkõige piisava ja ajakohase tõendikogumi olemasolust ning kohtu võimest tagada tasakaal sanktsioonide tõhususe ja põhiõiguste kaitse vahel.

Edasise arutelu seisukohalt tõusetub küsimus, millisel määral on võimalik tagada sanktsioonide tõhusus, kui tõendite kogumine on objektiivselt raskendatud, ilma et see kahjustaks õiguskindlust ja individuaalse vastutuse põhimõtet.

Käesolev töö viitab sellele, et selleks võib olla vajalik nii tõendamispraktika edasiarendamine, eelkõige põhjendatud kahtluse rolli täpsustamine olukordades, kus tõendite kogumine on objektiivselt piiratud, ning täiendavate teabeallikate ulatuslikum kasutamine, näiteks liikmesriikide luureasutuste kogutud andmete kasutamine, tagades samal ajal menetluslike tagatiste järgimise.

ABSTRACT

The Leading Businessperson Criterion in the EU's Ukraine Territorial Integrity Sanctions Regime

This master's thesis analyses the development, interpretation, and application of the "leading businessperson criterion" (criterion g) within the EU's restrictive measures adopted in response to Russia's actions destabilising Ukraine. The study focuses on the legal and practical implications of expanding individual sanctions from persons directly responsible for unlawful conduct to those whose economic activities indirectly support the state. Although the criterion is framed around the notion of a "leading businessperson", its scope extends to associated persons and beneficiaries and is therefore analysed as a broader ground for designation. The thesis also addresses the relationship between the effectiveness of sanctions, evidentiary standards, and the protection of fundamental rights.

The central research problem concerns the increasing use of economic criteria in designations under the EU sanctions regime addressing threats to Ukraine's territorial integrity, particularly following amendments introduced in 2022 and 2023. Previously, the regime primarily targeted individuals directly responsible for violations of international law. However, the introduction of criterion g following Russia's full-scale invasion on 24 February 2022 marked a shift towards targeting individuals based on their economic influence in strategically important sectors. This development raises several important legal questions: how a "leading businessperson" should be defined; how a sufficient link between an individual and the state can be established; what constitutes a "substantial source of revenue" for the Russian government; and what level of evidence is required to justify designations.

The aim of the thesis is to analyse the evolution of criterion g, clarify its key elements as interpreted by the Court of Justice of the European Union (CJEU), and assess the evidentiary framework governing its application. To achieve this, the study addresses four main research questions: (1) how criterion g has developed and what objectives its amendments pursue; (2) how the CJEU has interpreted its key concepts; (3) what type of connection must exist between the individual, the economic sector, and the state, including the conditions for extending designations to associated persons; and (4) what evidentiary standards apply in practice, particularly regarding publicly available information and the principle of free assessment of evidence.

The thesis adopts a qualitative research design combining doctrinal legal analysis with an empirical analysis of case law. It is based on judgments of the General Court and the Court of Justice delivered between 2023 and 2026 concerning individuals designated under criterion g. These cases form a purposive sample reflecting both the original formulation of the criterion and its subsequent amendments. The study also draws on EU legal instruments, policy documents, and relevant academic literature.

The analysis shows that criterion g represents a significant doctrinal shift in EU sanctions policy. Earlier criteria required a direct link between the individual and unlawful conduct, whereas criterion g allows designation based on an individual's economic role within sectors generating substantial revenue for the Russian state. This indicates a broader strategic approach in which economic influence is treated as an indicator of political or military support, particularly in the context of a war economy.

The development of criterion g builds on earlier practices, particularly in the Syria sanctions regime, where EU institutions relied on a presumption of close ties between leading businesspersons and the political regime. Although such a presumption has not been formally adopted in the Ukraine regime, a similar logic persists in a modified form. Rather than presuming direct political ties, the EU constructs a functional link between the individual and the state through economically significant sectors. This illustrates a shift from a direct to an economically mediated understanding of the link to the state.

The amendments introduced in June 2023 further broadened the scope of criterion g by establishing three alternative grounds for designation: (1) leading businesspersons operating in Russia; (2) their immediate family members or other beneficiaries; and (3) persons engaged in sectors that constitute an important source of revenue for the Russian government. While the first ground retains the traditional focus, the third extends the scope to economically significant actors who may not qualify as "leading" in a strict sense.

The case law indicates that the concept of a "leading businessperson" is interpreted broadly. The courts focus on actual influence within a company or sector rather than formal titles or ownership. Relevant factors include managerial roles, shareholdings, decision-making authority, and overall economic significance. Even non-controlling stakes may suffice if they demonstrate substantial influence. This is assessed on a case-by-case basis.

Similarly, the notion of a “substantial source of revenue” is assessed at the level of the economic sector rather than the contribution of a specific individual or company. The courts consider whether the sector generates significant revenue for the state directly or indirectly, including through taxation, exports, or broader economic effects. This results in a two-step assessment: the importance of the sector and the individual’s influence within it.

Regarding the required link between the individual and the state, the study indicates that no direct relationship needs to be established under criterion g. Instead, the link is constructed indirectly through the individual’s economic position within a sector that generates substantial revenue for the state. This reduces the need for the Council to demonstrate a direct link, particularly in comparison to earlier sanctions regimes.

Stricter requirements apply, however, when designations extend to the immediate family members of such persons or other natural or legal persons benefiting from such persons. The courts have consistently held that a mere family relationship is insufficient. The Council must demonstrate both a concrete connection to the designated person and a tangible and non-negligible benefit derived from that relationship. The concept of “benefit” is interpreted broadly and may include financial transfers, access to resources, or other advantages, but it must be supported by concrete and sufficiently precise evidence.

An important contribution of the thesis is its analysis of evidentiary practices. The research shows that the Council relies extensively on publicly available sources, including media reports, company disclosures, and online databases. This demonstrates the practical difficulties of obtaining reliable evidence from third countries. However, such reliance raises concerns regarding reliability, completeness, and susceptibility to manipulation.

The case law demonstrates that the courts apply an overall assessment of evidence, requiring it to be sufficiently specific, precise, consistent, and up-to-date. Several cases show that designations may be annulled where the Council fails to provide current evidence. Judicial review by the CJEU has also played a central role in defining the limits of criterion g. Through its case law, the Court has clarified both the substantive conditions for designation and the evidentiary standards applicable in sanctions cases.

The analysis reveals tension between the effectiveness of sanctions and the requirements of legal certainty and individual rights. A broad interpretation of criterion g increases the EU’s

ability to respond to geopolitical challenges. However, reliance on indirect links and publicly available information may create concerns regarding procedural safeguards and over-inclusion.

The thesis argues that this tension is inherent in modern sanctions regimes, particularly when targeting economic elites in authoritarian systems, where evidence of state connections may be limited or obscured. As a result, the EU institutions must operate in a context of evidentiary uncertainty. While courts allow some flexibility, they emphasise that designations must be based on a sufficiently solid factual basis and subject to regular review. At the same time, stricter evidentiary requirements may limit the effective application of sanctions in situations where access to complete and verifiable evidence is objectively limited.

In conclusion, criterion g represents a paradigmatic shift in EU sanctions law towards a more systemic and economically oriented approach. While this strengthens the effectiveness of sanctions, it also requires a more rigorous and transparent evidentiary framework. Ensuring that designations are based on reliable, up-to-date, and individually assessed evidence remains essential for maintaining legitimacy.

The thesis contributes a comprehensive and up-to-date analysis of criterion g that considers recent developments. It also identifies key areas for further research, including the potential role of confidential evidence and the future development of evidentiary standards in sanctions cases.

More broadly, the study highlights the challenge of ensuring effective sanctions in a context of evidentiary constraint without undermining legal certainty and the principle of individual responsibility. The analysis suggests that addressing this challenge may require further development of evidentiary practices. This may include a clearer articulation of the permissible role of reasonable suspicion in cases where direct and fully verifiable evidence cannot reasonably be obtained, as well as more extensive use of additional sources of information, such as intelligence gathered by Member States, while ensuring compliance with the relevant procedural safeguards.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Abazi, V., & Eckes, C. 2018. Closed evidence in EU courts: Security, Secrets and Access to Justice. – *Common Market Law Review*, 55(3), 753–782. <https://doi.org/10.54648/cola2018069>
2. Abely, C. 2023. *The Russia Sanctions: The Economic Response to Russia's Invasion in Ukraine*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.
4. Abboud, S. 2013. *Syria's Business Elite. Between Political Alignment and Hedging Their Bets*. – *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment 2013/C 22*, 12.08.2013. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/syrias-business-elite>
5. Butler, G. 2023. Of Rulers, Relatives, and Businesspersons: The Imposition of Sanctions on Family Members. – *Legal Issues of Economic Integration Volume 50, Issue 4 (2023)*, pp. 367 – 390. <https://doi.org/10.54648/leie2023024>
6. Chawla, K. 2024. Bridging the CFSP Gap: How the CJEU Further Integrates Foreign Policy Jurisdiction into the EU Legal Framework. – *Verfassungsblog 15 October 2024*. doi: [10.59704/db6b533e66074fba](https://doi.org/10.59704/db6b533e66074fba)
7. Fabbrini, F. 2024. *The EU Constitution in Time of War*. Oxford: Oxford University Press, 2025.
8. Filpo, F. 2019. Evidence standards in the judicial review of restrictive measures. – *Europäische Rechtsakademie (ERA) 2019*. <https://doi.org/10.1007/s12027-019-00583-9>
9. Finelli, F. 2023. Who are the Russian Oligarchs? Recent Developments in the Case Law of the European Court of Justice. – *European Papers*, Vol. 8, 2023, No 3, pp 1513-1522. doi: [10.15166/2499-8249/727](https://doi.org/10.15166/2499-8249/727)
10. Gillet, M. & Wallace, F. 2023. Expert Evidence and Digital Open Source Information: Bringing Online Evidence to the Courtroom. – *Journal of International Criminal Justice*, Volume 21, Issue 4, September 2023, Pages 661–693, <https://doi.org/10.1093/jicj/mqad050>
11. Gordon KC, R. & Smyth, M. & Cornell, T. 2019. *Sanctions Law*. Jan 24 2019. Bloomsbury Publishing.
12. Jakub, M. 2025. *Visegrad Journal on Human Rights*. The principle of the free evaluation of evidence. – *Visegrad Journal on Human Rights*. 2025-06-06. No. 1. pp 77-82. <https://doi.org/10.61345/1339-7915.2025.1.11>
13. Ledeneva, A. V. 2013. *Social Research: An International Quarterly*. Russia's Practical Norms and Informal Governance: The Origins of Endemic Corruption. – *The Johns Hopkins University Press*. Vol. 80, No. 4, Winter 2013, pp. 1135-1162. doi: [10.1353/sor.2013.0068](https://doi.org/10.1353/sor.2013.0068)

14. Miadzvetskaya, Y. 2025. Leaving the EU sanctions list: how evidence-based judicial review facilitates opportunistic changes in circumstances. – *European Law Review*, E.L. Rev. 2025, 50(5), 548-567.
15. Montenarh, J. & Marsden, S. 2024. Unmasking the oligarchs – Using open source data to detect sanctions violations. – *Journal of Economic Criminology*. Volume 3, March 2024, 100055. <https://doi.org/10.1016/j.jeconc.2024.100055>
16. Olcott, A. 2012. *Open Source Intelligence in a Networked World*. Continuum Intelligence studies, Bloomsbury Publishing.
17. Stein, A. 2005. *Foundations of Evidence Law*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
18. Stupples, B. & Louch, W. 2022. Sanctioned Russians Hand \$4.2 Billion Fortune to Partner. – *Bloomberg Law*. 04.05.2022. <https://news.bloomberglaw.com/mergers-and-acquisitions/sanctioned-russians-hand-4-2-billion-fortune-to-low-key-partner>
19. Van Elsuwege, P. 2017. Judicial Review of the EU's Common Foreign and Security Policy: Lessons from the Rosneft case. – [Verfassungsblog](#)

NORMATIIVMATERJALID

20. Euroopa Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, lk 13.
21. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, lk 47.
22. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 202, 7.6.2016, lk 389–405.
23. 17. märtsi 2014. aasta Nõukogu otsus 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 78, 17.3.2014, pp. 16–21.
24. 17. märtsi 2014. aasta Nõukogu määrus (EL) nr 269/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 78, 17.3.2014, pp. 6–15.
25. 25. veebruari 2022. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2022/329, millega muudetakse otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 50, 25.2.2022, pp. 1–3.
26. 5. juuni 2023. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2023/1094, millega muudetakse otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 146, 6.6.2023, pp. 20–21.
27. 31. mai 2013. aasta Nõukogu otsus 2013/255/ÜVJP, mis käsitleb Süüria vastu suunatud piiravaid meetmeid. – ELT L 147, 1.6.2013, pp. 14–45.

28. 12. september 2025. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2025/1895, millega muudetakse otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L, 2025/1895, 15.9.2025.
29. 25. veebruar 2023. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2023/432, millega muudetakse otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. ELT L 59I, 25.2.2023, pp. 437–582.
30. 1. märtsi 2022. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2022/346, millega muudetakse otsust 2014/512/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas. – ELT L 63, 2.3.2022, pp. 5–7.
31. 6. oktoobri 2022. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2022/1909, millega muudetakse otsust 2014/512/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas. – ELT L 259I, 6.10.2022, pp. 122–134.
32. 1. märtsi 2022. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2022/351, millega muudetakse otsust 2014/512/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas. – ELT L 65, 2.3.2022, pp. 5–7.
33. 14. märtsi 2026. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2026/696, millega muudetakse otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L, 2026/696, 14.3.2026.
34. 23. oktoobri 2025. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2025/2036, 23. oktoober 2025, millega muudetakse otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L, 2025/2036, 23.10.2025.
35. 31. juuli 2014. aasta Nõukogu otsus 2014/512/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas. – ELT L 229, 31.7.2014, pp. 13.
36. 31. juuli 2014. aasta Nõukogu määrus (EL) nr 833/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas. – ELT L 229, 31.7.2014, pp. 1–11.
37. 31. mai 2013. aasta Nõukogu otsus 2013/255/ÜVJP, mis käsitleb Süüria vastu suunatud piiravaid meetmeid. – ELT L 147, 1.6.2013, pp. 14–45.
38. 12. oktoobri 2015. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2015/1836, millega muudetakse otsust 2013/255/ÜVJP, mis käsitleb Süüria vastu suunatud piiravaid meetmeid. – ELT L 266, 13.10.2015, pp. 75-82.

39. 13. mai 2025. aasta Nõukogu otsus (ÜVJP) 2025/904, millega muudetakse otsust 2014/145/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 2025/904, 14.5.2025.id meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 2025/903, 14.5.2025.

40. 13. mai 2025. aasta Nõukogu määrus (EL) 2025/903, millega muudetakse määrust (EL) nr 269/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega. – ELT L 2025/903, 14.5.2025.

MUUD ALLIKAD

41. Euroopa Liidu Kohus. Judicial Statistics, General Court. Külastatud 13.01.2026, https://curia.europa.eu/site/jcms/d2_5147/en/general-court

42. Euroopa Liidu Nõukogu. Venemaa vastu suunatud ELi sanktsioonid. <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/sanctions-against-russia/>

43. Euroopa Liidu Nõukogu. Kronoloogia – Venemaa vastaste sanktsioonide paketid alates 2022. aasta veebruarist. <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/sanctions-against-russia/timeline-packages-sanctions-since-february-2022/>

44. Euroopa Liidu Nõukogu. ELi sanktsioonide liigid. <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/sanctions-different-types/>

45. Euroopa Liidu Nõukogu. Piiravad meetmed (sanktsioonid) – Ajakohastamine: Euroopa Liidu parimad tavad piiravate meetmete tõhusaks rakendamiseks. Brüssel: 3. juuli. 2024. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11623-2024-INIT/et/pdf>

46. Euroopa Liidu Nõukogu. Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames kasutatavate piiravate meetmete (sanktsioonide) rakendamise ja hindamise suunised. Brüssel: 4. mai. 2018. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/et/pdf>

47. European Parliament. EU Sanctions: A key foreign and security policy instrument. 2024: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)760416](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)760416) .

48. European Commission. Frequently asked questions: Restrictive measures (sanctions). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1401

49. Council of European Union. EU adopts restrictive measures against actions threatening Ukraine's territorial integrity. Brussels, 17, March 2014, 7786/14, PRESSE 156. <https://www.consilium.europa.eu/media/28726/141603.pdf>

50. Euroopa Liidu Nõukogu. Miks EL võtab vastu sanktsioone? <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/why-sanctions/>

51. US Treasury Financial Crimes Enforcement Network. 2022. FinCEN Advises Increased Vigilance for Potential Russian Sanctions Evasion Attempts. – FinCEN March 7, 2022. <https://www.fincen.gov/system/files/2022-03/FinCEN%20Alert%20Russian%20Sanctions%20Evasion%20FINAL%20508.pdf>
52. European Commission. Consolidated version of the FAQs on sanctions against Russia and Belarus. https://finance.ec.europa.eu/publications/consolidated-version_en
53. European Commission. EU sanctions tracker. [Dashboard | EU sanctions tracker](#)
54. Kleptotrace. 2024. Report on the limitations of the current EU restrictive measures (sanctions) regimes. – Kleptotrace 27.06.2024 – Luxembourg. <https://www.uni.lu/wp-content/uploads/sites/3/2024/11/Report-on-Limitations-of-EU-Restrictive-Measures-Final.pdf>
55. European e-Justice Portal. https://e-justice.europa.eu/topics/court-procedures/civil-cases/taking-evidence_en
56. Tiidema, D. 2025. Sanktsioonide mõju süveneb: Venemaa on kaotanud ligi 400 miljardit eurot energiaturul. – Postimees 29. mai 2025. Külastatud 28.03.2026. <https://majandus.postimees.ee/8258537/sanktsioonide-moju-suveneb-venemaa-on-kaotanud-ligi-400-miljardit-eurot-energiaturul>
57. Grey, S., Shiffman, J. & Smith, G. 2024. Exclusive: The Russian billionaires whose chemical factories fuel Russia's war machine. – Reuters 30.12.2024. <https://www.reuters.com/world/europe/russian-billionaires-whose-chemical-factories-fuel-russias-war-machine-2024-12-30/>
58. Reuters. 2022. Factbox-Russian firms, entities halt publishing data amid sanctions. – Reuters May 18, 2022. Külastatud 28.03.2026. <https://www.reuters.com/article/business/factbox-russian-firms-entities-halt-publishing-data-amid-sanctions-idUSKCN2N4192/>
59. Polixis. 2023. Russian Government Further Expands the Non-Disclosure Regime for Issuers of Securities. – Polixis 07 July 2023. Külastatud 28.03.2026. <https://polixis.com/news-and-press-releases/russian-government-further-expands-the-non-disclosure-regime-for-issuers-of-securities/>
60. RFE/RL. 2023. Investigation Based On Leaked Emails Shows How Russian Oligarchs Are Avoiding Sanctions. – RFE/RL 20.06.2023. Külastatud 28.03.2026. <https://www.rferl.org/a/russia-oligarchs-sanctions-avoiding-email-investigation/32467142.html>
61. Novaya Gazeta Europa. 2022. Russian treasury suggests concealing commercial registry info to keep company owners safe from sanctions. – Novaya Gazeta 03.05.2022.

Külastatud 28.03.2026. <https://novayagazeta.eu/articles/2022/05/03/russian-treasury-suggests-concealing-commercial-registry-info-to-keep-company-owners-safe-from-sanctions-news>

62. Gauthier-Villars, D. & Baczynska, G. 2022. EXCLUSIVE How a Russian billionaire shielded assets from European sanctions. – Reuters 01.06.2022. Külastatud 28.03.2026. <https://www.reuters.com/world/europe/exclusive-how-russian-billionaire-melnichenko-shielded-assets-european-sanctions-2022-05-27/>

63. Shiel, F. 2023. About the Cyprus Confidential investigation. – International Consortium of Investigative Journalists 14.11.2023. Külastatud 28.03.2026. <https://www.icij.org/investigations/cyprus-confidential/about-cyprus-confidential-investigation/>

64. Reporters Without Borders. Külastatud 28.03.2026. <https://rsf.org/en/country/russia>

65. DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance. 2021. The Admissibility of (Counter-) Intelligence Information as Evidence in Court. (Geneva: DCAF). https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Admissibility_of_%28Counter-%29IntelligenceInformation_as_Evidence.pdf

66. Uralchem. 2022. Uralchem Fundamentals Announces Changes in the Ownership Structure. 10.03.2022. Külastatud 28.03.2026. https://www.uralchem.com/press/news/item27430/?SECT=corporate_events&utm

67. European Commission. Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union. News: EU adopts 20th package of sanctions against Russia. 23 April 2026. Külastatud 26.04.2026. https://finance.ec.europa.eu/news/eu-adopts-20th-package-sanctions-against-russia-2026-04-23_en

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Euroopa Kohtu lahendid

68. EKo liidetud kohtuasjad C-696/23 P (Pumpyanskiy), C-704/23 P (Khudaverdyan), C-711/23 P (Rashnikov), C-35/24 P (Mazepin), C-111/24 P (Khan), ECLI:EU:C:2026:245.

69. EKo C-351/22, Neves 77 Solutions SRL versus Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală, ECLI:EU:C:2024:723.

70. EKo C-134/19 P, Bank Refah Kargaran versus Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon, ECLI:EU:C:2020:793.

71. EKo C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company versus Her Majesty's Treasury and Others, ECLI:EU:C:2017:236.

72. EKo C-605/13 P, Issam Anboubia versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:C:2015:248.

73. EKo liidetud kohtuasjad C-402/05 P ja C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:C:2008:461.
74. EKo liidetud kohtuasjad C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, Euroopa Komisjon jt versus Yassin Abdullah Kadi, ECLI:EU:C:2013:518.
75. EKo C-348/12 P, Euroopa Liidu Nõukogu versus Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, ECLI: EU:C:2013:776.
76. EKo C-376/10 P, Pye Phyto Tay Za versus Euroopa Liidu Nõukogu ECLI:EU:C:2012:138.

Üldkohtu lahendid

77. EÜKo T-1117/23, Alisher Usmanov versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:810.
78. EÜKo T-1114/23, Andrey Melnichenko versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:1111.
79. EÜKo T-541/24, Dmitry Alexandrovich Pumpyanskiy versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:841.
80. EÜKo T-1116/23, Tigran Khudaverdyan versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:840.
81. EÜKo T-364/22, Aleksandr Aleksandrovich Shulgin versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:50.
82. EÜKo T-305/22, Viktor Filippovich Rashnikov versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:530.
83. EÜKo T-333/22, German Khan versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:758.
84. EÜKo T-282/22, Dmitry Arkadievich Mazepin versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:701.
85. EÜKo T-693/25 Maya Tokareva versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2026:118.
86. EÜKo T-1113/23, Aleksandra Melnichenko versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:1110.
87. EÜKo T-497/22, Marina Alexandrova Mordashova versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2024:604.
88. EÜKo T-744/22, Maya Tokareva versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2024:608.
89. EÜKo T-361/22, Elena Petrovna Timchenko versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:502 (apellatsioon Euroopa Kohtus).

90. EÜKo T-272/22, Galina Evgenyevna Pumpyanskaya versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:491 (apellatsioon Euroopa Kohtus).
91. EÜKo T-212/22, Violetta Prigozhina versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:104.
92. EÜKo T-5/17, Ammar Sharif versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2019:216.
93. EÜKo T-249/20, Abdelkader Sabra versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2022:140.
94. EÜKo T-186/19, Khaled Zubedi versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2020:317.
95. EÜKo T-297/23, Gennady Nikolayevich Timchenko versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:352 (apellatsioon Euroopa Kohtus).
96. EÜKo T-715/14, NK Rosneft ja teised versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2018:544.
97. EÜKo T-563/11, Issam Anbouba versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2013:429.
98. EÜKo T-108/21, Ferdinand Ilunga Luyoyo versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2022:253.
99. EÜKo T-723/20, Yevgeniy Viktorovich Prigozhin versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2022:317.
100. EÜKo T-181/08, Pye Phyo Tay Za versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2010:209.
101. EÜKo T-607/22, Andrey Anatolyevich Kozitsyn versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2024:63 (apellatsioon Euroopa Kohtus).
102. EÜKo T-291/22, Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:499.
103. EÜKo T-390/22, Serguei Mndoiants versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2023:850.
104. EÜKo T-248/13, Mohammed Al-Ghabra versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2016:721.
105. EÜKo T-743/22, Nikita Dmitrievich Mazepin versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2024:180.
106. EÜKo T-271/22, Andrey Melnichenko versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:47.
107. EÜKo T-498/22, Aleksandra Melnichenko versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:180.

108. EÜKo, T-281/23, Dana Astra IOOO versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2025:315.
109. EÜKo T-301/22, Petr Aven versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2024:214.
110. EÜKo T-304/22, Mikhail Fridman versus Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:T:2024:215.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Gerli Kodusaar ,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

Juhtiva ettevõtja kriteerium Euroopa Liidu Ukraina terviklikkuse režiimis ,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on Carri Ginter ,
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Gerli Kodusaar

28.04.2026