

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku instituut

Tuuli Pärnsalu

JURIIDILISELT MITTESIDUVATE RAHVUSVAHELISTE
KOKKULEPETE KASUTAMINE JA MÕJU
JULGEOLEKUVALDKONNAS STRATEEGILISE KAUBA
EKSPORDIKONTROLLI NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja:
Lauri Tabur, MA

Tallinn 2011

ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku instituut	Kuu ja aasta: mai 2011.
Töö pealkiri: „Juriidiliselt mittesiduvate rahvusvaheliste kokkulepete kasutamine ja mõju julgeolekuvaldkonnas strateegilise kauba ekspordikontrolli näitel”	
Töö autor: Tuuli Pärnsalu	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega piiratud ligipääsuga elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Magistritöös on 82 lehekülge.</p> <p>Magistritöö ühendab kaks seni eesti keeles vähe käsitletud teemat – juriidiliselt mittesiduvad rahvusvahelised kokkulepped (pehme normistik, ingl <i>soft law</i>) ja strateegilise kauba ekspordikontrolli. Töös analüüsitakse nende omavahelist seost – pehme normistiku mõju sisejulgeoleku ühe valdkonna riiklikule regulatsioonile. Magistritöö eesmärk on selgitada välja pehme normistiku kasutamise võimalik ulatus ja selle mõjud julgeolekuvaldkonnas strateegilise kauba ekspordikontrolli näitel. Praktilise väljundina tulenevad tööst soovitusel pehme normistiku mõju paremaks arvestamiseks õigusloomes ja praktikas ning osalemiseks selle kujundamises vastavalt Eesti julgeolekuhuvidele. Töös kasutatav uurimismeetod on õigusteaduslik uurimus.</p> <p>Töös avatakse juriidiliselt mittesiduvate rahvusvaheliste kokkulepete mõiste. Tänaeni ei ole õigusteadlased üksmeelil selle aktikategooria relevantsuse osas rahvusvahelises õiguses, selle piiritlemise ega soovitatavuse osas. Kuna rahvusvahelistes konventsioonides pehme normistiku definitsiooni ei leidu, sünteesitakse see õigusteaduslikes artiklites enimkasutatud määratluste alusel. Pehme normistiku all mõistetakse magistritöös rahvusvahelise õiguse subjektide loodud formaalselt mittesiduvate, kuid siiski piiratud õiguslikke tagajärgi esile kutsuvate kirjalike juhiste kogumit, mis on kehtestatud eesmärgiga tuua kaasa praktilisi tagajärgi. Olulise tähtsusega on töö seisukohast definitsiooni elementide analüüs. Vaadeldakse ka pehmet normistikku Euroopa Liidu õiguses ja Lissaboni lepingu jõustumisega kaasnenud muudatusi.</p>	

Töös antakse põhjalik ülevaade strateegilise kauba ekspordikontrolli valdkonnas rahvusvahelisel tasandil kehtestatud regulatsioonist, millest pehme normistik moodustab märkimisväärse osa. Ajaloolisest tagasivaatest valdkonna harmoneerimise arengule nähtub, et pehme normistik on kontrollisüsteemi algusest alates olnud põhiliseks kokkuleppeviisiks. Põhjustena, miks riigid kasutavad julgeolekuvaldkonnas suhete reguleerimiseks mittesiduvaid leppeid tuuakse välja usalduse loomise, kuid samas suveräänsuse säilitamise vajadus, kohtulike sanktsioonide välistamise soov, kiire ja konfidentsiaalne menetlus ning võimalus täpsustada, täiendada ja defineerida lepingulisi kohustusi.

Magistritöös analüüsitakse mittesiduvate aktide mõju. Pehmel normistikul on olnud Eesti strateegilise kauba valdkondlike õigusaktide arengus regulatsiooni ja selle muudatusi algatav ning suunav mõju. Lisaks rahvusvahelisel tasandil tekkivale teatavale õiguslikule mõjule võib pehme normistik riike mõjutada nii selle järgimise kui ka mittejärgimise korral, tuues kaasa poliitilisi ja majanduslikke tagajärgi. Töös antakse soovitusi, kuidas negatiivseid mõjusid Eesti mainele, julgeolekule ja majandusele välistada. Esitatud ettepanekud on kasulikud nii strateegilise kauba ekspordipoliitika edasise kujundamise, õigusaktide täiendamise, kui ka tulevikus valdkonna akadeemilisel tasandil käsitlemise seisukohast.

Võtmesõnad: rahvusvaheline õigus, rahvusvahelised suhted, rahvusvaheline julgeolek, mittesiduvad kokkulepped, pehme normistik, leebe regulatsioon, strateegilised kaubad, ekspordikontroll, sisejulgeolek, rahvusvahelised läbirääkimised

Võõrkeelsed võtmesõnad: *international law, international relations, international security, soft law, strategic goods, export controls, internal security, international negotiations*

Säilitamise koht:

Kaitsmisele lubatud

Sisejulgeoleku instituudi juhataja:

Allkiri:

Vastab lõputöö nõuetele

Juhendaja:

Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON.....	2
LÜHENDITE LOETELU	6
SISSEJUHATUS.....	7
1. JURIIDILISELT MITTESIDUVA REGULATSIOONI MÕISTE	12
1.1. Juriidiliselt mittesiduva regulatsiooni teke rahvusvahelises õiguses, varasemad õigusteaduslikud käsitlused ja mõistekasutus	12
1.2. Pehme normistiku olemus, definitsiooni elemendid	14
1.3. Pehmed normid Euroopa Liidu õiguse allikana.....	21
2. RAHVUSVAHELINE ÕIGUSLIK REGULATSIOON STRATEEGILISE KAUBA EKSPORDIKONTROLI VALDKONNAS	25
2.1. Rahvusvaheline ekspordikontrollisüsteem	25
2.2. Rahvusvahelisel tasandil ekspordikontrolli reguleerivad aktid	30
2.2.1. Tavarelvastuse valdkonna pehme normistik	32
2.2.2. Massihävitusrelvade valdkonna pehme normistik	35
2.3. Euroopa Liidus ekspordikontrolli reguleerivad aktid	38
2.3.1. Kahesuguse kasutusega kaupade valdkonna pehme normistik.....	39
2.3.2. Sõjaliste kaupade valdkonna pehme normistik.....	41
2.4. Pehme normistiku kasutamise põhjused julgeolekuvaldkonnas	43
3. JURIIDILISELT MITTESIDUVATE AKTIDE MÕJUD.....	46
3.1. Pehmete normide mõju Eesti strateegilise kauba valdkonna õigusaktide väljatöötamisele	46
3.2. Pehme normistiku muud mõjud ja negatiivsete mõjude välistamine.....	50
3.2.1. Pehme normistiku väljatöötamises osalemise parandamine	52
3.2.2. Pehme normistiku järgimise parandamine.....	55
KOKKUVÕTE	61
SUMMARY	66
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	69
Kasutatud normatiivaktid.....	69

Viidatud kohtulahendid.....	72
Kasutatud kirjandus	73
Internetiallikad	76
LISAD.....	78
Lisa 1. Wassenaari kokkuleppe algelemendid	78
Lisa 2. Väljavõte StrKS seletuskirja lisa toodud EL aktide võrdlustabelist.....	82

LÜHENDITE LOETELU

AG Australia Group (Austraalia grupp)

BWC Biological and Toxin Weapons Convention (Bakterioloogiliste (bioloogiliste) ja toksiinrelvade täiustamist, tootmist ja varumist keelustav ning nende hävitamist nõudev konventsioon)

CWC Chemical Weapons Convention (Keemiarelvade väljatöötamise, tootmise, varumise ja kasutamise keelustamise ning nende hävitamise konventsioon)

IAEA International Atomic Energy Agency (Rahvusvaheline Aatomienergia Agentuur)

INFCIRC Information Circular (IAEA ringkiri)

MTCR Missile Transfer Control Regime (raketitehnoloogia kontrollirežiim)

NPT Non-Proliferation Treaty (Tuumarelva leviku tõkestamise leping)

NSG Nuclear Suppliers Group (tuumatarnijate grupp)

StrKS strateegilise kauba seadus

WA Wassenaar Arrangement (Wassenaari kokkulepe)

ÜVJP Euroopa Liidu ühine välis- ja julgeolekupoliitika

SISSEJUHATUS

Tänapäeva globaliseerunud maailmas on rahvusvaheliste lepete mõju riigi toimimisele enesestmõistetav. Veelgi arusaadavam on, et Euroopa Liidu (edaspidi EL) õigusaktid meie igapäevaelu reguleerivad. Rahvusvahelisi lepinguid ja EL akte võetakse alati arvesse Eesti seaduste väljatöötamisel. Rahvusvaheline ja EL õigus võib aga õigusloomet mõjutada ka soovituslike aktide kaudu. Magistritöös võetaksegi vaatluse alla rahvusvaheliste suhete ühe sagedase reguleerimisvormi – juriidiliselt mittesiduvate kokkulepete – kasutamine sisejulgeolekuga seotud valdkonnas, mille näiteks on valitud strateegilise kauba ekspordikontroll.

Juriidiliselt mittesiduv rahvusvaheline regulatsioon (ingl *soft law*) on lai instituut, mille täpse piiritlemise üle käivad õigusteoreetilised vaidlused. See hõlmab laia spektrit rahvusvahelisi normatiivakte, millel deklareeritakse puuduvat õiguslik siduvus, mis pigem indikeerivad sarnaseid seisukohti ja poliitikaid, kuid mis sellele vaatamata toovad riikidele kaasa teatud õigused ja kohustused. Kirjeldatud omadustega dokumente võib leida siduvate lepingute kõrval või ka nende asemel peaaegu igas valdkonnas, sealhulgas julgeolekuvaldkonnas.

Strateegilise kauba ekspordikontroll seevastu on kitsas ala. See on rahvusvahelist ja riigisisest julgeolekut tagav meede, mis kujutab endast relvade ja kahesuguse kasutusega kaupade riigipiire ületavate tarnete üle järelevalve teostamist. Strateegiliste kaupade all mõistetakse siinkohal sõjalisi ja kahesuguse kasutusega kaupu. Sõjalised kaubad on kaubad, mida kasutatakse üksnes või põhiliselt sõjaliselt või mille väljatöötamise eesmärk on olnud just sõjaline kasutus. Kahesuguse kasutusega kaubad on kaubad, mis on välja töötatud nn tsiviilkasutuseks, kasutamiseks tavatootmises ja tööstuses, kuid millel on olemas ka sõjaline otstarve (nt kasutamine relvade tootmises). Mõistega ekspordikontroll tähistatakse kõiki meetmeid, mida riigid rakendavad strateegiliste kaupade piiriülese leviku kontrollimiseks ning vastavate rahvusvaheliste kokkulepete täitmise tagamiseks (strateegilise kauba ekspordi, impordi ja transiidi, samuti nendega seotud teenuste ekspordi litsentsimine, lõppkasutusepõhine kontroll ning lõppkasutuse järelevalve).

Tegu on spetsiifilise alaga, mida iseloomustab keerukas ja rahvusvahelisel tasandil suures osas ühtlustatud regulatsioon. Seoses globaliseerumisega on toimumas õigusliku regulatsiooni harmoneerimine paljudes valdkondades. Parim näide sellest on EL, kuid protsess on laiem. Näiteks kaubandussuhted ei saaks toimida, kui iga riik tegutseks isoleeritult ja oleks paindumatu riiklikus õigusloomes. Kuna inimeste ja äride mobiilsus on suurenenud, siis valitakse tegevuseks kõige soodsama regulatsiooniga riik. Sama kehtib relvaäris. Rahvusvahelisel tasemel toimib hulk koostööfoorumeid, mille eesmärgiks on ühtlustada riikide standardeid ja nõudeid näiteks inimõiguste, rahvusvahelise kaubanduse või keskkonnakaitse alal. Probleem seisneb selles, et suur osa harmoneerimismeetmetest võetakse vastu juriidiliselt mittekohustuslike aktidena, kuid Eestis ei ole analüüsitud, milline on nende aktide mõju riiklikule õigusele või praktikale.

Kuigi antud töös on uurimisobjektiks valitud just ekspordikontroll, kasutatakse juriidiliselt mittesiduvat regulatsiooni ka teistes sisejulgeoleku harudes, nagu näiteks pääste- ja politseikoostöös – seega on teemal laiem aktuaalsus. Strateegilise kauba valdkonna analüüsimisel leitavad kitsaskohad ja eriti nende lahendusvõimalused on laiendatavad ka teistele sisejulgeoleku sektoritele, kus samuti mittesiduvaid kokkuleppeid kasutatakse. Ekspordikontroll sobib esmaseks uurimiseks hästi seepärast, et juriidiliselt mittesiduvat regulatsiooni leidub siin nii ELi kui ka teiste rahvusvaheliste foorumite õigusloomes.

Magistritöö eesmärgiks on selgitada välja juriidiliselt mittesiduvate rahvusvaheliste kokkulepete kasutamise võimalik ulatus ja selle mõjud julgeolekuvaldkonnas strateegilise kauba ekspordikontrolli näitel. Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- 1) defineerida juriidiliselt mittesiduv normistik;
- 2) kaardistada juriidiliselt mittesiduvad aktid strateegilise kauba ekspordikontrolli valdkonnas, et näha nende kasutamise ulatust;
- 3) analüüsida mittesiduvate rahvusvaheliste normide mõju Eesti õigusaktidele.

Lähtuvalt käsitletavate aktide kasutamise ulatusest ja nende mõjust on kavas anda soovitusi Eesti julgeolekuhuvide paremaks kaitsmiseks mittesiduvate rahvusvaheliste aktide läbirääkimiste protsessis, samuti Eesti õigusaktide ja praktika paremaks kooskõlla viimiseks kõnealuse rahvusvahelise normistikuga. Nii on tööl lisaks õiguslikule analüüsile ja õiguse allikate käsitlemisele ka praktiline väljund.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist – igaühes lahendatakse üks uurimisülesanne. Esimeses peatükis avatakse juriidiliselt mittesiduvate rahvusvaheliste kokkulepete mõiste. Peatüki sissejuhatavas osas kirjeldatakse kokkulepete käsitlemise ilmumist õigusteaduslikku diskussiooni ja vaadeldakse mõistekasutust. Peatüki teises osas käsitletakse mittesiduva regulatsiooni definitsiooni, mida ei leidu rahvusvahelistes konventsioonides, kuid mille saab sünteesida rahvusvahelise õigusteemalise kirjanduse põhjal. Peatüki kolmandas osas kirjeldatakse mittesiduvate aktide olemust Euroopa Liidu õiguses.

Töö teises peatükis koostatakse kokkuvõtte kehtestatud juhistest ja suunistest, et saada ülevaade juriidiliselt mittesiduvate normide kasutamise ulatusest strateegilise kauba ekspordikontrolli valdkonnas. Peatüki esimeses osas tutvutakse strateegiliste kaupade kontrolli rahvusvahelise korraldusega ja foorumitega, kus ekspordikontrolli norme luuakse. Selleks antakse ajalooline tagasivaade harmoneerimise arengule. Peatüki teises osas vaadeldakse rahvusvahelist õiguslikku regulatsiooni strateegilise kauba ekspordikontrolli valdkonnas kahes osas: tavarelvastuse levikut reguleerivad mittesiduvad lepped ja massihävitusrelvade levikut reguleerivad mittesiduvad lepped. Eraldi osas tuuakse välja EL koostöö raames kehtestatud juriidiliselt mittesiduvad aktid. Ka siin jaotatakse aktid kaheks: kahesuguse kasutusega kaupade valdkonna aktid ja sõjaliste kaupade valdkonna aktid. Aktide rohkuse tõttu on teise peatüki nimetatud alapunktid suhteliselt mahukad ja täiendavalt liigendatud. Peatüki neljandas osas analüüsitakse mittesiduvate aktide julgeolekuvaldkonnas kasutamise põhjuseid.

Töö kolmandas peatükis lahatakse juriidiliselt mittesiduva regulatsiooni mõju. Esimene alajaotus näitab, milline oli mittesiduvate aktide tähtsus Eesti riikliku ekspordikontrollisüsteemi kujunemise ja valdkondilike seaduste väljatöötamise protsessis. Peatüki teises osas vaadeldakse mittesiduva regulatsiooni muid mõjusid, nagu õiguslikud, poliitilised ja majanduslikud mõjud. Antakse soovitusi mittesiduvate lepete väljatöötamises osalemise ja Eesti julgeolekuhuvide kaitsmise parandamiseks läbirääkimisprotsessis ning püütakse leida lahendusi kitsaskohtadele, mis on seotud mittesiduvate lepete järgimise ja ellurakendamisega, et käsitletava regulatsiooni täitmise puudused ei kahjustaks Eesti mainet, julgeolekut ega majanduslikku olukorda.

Töös kasutatav uurimismeetod on õigusteaduslik uurimus, mille iseloomulikuks jooneks on see, et käsitletakse juriidilist probleemi või küsimust õigusaktide, EL dokumentide ja rahvusvaheliste lepingute (primaarsed allikad) ning õigusteadusliku kirjanduse ja

õigusteaduslike ajakirjade artiklite (sekundaarsed allikad) põhjal¹. Õigusteaduslik uurimus võib olla doktriinne (ehk puhtteoreetiline) või mittedoktriinne (interdistsiplinaarne)². Magistritöös kasutatakse mõlemat uurimisviisi. Doktriinset meetodit kasutatakse esimese ja teise uurimisülesande lahendamisel, mittedoktriinset aga töö kolmandas osas. Esimene osa koosneb teoreetilisest arutlust rahvusvahelise õiguse ja õigusteadlaste artiklite põhjal hõlmates analüüsi ja sünteesi. Teises osas tuuakse empiirilised näited mittesiduvate juhiste kasutamisest ekspordikontrolli reguleerimisel. Metoodika on doktriinne, kuna selgitatakse välja, mis on õigus antud valdkonnas. Fookus on kitsal teemal, eesmärgiga kaardistada üks ala, saada võimalikult ülevaatlik pilt valdkonda reguleerivast normistikust ja näha mittesiduva regulatsiooni tähtsust. Selles mõttes on ekspordikontroll ka juhtumiuuring. Kolmas osa keskendub praktilistele tagajärgedele, mida mittesiduvad kokkulepped, nende sõlmimine ja nende järgimine kaasa toob. Siin kasutab autor nii õigusakte ja kirjandust kui ka oma kogemusi töös ekspordikontrolli valdkonnas. Praktika ja teooria seostamisel põimuvad rahvusvaheline õigus ja rahvusvaheline poliitika, mis on küll tihedalt seotud, kuid väga erinevad valdkonnad. Tänapäeval on ekspordikontroll välispoliitika ja rahvusvaheliste suhete lakmus, mis näitab selgelt välja, kes on sõbrad ja keda peetakse vaenlasteks.

Strateegilise kauba ekspordikontrolli poliitika on osa rahvusvahelisest ja riiklikust julgeolekupoliitikast. Eesti aktiivset tegevust strateegilise kauba kontrollirežiimide osalisriigina nimetatakse Riigikogus 12. mail 2010 heaks kiidetud „Julgeolekupoliitika aluste” dokumendis ühe suunana välispoliitika tegevuste hulgas riigi kui terviku julgeoleku kindlustamisel.³ Samas on ekspordikontroll oluline meede sisejulgeoleku seisukohast, kuna ekspordikontrolli üheks eesmärgiks massihävitusrelvade leviku tõkestamise, terrorismi ohjeldamise, regionaalsete relvakonfliktide ja inimõiguste rikkumiste ärahoidmise kõrval on ka sisejulgeoleku tagamine. Riigisisese julgeoleku tagamine on Eesti jaoks ekspordikontrolli eesmärgina suhteliselt tähtsal kohal, sest piiride kontrollimine strateegilise kauba liikumiste suhtes annab pädevatele ametkondadele ülevaate riigis leiduvast relvastusest; relvade ja sõjaliselt kasutatavate kaupade kontrollimatu sissevedu ja transiit aga ohustaks Eesti julgeolekut.

¹ McConville, M. & Wing, H. C. (eds). *Research methods for law* (Edinburg University Press, 2007) p 25.

² *Ibid*, p 3.

³ „Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused 2010” <www.vm.ee/sites/default/files/JPA_2010.pdf> lk 13 (23.03.2011)

Eestis on kõnealust sisejulgeoleku valdkonda akadeemilisel tasemel seni vähe uuritud. Sisekaitseakadeemia on ainus õppeasutus, kus strateegilise kauba ekspordikontroll on õppeainena kavas. Sel teemal ei ole kirjutatud ühtegi uurimust magistritöö tasandil. See on põhjus, miks käesolevas töös on lisaks õiguslikule analüüsile ülevaatlikult käsitletud valdkonna kujunemislugu ja miks asjakohaste rahvusvaheliste õigusallikate kaardistamine on läbi viidud sedavõrd põhjalikult.

Magistritöös on vaatluse all küsimus, kuidas rahvusvahelise õiguse soovituslikud allikad mõjutavad ühe sisejulgeoleku seisukohast tähtsust omava valdkonna regulatsiooni, juhtimist ja otsuseid, mida Eesti ametkonnad teevad. Töötades Välisministeeriumi strateegilise kauba kontrolli büroos osales magistritöö autor Eesti esindajana EL Komisjoni ja Nõukogu töögruppide ning ekspordikontrollirežiimide töös, võttes osa mittesiduvate lepete läbirääkimistest. Samas on autor üks Eesti valdkondlike õigusaktide koostajatest. See kogemus võimaldab analüüsida mittesiduvate rahvusvaheliste aktide tähtsust ekspordikontrolli valdkonna harmoneerimisel, nende mõju Eesti seadustele ning ka nende rakendamisel tekkivaid probleeme. Töös välja toodud soovitused on kasulikud nii strateegilise kauba ekspordipoliitika edasise kujundamise, õigusaktide täiendamise kui ka valdkonna edaspidise akadeemilisel tasandil käsitlemise seisukohast.

1. JURIIDILISELT MITTESIDUVA REGULATSIOONI MÕISTE

1.1. Juriidiliselt mittesiduva regulatsiooni teke rahvusvahelises õiguses, varasemad õigusteaduslikud käsitlused ja mõistekasutus

Õigusteaduse õppimine algab normi mõistest, mis on äärmiselt oluline. Üliõpilased saavad teada, et mitte kõik normid ei ole õigusnormid. On norme, mis on kindlaks määratud tava või moraalireeglitega, mille rikkumise eest ei järgne mitte kohtulik karistus, vaid moraalne hukkamõist, kuid mida ühiskonna enamus siiski järgib⁴. Tulevase juristi esimeseks ülesandeks on õppida ära õigusnormi tunnused. Kuna käesolev magistritöö uurib lähemalt üht spetsiifilist rahvusvahelises õiguses esinevat normide liiki, läheb uurimus mõnes mõttes õiguse juurte juurde, täpsemalt rahvusvahelise õiguse juurte juurde.

Ka rahvusvahelises suhtluses mõjutavad riikide käitumist erineva iseloomuga normid, mis ulatuvad puhtmoraalsetest tõekspidamistest ja poliitilistest deklaratsioonidest rangelt juriidiliste kohustusteni. Nende kahe äärmuse vahele jäävad sellised, mille juriidiline siduvus on sätete autorite poolt meelega ja tihti ka selgesõnaliselt välistatud, kuid mida siiski ei saa pidada vaid moraalselt või poliitiliselt siduvaks⁵. Poliitikadokumentidele, mis ei ole fikseeritud lepinguna, on riigid suurt tähtsust pööranud ammu. Juba 1934. aastal rõhutas selliste kokkulepete tähtsust Karl Strupp.⁶ Teemast hakati rohkem rääkima 1970. aastatel. 1980. ja varastel 1990. aastatel kujunes teatav õigustamisfaas, kus rahvusvahelise õiguse spetsialistid püüdsid selgitada, kuidas saavad binaarse terminoloogia tingimustes (siduvad-mittesiduvad normid) leiduda instrumendid, mis jäävad kuhugi kahe vahele.⁷ Hilistel 1990ndatel muutus teemakäsitlus eriti aktiivseks ja ilmusid mitmed põhjanevad tööd sellest, kas juriidilise siduvuseta kokkuleppeid peaks tunnustama rahvusvahelise

⁴ Narits, R., *Õiguse entsüklopeedia* (Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995), lk 44.

⁵ Thürer, D., „Soft Law” in R. Bernhardt (ed) *Encyclopedia of Public International Law* (Volume IV, North-Holland, ELSEVIER, 2000), 452-460, 452-453.

⁶ Hillgenberg, H., „A Fresh Look at Soft Law”, *European Journal of International Law* (Vol. 10, No. 3, 1999), 499-515, p 499.

⁷ Klabbers, J., „Reflections on Soft International Law in a Privatized World” (2006) <www.helsinki.fi/eci/Publications/JKSoft_law_and_public.pdf>, p 2 (01.09.2010).

õiguse allikana, kas neid peaks taunima või on neil oma kasutusala ja eelised⁸. Kuigi enamus õigusteadlasi tänaseks instituuti tunnustab, ei ole selles, kas mittesiduvad kokkulepped kui eraldi aktikategooria on olemas, siiski täielikule konsensusele jõutud⁹. Endiselt on vaieldavad nii instituudi ulatus kui kriteeriumid, mis teda poliitikadokumentidest ja siduvatest kokkulepetest eristavad. Selles osas on välja kujunenud kolm teoreetilist suunda – õiguspositivistlik, ratsionalistlik ja konstruktivistlik¹⁰. Aktikategooria hulka paigutatakse erinevate autorite poolt rahvusvaheliste organisatsioonide resolutsioonid, tegevusprogrammid; veel jõustumata, konkreetse riigi suhtes mittekehtivad või liialt üldise sõnastusega lepingu tekstid; konventsioone tõlgendavad deklaratsioonid; džentelmenide kokkulepped ning käitumiskoodeksid; soovituselised ja raportid, mis on vastu võetud rahvusvaheliste agentuuride või konverentside poolt¹¹.

Eesti keeles on juriidiliselt mittesiduvaid rahvusvahelisi akte kõige enam tähistatud terminiga „leebe regulatsioon”¹². Inglise keeles on aktikategooria nimetus välja kujunenud (Lord McNair kinnistas termini *soft law* 1960ndatel¹³), kuid enamus autoreid mainib selle kohatust¹⁴. Ometi kasutatakse mittesiduvatest kokkulepetest rääkides ingliskeelset vastet tõlkimata nii saksa kui ka prantsuse keeles. Termin on seega sedavõrd juurdunud ja laialt käibel, et seda muuta oleks mõttetu. Ilmselt kehtib sama eestikeelse vaste – leebe regulatsiooni – puhul. Siiski ei saa siinkohal terminivaliku teemat lihtsalt kõrvale jätta.

Otsetõlge ingliskeelsest terminist *soft law* tundub eesti keeles kohatu. Siiski võeti õigusteaduses termin esialgu just otsetõlkena üle. Aastal 1998 kirjutas Eve Vosman Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas Tanel Kerikmäe juhendamisel lõputöö pealkirjaga „Pehme õigus”. Juba 2000. aastal oli terminoloogia teisenenud – Liina Rekandi diplomitöö kandis pealkirja „Leebest regulatsioonist rahvusvahelises õiguses” (juhendaja samuti T.

⁸ Hillgenberg, H., „A Fresh Look at Soft Law” *supra nota*, 6; Klabbers, J., „The Undesirability of Soft Law”, *Nordic Journal of International Law* (Vol 67, 4, 1998) 381-392.

⁹ Nt seisukohal, et *soft law*’st kui kategooriast ei saa rääkida: Raustiala, K., „Form and Substance in International Agreements”, *The American Journal of International Law* (Vol 99, 2005), 581-614.

¹⁰ See Shaffer, G. C. & Pollack, M. A., „Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists on International Governance” *Minnesota Law Review* (February, 1. 2010), 706-799.

¹¹ Thüerer, D., „Soft Law”, *supra nota* 5, p 453.

¹² Kiviorg, M., Land, K., Miil, K. ja Vallikivi, H. *Rahvusvaheline õigus: loengukonspekt* (Tallinn: Juura, 2007) lk 51-52; Eerola, R., Mylly, T. ja Saarinen, P. *Euroopa Liidu õiguse alused* (Tartu: 2001) lk 88; Kerikmäe, T. *Euroopa Liit ja õigus* (Tallinn: Õiguskirjastus, 2000), lk 81-86.

¹³ Thüerer, D., „Soft Law”, *supra nota* 5, p 453.

¹⁴ See Shelton, D. L., „Soft Law” in Armstrong, D.(ed) *Handbook of International Law* (New York: Routledge Press, 2009), 68-80; Hillgenberg, H., „A Fresh Look at Soft Law”, *supra nota* 6, p 500; Senden, L. *Soft Law in European Community Law* (Oxford & Portland Oregon, Hart Publishing, 2004), p 112 and others.

Kerikmäe). Terminivalikut ei ole oma töös põhjendanud kumbki üliõpilane. Esimene autor on kasutanud otsetõlget seda kommenteerimata, teine viitab terminivalikule vaid alamärkuses viitega M. Koskenniemi'le, kellelt termin olevat laenatud. Jällegi ei järgne sisulist arutelu, kas ei leidu mõnd paremat vastet või miks ei võiks kasutada sama, mida varasem autor.

Peamine etteheide tõlketerminile („pehme õigus”) on see, et tegu ei ole õigusaktidega ja seega ei peaks seda normiliiki nimetama õiguseks.¹⁵ Omadussõna „pehme” ei ole tänapäeval, kui räägitakse ka pehmetest väärtustest ja pehmest julgeolekust enam kuigi häiriv. Nimetus „leebe regulatsioon” ei ole hea kahel põhjusel. Esiteks viib omadussõna „leebe” mõtted kriminaalõigusele, kus karistusnormid võivad ehk olla kas leebed või mitte. Teiseks on sõna „regulatsioon” võõrsõna ja termin kokkuvõttes liiga pikk ja lohisev. Käesoleva magistritöö autori arvates oleks hea valik näiteks „pehme normistik”, mis on lihtsam ja eestikeelne ning võimaldab moodustada mitmesuguseid vorme nagu „pehmed normid”, „pehmed normatiivaktid” jne. Sama iseloomustab teist omakeelset varianti – „pehme reeglistik”. Omasõnad on üha hinnatavamad ja neid ei tohiks kõrvale jätta üsnes seetõttu, et võõrkeelset väljendit juba laialdaselt kasutatakse. Magistritöös kasutatakse omasõnu ja neist moodustatud vorme.

1.2. Pehme normistiku olemus, definitsiooni elemendid

Järgneva alapeatüki eesmärgiks on anda pehmele normistikule sobiv definitsioon, mis oleks kasutatav käesolevas uurimuses. Erialases kirjanduses on välja pakutud mitmeid erinevaid varieeruva ulatusega mõiste määratlusi. Siinkohal soovitakse neid üldistada ja tuua välja pehme normistiku olulised tunnused.

Pehmet normistikku ei ole defineeritud üheski rahvusvahelises õigusaktis. Kaks olulisemat rahvusvahelist dokumenti, mis riikidevaheliste kokkulepete staatust reguleerivad, on „Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon”¹⁶ ja „Rahvusvahelise kohtu

¹⁵ Hillgenberg, H. „A Fresh Look at Soft Law”, *supra nota* 6, p 500.

¹⁶ *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23.05.1969, jõustunud 27.01.1980 (Eesti suhtes jõustunud 20.11.1991 – RT II 2007, 15).

statuut”¹⁷. Esimeses viidatud dokumendis on riigid täpselt määratlenud, millised on rahvusvahelised siduvad lepingud ning teine akt sätestab muu hulgas rahvusvahelise õiguse allikad, mida kohus vaidluste lahendamisel kasutab.

Rahvusvaheline leping on „Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni” artikli 2 lõike 1 punkti a kohaselt „rahvusvaheline kokkulepe, mis on sõlmitud riikide vahel kirjalikult ja mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega, olenemata sellest, kas selline kokkulepe sisaldub ühes, kahes või mitmes omavahel seotud dokumendis, samuti olenemata selle konkreetsest nimetusest”. Konventsioon kehtestab lepingute sõlmimise protseduurid, mille osas on riigid nõustunud, et need on kohustuslikud selleks, et leping muutuks jõusolevaks ja tooks kaasa õiguslikud tagajärjed. Konventsioonis kirjeldatud protseduuri järgides sõlmitud lepingud ja neis sisalduvad kohustused on juriidiliselt siduvad. Teisisõnu – konventsioon määrab kindlaks rahvusvahelise õiguse normiloome protseduurid¹⁸.

Esitatud rahvusvaheliste lepingute määratlust arvestades saab pehmet normistikku defineerida välistavalt. Nimelt on tegu riikidevaheliste kirjalike kokkulepetega, mille sõlmimisel ei ole konventsioonis sätestatud protseduuri järgitud ning mis seetõttu ei ole õiguslikult siduvad ega too kaasa õiguslikke tagajärgi. Lepinguline siduvus võib olla kokkuleppes otsesõnu välistatud, sh viitega konventsioonile. Samas on õiguslik siduvus välistatav ka lihtsalt protseduuri mitteläbimise teel (nt riikliku ratifitseerimisprotsessi mitteläbimisega).

Teise eelviidatud olulise akti – „Rahvusvahelise kohtu statuudi” artikli 38 lõike 1 kohaselt kohus, olles kohustatud lahendama temale arutada antud vaidlusi rahvusvahelise õiguse alusel, kohaldab:

- 1) rahvusvahelisi üld- ja erikonventsioone, mis sisaldavad vaidlevate riikide poolt sõnaselgelt tunnustatud sätteid;
- 2) rahvusvahelist tava kui õigusnormina tunnustatud üldist praktikat;
- 3) õiguse üldprintsipe, mida tunnustavad tsiviliseeritud rahvad;
- 4) kohtuotsuseid ja erinevate rahvaste kõrge kvalifikatsiooniga õigusteadlaste õpetusi kui abistavaid allikaid õigusnormide määratlemisel, pidades seejuures silmas artikli 59

¹⁷ *Statute of the International Court of Justice*, 26.06.1945, jõustunud 24.10.1945 (Eesti suhtes jõustunud 21.10.1991 – RT II 1996/24-25/95).

¹⁸ Shelton, D. L., „Soft Law” *supra nota* 14, p 68.

sätteid.

Jällegi saab siin konstrueerida välistava definitsiooni. Pehmeid norme saab määratleda kui riikidevahelisi suhteid reguleerivaid norme (printsiipe, reegleid ja standardeid), mis ei pärine rahvusvahelise õiguse allikatest rahvusvahelise kohtu statuudi artikli 38 mõistes.¹⁹

Kuna rahvusvahelise õiguse allikatest pehme normistiku määratlust ei leia, tuleb pöörduda õigusteooria poole ja otsida definitsioone õiguskirjandusest. Ka siin ei leia me kõigi autorite poolt ühtmoodi tunnustatud määratlust. Kategooria alla paigutatakse erinevaid akte sõltuvalt õigusfilosoofilisest suundumusest²⁰.

Kuna üheses definitsioonis ei ole kokku lepitud, siis tuleb laialivalguse vältimiseks magistritöös piiritleda käsitletavate normide ja normatiivaktide hulk, mis ongi käesoleva alapeatüki eesmärk. Selleks esitatakse järgnevalt mõningad õigusteadlaste välja pakutud definitsioonid, et leida neist ühiselemendid.

Rahvusvahelise avaliku õiguse entsüklopeedias²¹ on pehme normistiku aktide ühiste joontena välja toodud õigusliku siduvuse puudumine ranges mõttes, teatud normatiivne relevantsus ja samas teatud sarnasus õigusaktidega²².

Sageli viidatud definitsiooni on välja pakkunud Linda Senden. Pehme normistik on:

*„Käitumisreeglid, mis on maksma pandud instrumentidega, millele ei ole antud õiguslikult siduvat jõudu kui sellist, kuid millel sellele vaatamata võib olla teatud (kaudne) õiguslik mõju, ja mis on suunatud praktilistele tagajärgedele, mida nad võivad kaasa tuua.“*²³

Dinah L. Shelton viitab pehmele normistikule kui:

*„/.../ kirjalikele rahvusvahelistele instrumentidele, va lepingud, mis sisaldavad printsiipe, norme, standardeid või teisi oodatava käitumise kirjeldusi /.../ ning mille eesmärgiks on toimiv koostöö riikide vahel, et saavutada rahvusvahelisi eesmärke.“*²⁴

¹⁹ See Thürer, D. „Soft Law”, *supra nota* 5, p 453.

²⁰ See Shaffer, G. C. & Pollack, M. A. „Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists on International Governance” *supra nota* 10, p 714.

²¹ R. Bernhardt (ed) *Encyclopedia of Public International Law* (Volume IV, North-Holland, ELSEVIER, 2000).

²² Thürer, D. „Soft Law”, *supra nota* 5, p 453.

²³ Senden, L., *Soft Law in European Community Law*, *supra nota* 14, p 112.

²⁴ Shelton, D. L., „Soft Law”, *supra nota* 14, p 70.

Levinud on ka viitamine Francis Snyderi definitsioonile:

„Pehme normistik on käitumisjuhised, millel põhimõtteliselt ei ole õiguslikult siduvat jõudu, kuid mis siiski võivad omada praktilist mõju.”²⁵

Esitatud määratlusi üldistades võib välja tuua järgmised pehme normistiku definitsiooni elemendid:

- 1) loojateks rahvusvahelise õiguse subjektid (riigid või rahvusvahelised organisatsioonid);
- 2) juriidilise siduvuse puudumine;
- 3) võime esile kutsuda teatud õiguslikke tagajärgi;
- 4) keelelise vormi sarnasus õiguslikult siduva regulatsiooniga;
- 5) eesmärk tuua kaasa praktilised tagajärjed ja koostöö.

Pehme normistiku loojateks on rahvusvahelise õiguse subjektid, st riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid, millel on õigusvõime luua rahvusvahelist õigust²⁶. See joon ühendab pehmet normistikku rahvusvaheliste lepingutega „Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni” artikli 2 lõike 1 punkti a mõttes, kus samuti oluline tunnus on normide loomine riikide ja mitte eraõiguslike subjektide poolt. Sealjuures ei oma tähtsust, kas riigid sõlmivad kokkulepped rahvusvaheliste organisatsioonide koostöö raames, *ad-hoc* režiimides või lihtsalt kahe- või mitmepoolselt nt rahvusvahelisel konverentsil. Oluline on, et kokkuleppe osapoolteks on riigid. Näiteks äritavad ja rahvusvaheliste korporatsioonide omavahelise rahvusvahelise suhtlemise eeskirjad jäävad pehme reeglistiku mõistest välja.

Juriidilise siduvuse puudumine tähendab, et riigid ei ole läbinud kõiki ettenähtud formaalsusi, et kokkulepe saaks rahvusvahelise lepingu jõu ja muutuks riigile kohustuslikuks käitumisjuhiseks.²⁷ Pärast „Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni” sõlmimist oli selge, kuidas rahvusvahelised kohustused tekivad. Siis aga ilmnas, et praktikas paigutavad riigid normatiivseid sätteid ka aktidesse, mida ei sõlmita lepinguna ja eeldatavad ka nende täitmist²⁸. Tõenduseks sellest, et kokkulepete järgimist eeldatakse, võib olla näiteks teatud järelevalve ja aruandlusmehhanismide loomine. Selliste piiratud järelevalve sätete olemasolu ei ole piisav selge vahe tegemiseks juriidiliselt

²⁵ Snyder, F., „The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques”, *Modern Law Review* (vol. 56, 1993), 19-56, p 34.

²⁶ Thürer, D. „Soft Law”, *supra nota* 5, p 454.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Shelton, D. L., „Soft Law”, *supra nota* 14, p 68.

siduvate ja mittesiduvate kokkulepete vahel²⁹.

Mittesiduvad kokkulepped ei too kaasa kohtuvaidlust ega rahvusvahelisi sanktsioone, vaid hukkamõistu poliitilisel tasandil, riigi usaldusvääruse kaotuse teatud valdkonnas või riikidevaheliste suhete halvenemise³⁰. See ei ole aga vähendanud pehmete instrumentide efektiivsust rahvusvaheliste probleemide lahendamisel näiteks inimõiguste või keskkonnakaitse valdkondades³¹. Alati ei ole sanktsiooni võimalikkus see, mis riike enim mõjutaks.

Kuigi mitte täiel määral nõustudes arvamusega, nagu võiksid aktid olla erineval määral siduvad juriidilises mõttes, tuleb tunnista, et pehmete normide siduvus ei ole vaid poliitiline või moraalne. Need võivad esile kutsuda teatud õiguslikke tagajärgi. On autoreid, kes ei nõustu üldse, et siduvad võivad olla vaid lepingu vormis sõlmitud kokkulepped. Kui riigid, kes rahvusvahelises õiguses on normide loojad, soovivad, võivad nad lepinguid sõlmida ka muus vormis³².

Nagu eelviidatud D. Sheltoni definitsioonis välja toodud, sisaldavad pehme reeglistiku aktid printsiipe, norme, standardeid või teisi oodatava käitumise kirjeldusi. Ühest küljest viitab see akti sõnastusele (keelelisele vormile). Teisest küljest on pehme normistiku tunnuseks normide, teatud ühiste tegevuste kirjelduste olemasolu tekstis, mis on riikide poolt tunnustatud soovitatavaks käitumiseks. Nii väljendatakse neis aktides ühiseid ootusi käitumisele rahvusvahelistes suhetes. Kui ühise tegevuse kirjeldus puudub, on tegu puhtalt poliitiliste deklaratsioonidega, mis ei pruugi mõjutada riike sarnasel viisil käituma.

Pehmel regulatsioonil puudub otsene õiguslik toime, kuid need mõjutavad juriidilisi otsustusi³³. Õiguslikust seisukohast võib vaadelda:

- 1) vahetut juriidilist mõju (*immediate legal effects*);
- 2) pehme normistiku rolli loova elemendina rahvusvahelise õiguse kujunemise protsessis;
- 3) pehmete normide ja õigusriigi põhimõtte suhet rahvusvahelises õiguses.³⁴

Vahetu mõju ilmneb kolmel viisil. Esiteks on pehmete normide välja töötamises osalemisel tähtsus hea usu rakendamisel. Kui riik on osaline pehme normistiku loomises, ei saa hiljem

²⁹ *Ibid*, p 70.

³⁰ Thüerer, D. „Soft Law”, *supra nota* 5, p 453.

³¹ Klabbers, J., „Reflections on Soft International Law in a Privatized World”, *supra nota* 7, p 9.

³² See Hillgenberg, H. „A Fresh Look at Soft Law”, *supra nota* 6, p 508.

³³ Kiviorg, M., Land, K., Miil, K. ja Vallikivi, H. *Rahvusvaheline õigus: loengukonspekt supra nota* 12, lk 52.

³⁴ Thüerer, D. „Soft Law”, *supra nota* 5, p 457.

väita, et kokku lepitu on vastuolus rahvusvahelise õigusega või liialt sekkuv riigi siseasjadesse.³⁵ Teiseks on pehmed normid sageli olulised siduvate lepingute tõlgendamisel ja lünkade täitmisel, sest neis lepitakse kokku ühised arusaamad, mida teatud definitsioonide või reeglite all mõistetakse.³⁶ Samuti võib pehmete normide olemasolu viidata kujunevale tavaõigusele. Juriidiliselt mittesiduvatel aktidel võib olla tähtsus tavaõiguse kujunemise protsessis, seda nii *opinio juris* kui ka riikide praktika seisukohast.³⁷

Pehme reeglistiku roll rahvusvahelise õiguse kujunemise protsessis on üldtunnustatud, eriti nähtav on see olnud inimõiguste kaitse rahvusvaheliste standardite välja töötamisel. Kui pehme reeglistiku osakaal valdkonnas on märgatav, võib see rääkida tavaõiguse kujunemisest.³⁸ Pehme regulatsioon võib anda olulise sisendi ka riiklikku õigusesse, kus õigusnormid kujundatakse vastavuses rahvusvaheliste mittesiduvate juhistega.³⁹

Pehmete normide ja õigusriigi põhimõtte suhe rahvusvahelistel tasandil ilmneb pehme normistiku täiendava ja tugevdava funktsioonina. Pehme normistik täidab lünka, mis tekib, kui vajadus üldtunnustatud normide järele on olemas, kuid puuduvad rahvusvahelise õiguse siduvad allikad, mis selle vajaduse täidaks.⁴⁰

Keelelise vormi sarnasus õigusliku regulatsiooniga tähendab, et pehmed normid on kirjalikud ja näevad väliselt välja nagu lepingusätted.⁴¹ Neis on kirjas soovitava käitumise kirjeldus, nagu lepinguteski. Kokkulepe võib seisneda lihtsas lubaduses või detailselt kirjeldatud keerukas koostöös. Näiteks on magistritöö lisas 1 esitatud Wassenaari kokkuleppe algelementide dokument (mitteametlik tõlge), mis ei erine millegi poolest lepingulisest tekstist oma detailsuse või keelelise vormistuse poolest. Sarnane on ka teksti välja töötamise viis. Kirjalik vorm on parim määramaks kindlaks oodatavat käitumist selgelt ja täpselt. Juba see vorm tekitab aukartust⁴². Sarnased võivad olla ka siduvate ja mittesiduvate aktide pealkirjad.⁴³

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Eerola, R., Mylly, T. ja Saarinen, P. *Euroopa Liidu õiguse alused*, *supra nota* 12, lk 88. Riigisisese õiguses kannavad sarnast funktsiooni seaduste seletuskirjad.

³⁷ Thürer, D. „Soft Law”, *supra nota* 5, pp 457-458

³⁸ *Ibid.*, pp 458-459.

³⁹ Shelton, D. L., „Soft Law”, *supra nota* 14, p 68.

⁴⁰ Thürer, D. „Soft Law”, *supra nota* 5, p 459.

⁴¹ Guzman, A. T., Timothy, L. M. „Explaining Soft Law” (Berkeley Program in Law and Economics, Working Paper Series, UC Berkeley, 2009) <esholarship.org/uc/item/7796m4sc>, pp 3-4 (03.03.2010).

⁴² Shelton, D. L., „Soft Law”, *supra nota* 14, p 69.

⁴³ *Ibid.*, p 70.

Praktiline eesmärk on pehme normistiku puhul vaieldav tunnus ja toodud välja harvem, kuid autori arvamusel on see oluline joon. Kui ei peetaks silmas konkreetseid eesmärke, siis pehme regulatsiooni akte ka ei sõlmitaks. Eesmärgiks võib olla regulatsiooni harmoneerimine, koostöö tagamine jms. Kui eesmärk on saata vaid poliitiline signaal (nt konverentside lõppdokumentidena), siis ei ole tegu pehme normistiku aktiga.⁴⁴

Poliitiline akt võib rõhutada näiteks mingi probleemi tähtsust, võib juhtida sellele tähelepanu ja anda signaali, et poliitikud peavad valdkonda oluliseks (nt võitlus terrorismiga jne). Sellises deklaratsioonis puuduvad aga konkreetset tegevused, mida riigid ühiselt ette näevad. Pigem väljendatakse ühiseid väärtusi, huvisid või lootusi, mis iseenesest on riikidevahelistes suhetes samuti oluline, kuid ei tekita praktikas mingeid muutusi ega piira kuidagi riikide käitumist. Sellised poliitilised väljautlemised ei ole pehme normistik.⁴⁵

Eeltoodut kokku võttes tähendab pehme normistik magistritöös järgmist:

„Pehme normistik on rahvusvahelise õiguse subjektide loodud formaalselt mittesiduvate, kuid siiski piiratud õiguslike tagajärgi esile kutsuvate kirjalike juhiste kogum, mis on kehtestatud eesmärgiga tuua kaasa praktilisi tagajärgi.“

Esitatud definitsioon sobib kasutamiseks käesolevas töös. Samas ei ole töö eesmärgiks analüüsida õigusteoorias lahatavoid probleeme sellest, kas pehme normistik kui fenomen rahvusvahelises õiguses on hea või halb või kas ta peaks lisama õiguse allikate loetelusse. Pehmet reeglistikku võetakse kui tõsiasja. Edasine analüüs, mis keskendub pehme regulatsiooni ulatusele sisejulgeoleku ühes valdkonnas, näitab, et see on olemas ja selle mõju ei saa eitada.

Pehme normistiku määratlusest jäetakse magistritöös välja rahvusvahelised lepingud, mis on vormilt siduvad, kuid mille sõnastus on nii abstraktne, et ei too kaasa otseseid kohustusi. Küsimus on õigusteoorias vaieldav⁴⁶, kuid autori arvates ei saa siduvas lepingus leiduvaid norme pidada mittesiduvateks.

⁴⁴ See Elias, O. & Lim, C. „General Principles of Law, „Soft Law” and the Identification of International Law”, *Netherlands Yearbook of International Law* (Volume XXVIII, 1997), 3-49; Klabbers, J., *The Concept of Treaty in International Law* (Hague, Kluwer Law International, 1996), 157-164.

⁴⁵ Hillgenberg, H. „A Fresh Look at Soft Law”, *supra nota* 6, p 507.

⁴⁶ Sama Thürer, D. „Soft Law”, *supra nota* 5, p 456, ja Hillgenberg, H. „A Fresh Look at Soft Law”, *supra nota* 6, vastupidisel seisukohal nt Shaffer, G. C. & Pollack, M. A. „Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists on International Governance” *supra nota* 10.

1.3. Pehmed normid Euroopa Liidu õiguse allikana

Kui EL riikide vahelist koostööd reguleeriks vaid rahvusvaheline õigus, nii nagu see oli majandusühenduste algusaegadel, ei oleks meil vaja eraldi peatükki, mis vaatlaks õiguslikult mittesiduvate aktide kasutamist liidus. Kuigi EL on loodud rahvusvaheliste lepingute alusel, on üldiselt tunnustatud, et tegu on täiesti omanäolise õigussüsteemiga⁴⁷, millel on rahvusvahelise organisatsiooni ja liitriigi jooni, kuid mis samas ei ole ei üks ega teine. Käesolevas alajaotuses on kirjeldatud, mida mõistetakse pehme normistiku all EL õiguses.

Pehmet normistikku nimetatakse EL õigusallikate loeteludes, lugedes see teise õiguse hulka kuuluvaks. Õigusaktidest kuuluvad sellesse aktikategooriasse õiguslikult mittesiduvad arvamused ning soovitused.⁴⁸ Samuti on olemas terve rida juriidiliselt mittesiduvaid akte, mida võetakse vastu politsei- ja õigusalasest koostöös ning ühises välis- ja julgeolekupoliitikas (senises teises ja kolmandas sambas) ning mis kannavad sõltuvalt nende iseloomust erinevaid nimetusi.⁴⁹ Siia alla kuuluvad näiteks poliitilised deklaratsioonid, resolutsioonid, Nõukogu seisukohad, tippkohtumiste lõppjärelused jne. Need on otsused, mis ei ole juriidiliselt siduvad, kuid on tugevad juhised, kuna need on vastu võetud riigipeade ja valitsusjuhtide poolt. EL Kohus võib neid akte kasutada õiguse tõlgendamiseks.⁵⁰

Soovitusi ja arvamusi annavad Komisjon ja Nõukogu ning neid ei peeta seadusaktideks. Siiski on neil kaudne juriidiline mõju, kui need kujutavad endast õigusakte ettevalmistavaid materjale.⁵¹ ELi Kohus on näiteks otsuses nr *Salvatore Grimaldi v Fonds des Maladies Professionnelles*⁵² selgitanud, et riiklikud kohtud peavad soovitusi arvesse võtma vaidluste lahendamises, eriti kui need heidavad valgust selliste riiklike meetmete tõlgendamisele, mis on jõustatud soovituste täitmiseks, või kus need täiendavad siduvaid ühenduse akte.

⁴⁷ Schäfer, A. „Resolving Deadlock: Why International Organisations Introduce Soft Law”, *European Law Journal* (Vol 12, No 2, March 2006), 194-208, p 12.

⁴⁸ Laffranque, J., *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles* (Tallinn: Juura, 2006), lk 260.

⁴⁹ *Ibid*, lk 261.

⁵⁰ „Soft law” Euroopa Liidu veebisõnastikus EUABC, <en.euabc.com/word/853> (20.03.2010).

⁵¹ Laffranque, J., *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles*, *supra nota* 48, lk 282.

⁵² *Salvatore Grimaldi v Fonds des Maladies Professionnelles*, Case No 322/88, ECJ, Judgment 13.12.1989 European Court reports 1989, p 4407.

Politsei- ja õigusosalase koostöö ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika meetmete õiguslikud alused on seni leidunud EL lepingus, olles sarnased riikidevahelistele, mitte riikideülestele aktidele. Nende meetmete paljusus teeb niigi keerulisest EL õigusest arusaamise veelgi raskemaks, seda enam, et paljudel neist on peamiselt poliitiline iseloom. Senine pilt on olnud vägagi kirju.

Ühises välis- ja julgeolekupoliitikas on vastu võetud järgmisi meetmeid:

- 1) otsused ühisstrateegia kohta (võttis vastu Euroopa Ülemkogu kui poliitiline organ, ei ole õiguslikult siduvad);
- 2) ühismeetmed (kehtestab EL Nõukogu, on liikmesriikidele siduvad nende seisukohavõttude ja talitusviiside suhtes);
- 3) ühised seisukohad (võtavad vastu EL Nõukogu, määratakse kindlaks liidu lähenemisviis konkreetsetele geograafilist või temaatilist laadi küsimustele, need ei ole siduvad, kuid liikmesriigid tagavad, et nende riigi poliitika vastaks ühistele seisukohtadele).

Meetmed politsei- ja õigusosalases koostöös kriminaalasjades on vastu võetud järgmisi akte:

- 1) ühised seisukohad e positsioonid (õiguslik iseloom ei ole selge, soovitatakse, et ei ole õiguslikult siduvad, liikmesriigid kaitsevad neid positsioone aga rahvusvahelisel tasandil);
- 2) raamotsused liikmesriikide õigusnormide ühtlustamiseks (on liikmesriikidele siduvad, riik saab valida vormi ja meetodi);
- 3) muud eesmärkidega kooskõlas olevad siduvad, riikide õigusnormide ühtlustamiseks mõeldud otsused (Nõukogu võib vastu võtta nende otsuste rakendusmeetmeid).

Kõik viimatilootletud meetmed on vastu võtnud EL Nõukogu ja seda ühehäälselt.⁵³

Olukord muutus Lissaboni lepinguga sisse viidud muudatustega. Õigusaktide süsteemi sooviti selle lepinguga korrastada. Liidu õigusaktidele on pühendatud Euroopa Liidu toimimise lepingu⁵⁴ kuuenda osa I jaotise 2. peatüki 1. jagu. Artikli 288 kohaselt võtavad institutsioonid Liidu pädevuse teostamisel vastu määruseid, direktiive, otsuseid, soovitusi ja arvamusi. Pehme normistiku hulka kuuluvad neist soovitusid ja arvamused (ei ole siduvad). Määruste ja direktiivide senine õiguslik (siduv) staatus ei muutu. Omadussõna

⁵³ Laffranque, J., *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles*, supra nota 48, lk 283-285.

⁵⁴ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, artikkel 289 p 3 <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.et08.pdf> (20.03.2010).

„delegeeritud” peab olema lisatud delegeeritud aktide pealkirja ja „rakendav” rakendusaktide pealkirja. Kõik ülejäänud määrused, direktiivid ja otsused, mille pealkirjas need sõnad puuduvad, on seadusandlikud aktid.⁵⁵ Lissaboni lepinguga kaotatakse senisest sammaste struktuurist tulenevad erinevused õigusaktide liikides⁵⁶. See tähendab, et ka politsei- ja õigusalasises koostöös võetakse edaspidi vastu määruseid, direktiive, otsuseid, soovitusi ja arvamusi.

Keerukaks muudavad aktide süsteemist arusaamise otsused, mis võivad olla kas seadusandlikud või mitteseadusandlikud. Seadusandlikud aktid on ainult seadusandliku menetluse teel (Nõukogu, Komisjoni ja Parlamendi ühistegevusena) vastuvõetud otsused.⁵⁷ Artiklis 288 sätestatakse, et otsus on tervikuna siduv (kui otsuses täpsustatakse selle adressaadid, on see siduv vaid nimetatud adressaatidele). Mitteseadusandlikest otsusest on juttu Euroopa Liidu lepingu V jaotises. Artikli 25 kohaselt teostab liit ühist välis- ja julgeolekupoliitikat muu hulgas võttes vastu otsuseid, mis määratlevad:

- 1) liidu võetavad meetmed;
- 2) liidu esitatavad seisukohad;
- 3) nende otsuste elluviimise korra.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika suhtes kohaldatakse artikli 24 kohaselt erimenetlusi ja -eeskirju, mitte seadusandlikku menetlust. Seadusandlike aktide vastuvõtmine on siin välistatud. Euroopa Liidu Kohus ei ole pädev tegema otsuseid nimetatud sätetega seotud küsimustes.⁵⁸ Lissaboni leping nimetab niisiis teatud osa senistest erinevate nimetustega pehme normistiku aktidest (ÜVJP ühised meetmed ja seisukohad) ümber otsusteks.⁵⁹

Selliste ümber nimetatud aktide siduvus jääb aga ebaselgeks⁶⁰. Kui akti nimetus on „otsus”, ei näita see üheselt, kas tegemist on seadusandliku aktiga või mitte. Tuleb jälgida,

⁵⁵ Roots, L., „The Impact of the Lisbon Treaty on the Development of EU Immigration Legislation”. 5 *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, (December 1, 2009) 261-281, pp 273-274; Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, *supra nota* 54, artikkel 290 lg 3 ja 291 lg 3.

⁵⁶ Välisministeerium, „Lissaboni lepingu seletuskiri” 2008, lk 108 <www.vm.ee/?q=node/8005> (20.03.2010).

⁵⁷ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, *supra nota* 54, artikkel 289.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Laffranque, J., *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles*, *supra nota* 47, lk 284.

⁶⁰ Schmidt, J. „Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy after the Lisbon Treaty: Old Problems Solved?”, 5 *Croatian Yearbook of European Law & Policy* (2009), 239-259. p 246.

millise lepingu ja millise jaotise alusel on akt antud. Peab nõustuma, et Lissaboni lepinguga algselt plaanitud lihtsustamine õigusaktide süsteemis on jäänud vaid osaliseks ning ka edaspidi jääb EL aktides, nende nimedes ja olemuses orienteerumine isegi juristidele (tavakodanikest rääkimata) keeruliseks.⁶¹

Selge on see, et Lissaboni lepingu jõustumise järel jäi pehme normistik alles, seda ka ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas⁶². Just pärast Lissaboni lepingu jõustumist on vastavate Nõukogude tegevus aktiveerunud ja pehme normistiku kasutamine saanud enesestmõistetavaks. Näiteks majanduskriisist väljumiseks kasutatud meetmed kehtestati pehme normistiku aktidega.⁶³ Kui alates 2000. aastast on pehme normistiku aktide kasutatavus pidevalt tõusnud, siis nüüd kõlab üha rohkem arvamusi, et nende kasutamist tuleks siiski piirata demokraatlikkuse ja läbipaistvuse tagamiseks.⁶⁴

⁶¹ Laffranque, J., „Lissaboni leping: väliselt olemasoleva lepingu reform, kuid sisult siiski põhiseadus?” RiTo 20 (2009) <www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12546> (20.03.2010).

⁶² Schmidt, J. „Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy after the Lisbon Treaty: Old Problems Solved?”, *supra nota* 60, 239-259.

⁶³ Mather, G. „Is soft law taking over? The perils and benefits of non-traditional legislation” (2010) <www.progressfoundation.ch/pdf/referate/220_Referat%20Graham%20Mather_20.10.2010.pdf> (09.02.2011).

⁶⁴ *Ibid.*, see also Snyder, F., „The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques”, *supra nota* 25

2. RAHVUSVAHELINE ÕIGUSLIK REGULATSIOON STRATEEGILISE KAUBA EKSPORDIKONTROLI VALDKONNAS

2.1. Rahvusvaheline ekspordikontrollisüsteem

Strateegiliste kaupade ekspordikontrolli eesmärk on rahu ja julgeoleku tagamine relvade ja kahesuguse kasutusega kaupade piiriüleste tarnete järelevalve kaudu. Sellist järelevalvet saab teostada vaid riikide koostöös. Alljärgneva ajaloolise osa eesmärgiks on tutvuda strateegilise kauba kontrolli rahvusvahelise koostöövõrgustiku ehk ekspordikontrollisüsteemi⁶⁵ kujunemislooga, et näha, millised foorumid töötavad välja rahvusvahelisi normatiivakte.

Riikide esimesed kokkulepped relvade kasutamise ja leviku piiramiseks pärinevad juba I maailmasõja eelsest ajast, mil muret põhjustas laienevate ehk dumdumkuulide kasutamine sõjapidamises. Sõlmiti „Haagi deklaratsioon laienevate kuulide kohta”⁶⁶. I maailmasõja järel oli probleemiks keemiarelvade kasutamine. 1925. aastal sõlmiti rahvusvaheline konventsioon, Genfi „Lämmatavate, mürgiste või neile sarnlevate gaaside ja bakterioloogiliste vahendite sõjas tarvitamise keelu kohta käiv protokoll”⁶⁷. Sel perioodil eelistasid riigid pigem keelustada teatud relvad, kui reguleerida nende tarneid⁶⁸.

Rahvusvaheline koostöö relvatarnete kontrollimise süsteemi väljatöötamiseks algas 1950. aastatel, kui kasutatud oli juba ka aatompommi. Tuumarelvamonopol kuulus algselt Ameerika Ühendriikidele, kuid peagi jõudis Nõukogude Liit talle järele. Jõudude tasakaalu huvides aitasid tuumariigid 1950-60. aastatel oma liitlasi tuumarelva väljatöötamisel ja tuumarelvariikide arv üha kasvas. Lisaks sellele muutus häirivaks, et kontrollimatu ekspordi tõttu sai lääneriikide vastleitud sõjatehnika Varssavi pakti kommunistlikele riikidele ja kommunistlikule Hiinale kergesti kättesaadavaks. Majanduslik tulu, mida USA

⁶⁵ Michel, Q. „Arms and Related Items Export Control Regime” (2007), <orbi.ulg.ac.be/handle/2268/38605> p 2. (04.09.2010).

⁶⁶ *Declaration (IV,3) concerning Expanding Bullets*, 29.07.1899, <www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/170?OpenDocument> (23.04.2011).

⁶⁷ *Geneva Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and Bacteriological Methods of Warfare* 17.06.1925 (Eesti suhtes jõustunud 28.08.1931 – RT II 1999/12/79).

⁶⁸ Michel, Q., „Arms and Related Items Export Control Regime”, *supra nota* 64.

seni oli saanud tehnoloogia müügist Euroopa liitlastele ei kaalunud enam üles kahju riiklikule julgeolekule. Pärast pingelist siseriiklikku debatti vastandlike huvidega majandusringkondade ja riiklike struktuuride vahel asuti ekspordikontrolli tihendama ja samas veenma ka liitlasi tehnoloogia levimist piirama. 1950. aastal loodi sensitiivsete kaupade ja tehnoloogia ekspordipoliitika ühtlustamiseks mitmepoolse ekspordikontrolli koordineerimise komitee (*Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*, edaspidi COCOM)⁶⁹, kuhu kuulusid kõik toleaeagsed NATO riigid, va Island, ning Jaapan ja Austraalia⁷⁰. COCOMi asutamise ajal toimus lääneriikide kaitsekoostöö 1949. aastal sõlmitud Põhja-Atlandi Lepingu raames, millest kasvaski välja esialgne sõjatehnika ja relvastuse ekspordi piiramise mehhanism.⁷¹

Kuna COCOMi tegevust ümbritses saladusloor ja see on tänaseks ka tegevuse lõpetanud, ei ole kuigi palju võimalik teada saada, miks kujunes sellest just niisugune rahvusvahelise koostöö vorm. COCOM oli rahvusvahelise õiguse seisukohast erandlik moodustis. Tegu ei olnud rahvusvahelise organisatsiooniga rahvusvahelise õiguse mõttes, mille tunnusteks on asutamine rahvusvahelise lepingu alusel riikide poolt, iseseisva õigussubjektsuse ja alaliste organite olemasolu ning finantseerimine riikide poolt.⁷² Kuna ekspordikontrolli tegevus keskendus praktikale, mitte poliitikale, ei sõlmitud koostöö formaliseerimiseks mingit lepingut ega asutamisdokumenti. Osalemine režiimis, nagu seda nimetama hakati, oli riikidele täielikult vabatahtlik, nagu ka vastu võetud otsuste ja juhiste järgimine. Mingeid järelevalve- ega sunnimehhanisme COCOMil ei olnud ja seda ei olnud ka vaja, sest riigid tegutsesid ühise eesmärgi nimel – piirata selliste tundlike toodete ja relvasüsteemide ekspordi, mis võivad vaenlase kätte sattudes panustada märkimisväärselt selle sõjalisse potentsiaali ning tekitada ebastabiilsust ja rahvusvahelisi pingeid. Riiklike poliitiliste kaalutluste tõttu oli riikide osalemine (va USA) COCOMi töös täielikult mitteametlik ja mõningatel juhtudel seda isegi ametlikult ei tunnistanud.⁷³

COCOMi sekretariaat tegutses USA saatkonna juures Pariisis. Kuigi koos käis see iganädalaselt ei saa seda pidada alaliseks organiks, mis viitaks rahvusvahelise

⁶⁹ Michel, Q., „Arms and Related Items Export Control Regime”, *supra nota* 64, p 12.

⁷⁰ Ameerika Ühendriigid, Austraalia, Belgia, Hispaania, Itaalia, Jaapan, Kanada, Kreeka, Luksemburg, Madalmaad, Norra, Portugal, Prantsusmaa, Saksamaa, Taani, Türgi ja Ühendkuningriik, kokku 17 liiget.

⁷¹ Cupitt, R. T. & Grillot S. R. „COCOM Is Dead, Long Live COCOM: Persistence and Change in Multilateral Security Institutions”, 3 *British Journal of Political Science* (Vol 27, 1997) 361-389, p 361.

⁷² Aust, A., *Handbook of International Law* (Cambridge University Press, 2005), pp 196-197.

⁷³ Bingham, J. B. & Johnson V. C. „A Rational Approach to Export Controls”, *Foreign Affairs* (Vol 57, nr 4, 1979), 895-920, p 904.

organisatsiooni tunnusele. Mis puudutab riikide suveräänsuse austamist, siis igal osaleval riigil oli vetoõigus teiste osalevate riikide eksporditsuste üle.⁷⁴ COCOM koostas nimekirja kaupadest, mille eksport kommunistimaadesse oli poolte kokkuleppel keelatud. Vastavalt COCOMi reeglitele võis nimekirjas olevaid kaupu eksportida vaid juhul, kui eksportiv riik esitab erandi taotluse, mis kiidetakse heaks kõigi osaliste poolt.⁷⁵ COCOMi tegutsemise ja protseduuride detailide selgitused kodifitseeriti nimekirja märkustena. Kõik see – nimekiri, märkused, erandi taotlused, praktiliselt kõik COCOMi puudutav – oli salajane. Salastatus kaitses nii julgeoleku seisukohast sensitiivset infot ilmsikstuleku eest kui ka osalevaid valitsusi riigisiseste intriigide eest. Salastatus katab ka kriteeriume, mida kasutati hindamaks konkreetse kauba nimekirja kandmise vajalikkust.⁷⁶ COCOMi raames töötati välja unikaalne riikidevahelise teabevahetuse ja lõppkasutuse sertifitseerimise süsteem.

Ekspordikontrolli areng sai seega alguse külma sõja tingimustes ja aja jooksul mõisteti, et selline organiseeritud koostöö toimib hästi, kuna võimaldab käsitleda relvastuse levikuga seotud probleeme juba nende tõusetudes. 1960. aastatel jätkunud riikide püüdlused omandada tuumarelv viisid rahvusvaheliste läbirääkimisteni, mille tulemusena 1970. aastal jõustus „Tuumarelva leviku tõkestamise leping”⁷⁷. Nüüd leiti, et ekspordikontroll ja sellega seotud rahvusvaheline koostöö saab kaasa aidata nimetatud lepingu täitmise tagamisele. Ekspordikontrolli alustalaks sai NPT artikli 3 punkt 2, mille kohaselt kohustusid lepinguosalisel riigid mitte andma lõhustuvat või erimaterjali ega seadmestikku või materjali, mis on spetsiaalselt määratud või ette valmistatud lõhustuva erimaterjali töötlemiseks, kasutamiseks või tootmiseks, tuumarelvi mitteomavatele riikidele rahumeelseteks eesmärkideks ilma nõutavate garantiide rakendamiseta.⁷⁸

1971. aastal moodustati professor Claude Zanggeri (Šveits) eesistumisel 15 riigi esindajatest komitee, mille ülesandeks oli täpsustada NPT artikli 3 punktis 2 nimetatud piirangut nii kaupade loetelu kui ka tarnejuhiste osas⁷⁹. 1974. aastal avaldaski komitee

⁷⁴ „The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies (Successor to COCOM)”, p 2, <www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/pdfs/wass.pdf> (20.10.2010).

⁷⁵ Michel, Q., „Arms and Related Items Export Control Regime”, *supra nota* 64, p 12.

⁷⁶ Bingham, J. B. & Johnson V. C. „A Rational Approach to Export Controls”, *supra nota* 72, p 904.

⁷⁷ *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* ehk NPT, 01.07.1968, jõustunud 05.03.1970 (Eesti suhtes jõustunud 07.01.1992 – RT II 1999, 10, 64).

⁷⁸ Zangger Committee „Our Mission” <www.zanggercommittee.org/Mission/Seiten/default.aspx> (02.02.2010).

⁷⁹ Zangger Committee „History” <www.zanggercommittee.org/History/Seiten/default.aspx> (02.02.2010).

nimekirja IAEA dokumendina INFCIRC/209 koos juhistega nimekirjas loetletud toodete ekspordi kohta. Juhiste kohaselt võis eksport toimuda, kui on täidetud kolm tingimust: importiv riik kinnitab rahumeelset lõppkasutust, kohustub omandatud kaupu mitte taas välja vedama (nn re-ekspordi klausel) ning allutab kasutuse Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (*International Atomic Energy Agency*, edaspidi IAEA) järelevalvele. Zanggeri komitee jätkas tegevust nimekirja täiendamiseks ja uus ekspordikontrollirežiim oligi sündinud. Nii nagu COCOM, oli ka Zanggeri komitee mitteformaalne riikide ühendus, mille otsused ei olnud liikmetele õiguslikult siduvad⁸⁰. Ka Zanggeri komitee koostöö hõlmas teabevahetust toimunud tarnete kohta.⁸¹

Tuumarelvade leviku tõkestamise lepinguga on seotud ka teine 1970ndatel tegevust alustanud ekspordikontrollirežiim – tuumatarnijate grupp (*Nuclear Suppliers Group* ehk NSG), mis alustas tegevust 1975. aastal Londonis. Võttes arvesse Zanggeri komitee poolt juba tehtud tööd, leppisid tuumatarnijate grupi liikmed kokku juhistes, mis avaldati 1978 aastal IAEA dokumendina INFCIRC/254 ning kehtestasid täiendavaid piiranguid lisaks NPTs toodule, et tagada tsiviilotstarbeliste (nt energia tootmiseks vajalike) tuumamaterjalide ja -seadmete rahumeelne kasutamine.⁸²

1985. aastal alustas tööd neljas ekspordikontrollirežiim – Austraalia grupp (*Australia Group* ehk AG) keemia- ja bioloogilise relva materjalide ja tehnoloogia leviku piiramiseks.⁸³ Kui 1987. aastal järgnes eraldi raketitehnoloogia kontrollirežiim (*Missile Technology Control Regime* ehk MTCR)⁸⁴, olid ekspordikontrollirežiimid katnud kogu relvastuse spektri. Kuna tuumatarnijate grupp avaldas 1992. aastal tuumamaterjalide ja seadmetega seotud kahesuguse kasutusega kaupade nimekirjad, olid kõik teadaolevad strateegilised kaubad⁸⁵ režiimide nimekirjadesse kantud.

Külma sõja lõppedes, pärast Nõukogude Liidu ja kommunistliku süsteemi kokkuvarisemist, pidid COCOMi osalisriigid senised arusaamad ümber hindama. Ida-lääne

⁸⁰ „Multilateral nuclear supply principles of the Zangger Committee” (2005), p 2, <www.zanggercommittee.org/Documents/NPTWP152006.pdf> (01.02.2011).

⁸¹ Zangger Committee „Zangger Committee and NPT” <www.zanggercommittee.org/NPT/Seiten/default.aspx> (02.02.2010).

⁸² Nuclear Suppliers Group „History of the NSG” <www.nuclearsuppliersgroup.org/Leng/01-history.htm> (01.03.2010).

⁸³ The Australia Group „The Origins of the Australia Group”, <www.australiagroup.net/en/origins.html> (01.03.2010).

⁸⁴ Missile Technology Control Regime, „The Missile Technology Control Regime” <www.mtcr.info/english/index.html> (01.03.2010).

⁸⁵ Nn strateegilise tähtsuse kontseptsioon kujunes välja esimese kontrollirežiimi – COCOM-i tegevuse käigus, Bingham, J. B. & Johnson V. C „A Rational Approach to Export Controls”, *supra nota* 72, p 904.

vastasseis oli läbi, vaja oli ümber orienteeruda uues julgeolekukeskkonnas, kus jälgimist vajasisid hoopis lokaalsed relvastatud konfliktid ja kriisikolled. Kui maailmavaate alusel kaheks jaotunud maailmas oli kaubavahetus eri pooluste vahel vähenenud nullilähedaseks, siis nüüd hakkas see kiiresti kasvama, ulatudes ka relvakaubandusse. Algatuseks hakkasid lääneriigid relvastusabi andma vastiseseisvunud endistele NSVL mõjusfääri riikidele. 1990. aastal hakkas COCOM abistama Ida-Euroopa riike ka strateegiliste kaupade leviku piiramise meetmete rakendamisel.⁸⁶

1992. aasta novembris kutsuti kokku COCOMi koostööfoorum, mille arutelude eesmärgina deklareeriti ekspordipiirangute progressiivse lõdvendamise ja kõrvaldamise võimaluste leidmine.⁸⁷ Lagunenud Nõukogude Liidu järglane – Venemaa – ei kujutanud enam ohtu. USA ja Venemaa tippkohtumisel 4. aprillil 1993 Kanadas otsustati astuda ühiselt samme, et kõrvaldada takistused Venemaa ligipääsult kõrgtehnoloogia ja sellega seotud teenuste globaalsele turule. See tähendas otseselt COCOMi raames kehtestatud piirangute kaotamist.⁸⁸ Venemaa endised liitlased soovisid nüüd ühineda NATO ja Euroopa Liiduga. Hiina suhtes oli juba piiranguid lõdvendatud, st tema, Vietnami, Põhja-Korea ja Kuuba pärast ei olnud mõtet ülal pidada arvukat sekretariaati Pariisis, iganädalaseid koosolekuid ega pikki embargokaupade nimekirju. Sedavõrd suurte muudatuste taustal otsustati luua täiesti uus režiim, mis käsitleks rahvusvahelist ja regionaalset julgeolekut ning stabiilsust ähvardavaid ohte laiemalt. Novembris 1993 algasid 17 COCOMi liikmesriigi vahel läbirääkimised järglasorganisatsiooni struktuuri ja eesmärkide üle. Uue režiimi loomise läbirääkimistele kutsuti ka Venemaa, Hiina ja mitmed teised olulisemad relvi tootvad riigid varasemast vastasleerist. Konsensusliku otsusega kinnitati 9. detsembril 1995 tavarelvastuse ja kahesuguse kasutusega kaupade ning tehnoloogiate ekspordikontrolli Wassenaari kokkulepe (*Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies*, lühendatult WA). Uue kontrollirežiimi ametlikuks sünnimomendiks loetakse esimest plenaaristungit detsembris 1996 Viinis.

Viinis toimuvad kõik režiimi korralised kokkusaamised tänini ja seal asub ka Wassenaari kokkuleppe alaline sekretariaat. Tegu on ainsa režiimiga, millel on alaliselt tegutsev organ.

⁸⁶ Corr, C. F., „The Wall Still Stands! Complying with the Export Controls on Technology Transfers in the Postcold War, Post-9/11 Era”, 3 *Houston Journal of International Law* (Vol. 25, 2003) 441-530, p 444.

⁸⁷ „The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies (Successor to COCOM)”, *supra nota* 73, p 2.

⁸⁸ *Ibid.*

Kõik ülejäänud režiimi iseloomustavad jooned, nagu konsensuse põhimõte, konfidentsiaalsus ja sunnimehhanismide puudumine, on aga samad kui ülejäänud ekspordikontrollirežiimidel.⁸⁹ Uue koostööfoorumi kujundamise ajast ei ole palju infot. Enamus arutelu näis toimuvat selle ümber, mis riigid kaasata, milliseid kaupu kontrollida ja millises suunas, kuid mitte sellest, kuidas uus organisatsioon üles ehitada.⁹⁰ Väärriks ehk pikemat analüüsi, kas WA ei ole kujunenud rahvusvaheliseks organisatsiooniks *de facto*. Magistritöö piiratud maht ei võimalda seda siinkohal teha. Seega võtame nii nagu muud autorid eelduseks, et ekspordikontrollirežiimide näol on tegu *ad hoc* moodustistega, mille vastu võetud juhised ei ole õiguslikult siduvad⁹¹.

Erinevalt COCOMist ei teinud teised ekspordikontrollirežiimid läbi sedavõrd sügavat ümberkujundamisprotsessi. Zanggeri komitee, NSG, AG ja MTCR jätkasid 1990. aastatel oma senist tegevust, võttes idabloki lagunemisel liikmeks vastu ka varem vastasleeri kuulunud riigid. Alates 1991. aastast, kui Zanggeri komitee nimekirjad enam praktiliselt ei muutu, on see režiim oma tähtsust kaotamas, samas kui NSG, mis haldab tuumatehnoloogiaga seotud kahesuguse kasutusega kaupade nimekirju, on just pärast 1992. aastat oma tööle õige hoo sisse saanud.

Kontrollisüsteemi arenedes liitus sellega ka ÜRO, mille raames on ekspordikontrolli meetmeid laiendatud soovituslikuna kõigile ÜRO-ga liitunud riikidele. Samuti on EL võtnud ekspordikontrollirežiimide juhised ja nimekirjad üle ning kehtestanud kas kohustuslike (kahesuguse kasutusega kaupade osas) või soovituslike (sõjaliste kaupade osas) aktidega vastavad reeglid liikmesriikide jaoks. Edasi vaatleme valdkonda reguleerivaid akte juba lähemalt.

2.2. Rahvusvahelisel tasandil ekspordikontrolli reguleerivad aktid

Järgneva analüüsi eesmärk on tuua näide sisejulgeolekuga seotud valdkonna regulatsiooni ühtlustamisest rahvusvahelisel tasandil. Strateegilise kauba ekspordikontroll sobib näiteks hästi seetõttu, et harmoneerimine ei ole toimunud ainult EL raames, vaid globaalselt – nii ÜRO, rahvusvaheliste konventsioonide kui ka rahvusvaheliste ekspordikontrollirežiimide

⁸⁹ Wassenaar Arrangement, „Introduction”, <www.wassenaar.org/introduction/origins.html> (01.03.2010).

⁹⁰ See Davis, L. E., Reforming Export Controls, *U.S. Department of State Dispatch*, (Vol. 5, Issue 15, 1994) p 204.

⁹¹ See Dpector, L. S. & Foran, V., *Preventing Weapons Proliferation* (Iowa USA, The Stanley Foundation, 1993), p 33.

raames. Oluline on märgata pehme reeglistiku rolli selles harmoneerimisprotsessis. Regulatsiooniga tutvumise järel on võimalik vaagida pehme normistiku kasutamise põhjusi ja tuua esile nende mõju Eesti vastavatele normidele.

Õiguslikult siduva rahvusvahelise raamistiku relvastuskontrolli valdkonnas moodustavad ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonid, mis on vastu võetud ÜRO põhikirja⁹² peatüki 7 alusel „Tegevus rahu ohustamise, rahu rikkumise ja agressiooniaktide puhul”. Tegu on ÜRO sanktsioonide, sh relvaembargodega. Need resolutsioonid on aluseks, mis kohustavad kõiki maailma riike hoiduma relva- ja laskemoonatarnetest teatud riikidesse. Ekspordikontrolli teostamisel tuleb rahvusvahelisi sanktsioone tingimata arvestada.

ÜRO põhikirja peatüki 7 alusel on vastu võetud ka resolutsioon 1540(2004)⁹³, mis kohustab riike sisse seadma ekspordikontrolli. Ametlikult on resolutsiooni teemaks massihävitusrelvade leviku tõkestamine, kuid sellel on tähtsus ka tavarelvastuse ekspordikontrolli seisukohast, sest kaupu (eriti kahesuguse kasutusega materjale ja seadmeid), mida kasutatakse tavarelvastuse tootmises, kasutatakse ka massihävitusrelvade loomisel. Oluline resolutsiooni juures on fakt, et ekspordikontroll kui meede sai esmakordselt ÜRO tunnustuse ja muutus riikidele kohustuslikuks just selle juriidiliselt siduva aktiga. Enne seda ei olnud riikidel mingit siduvat kohustust tegelda ekspordikontrolliga.⁹⁴ Siiski, nagu nägime valdkonna arengu ajaloolise ülevaate juures, ei olnud ÜRO tegevus algpõhjuseks, miks tekkis rahvusvaheline ekspordikontrollisüsteem.

Lisaks ÜRO resolutsioonidele on teatud tavarelvaliikide käitlemist piiratud rahvusvaheliste konventsioonidega. „Jalaväemiinide kasutamist, varumist, tootmist ja üleandmist keelustav ja nende hävitamist nõudev konventsioon”⁹⁵ ning „Ülemäärase kahjustava või purustava toimega tavarelvade kasutamise keelustamise ja piiramise konventsioon”⁹⁶ ekspordikontrolli sätteid otseselt ei sisalda, kuid riigid kohustuvad vältima nimetatud relvaliikide üleandmist, mida saavutatakse ekspordikontrolli abil.

⁹² Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja, jõustunud 26.06.1945 (Eesti suhtes jõustunud 17.09.1991 – RT II 1996, 24, 95).

⁹³ ÜRO JN resolutsioon 1540, 28.04.2004. <www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions04.html> (30.10.2010).

⁹⁴ Fisher, P. S. „Security Council Resolution 1540 and Export Controls”, *Favorita Papers* (01/2005), 49-56, p 49.

⁹⁵ *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, 18.09.1997, jõustunud 01.03.1999 (Eesti suhtes jõustunud 01.11.2004 – RT II 2004, 9, 32).

⁹⁶ *Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects* 10.10.1980, jõustunud 02.12.1983 (Eesti suhtes jõustunud 20.10.2000 – RT II 2000, 8, 44).

Massihävitusrelvade levikule on piirangud seatud rahvusvaheliste lepingutega. Tuumarelvastuse leviku tõkestamise rahvusvaheline raamistiku keskmes on 5. märtsil 1970. aastal jõustunud NPT⁹⁷. Keemilise- ja bioloogilise relva osas on kohustuslikuks aktiks „Keemiarelvade väljatöötamise, tootmise, varumise ja kasutamise keelustamise ning nende hävitamise konventsioon”⁹⁸ ja bioloogilise relva osas kehtib „Bakterioloogiliste (bioloogiliste) ja toksiinrelvade täiustamist, tootmist ja varumist keelustav ning nende hävitamist nõudev konventsioon”⁹⁹.

Rahvusvahelise ekspordikontrolli regulatsiooni pehmet normistikku on kõige otstarbekam tundma õppida kahes osas:

- 1) tavarelvastuse valdkonna regulatsioon;
- 2) massihävitusrelvadega seotud regulatsioon.

2.2.1. Tavarelvastuse valdkonna pehme normistik

Tavarelvastuse definitsioon antakse tavaliselt välistavana – tegu on relvadega, mis ei ole massihävitusrelvad.¹⁰⁰ Peamised tavarelvade kategooriad on loetletud ÜRO tavarelvastuse registris¹⁰¹ – tankid, lahingsõidukid, suurekaliibrilised suurtüki süsteemid, lahingulennukid, ründehelikopterid, lahinglaevad ja mürsud ja mürsuheitjad. Peale nende kuuluvad tavarelvastuse hulka nn väikerelvad, milleks on alla-100mm-kaliibrilised väike- ja kergrelvad.¹⁰²

Pehme normistiku juurde tulles on ÜRO Desarmeerimiskomisjon 1996. aastal vastu võtnud juhised rahvusvahelisteks relvatarneteks Peaassamblee 6. detsembri 1991 aasta resolutsiooni 46/36 H kontekstis¹⁰³. Juhised annavad soovitusi illegaalse relvakaubandusega (kõik relvaliigid ja militaarvarustus) võitlemiseks rahvusvahelisel tasandil sisaldades ühe meetmena ekspordi- ja impordilitsentside süsteemi sisseseadmist relvatarnete jaoks. Ekspordiv riik peaks nõudma vastuvõtva riigi impordisertifikaati, samuti

⁹⁷ Tuumarelva leviku tõkestamise leping, *supra nota* 76.

⁹⁸ *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction* ehk CWC, 13.01.1993, jõustunud 29.04.1997 (Eesti suhtes jõustunud 26.06.1999 – RT II 1999, 11, 72).

⁹⁹ *The Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction* ehk BWC, 10.04.1972, jõustunud 25.03.1975 (Eesti suhtes jõustunud 21.06.1993 – RT II 1993, 15, 19).

¹⁰⁰ Michel, Q., „Arms and Related Items Export Control Regime”, *supra nota* 64, p 3.

¹⁰¹ United Nations Office for Disarmament Affairs „UN Register of Conventional Arms” <www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/RegisterIndex.shtml> (30.10.2010).

¹⁰² Michel, Q., „Arms and Related Items Export Control Regime”, *supra nota* 64, p 4.

¹⁰³ Guidelines for international arms transfers in the context of General Assembly resolution 46/36 of 6 December 1991 <www.iss.co.za/pubs/Books/SocietyUnderSiegeII/Anex1.pdf> (20.01.2011).

peaks vastuvõttev riik kontrollima, et sisse veetud relvadel oli ekspordilitsents. Impordi- ja ekspordilitsentse ning kontrollitavaid lõppkasutussertifikaate nimetatakse oluliseks meetmeks diversiooni ärahoidmisel. Riigid peaksid tegema koostööd vahetades tolli- ja luureinfot piirikontrolli efektiivsuse tagamiseks. ÜRO sanktsioonide järgimine on kohustuslik, aruannete esitamine tavarelvastuse registrile aga vabatahtlik, kuigi tugevalt soovituslik.

Juhend on üsna hõlmav, kuid mitte väga detailne. Tuleb ka silmas pidada, et aktis sisalduvad juhised ei olnud välja töötatud ÜRO raames, vaid kirjeldasid süsteemi, mis juba eksisteeris juhitud ekspordikontrollirežiimide raames kokku lepitust. COCOMi reeglistik oli konfidentsiaalne ja seega ei ole teada, kui suures osas võeti üle selle juhised, kuid kindlasti oli kokku lepitud litsentsimises ja lõppkasutuse järelevalves, mida riigid viisid ellu samasugusel viisil. Massihävitusrelvi puudutavad ekspordikontrolli juhised olid samuti ÜRO juhendi ilmumise ajal olemas.

Detailsed juhised tavarelvastuse ekspordikontrolli teostamiseks on välja töötatud Wassenaari kokkuleppe raames. Põhidokument „Algelemendid”¹⁰⁴ sisaldab režiimi asutamise sätteid ja selle eesmärgi, riikide kokkuleppeid tegevuse kohta kõnealuses foorumis (kohtumised, infovahetus, arutletavad teemad, juhiste ja harmoneerivate aktide väljatöötamine jne). Dokumendis on ära toodud režiimi tööpõhimõtted nagu konsensus, konfidentsiaalsus ja osalevate riikide litsentsiotsuste suveräänsus. Kokkuleppe tekst on ära toodud magistr töö lisas nr 1. Kui vaadata dokumendi keelt ja selles võetud kohustusi, siis ei erine see millegi poolest tavalisest rahvusvahelisest lepingust. Riikide kohustused on selgelt välja toodud.

Kõige enam mõju avaldavad Wassenaari dokumendid on kahtlemata kaubanimekirjad, millele ei oleks võimalik ekspordikontrolli teostada. WA nimekirjad jagunevad kahte ossa: kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogia nimekiri ja relvade nimekiri.¹⁰⁵ Järgnevad detailsed juhised täpsustavad riikide kohustusi veelgi.

Tavarelvade potentsiaalselt destabiliseerivate kumuleerumiste objektiivse analüüsi ja teavitamise elemendid¹⁰⁶ määravad kindlaks, kuidas antakse hinnanguid riikidele ja

¹⁰⁴ Wassenaar Arrangement „Guidelines & Procedures, including the Initial Elements” <www.wassenaar.org/guidelines/index.html> (11.07.2010).

¹⁰⁵ Wassenaar Arrangement „Control Lists - Current” <www.wassenaar.org/guidelines/index.html> (11.07.2010).

¹⁰⁶ Wassenaar Arrangement „Elements for Objective Analysis and Advice concerning Potentially Destabilising Accumulations of Conventional Weapons” <www.wassenaar.org/guidelines/docs/Objective_analysis.pdf> (11.07.2010).

piirkondadele, kus on märgatud relvade sissevedu. Juhis ei ole küll väga oluline õigusliku regulatsiooni ühtlustamise seisukohast, kuid annab suuniseid, mida tuleb murettekitavatele riikidele hinnangu andmisel silmas pidada. Nii tagatakse vähemalt mingil määral sarnane suhtumine, kui riikidel on erinev vaade poliitilistele režiimidele.

Väike- ja kergrelvade ekspordi parima tava juhised¹⁰⁷ määratlevad, milliseid asjaolusid võtavad osalisriigid arvesse selle relvaliigi väljaveo lubamisel, relvade ladustamisel ja tootmisel. Põhimõtted tuleb kajastada riiklikes õigusaktides, reguleerida vahendust ja määrata karistused rikkumiste puhuks. Lisaks kohustuvad kõik riigid täies ulatuses rakendama ÜRO Peaassamblee resolutsiooni nr 60/81 väike- ja kergrelvade salakaubanduse kõigist aspektidest.

Kaasaskantavate õhutõrjesüsteemide ekspordikontrolli elemendid¹⁰⁸ on välja töötatud silmas pidades selle relvaliigi erilist ohtlikkust, muu hulgas nt tsiviillennundusele. Ekspordilubade andmisel rakendatakse erilist ettevaatust. Näiteks on kokku lepitud, et kaasaskantavaid õhutõrjesüsteeme müüakse kõrgemal ametlikul tasemel tehtud otsuste alusel vaid otse valitsustele või valitsuste autoriseeritud esindajatele. Kindlaks on määratud ostjalt nõutavad garantiid. Tihendatud on infovahetust ja aruandlust.

Relvavahenduse efektiivse regulatsiooni elemendid¹⁰⁹ on sündinud praktilisest vajadusest lähtuvalt. Esitatud on vahenduse kontrolli standardid seadustesse sisse viimiseks. Muudatuste tegemisest riiklikes õigusaktides raporteerivad riigid aastakoosolekul.

Nimekirja kandmata kahesuguse kasutusega kaupade kontrolli ühised arusaamad¹¹⁰ kirjeldavad lõppkasutusepõhist kontrolli. Riigi seadused peavad võimaldada allutada kontrollile ka nimekirja kandmata kahesuguse kasutusega kaupu.

Tehnoloogia kehatute tarnete kontrolli kohaldamise parimad tavad¹¹¹ võimaldasid praktikas tekkinud probleeme kohe käsitleda, kui muudes foorumites alles otsiti käitumismudelit. Tehnoloogia kontrolli peeti alati oluliseks, kuid elektrooniliste sidepidamisvahendite

¹⁰⁷ Wassenaar Arrangement „Best Practice Guidelines for Exports of Small Arms and Light Weapons (SALW)” (2007) <www.wassenaar.org/publicdocuments/2007/docs/SALW_Guidelines.pdf> (11.07.2010).

¹⁰⁸ Wassenaar Arrangement „Elements for Export Controls of Man-Portable Air Defence Systems (MANPADS)” (2007) <www.wassenaar.org/publicdocuments/2007/docs/Elements%20for%20Export%20Controls%20of%20Manpads.pdf> (11.07.2010).

¹⁰⁹ Wassenaar Arrangement „Elements for Effective Legislation on Arms Brokering” (2003) <www.wassenaar.org/guidelines/docs/Elts_for_effective_legislation_on_arms_brokering.pdf> (11.07.2010).

¹¹⁰ Wassenaar Arrangement „Statement of Understanding on Control of Non-Listed Dual-Use Items” (2003) <www.wassenaar.org/guidelines/docs/Non-listed_Dual_Use_Items.pdf> (11.07.2010).

¹¹¹ Wassenaar Arrangement „Best Practices for Implementing Intangible Transfer of Technology Controls” (2006) <www.wassenaar.org/guidelines/docs/ITT_Best_Practices_for_public_statement.pdf> (11.07.2010).

laialdase kasutamise tõttu oli kontroll üha keerukam. Juhis soovib selged definitsioonid seadustesse sisse viia, jagada teavet kontrollist ja selle tähtsusest ettevõtjatele ja teadusringkondadele ning teostada järelkontrolli.

Väike- ja kergrelvade destabiliseerivate õhutarnete ärahoidmise parimad tavad¹¹² määravad kindlaks, millistel tingimustel võib väike- ja kergrelvi õhutranspordiga vedada. Näteks peaks ekspordilitsentside väljastamisel nõudma ka vedaja andmeid.

2001 aastal toimus New Yorgis ÜRO väike- ja kergrelvade salakaubandust käsitlev konverents, mille tulemusena võeti vastu tegevusprogramm hoidmaks ära väike- ja kergrelvade salakaubanduse kõik aspektid¹¹³. Protsessi eesmärk on relvakaubanduse lepingu väljatöötamine, mis aga ei ole läinud väga lodusalt. Lepingu allkirjastamiseni loodetakse jõuda aastal 2012. Tegevuskavas on arvukalt meetmeid (nii riiklikke, regionaalseid kui globaalseid) seadusloomest, konfiskeeritud või muul moel kokku kogutud relvade hävitamisest, samuti rahvusvahelisest koostööst ja abist, et tugevdada riikide võimet identifitseerida ja jälitada ebaseaduslikke relvi.

2.2.2. Massihävitusrelvade valdkonna pehme normistik

ÜRO-s tegeleb massihävitusrelvade leviku vastase võitluse teemaga Peaassamblee I Komitee (Desarmeerimine ja Rahvusvaheline julgeolek)¹¹⁴. Komitee valmistab ette resolutsioone, mis kutsuvad riike üles tegevusele julgeoleku tagamiseks massihävitusrelvade kaotamise ja nende leviku tõkestamise kaudu. 13. jaanuaril 2011 võeti ÜRO Peaassamblee 65. istungjärgul teiste hulgas vastu järgmised resolutsioonid:

1) Resolutsioon 65/54 „Mitmepoolse koostöö edendamine desarmeerimise ja massihävitusrelvade leviku tõkestamise alal”¹¹⁵. ÜRO Peaassamblee tõdeb resolutsioonis, et massihävitusrelvade, sealhulgas tuumarelvade levik ja arendamine on üks suurimaid ohtusid rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule ning et sellega tuleb tegeleda kui kõrgeima

¹¹²Wassenaar Arrangement „Best Practices to Prevent Destabilising Transfers of Small Arms and Light Weapons (SALW) through Air Transport” (2007) <www.wassenaar.org/publicdocuments/2007/docs/Best_Practices_to_Prevent_Destabilising_Transfers_of.pdf> (11.07.2010).

¹¹³The International Action Network on Small Arms „Programme of Action to prevent and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects” <www.iansa.org/system/files/UNPoA-Eng.pdf> (19.02.2011).

¹¹⁴General Assembly of the United Nations „Disarmament and International Security” <www.un.org/en/ga/first/index.shtml> (19.02.2011).

¹¹⁵Official Documents System of the United Nations „Promotion of multilateralism in the area of disarmament and non-proliferation” <daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/515/78/PDF/N1051578.pdf?OpenElement> (19.02.2011).

prioriteediga. Punktis 5 kutsutakse kõiki liikmesriike uuendama ja täitma individuaalseid ja kollektiivseid kohustusi mitmepoolses koostöös, mis on tähtis vahend saavutamaks ühiseid eesmärke desarmeerimise ja massihävitusrelvade leviku vastases võitluses.

2) Resolutsioon nr 65/56 „Tuumadesarmeerimisest”¹¹⁶. Selle punktis 5 pööratakse tuumarelvariikide poole üleskutsega peatada viivitamatult tuumapeade ja nende kohaletoimetamise süsteemide kvalitatiivne arendamine, tootmine ja ladustamine.

3) Resolutsioon 65/62 „Meetmed hoidmaks ära massihävitusrelvade omandamist terroristide poolt”¹¹⁷. Selle punktis 3 õhutatatakse liikmesriike võtma ja tugevdama riiklikke meetmeid, et hoida ära massihävitusrelvade, nende kohaletoimetamise vahendite ning nende tootmisega seotud materjalide ja tehnoloogia omandamist terroristide poolt.

ÜRO resolutsioonid on Peaassamblee tavapäraseid töövahendid ja nende põhieesmärk on rõhutada tema olulisust ning koostöö tähtsust. Reaalset tegevust ette nägevaid sätteid on resolutsioonides vaid mõned üksikud, nagu need, mis eespool näitena välja toodud. Kuna need on siiski olemas, on tegu pehme reeglistikuga. Samas ei saa öelda, et ÜRO Peaassamblee resolutsioonide tähtsus ühtlustava meetmena oleks suur.

Teine on olukord ekspordikontrollirežiimide dokumentidega, mis on praktilised ja sisulise tähtsusega. Kõige olulisemad neist on kaubanimekirjad. Kaubanimekirjad on kontrolli rakendamise aluseks ja eelduseks, need on olemas kõigil ekspordikontrollirežiimidel.

1) Zanggeri komitee ajendnimekiri¹¹⁸;

2) tuumatarnijate grupp:

a) ajendnimekiri¹¹⁹;

b) tuumatööstusega seotud kahesuguse kasutusega varustuse, materjalide, tarkvara, ja seotud tehnoloogia nimekiri¹²⁰;

3) Austraalia grupp:

¹¹⁶ Official Documents System of the United Nations „Nuclear disarmament” <daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/515/90/PDF/N1051590.pdf?OpenElement> (19.02.2011).

¹¹⁷ Official Documents System of the United Nations „Measures to prevent terrorists from acquiring weapons of mass destruction” <daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/516/26/PDF/N1051626.pdf?OpenElement> (19.02.2011).

¹¹⁸ Zangger Committee „Trigger List”, avaldatud IAEA dokumendina INFCIRC/209, 3. septembril 1974, <www.zanggercommittee.org/Documents/infirc209r2.pdf> (11.07.2010).

¹¹⁹ Nuclear Suppliers Group „Guidelines for nuclear transfers” INFCIRC/254, Part 1, annex A, B and C <www.nuclearsuppliersgroup.org/Leng/PDF/infirc254r9p1-071107.pdf> (11.07.2010).

¹²⁰ Nuclear Suppliers Group „Guidelines for Transfers of Nuclear-related Dual-use Equipment, Materials, Software, and Related Technology” INFCIRC/254, Part 2, annex <www.nuclearsuppliersgroup.org/Leng/PDF/infirc254r8p2.pdf> (11.07.2010).

- a) keemiarelva prekursorid;
 - b) kahesuguse kasutusega keemiatööstuse seadmed ja varustus ning sellega seotud tehnoloogia ja tarkvara;
 - c) kahesuguse kasutusega bioloogilised seadmed ning nendega seotud tehnoloogia ja tarkvara,
 - d) bioloogilised toimeained;
 - e) taimepatogeenid;
 - f) loomsed patogeenid¹²¹;
- 4) rakitehnoloogia kontrollirežiimi seadmete, tarkvara ja tehnoloogia nimekiri¹²².

Lisaks kaubanimekirjadele, on igal režiimil oma ekspordijuhised, kus on liikmete poolt tunnustatud reeglid ekspordi lubatavuse hindamiseks.

- 1) Zanggeri komitee juhised kahes memorandumis (integreeritud ajendnimekirja dokumenti)¹²³;
- 2) tuumatarnijate grupp:
 - a) tuumatarnete juhised¹²⁴;
 - b) tuumatööstusega seotud kahesuguse kasutusega varustuse, materjalide, tarkvara, ja seotud tehnoloogia tarnete juhised¹²⁵;
- 3) Austraalia grupi sensitiivsete keemiliste ja bioloogiliste kaupade tarne juhised¹²⁶;
- 4) rakitehnoloogia kontrollirežiimi kanderakettidega seotud sensitiivsete tarnete juhised¹²⁷.

Toetamaks raketitehnoloogia leviku piiramist, võeti 2002. aasta novembris Haagis toimunud rahvusvahelisel konverentsil 93 riigi (sh Eesti) osavõtul vastu „Rahvusvaheline

¹²¹The Australia Group „Australia Group Common Control Lists”
<www.australiagroup.net/en/controllists.html> (15.07.2010).

¹²²Missile Technology Control Regime „Equipment, software and technology annex”
<www.mtcr.info/english/MTCR-TEM-2010-Annex-002.pdf> (15.07.2010).

¹²³Zangger Committee „Consolidated Trigger List”, IAEA dokument INFCIRC/209, 3.09.1974,
<www.zanggercommittee.org/Documents/infirc209r2.pdf> (11.07.2010).

¹²⁴Nuclear Suppliers Group „Guidelines for Nuclear Transfers”, INFCIRC/254, Part 1
<www.nuclearsuppliersgroup.org/Leng/PDF/infirc254r9p1-071107.pdf> (11.07.2010).

¹²⁵Nuclear Suppliers Group „Guidelines for Transfers of Nuclear-related Dual-use Equipment, Materials, Software, and Related Technology” INFCIRC/254, Part 2
<www.nuclearsuppliersgroup.org/Leng/PDF/infirc254r8p2.pdf> (11.07.2010).

¹²⁶The Australia Group „Guidelines for Transfers of Sensitive Chemical or Biological Items”
<www.australiagroup.net/en/guidelines.html> (15.07.2010).

¹²⁷Missile Technology Control Regime „Guidelines for Sensitive Missile-Relevant Transfers”
<www.mtcr.info/english/guidetext.htm> (15.07.2010).

ballistiliste raketite leviku vastane käitumiskoodeks¹²⁸. Kuigi riigid on nõustunud koodeksit järgima, ei ole see rahvusvaheline leping, koodeks ei ole juriidiliselt siduv.¹²⁹

2.3. Euroopa Liidus ekspordikontrolli reguleerivad aktid

Strateegilise kauba tarneid puudutav regulatsioon on näide sellest, kui võrd keerukas võib tänapäeval olla valdkonna õigusnormide kogum. Ettevõtja, kes soovib tegelda strateegiliste kaupade eksportimisega, peab läbi uurima terve rea õigusakte – nii Eesti kui EL poolt kehtestatud. Lisaks tavapärasele tolliregulatsioonile tuleb tunda õppida:

- 1) strateegilise kauba seadust (StrKS)¹³⁰ ja selle alusel kehtestatud määruseid;
- 2) EL Nõukogu määrust (EÜ) nr 428/2009, millega kehtestatakse ühenduse kord kaheksa kasutusega kaupade ekspordi, edasitoimetamise, vahendamise ja transiidi kontrollimiseks (EÜT L 134, 29.5.2009, lk 1-268);
- 3) EL Nõukogu määrust (EÜ) nr 1236/2005, mis käsitleb kauplemist teatavate kaupadega, mida on võimalik kasutada surmanuhtluse täideviimiseks, piinamiseks või muul julmal, ebainimlikul või alandaval moel kohtlemiseks või karistamiseks (EÜT L 200, 30.7.2005, lk 1-19)¹³¹.

Loetletud õigusaktid moodustavad valdkonna siduva regulatsiooni. Kõik eraisikute õigused ja kohustused tulenevad neist aktidest. Kuid nendega valdkonda käsitlevate aktide ring ei piirdu. EL koostöös on erinevatel tasanditel vastu võetud terve rida muid dokumente, kus sisalduvad juhised, ühiseisukohad, poliitilised kokkulepped ja muud soovituslikud normid. Järgnevates alapeatükkides tutvumegi nendega.

Strateegilise kauba ekspordikontrolli valdkond jaguneb EL regulatsiooni seisukohast vaadatuna kaheks:

- 1) kaheksa kasutusega kaupade valdkond, kus õiguslik regulatsioon on ulatuslikult harmoneeritud;
- 2) sõjalise kauba valdkond, kus liikmesriigid on säilitanud iseseisva reguleerimispädevuse, kuid kus toimub intensiivne riikidevaheline koostöö ja

¹²⁸Arms Control Association „International Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation (ICOC)” <www.armscontrol.org/documents/icoc> (23.03.2010).

¹²⁹ Kerr, P. „Code of Conduct Aims to Stop Ballistic Missile Proliferation”, *Arms Control Today* (January/February, 2003) <www.armscontrol.org/act/2003_01-02/icoc_janfeb03> (23.03.2011).

¹³⁰ Strateegilise kauba seadus, 17.12.2003, jõustunud 05.02.2004 – RT I 2004, 2, 7... RT I 2010, 22, 108

¹³¹ Edaspidi: inimõiguste rikkumiseks kasutatava kauba määrus.

harmoneerimine ühise välis- ja julgeolekupoliitika meetmetega ning pehme reeglistiku abil.

2.3.1. Kaheksuguse kasutusega kaupade valdkonna pehme normistik

Euroopa kohus on kohtuotsustes „Werner”¹³² ja „Leifer”¹³³ väljendanud seisukohta, et reeglid, mis piiravad kaheksuguse kasutusega kaupade ekspordi kolmandatesse riikidesse, kuuluvad Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 133 rakendusalaselle ehk ühise kaubanduspoliitika valdkonda.¹³⁴ Kuna ühine kaubanduspoliitika on Euroopa Liidu ainupädevuses, siis on vastavad kaubanduspiirangud ühtlustatud ja liikmesriigid peavad kontrolli teostamisel lähtuma juba eespool viidatud vahetult kohaldatavatest määrustest.

Siiski ei ole ekspordikontrolli käsitletud puhtalt kaubandusküsimusena, milles kõige olulisem konkurentsivabaduse ja ühtsete nõuete tagamine. Sageli on selles vallas sõna sekka öelda ka poliitikutel, kuna sensitiivsete kaupade ja teenuste ekspordi kontroll on oluline massihävitusrelvade leviku tõkestamise ja terrorismivastase võitluse seisukohalt. Nii ongi sündinud pehme regulatsiooni hulka kuuluvad dokumendid.

Aastal 2003 võttis Euroopa Ülemkogu Thessalonikis vastu massihävitusrelvade leviku vastase tegevuskava, mille punktis 21 sätestatakse, et ELi ekspordikontrolli tegevuse paremaks koordineerimiseks ja üksteise kogemustest õppimiseks tuleks kõikides liikmesriikides ja ühinevates riikides läbi viia vastastikune eksperdihinnang. Ka 12. detsembril 2003 vastu võetud massihävitusrelvade leviku vastases ELi strateegias¹³⁵ loetletakse prioriteetsed meetmed, mille hulgas on ekspordikontrolli kui ELi meetme tõhususe suurendamine ja vastastikuse eksperdihinnangu edukas teostamine.¹³⁶ Nagu esimese peatüki EL õigust tutvustavas alajaotuses nägime, ei ole Euroopa Ülemkogu kui Lissaboni lepingu jõustumiseni vaid poliitilise organi poolt vastu võetud ühisstrateegia otsused õiguslikult siduvad, tegu on seega pehme reeglistikuga. Sellele vaatamata võeti strateegia soovitusi tõsiselt ja vastastikuse eksperdihinnangu esimene etapp lõppes juba

¹³² *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH v Federal Republic of Germany*, Case No 70/94, ECJ, Judgment 17.10.1995 European Court reports 1995, p I-03189.

¹³³ *Criminal proceedings against Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf and Otto Holzer*, Case No 83/94, ECJ, Judgment 17.10.1995 European Court reports 1995, p I-03231.

¹³⁴ European Commission, „Trade topics. Dual use. Export controls on dual-use goods”

<ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/dual-use/index_en.htm#_legislation> (29.04.2010).

¹³⁵ *EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*

<trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/august/tradoc_118532.en03.pdf> (29.04.2010).

¹³⁶ European Union External Action „Security-related export controls I - Dual use items and technology” <www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=408&lang=EN> (28.04.2010).

juulis 2004. Ekspordihinnangu põhjal koostatud soovitusi viis nõukogu kahesuguse kasutusega kaupade töörühm 2005. ja 2006. aastal prioriteetsetena ellu.¹³⁷

Tänane versioon massihävitusrelvade leviku vastasest raamdokumendist kannab pealkirja „Nõukogu järeldused ja EL uued tegevusjooned võitluses massihävitusrelvade ja nende kohale toimetamise süsteemide levikuga”¹³⁸, mille Nõukogu võttis vastu detsembris 2008. Dokument sisaldab rohkesti suuniseid ja soovitusi edasiseks tegevuseks ekspordikontrolli valdkonnas.

Teise grupi käsitletava valdkonna pehmes normistikus moodustavad parimad tavad kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi kontrollimiseks:

1) tööstusega suhtlemise kontrollinimekiri¹³⁹, mida liikmesriigid saavad kasutada olemasolevate praktikate võrdlevaks hindamiseks, et tõsta ettevõtete teadlikkust ekspordikontrollist ning tagada nende täielik toetus ja aktiivne kaasabi võitluses massihävitusrelvade levikuga. Dokument loetleb vahendid, mida pädevad riiklikud asutused saavad kasutada ettevõtjate teadlikkuse tõstmiseks nagu näiteks ekspordikontrolli kodulehe pidamine, info levitamine meililistide ja trükiste abil, seminaride korraldamine jne. Tegu on tüüpilise pehme reeglistiku aktiga, mis on soovitusliku iseloomuga, kuid mille praktikas rakendamist Nõukogu sekretariaadi poolt aeg-ajalt kontrollitakse. Erinevate tegevuste kontrollinimekiri võimaldab teada saada, millisel tasemel riigid teavitustööd teevad.

2) soovitused ühenduse lõppkasutussertifikaadi elemente käsitlevate parimate tavade kohta (ELT C 11, 16.1.2009, lk 1-3). Ühenduse lõppkasutussertifikaadi peavad nõuetekohaselt allkirjastatud ja templiga varustatud kujul esitama vajaduse korral eksporditjad, kes esitavad oma siseriiklikule ametiasutusele kahesuguse kasutusega kaupade ekspordiloa taotluse. Dokument ühtlustab andmed Euroopa Liidu pädevatele asutustele esitataval sertifikaadil, millega sensitiivsete kaupade hankija võtab endale kohustused aruandluse ja massihävitusrelvade levikule mitte kaasa aitamise osas.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Council Conclusions and new lines for action by the European Union in combating the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery systems
<trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/december/tradoc_141740.pdf> (29.04.2010).

¹³⁹ Outreach to industry checklist, EL Nõukogu poolt teadmiseks võetud 12.12.2005
<register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15291.en05.pdf> (29.04.2010)

2.3.2. Sõjaliste kaupade valdkonna pehme normistik

Sõjalise kauba eksport on riikide jaoks arusaadavatel julgeolekuga seotud põhjustel suurema sensitiivsusega. Selles vallas on ülimuslikuks peetud Euroopa Liidu lepingu artiklis 4 punktis 2 nimetatud erisust, mille kohaselt liit austab riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist ning et eelkõige riigi julgeolek jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse.¹⁴⁰ See on ka põhjuseks, miks riigid ei ole sõjaliste kaupade ekspordipiiranguid ühtlustanud vahetult kohaldatavate õigusaktidega.

Olulisimaks dokumendiks Euroopa Liidu tasandil sõjalise kauba valdkonnas on Nõukogu ühine seisukoht 2008/944/ÜVJP, millega määratletakse sõjatehnoloogia ja -varustuse ekspordi kontrolli reguleerivad ühiseeskirjad (ELT L 335, 13.12.2008, lk 99-103). Punktis 1.3 nägime, et ühised seisukohad ühtse välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas ei ole siduvad, kuid liikmesriigid tagavad, et nende riigi poliitika neile vastaks. Kõnealuse akti eelkäija – Euroopa Liidu relvaekspordi toimimisyhend¹⁴¹ – võeti Nõukogu poolt vastu 1998. aastal. Juba siis nähti relvade ekspordi lubatavuse hindamiseks ette kaheksa kriteeriumit, loodi teavitamise ja konsulteerimise mehhanism ekspordi keeldumiste jaoks ning esitati menetlus läbipaistvuse tagamiseks, mis hõlmas relvaekspordi käsitlevate ELi aastaaruannete avaldamist.¹⁴² Ühine seisukoht 2008/944/ÜVJP asendab 1998. aasta toimimisyhendit palju autoriteetsema staatusega aktina. Nagu aastaarvud näitavad, ei olnud tee uue aktini kiire ega ka kerge, vaid nõudis aastaid tööd EL töögrupis. Ühiseeskirjad sisaldavad uusi elemente relvavahenduse, transiitvedude ja mittemateriaalsete tehnoloogiasiiirete üle tehtava kontrolli osas, samuti karmimate menetluste rakendamist liikmesriikide ekspordipoliitika kooskõlastamise eesmärgil. Kuigi tegu on ametlikult mittekohustusliku aktiga, peavad liikmesriigid ühise seisukoha artikli 8 lõike 1 kohaselt esitama iga-aastaselt riikliku ülevaate akti rakendamisest, mille alusel koostatakse ELi aastaaruanne. Kõik soovitused puudutavad ühise välis- ja julgeolekupoliitika dokumendile omaselt vaid riike ja nende pädevaid asutusi. Aktist ei tulene õigusi ega kohustusi eraisikutele ega ettevõtjatele. Sõjalise kaubaga seotud kohustuslikud menetlused kehtestatakse riiklike seadustega.

¹⁴⁰ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, *supra nota* 54.

¹⁴¹ *European Union Code of Conduct on Arms Exports*, 8675/2/98 Rev 2, 5.06.1998
<www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/08675r2en8.pdf> (28.04.2010).

¹⁴² European Union External Action „Security-related export controls II - Military equipment”
<www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=en> (28.04.2010).

Liikmesriikide abistamiseks ühise seisukoha rakendamisel koostas tavarelvastuse ekspordi tööriühm kasutusjuhendi¹⁴³, mida regulaarselt ajakohastatakse. Kasutusjuhend on mõeldud kasutamiseks ekspordilube väljastavatele ametnikele kui parima tava dokument. See kirjeldab detailselt, kuidas toimub litsentsimismenetlus, otsuste kaalumine, infovahetus partnerriikide pädevate asutustega jne.

Väga oluline on sõjaliste kaupade ühine nimekiri (ELT L 69, 18.3.2010, lk 19-51), mida Euroopa Liidus koostatakse juba alates 2000. aastast. Sõjaliste kaupade ühise Euroopa Liidu nimekirja uusima versiooni võttis Nõukogu vastu 15. veebruaril 2010. Ühise seisukoha 2008/944/ÜVJP artiklis 12 on sätestatud, et sõjaliste kaupade ühine nimekiri on võrdlusmaterjaliks liikmesriikide sisseriiklikele sõjatehnoloogia ja -varustuse nimekirjadele, kuid ei asenda neid otseselt.

Pehme regulatsiooniga on ühtlustatud ka relvavahenduse kontrolli valdkond. Nõukogu võttis 23. juunil 2003 vastu ühise seisukoha 2003/468/ÜVJP relvavahenduse kontrolli kohta (ELT L 156, 25.6.2003, lk 79-80), mille eesmärk on allutada ühtsele kontrollile relvavahendus, et vältida ÜRO, ELi ja OSCE relvaekspordiembargodest kõrvalehoidmist. Vahendajate roll on relvatarnete läbiviimisel kasvav ja kahjuks kasutatakse vahendusahelaid ka kontrollinõuetest kõrvale hoidmiseks, et kaotada jäljed, mis viivad tegelike lõpptarbijateni võimalikes embargoriikides. Ühises seisukohas nõutakse, et liikmesriigid võtaksid kõik võimalikud meetmed oma territooriumil toimuva või oma riigi kodanike teostatud vahenduse kontrollimiseks. Eelkõige nõutakse, et liikmesriigid hindaksid spetsiifiliste vahendustehingute litsentside saamiseks esitatud taotlusi, võrreldes neid EL relvaekspordi toimimisjuhendi sätetega, looksid süsteemi vahendustegevust käsitleva teabe vahetamiseks ja kehtestaksid asjakohased sanktsioonid kontrollimeetmete tõhusa jõustamise tagamiseks.¹⁴⁴

Euroopa Ülemkogu võttis 15.–16. detsembril 2005. aastal vastu väike- ja kergrelvade ning nende laskemoona ebaseadusliku hankimise ja salakaubaveo vastu võitlemise ELi strateegia. Selles dokumendis rõhutatakse, et EL peab vastu võtma järjepidevad poliitikal julgeoleku ja arengu valdkonnas, kasutades täielikult ära mitmepoolsetel ja piirkondlikel

¹⁴³ *User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment*
<register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09241.en09.pdf> (30.04.2010).

¹⁴⁴ European Union External Action „Security-related export controls II - Military equipment” *supra nota* 141.

tasanditel kättesaadavad vahendid nii ELi kui ka liidu välissuhete raames. Dokument kujutab endast juhendit tegevuste jaoks, mida liit teostab selles valdkonnas mitmete talle ja liikmesriikidele kättesaadavate vahendite kaudu.¹⁴⁵

Huvitav on ära märkida vahetult WA juhistest tulenev otsus: Nõukogu 2. detsembri 2010 otsus 2010/765/ÜVJP, mis käsitleb ELi tegevust lennutranspordi kaudu toimuva väike- ja kergrelvade ebaseadusliku kaubanduse vastu (ELT L 327, 11.12.2010, lk 44-48).

2.4. Pehme normistiku kasutamise põhjused julgeolekuvaldkonnas

Paljud õiguse ja rahvusvaheliste suhete teoreetikud on analüüsinud pehmete normide klassikalistele siduvatele normidele eelistamise põhjusi¹⁴⁶ ning selle tendentsi positiivseid ja negatiivseid külgi¹⁴⁷.

Funktsionalistliku teooria kohaselt eelistavad (ratsionaalsed) riigid lepingulisi suhteid, kui valdkonna areng on stabiilne, kuid on võimalik kokkulepete sihilik rikkumine (oportunism), samas on aga riikidel sarnased eesmärgid ja huvid. Kui valdkonnas on palju ebakindlust ja ebastabiilsust, oportunismivõimalus madal, riikide eelistused väga erinevad ning kiirus ja konfidentsiaalsus olulised, siis eelistatakse mittesiduvaid kokkuleppeid.¹⁴⁸ Ekspordikontrolli valdkonnas on erinevatel aegadel kasutatud nii siduvaid kui ka mittesiduvaid kokkuleppeid, vastavalt rahvusvahelisele olukorrale.

On välja toodud palju põhjendusi, miks riigid võivad valida pehmete normide kasutamise siduva lepingu sõlmimise või kokkulepete sõlmimatajätmise asemel:

- 1) üldine usalduse loomise vajadus;
- 2) vajadus stimuleerida käimasolevaid arenguid;
- 3) esialgse, paindliku režiimi loomine, mis võimaldaks astmelist edasiarendamist;
- 4) impulss, hoog koordineeritud riiklikule regulatsioonile;
- 5) mure, et rahvusvahelised suhted koormatakse siduva lepinguga, mis tekitab suhete

¹⁴⁵ Kaheksas aastaaruanne nõukogu 12. juuli 2002. aasta ühismeetme (mis käsitleb Euroopa Liidu osalemist väike- ja kergrelvade destabiliseeriva hankimise ja leviku vastases võitluses (2002/589/ÜVJP)) rakendamise kohta <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:014:0035:0062:ET:PDF> (06.02.2011).

¹⁴⁶ See Karmel, R. S. & Kelly, C. R. „The Hardening of Soft Law in Securities Regulation”, *Brook Journal of International Law* (2008-2009), pp 883-951; Schäfer, A. „Resolving Deadlock: Why International Organisations Introduce Soft Law”, *supra nota* 47 and others.

¹⁴⁷ See Pate, R. A. „The Future Harmonization: Soft Law Instruments and the Principled Advance of International Lawmaking” <works.bepress.com/robert_pate/1/> (14.03.2010).

¹⁴⁸ Raustiala, K., „Form and Substance in International Agreements”, *supra nota* 9 p. 592.

- halvenemise või katkemise riski;
- 6) lihtsamad protseduurid, mis kergendavad kiiremat kokkuleppele jõudmist (nt konsensuse alusel ilma lepingu konverentsita);
 - 7) kohmakate siseriiklike heakskiitmise protseduuride vältimine muudatuste korral;
 - 8) suurem konfidentsiaalsus;
 - 9) vajadus läbi rääkida esindajatega, kellel ei ole täisvolitusi lepingu sõlmimiseks;
 - 10) kokkulepped osalistega, keda teised lepinguosalisel ei taha tunnustada;
 - 11) mittesiduv kokkulepe, kui ainus võimalik kokkuleppe viis poliitilistel vm põhjustel.¹⁴⁹

Julgeolekuvaldkonnas ja eriti ekspordikontrollis on põhieesmärgiks tuua erinevate huvidega partnerid nõuete laua taha (usalduse loomise vajadus), et saavutada koostöö ja eesmärkide täitmine ning luua konsensus. Endiste Nõukogude bloki riikidega koostööle asudes tuli lääneriikidel kokku puutuda umbusalduse ja maailmavaatelistest erinevustest tulenevate probleemidega, mille lahendamine siduvate regulatsioonidega oleks olnud palju raskem, kui mitte võimatu. Mittelepinguline koostöö sobib huvide lähendamiseks paremini.¹⁵⁰

Julgeolekuga seotud valdkondades on mittesiduvate aktide kasutamise oluliseks põhjuseks ka riikide soovimatus end liigselt lepingutega siduda ja kontrollile allutada. Siduvate kokkulepete sõlmimine on sellises valdkonnas keeruline, sest riigid püüavad säilitada suveräänsust ja maksimaalset manööverdamisruumi, et kaitsta oma julgeolekuhuvet.¹⁵¹ Heaks näiteks on siinkohal ELi ühine kaubanduspoliitika, kus reeglite ühtlustamine on piiratud riikliku julgeoleku erisusega, mis jätab julgeolekuvaldkonna liikmesriikide pädevusse.¹⁵²

Riigid eelistavad pehmet reeglistikku, sest selle rikkumise korral ei ähvarda neid kaebamine rahvusvahelisse kohtusse. Tegelikult on see oht väike ka siduvate lepingute puhul, sest Rahvusvahelise Kohtu pädevus on väga piiratud.¹⁵³ Siiski on riigid ettevaatlikud siduvate lepingute sõlmimisel, mis tähendab, et pehme reeglistikuna kergelt saavutatav nõusolek koostööks ja sarnaste reeglite kohaldamiseks jääks siduva akti puhul tulemata.

¹⁴⁹ Hillgenberg, H. „A Fresh Look at Soft Law”, *supra nota* 6, p 501.

¹⁵⁰ Raustiala, K., „Form and Substance in International Agreements”, *supra nota* 9 p. 593.

¹⁵¹ Thürer, D. „Soft Law”, *supra nota* 5, p 453.

¹⁵² Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, *supra nota* 54, artikkel 4.

¹⁵³ Michel, Q., „Arms and Related Items Export Control Regime”, *supra nota* 64, p 14.

Oluliseks põhjuseks ekspordikontrolli regulatsiooni kehtestamisel just mittesiduvate aktidega on kiire menetluse eelis. Tähtis on see eelkõige kaubanimekirjade muutmisel ja täiendamisel, et pidada sammu tehnoloogia arenguga.

Tähtis on julgeolekuvaldkonnas mõistagi ka konfidentsiaalsuse võimalus, mis ei oleks saavutatav lepinguläbirääkimistel. Kuigi vastu võetud aktid avaldatakse, on arutelud salastatud ja nii näiteks ei ole avalikkusel võimalik midagi teada saada käivatest läbirääkimistest ega ettevalmistatavatest eelnõudest, et nende suhtes arvamust avaldada.

Massihävitusrelvadega seotud alal kasutatakse pehmet normistikku täpsustamiseks, täiendamaks ja defineerimaks kohustusi, mis on võetud rahvusvahelise lepingu või konventsiooni alusel.¹⁵⁴ Kaupade nimekirjad on selge näide konventsiooni konkretiseerimisest, samuti muud NSG juhised. Lepingulise regulatsiooni täpsustamine mittesiduvate aktidega on lihtsam kui lepingu läbirääkimiste avamine selle täiendamiseks.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et julgeolekuga seotud valdkonnas, milleks on ka strateegilise kauba ekspordikontroll, on pehme reeglistiku eelistamise peamisteks põhjusteks usalduse loomise, kuid samas suveräänsuse säilitamise vajadus julgeolekuhvide kaitsmiseks, kohtulike sanktsioonide välistamise soov, kiire ja konfidentsiaalne menetlus ning võimalus täpsustada, täiendada ja defineerida lepingulisi kohustusi.

¹⁵⁴ *Ibid.*

3. JURIIDILISELT MITTESIDUVATE AKTIDE MÕJUD

3.1. Pehme normide mõju Eesti strateegilise kauba valdkonna õigusaktide väljatöötamisele

Nagu juba eelnevalt kirjeldatud, kujunes strateegiliste kaupade ekspordikontrolli institutsioon välja külma sõja perioodil. Seetõttu ei saa rääkida ekspordikontrollist Eesti Vabariigi esimese iseseisvusperioodi ajal. Pärast taasiseseisvuse saavutamist tuli Eesti valitsusel tegelda paljude prioriteetsete küsimustega, kuid juba juunis 1993 võttis Vabariigi Valitsus vastu korralduse strateegiliste kaupade ekspordi kontrolli riikliku süsteemi ja selle rakendamiseks komisjoni moodustamise kohta¹⁵⁵. Selle korralduse esimeses punktis otsustati luua strateegiliste kaupade ekspordi kontrolli riiklik süsteem. Punktis 2 tehti Välisministeeriumile ülesandeks moodustada strateegiliste kaupade ekspordi kontrolli riikliku süsteemi rakendamiseks komisjon, kuhu arvata ka Majandusministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Siseministeeriumi, Teede- ja Sideministeeriumi, Rahandusministeeriumi ning Tolliameti esindajad. Sellest komiteest, mida võib pidada hilisema rakendusüksuse – strateegilise kauba komisjoni – eelkäijaks, sai esmane poliitiliste otsuste foorum. Komisjoni ülesandeks oli:

- 1) välja selgitada COCOMi nõudmised ja regulatsiooni mehhanismid, mille korral on võimalik liberaliseerida strateegiliste kaupade importi Eestisse;
- 2) ette valmistada kaupade ja toodete nimekirjad, mis kuuluvad litsentsimisele vastavalt strateegiliste kaupade ekspordi rahvusvahelise kontrolli süsteemi nõuetele;
- 3) korraldada vajalike õigusaktide eelnõude ettevalmistamine ja nende nõuetekohane esitamine Vabariigi Valitsusele.

Selles esimeses strateegilise kauba ekspordikontrolli puudutavas aktis ette nähtud ülesanded olid selgelt seotud pehme reeglistiku ülevõtmisega Eesti õiguskorda. Esiteks oli vaja välja selgitada ekspordikontrollirežiimi COCOM juhistes sisalduvad nõuded ekspordikontrolli teostamiseks ja teiseks üle võtta kaubanimekirjad, mis samuti olid

¹⁵⁵ Strateegiliste kaupade ekspordi kontrolli riikliku süsteemi ja selle rakendamiseks komisjoni moodustamise kohta, Vabariigi Valitsuse korraldus nr 366, 1.06.1993 – RT I 1993, 48, 667.

kehtestatud mittesiduvate aktidega. Juhiste ja nimekirjade alusel tuli välja töötada esimesed Eesti õigusaktid käsitletavas valdkonnas. Pehmel normistikul oli seega tähtis roll Eesti ekspordikontrollisüsteemi loomisel. Seadusandjal ei olnud vaja alustada tühjalt kohalt, vaid mudel süsteemi ülesehitamiseks oli olemas. Kogenumate riikide abiga (Eesti puhul Norra ekspordikontrolli ametnike toel) seati sisse litsentsimine ning asuti kontrolli rakendama.

Esimese valdkondliku seaduse – strateegilise kauba välja- ja transiitveo seaduse¹⁵⁶ – vastuvõtmiseni jõuti 6. aprillil 1994. Seaduses oli vaid 8 paragrahvi, mis defineerisid strateegilised kaubad, loetlesid erilubade liigid (väljaveolitsents ja transiidiluba), sätestasid väljaveo piirangud, määrasid järelevalveorganiks tolli ning andsid Vabariigi Valitsusele volitused kehtestada kaubanimekirjad ja litsentsimenetluse korra. Kontrollisüsteemi struktuur oli paika pandud Norra vastavate seaduste eeskujul, kusjuures Norra osales COCOMi töös selle asutamisest alates.

1998. aastal jõustus Euroopa Liidu relvaekspordi toimimisjuhend¹⁵⁷ – esimene Euroopa Liidu relvaekspordipoliitikat ühtlustav akt. Sellel juriidiliselt mittesiduval dokumendil oli otsene mõju strateegiliste kaupade ekspordikontrolli reguleeriva Eesti seaduse järgmise redaktsiooni kehtestamisele. Näitamaks Eesti tahet järgida EL ekspordikontrolli põhimõtteid kiitis Eesti toimimisjuhendi heaks Vabariigi Valitsuse tasandil¹⁵⁸. EL Nõukogule saadeti sellekohane teadaanne. Strateegiliste kaupade sisse- ja väljaveo ning transiidi seaduse¹⁵⁹ seletuskirjas¹⁶⁰ öeldakse, et senine seadus ei võimalda rakendada kõiki rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtteid. Seoses Eesti kavandatava ühinemisega Euroopa Liiduga toodi Eesti seadusse EL juriidiliselt mittesiduvast aktis kehtestatud kontrollikriteeriumid. Lisaks sellele oli uue seaduse kehtestamine seletuskirja kohaselt vajalik ka ekspordikontrollrežiimides osalemise võimaldamiseks. See tähendab, et režiimidega liitumine oli võetud kindlaks sihiks ja seaduseelnõu eesmärgiks oli viia strateegilise kauba sisse- ja väljaveo ning transiidi reguleerimise Eesti Vabariigis vastavusse rahvusvahelise pehme normistikuga.

¹⁵⁶ Strateegilise kauba välja- ja transiitveo seadus, 6.04.1994 – RT I 1994, 30, 466.

¹⁵⁷ *EU Code of Conduct on Arms Exports*, *supra nota* 140.

¹⁵⁸ Euroopa Liidu relvaekspordi koodeksi põhimõtete heakskiitmine, Vabariigi Valitsuse korraldus nr 762, 28.07.1998 – RT I 1998, 69, 1169.

¹⁵⁹ Strateegiliste kaupade sisse- ja väljaveo ning transiidi seadus, 16.06.1999, jõustunud 17.07.1999, RT I 1999, 57, 597.

¹⁶⁰ Riigikogu eelnõud. Seaduse eelnõu 162 SE seletuskiri, <www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=990400027> (12.09.2010).

Ka StrKS koostamisel võeti arvesse pehmet reeglistikku, sealhulgas EL vastavaid akte. Uue seaduse väljatöötamisele andis olulise tõuke just vajadus viia strateegilise kauba sisse- ja väljaveo ning transiidi õiguslik regulatsioon kooskõlla EL õigustikuga, sealhulgas EL Nõukogu ühismeetmega 2000/401/ÜVJP teatud sõjalise lõppkasutusega seotud tehnilise abi kontrolli kohta ning ühispositsiooniga 2003/468/ÜVJP relvavahenduse kontrolli kohta.

Võib väita, et sõjalise kauba vahenduse ja sõjaliste kaupadega seotud tehnilise abi ekspordi kontrolli valdkonnad on StrKS-s kõige enam mõjutatud pehmest normistikust (viimati viidatud ÜVJP dokumentidest ja WA 2003. aastal vastu võetud relvavahenduse efektiivse regulatsiooni elementidest). Teenused tervikuna toodi erinevalt eelmisest seaduse redaktsioonist kauba mõiste alt välja. Teenuse eriliikidena defineeriti vahendus ja tehniline abi. StrKS sisaldab teenuste spetsiifilist regulatsiooni. Teenuste väljaveo kontrollimine on seletuskirja kohaselt rahvusvaheline nõue. Eelnõu vastavusest ÜVJP dokumentidele koostati võrdlustabel, mis esitati seaduseelnõu seletuskirjas.¹⁶¹ Võrdlustabel on toodud magistritöö lisas 2.

Eelnõu koostamisel juhinduti ka EL relvaekspordi toimimisjuhendist. Seaduses kehtestatud tarnete ja teenuste üldiste keeldude sõnastamisel lähtuti toimimisjuhendi kriteeriumidest, seaduse loomise hetkel alles eelnõu staatuses olnud inimõiguste rikkumiseks kasutatava kauba määrusest¹⁶² ja rahvusvaheliste ekspordikontrolli ning massihävitusrelvade leviku tõkestamise organisatsioonide juhustest. Ka litsentsi väljastamisest keeldumise aluste kavandamisel lähtuti relvaekspordi toimimisjuhendi põhimõtetest.¹⁶³

StrKS pidi olema kooskõlas kogu rahvusvahelise ekspordikontrollirežiimide pehme normistikuga ja selle kiire jõustumine, seda veel enne kui toimus ühinemine Euroopa Liiduga, oli ülioluline režiimide liikmeks saamise seisukohalt. Kuna Eesti oli taotlenud vastuvõtmist nelja ekspordikontrollirežiimi (AG, MTCR, NSG ja WA), pidime olema valmis järgima kõiki nende nõudeid alates liitumise hetkest, mida enne 2004. aastat kehtinud seadus võimaldas vaid osaliselt. Varaseim võimalus nimetatud organisatsioonidega liituda pidi avanema 2004. aasta lõpul asetleidvatel aastakoosolekutel. Pärast liitumist sai Eesti võrdselt teiste EL liikmesriikidega osaleda režiimide infovahetuses. See tõhustas märgatavalt lõppkasutuse kontrolli ning vähendas ohtu, et Eesti

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Määrus (EÜ) nr 1236/2005, viidatud eespool alapunktis 2.3

¹⁶³ StrKS seletuskiri, *supra nota* 160.

territooriumi kasutatakse illegaalsete tarnete teostamiseks.¹⁶⁴

EL määrustes ja ühisseisukohtades lähtuti eeldusest, et kõik EL liikmed kuuluvad ka rahvusvahelistesse ekspordikontrollirežiimidesse. Liialt pikk ajavahemik liitumisel ELga ja režiimidega oleks võinud kahjustada liidusisest kahesuguse kasutusega kaupade kaubandusrežiimi ja Eesti sisejulgeolekut, kuna Eesti kontrolli teostavad ametkonnad oleks otsuseid langetades lähtunud võrreldes teiste liikmesriikidega märgatavalt vähesemast teabest. Seetõttu oleks Eesti võinud muutuda ahela nõrgimaks lüliks, mille kaudu püütakse suunata ebaseaduslikud kaubavood. Seaduse kiire vastuvõtmine oli seega vajalik saatmaks režiimidele signaal, et Eesti täidab kõiki kontrollinõudeid, sh vahenduse ja tehnilise abi osas.¹⁶⁵

Rahvusvaheline pehme normistik on Eesti sõjalise kauba nimekirja¹⁶⁶ aluseks. Kõigi kontrolli alla kuuluvate sõjaliste kaupade nimekirja koostamine on ülimalt keerukas protsess. Kaupade nimekirja ja sellest välja arvamine toimub rahvusvahelisel tasandil ekspordikontrollirežiimides, millel on igaühel oma spetsiifika – massihävitusrelvade ja nende kohale toimetamise süsteemidega seotud kaubanimekirju kaasajastatakse ühtedes, tavarelvastusega seotud nimekirju aga teises organisatsioonis¹⁶⁷. Pidev riiklike nimekirjade kaasajastamine režiimides kinnitatud muudatuste alusel nõuab tihti ekspertteadmisi. EL liikmesriigina saab Eesti nimekirja ajakohastamisel kasutada juba EL tasandil tehtud tööd ning ühisest nimekirjast vajalikud parandused riiklikku nimekirja kergesti üle kanda.

Alapunkti kokkuvõttena võib järeldada, et rahvusvahelisel pehmel normistikul on olnud Eesti valdkondlike õigusaktide arengus regulatsiooni ja selle muudatusi algatav ning suunav mõju. Esimese strateegilisi kaupu käsitleva seaduse loomise impulss tulenes rahvusvahelistest mittesiduvatest kokkulepetest, mille järgimine oli Eestile poliitiliselt oluline. Eesti kohandas end riikidevahelise soovitava süsteemiga, et sellega liituda. Sama võib öelda seaduse 1998. aasta redaktsiooni kohta. Vaatamata sellele, et Eesti ei olnud EL liikmesriik, kohustus ta juhinduma samadest kriteeriumitest, mille alusel tegid litsentsiotsuseid EL riigid. 2004. aastal jõustunud seadusse inkorporeeriti pehme normistik, mis viis selleni, et Eesti kontrollisüsteemi tunnustati kui rahvusvahelisele nõuetele vastavat ja Eesti võeti vastu ekspordikontrollirežiimidesse.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ Strateegiliste kaupade nimekirja, Vabariigi Valitsuse määrus nr 85, 22.05.2008 – RT I 2008, 21, 146.

¹⁶⁷ Vt Pärnsalu, T., *Strateegilise kauba ekspordikontroll* (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2009), lk 14.

3.2. Pehme normistiku muud mõjud ja negatiivsete mõjude välistamine

Magistritöö esimese peatüki pehme normistiku definitsiooni elementide analüüsist nähtub, et pehme normistiku aktidel on teatud õiguslik mõju. Pehme reeglistiku aktid võivad põhjustada vahetu juriidilise mõju, olla loovaks elemendiks rahvusvahelise õiguse kujunemise protsessis ja tugevdada õigusriigi põhimõtet rahvusvahelises õiguses. Neist kolmest õiguslikust mõjust on akte ettevalmistavatel läbirääkimistel kõige olulisem silmas pidada just vahetut õiguslikku mõju.

Vahetu mõju ilmneb hea usu rakendamisel. Kui Eesti esindajad on kaasatud pehme normistiku loomisesse, ei saa hiljem väita, et kokku lepitu on vastuolus rahvusvahelise õigusega või liialt sekkuv Eesti siseasjadesse. Seega võivad kõrgema taseme poliitilised otsused vajalikud olla juba konkreetsete aktide väljatöötamise varajases staadiumis. Kui tegu on julgeolekut, sh sisejulgeolekut puudutavate aktidega, on see eriti oluline. Võib ilmned, et hilisemates faasides, kus riigisiselt jõutakse laiemate ametkondadevaheliste kooskõlastusringideni, on juba hilja avaldada vastuseisu teatud ühistele poliitikatele.

Teiseks on pehmed normid sageli olulised siduvate lepingute tõlgendamisel ja lünkade täitmisel, sest neis lepitakse kokku ühised arusaamad, mida teatud definitsioonide või reeglite all mõistetakse. On oluline teadlikult ja aktiivselt panustada sellise pehme normistiku väljatöötamise, et tagada siduvate lepingute täitmine Eesti poolt. Rahvusvaheliste vaidluste korral võidakse tõlgendamisel pöörduda mittesiduvate aktide poole ja seepärast on vaja tagada, et Eesti huvidega oleks kooskõlas mitte ainult siduvad lepingud, vaid ka mittesiduvad, lepinguid täiendavad regulatsioonid.

Kolmandaks võib pehmete normide kaudu välja kujuneda tavaõigus. Näiteks on see juhtunud inimõiguste valdkonnas, kus 1948. aastal vastu võetud ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni¹⁶⁸ on Rahvusvahelises Kohtus kohaldatud kui tavaõigust.¹⁶⁹ Selles valguses on mittesiduvate aktide läbirääkimiste protsessides osalemine veelgi suurema tähtsusega, kuna tavaõiguse normid on rahvusvahelises õiguses juba otseselt kohustuslikud. Osaledes pehme normistiku väljatöötamises võivad Eesti ametnikud endalegi teadmata osaleda tavaõiguse kujundamises. Meie riigi julgeolekuhuve peab neis

¹⁶⁸ Inimõiguste instituut, inimõiguste ülddeklaratsioon <www.eihr.ee/Est/DeklEST.html> (17.04.2011).

¹⁶⁹ Thürer, D. „Soft Law”, *supra nota* 5, p 454; ICJ, 1980 „Case Concerning United States Diplomat and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)” <www.icj-cij.org/docket/files/64/6291.pdf> (17.04.2011).

protsessides hoolikalt silmas pidama.

Lisaks õiguslikule mõjule tuleb pehme normistiku puhul tähele panna poliitilisi ja majanduslikke mõjusid. Nagu nägime peatüki eelmises alapunktis, võeti rahvusvahelist pehmet normistikku Eesti õigusaktide koostamisel arvesse mitte seetõttu, et selleks oleks olnud vastav poliitiline kohustus organisatsiooni liikmelisuse tõttu, vaid selleks, et saavutada positiivset tagajärge – Eesti tunnustamist strateegilise kauba ekspordikontrolli kohaldava riigina. StrKS seletuskirjas tuuakse välja, et seadus võimaldab Eestil igakülgsest täita strateegilise kauba piiriülese liikumise kontrolli rahvusvahelisi kohustusi ning olla EL ja NATO liikmesriikide võrdväärne partner jagades nendega massihävitusrelvade ning nende sihtmärgi tabamise süsteemide leviku ning rahvusvahelise terrorismi vastaseid väärtushinnanguid. Seadus võimaldab Eestil teostada tõhusat strateegiliste kaupade ja tehnoloogiate kontrolli poliitikat, mis tõstab Eesti välispoliitilist ja julgeolekualast usaldusväarsust.¹⁷⁰ See on näide poliitilisest mõjust, mis seondub Eesti mainega ja julgeolekuga – Eesti eesmärgiks oli määratleda end rahvusvahelise julgeoleku tootjana, mitte üksnes selle tarbijana.

Riigi usaldusväarsuse tõus võimaldas Eesti ettevõtjatel hankida kergemini ja kiiremini kõrgtehnoloogilisi tooteid ja tehnoloogiaid, mis omakorda soodustas teadusmahukat tootmis- ja arendustegevust. Ühtlasi paranes sellega kõrgtehnoloogilise tootmis-, teadus- ja arendustegevusega seotud ettevõtlussektorite investeerimiskliima.¹⁷¹ See on pehme normistiku järgimise majandusliku mõju näide.

Teiselt poolt võib soovituslike aktide sätete ignoreerimine kaasa tuua mitmesuguseid negatiivseid poliitilisi ja majanduslikke mõjusid. Poliitilisteks mõjudeks võivad olla riikidevaheliste suhete halvenemine, usaldusväarsuse ja hea maine kaotus, kriitika valitsusvälistelt organisatsioonidelt, poliitiline surve, vastaspoole kokkuleppest taganemine jne¹⁷². Majanduslikult on võimalik soovitusi eiravat riiki mõjutada kaubandussidemete piiramisega. Kui tuua näide ekspordikontrollist, siis kui mõni NSG osalisriik otsustaks kokkulepet rikkuda ja tarnida tuumavarustust riigile, kus nõutav IAEA järelevalve puudub, tähendaks see teiste NSG liikmete tuumamaterjalide tarnete külmutamist sellele riigile, mis tähendaks majanduslikku kahju ja raskendatud ligipääsu teatud kaubakategooriatele üldiselt. Sellised poliitilised ja majanduslikud sanktsioonid võivad riike mõjutada enamgi

¹⁷⁰ StrKS seletuskiri, *supra nota* 160.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Guzman, A. T., Timothy, L. M. „Explaining Soft Law” *supra nota* 41, p 18.

kui Rahvusvahelise Kohtu karistus.¹⁷³

Et välistada negatiivseid mõjusid Eesti mainele, julgeolekule ja majandusele, mis võivad tekkida pehme normistiku mittejärgimisel, on oluline aktiivselt osaleda pehme normistiku läbirääkimistes ja samas parandada pehme normistiku järgimist õigusloomes ja praktikas. Alljärgnevalt on analüüsitud võimalusi selleks.

3.2.1. Pehme normistiku väljatöötamises osalemise parandamine

Võrreldes siduvate lepingute sõlmimisega on pehmete aktide jõustamises osalevad ametnikud ebakindlas positsioonis. „Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni” artikli 7 punkti 2 kohaselt loetakse ametikoha järgi ja volikirja esitamise vajaduseta riigi esindajaks rahvusvaheliste lepingute sõlmimiseks riigipea, valitsusjuht ja välisminister, diplomaatilise esinduse juht (lähetajariigi ja asukohariigi vahelise lepingu teksti vastuvõtmisel) ning; riigi akrediteeritud esindaja rahvusvahelisel konverentsil, rahvusvahelises organisatsioonis või selle organis (lepingu teksti vastuvõtmisel sellisel konverentsil, sellises organisatsioonis või selle organis). Kõigil muudel juhtudel antakse lepingu sõlmimise õiguse kinnituseks riigi poolt välja volikiri, milles on määratletud isikule antud volitused. Pehme normistiku dokumentide väljatöötamisel ja vastuvõtmisel volikirju ei esitata, vaid eeldatakse, et isik, kes esindab riiki ametlikus delegatsioonis on pädev läbirääkimistes osalema. Sellise praktikaga kaasneb olukord, kus riiki esindav ametnik ei ole eelkõige ise piisavalt teadlik oma volitustest ega pädevusest. Samas lasub tal vastutus Eesti seisukohtade kujundamise ja väljendamise eest.

Magistritöö autor on ise pidanud täitma sellise Eesti esindaja rolli aastatel 2005-2007 Välisministeeriumi välismajanduse ja arengukoostöö osakonna strateegilise kauba kontrolli büroo ametnikuna. Käesolevas alajaotuses esitatud murekohtade analüüs toetub seetõttu paljuski isiklikele vahetutele tähelepanekutele, mis tehtud EL töögruppide ja ekspordikontrollirežiimide istungitel osalemise taustal.

On selge, et Eesti huvide kaitsmiseks on suur vajadus oma eriala hästi tundvate ning samas rahvusvahelise õiguse ja EL õiguse protsesse mõistvate ametnike järele. Ekspertide osalemine töögruppides on oluline, sest olles algusest peale õigusakti menetlemise juures,

¹⁷³Michel, Q., „Arms and Related Items Export Control Regime”, *supra nota* 64, p 15.

on võimalik saavutada tulemusi, mis haakuvad senise Eesti õigussüsteemiga¹⁷⁴. Umbes 70% EL Nõukogu arutusel olevate eelnõude ja dokumentide tekstide suhtes saavutatakse kokkulepe töögruppide ja erikomiteede tasandil, umbes 10–15% osas Coreperi koosolekutel ning ülejäänud 10–15% osas nõukogu istungitel. Sellest tulenevalt on väga oluline, et Eesti seisukohad on esindatud ja kaitstud nõukogu töögruppides.¹⁷⁵ Mitte alati aga ei ole see vajadus meie riigi väiksuse ja ressursinappuse tõttu vajalikul tasemel täidetud.

Välisministeeriumil on sellega seotud spetsiifiline probleem – kuidas tagada Eesti järjepidev esindamine, kui iga paari aasta tagant vahetavad diplomaadid ametiposte siirdudes teenistusse välisriiki. Ministeeriumis töötamisel omandatud spetsialistiteadmised lähevad kaotsi ja uus töötaja hakkab teemaga tegelema nõ tühjalt kohalt¹⁷⁶. On mõisteta, et vähemalt teenistusperioodi algul on sellisel ametnikul väga raske Eestit rahvusvahelistel läbirääkimistel esindada.

Kui väljatöötatav akt puudutab mitme Eesti ametkonna poliitika, siis tuleks ka akti läbirääkimiste töögruppidesse saata esindajaid mitme ministeeriumi haldusalast. Siin saab aga tihti takistuseks finantsvahendite puudus ja samal põhjusel ei ole välistatud, et kaugemate sihtkohtade korral jääb Eesti üldse esinduseta. Lisaks rahapuudusele võib koosolekutest osavõtmist takistada ka personalipuudus. Eestil on Välisministeeriumis ekspordikontrolli poliitika üksuses vaid kaks ametnikku (lisaks litsentsimist korraldavale referendile). Samas rahvusvaheliste koosolekute arv, rahvusvaheliste harmoneerivate aktide hulk ning nõuded riiklikule administratsioonile on kõigi riikide jaoks samad, nii suurtele kui ka väikestele.¹⁷⁷

Teatud juhtudel ei ole mitme ministeeriumi esindajate töögruppi saatmine ka hädavajalik, kui on heal tasemel korraldatud riigisisene koordineerimine¹⁷⁸. Erinevate ametkondade eksperdid võivad arutada Eesti huvide üle kas koosolekutel või meiliringides. Samas on praktika näidanud, et kuna kõigi läbirääkimiste korral on siiski mingi ministeerium

¹⁷⁴ Justiitsministeerium, EL Nõukogu tööühmad <www.just.ee/49275> (19.04.2011).

¹⁷⁵ Siseministeerium, EL Nõukogu töögrupid <www.siseministeerium.ee/el-noukogu-toogrupid/> (19.04.2011).

¹⁷⁶ See oli ka üks põhjus, miks magistr töö raames ei viidud läbi ekspertintervjuud – strateegilise kauba kontrolli büroos töötav diplomaat on kohal olnud vähem kui aasta, samuti kui ka juriidilises osakonnas teemat kattev jurist.

¹⁷⁷ Sarnastest probleemidest Taani näitel Andersen B. L. & Sarup D. H. „Towards simple, Transparent and Harmonised Export Controls”, *Favorita Papers* (01/2005) p 18.

¹⁷⁸ Sarnastest probleemidest väärtpaperituru regulatsiooni näitel Karmel, R.S. & Kelly, C.R. „The Hardening of Soft Law in Securities Regulation”, *supra nota* 146, p 885.

poliitika kujundamises peavastutaja, siis on kaasatud ametnikel võimalik end distantseerida ja konkreetsete küsimuste puudumisel mitte eriti süveneda. Käsitletava valdkonnaga seotud aladega mitte kursis olles võib läbirääkimistel osalev ametnik nii siiski vigu teha. Näiteks võidakse nõustuda juhise sõnastusega, mille rakendamist Eesti seadused ei võimalda.

Heaks näiteks on magistritöös detailselt uuritud strateegilise kauba ekspordikontroll. Ekspordikontrolli valdkonnas on vajalik ekspertiis mitmest valdkonnast. Eesti esindaja peab tundma tolliregulatsiooni, kaitsepoliitikat, majanduspoliitikat ja teabemetkondade info hankimise eripärasid. Ilma riigisisese koostööta Kaitseministeeriumi, Maksu- ja Tolliameti, Kaitsepolitsei ameti ning teiste asutustega on ekspordikontrollipoliitika kujundamine väga keeruline. Tegutsev strateegilise kauba komisjon on teatud määral täitnud riigisisese arutelufoorumi rolli, kuigi selle põhiülesandeks on teha otsuseid litsentsimisprotsessis.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et Eesti julgeolekuhuvide kaitsmine ja arvestamine juriidiliselt mittesiduvates rahvusvahelistes kokkulepetes sõltub:

- 1) läbirääkimistes osalevate ametnike ekspertteadmistest oma erialast, rahvusvahelisest õigusest ja Euroopa Liidu õigusest;
- 2) lähetava asutuse või asutuste rahalistest ja personali töökoormusega seotud võimalustest oma esindajaid töögruppidesse saata;
- 3) riigisisese koordineerimisest.

Eesti huvide heal tasemel kaitsmine on seega võimalik, kui sellele osutada väärilist tähelepanu. On tähtis, et pehme normistiku olemust ja rolli õigussüsteemis mõistaksid nii töögruppides osalevad ametnikud kui ka ametkondade ja ministeeriumite juhtkonna esindajad, kes langetavad finantse ja personalijaotust puudutavaid otsuseid.

Aktide väljatöötamises osalevad ametnikud peaksid olema teadlikud sellest, et nende osalusel koostatud dokumendid võivad riigile kaasa tuua kohustusi. Et anda ametnikele enam teadmisi pehme normistiku tähtsusest ja mõjust, nende pädevusest ja vastutusest rahvusvahelistel läbirääkimistel, võiks kaaluda sisejulgeoleku üliõpilastele rahvusvahelise õiguse loengutes ka pehme normistiku instituudi tutvustamist. Teadmised rahvusvahelisest õigusest ilma teadmisteta pehmest reeglistikust on sisejulgeoleku spetsialistile puudulikud.

3.2.2. Pehme normistiku järgimise parandamine

„Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni” artikli 11 kohaselt väljendavad riigid nõusolekut lepingu siduvuse kohta lepingule allakirjutamisega, lepingut moodustavate dokumentide vahetamisega, lepingu ratifitseerimisega, heakskiitmisega, sellega ühinemisega või muul kokkulepitud viisil. Pehme reeglistiku aktide korral nende rahvusvahelises foorumis vastuvõtmisele mingeid riigipoolseid kinnitavaid tegevusi ei järgne. Ühest küljest ei olegi seda vaja, sest aktid ei ole siduvad ja seepärast ei ole nende riigi suhtes jõustumist tarvis kuidagi üle kinnitada. Teisest küljest jääb ära ka protseduur, millega rahvusvahelised juhised riiklikuks rakendamiseks esitatakse. Kohe vastuvõtmisest alates on need riigile soovituslikud ja neid hakatakse täitma. Riik peab seega tagama kõigi asjaomaste institutsioonide teavitamise soovituslikest praktikatest, mille juures mängib tähtsat rolli jällegi riigisisene koostöö.

Põhimõtteliselt on pärast pehmete normatiivaktide jõustumist vaja teha kahte:

- 1) viia riigi õigusaktid nendega vastavusse;
- 2) viia riiklik praktika nendega vastavusse.

Neist kahest viimane tõuseb päevakorda esimesena, kuna õigusaktide muutmine on pikem protsess. Näiteks võib siin tuua strateegiliste kaupade nimekirjade rakendamise. Peaaegu igal aastal tehakse muudatusi Wassenaari kokkuleppe strateegilise kauba nimekirjades. Kaupu võidakse neisse lisada, aga neist ka välja arvata, kui tehnika areng seda tingib (nt algselt strateegilise tähtsusega kahesuguse kasutusega kaup on muutunud laialt kättesaadavaks). Riiklike nimekirju ei jõuta vastavalt muudatustele koheselt ajakohastada, kuid litsentsimispraktikas hakatakse uuest nimekirjast koheselt juhinduma. Eesti puhul kantakse sõjaliste kaupade nimekirjas tehtud parandused riiklikku määrusse alles pärast seda, kui on muudetud EL soovituslik nimekiri. Seega võib ajaline lünk olla suhteliselt pikk. Selle aja jooksul rakendatakse soovituslikku akti, mis toob kaasa olukorra, et eraisikud (ettevõtjad, kes taotlevad litsentse) ei ole teadlikud, et nende suhtes tehtavate otsuste langetamisel võetakse arvesse muid akte, nimekirju või andmebaase. Siin ilmneb pehme reeglistiku legitiimsuse probleem¹⁷⁹.

Näitena võib esitada ka olukorra, et ekspordilitsentsi taotletakse kaasaskantava

¹⁷⁹ Karmel, R. S. & Kelly, C. R. „The Hardening of Soft Law in Securities Regulation”, *supra nota* 146, p 931.

õhutõrjesüsteemi väljaveoks. Kaasaskantavate õhutõrjesüsteemide ekspordikontrolli elemendid, millega tutvusime magistritöö teises peatükis, seavad selle relvaliigi väljaveole ranged tingimused. Näiteks ei ole soovitatav lubada eksporti mitteriiklikule lõpptarbijale, samuti ei soovitata väljastada üldlitsentse (kindlaksmääramata kaubakogusele). Kui nüüd ettevõtjalt nõutakse täiendavate garantiide esitamist või litsentsi andmisest keeldutakse, tekib tal õigustatud küsimus, millistele aktidele toetudes seda tehakse. Praeguses strateegilise kauba seaduses ei ole viidatud, et kaasaskantavate õhutõrjesüsteemide eksport on rangemalt piiratud.

Olles osalenud Välisministeeriumi juriidilises osakonna juristina StrKS välja töötamises, võib magistritöö autor kinnitada, et Eesti kehtiv regulatsioon ei ole rahvusvahelise pehme normistikuga täiel määral vastavuses. Mõningad näited selle kohta on esitatud käesolevas alajaotuses. Nagu välja toodud sama peatüki esimeses punktis, on enam arvestatud ELi raames kehtivate soovituslike aktidega¹⁸⁰. Olukorra lahendamiseks tuleks pehme reeglistikuga seotud seaduste üldosas anda üldine viide, et seaduse rakendamisel võidakse arvesse võtta rahvusvahelisi juriidiliselt mittesiduvaid akte. See annaks seaduse poolt puudutatud isikutele teavet, et sellised aktid on olemas ja võimaldaks neil soovi korral hankida rohkem teavet seadust rakendavatelt asutustelt.

Kui võimalik, oleks soovitatav konkreetsetele pehme reeglistiku aktidele viidata ka neist aktidest mõjutatud paragrahvides. Näiteks StrKS § 5 lõike 2 kohaselt on eriluba kauba tarnimiseks vaja ka siis, kui kaupa ei ole kantud strateegiliste kaupade nimekirja, kuid strateegilise kauba komisjon on asunud seisukohale, et kaubal on strateegilise kauba tunnused. Sätet täiendama sobiks viide ekspordikontrollirežiimide nimekirjadele, mida võetakse strateegilise kauba komisjoni poolt arvesse lõikes 2 kirjeldatud olukorras. Loomulikult tuleks õigusakti seletuskirjas ära märkida, millisest rahvusvahelisest juhiseist seadusmuudatused tulenevad.

Selleks, et tagada huvitatud isikute ligipääs pehme reeglistiku aktidele, on parim võimalus tutvustada akte rakendusametuse kodulehel veebikeskkonnas. Näiteks rahvusvaheliste ekspordikontrollirežiimide juhised on veebis avaldatud ja neile on võimalik teha otseviiteid. Veel parem oleks ingliskeelsed juhised tõlkida ja avaldada ministeeriumi või ameti kodulehel juba eestikeelne akt.

¹⁸⁰ Vt nt StrKS seletuskirja võrdlustabeleid magistritöö lisas 2.

Ekspordikontrollirežiimid töötavad paljuski salastatuse varju all. Kui ametkonnad teevad haldusotsustusi kooskõlas pehme normistikuga, võivad salastatusel olla otsesed negatiivsed tagajärjed otsuse adressaadile. Näiteks konsulteerivad riigid litsentside andmisel üksteisega ja peavad keelduma litsentsi väljastamisest, kui mõni teine riik on sarnase tehingu kohta teinud keelduva otsuse. Info varasemate keeldumiste kohta saavad ametnikud aga piiratud ligipääsuga andmebaasidest. Kui keeldumise aluseks on sensitiivne info salajases andmebaasis, siis ei ole võimalik seda haldusotsuses piisavalt läbipaistvalt kajastada. Kui adressaat ei saa keeldumise põhjusest aru ja soovib otsuse õiguspärasuse kohtulikku kontrolli, siis ei ole kaebajal võimalik tutvuda enda suhtes tehtud otsuse aluseks olnud materjalidega. Siin ilmneb pehme normistiku läbipaistvuse probleem¹⁸¹. Seda probleemi saaks leevendada selgitades otsustusprotseduure seaduse seletuskirjas ja otsustusorgani kodulehel.

Seaduse üldosas, konkreetsete paragrahvide juures ja seaduse seletuskirjas esitatud viidetega pehmele normistikule ning vastavate rahvusvaheliste juhiste avaldamisega veebikeskkonnas oleks võimalik oluliselt parandada huvitatud isikute (eelkõige litsentse ja muid dokumente taotlevate ettevõtjate) õiguste kaitset.

Juriidiliselt mittesiduvad rahvusvahelised kokkulepped võivad põhjustada probleeme põhiseadusliku võimude lahususe seisukohast¹⁸². Välislepingute sõlmimise õigus on nii seadusandlikul kui ka täitevvõimul, kuid pädevused on siin selgelt piiritletud. Eesti Vabariigi põhiseaduse¹⁸³ § 121 kohaselt ratifitseerib ja denonsseerib Riigikogu Eesti Vabariigi lepingud mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist. Nagu selgus eespool, on pehme normistik näiteks strateegilise kauba ekspordikontrolli valdkonnas toonud kaasa nii seaduste vastuvõtmist (esimese valdkondliku seaduse puhul) kui ka nende muutmist. Formaalselt on lihtne põhjendada, miks pehme normistiku aktid ratifitseerimist ei vaja. Siiski ei ole õige Riigikogu pehmete aktide vastuvõtmise protsessis täiesti kõrvale jätta. Kuigi see ei ole kohustuslik, oleks soovitatav näiteks Riigikogu komisjonide kaudu parlamendisaadikuid rahvusvahelise õiguse arengutega kursis hoida. Strateegilise kauba komisjon esitab vastavalt oma põhimääruse¹⁸⁴ §-le 14 igal aastal Vabariigi Valitsusele aruande, milles on kajastatud lisaks

¹⁸¹ Karmel, R. S. & Kelly, C. R. „The Hardening of Soft Law in Securities Regulation”, *supra nota* 146, p 930.

¹⁸² Thürer, D. „Soft Law”, *supra nota* 5, p 458.

¹⁸³ Eesti Vabariigi põhiseadus, 28.06.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT 1992, 26, 349... RT I 2007, 33, 210.

¹⁸⁴ Strateegilise kauba komisjoni põhimäärus, Vabariigi Valitsuse määrus nr 26, 29.01.2004 – RT I 2004, 6,

litsentsimisstatistikale ka ülevaade rahvusvahelistest sündmustest ja arengutest strateegiliste kaupade sisse- ja väljaveo ning transiidi kontrolli valdkonnas. Sarnase ülevaate võiks anda ka Riigikogu liikmetele.

Riigisisene teabe levitamine rahvusvahelisel tasandil toimuvast koostööst on oluline teistelgi põhjustel. See võimaldab välistada praktikas kahjuks ette tulnud olukordi, kus poliitikud teevad üle ekspertide peade tehinguid, mis on vastuolus kokku lepitud reeglitega. Näiteks ekspordikontrolli valdkonnast võib siin tuua USA-India tuumakoostöö. Indiale sooviti eksportida kaupu, mida NSG reeglite järgi ei saa tarnida riikidesse, kes ei ole liitunud NPT-ga ega alluta end IAEA täisjärelevalvele. Poliitilised otsused tehti kõigepealt ja siis, saades aru, et tekib vastuolu, hakati otsima teid tehingu legaliseerimiseks, taotledes NSG tasandil erandit.¹⁸⁵

Poliitikud võiksid kindlasti rohkem huvi tunda, mis otsuseid ministeeriumides tehakse. Keeruliste teemade puhul, nagu seda on näiteks ekspordikontroll, nõuab märgatavat pingutust, et terminoloogiastki aru saada. Nii tekibki oht, et ministeeriumi ametnikud, kellel on juhtiv rolli nii pehme reeglistiku väljatöötamises kui ka rakendamises, jäävad selles valdkonnas tegutsema järelevalveta.¹⁸⁶ Riiklikult ei ole olemas mingit kõrgemalseisvat järelevalveorganit, mis kontrolliks, kas riigi õigusaktid on vastavuses rahvusvaheliste soovitustega ja kas neid soovitusi praktikas rakendatakse. Kuna aktid ise on soovituslikud, otsustavad needsamad ametnikud, milliseid juhiseid üle võetakse ja millistega tegeldakse kui teisejärgulistega. Näiteks võib kergesti tekkida tahe järjekordset õigusakti muutmise algatamist edasi lükata, kui tõenäosus, et seda regulatsiooni üldse praktikas rakendada tuleks, ei ole väga suur. Nii on Eestis vähe relvavahendusega tegelevaid ettevõtjaid¹⁸⁷ ja vastavaid litsentse taotletakse harva. Seega on võimalik, et ei tekigi probleemi sellest, kui rahvusvahelisel tasandil vastu võetud relvavahenduse juhised täiel määral üle võetud ei ole. Kui aga praktikas siiski problemaatiline olukord tekib, võivad selle tagajärjed mõjuda halvasti litsentsimisasutuse mainele. Siin oleks kohane ministeeriumi juriidilise osakonna suurem osalus ja järelevalve.

39.

¹⁸⁵ See Kessler, G., „U.S. Push to Expand India’s Nuclear Trade Draws Skepticism”, *Washington Post*, 21.08.2008,

<www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/08/20/AR2008082003264.html> (12.02.2011).

¹⁸⁶ Mather, G. „Is soft law taking over? The perils and benefits of non-traditional legislation” *supra nota* 70, p 1; also Shelton, D. L., „Soft Law”, *supra nota* 14, p 20.

¹⁸⁷ Välisministeerium „Registreertud vahendajad” (5 firmat): <www.vm.ee/?q=et/node/4500> (02.02.2011).

Pehme normistiku rakendamine seisneb ka aruannete esitamises erinevatele foorumitele. Poliitilise kontrolli puudumine ja töötajate vähesus võib negatiivselt mõjutada aruannete esitamise õigeaegsust ja korrektsust. Sel juhul kannatab Eesti usaldusväärsus ekspordikontrolli valdkonnas, sest võidakse järeldada, et Eestis ei ole relvatarnete osas piisavalt läbipaistvust¹⁸⁸. Kuna aruandeid kasutavad oma töös näiteks rahvusvahelised valitsusvälised organisatsioonid, ei jää puudused neis märkamatuks. „Saferworld”i koostatud analüüsi kohaselt on Eesti riiklikus aastaaruandes liialt vähe teavet väljastatud ekspordilitsentside kohta (puudub info kaupade väärtuse kohta, kaubakategooriate kohta, lõpliku sihtkoha ja lõppkasutaja kohta, samuti litsentsi kehtivusaja kohta). Lünklik on ka raport ÜRO tavarelvastuse registrile. Analüüsi tulemusena koostatud võrdlustabelist võib järeldada, et raportid on puudulikumat väikestel riikidel nagu Malta, Luksemburg, Läti, Leedu, Küpros, Belgia ja Sloveenia, mis võib viidata personalipuudusest tulenevatele probleemidele aruannete koostamisel.¹⁸⁹

Veel võivad kergesti tekkida probleemid kaupade klassifitseerimisel ja nimekirjadega võrdlemisel, sest puuduvad kitsa eriala teadlased ja tehnilised eksperdid. Ka piiril töötavatel tolliametnikel võib puudu jääda teadmistest ja kogemusest kaupade identifitseerimisel. Kaupade klassifitseerimine on aga kõige otsesemalt pehme normistiku järgimine.

Kokkuvõttes võib pehme normistiku järgimise parandamiseks esitada järgmised soovitused:

- 1) kaasajastada õigusakte õigeaegselt ja täieulatuslikult;
- 2) viidata õigusaktides pehmele reeglistikule ja selle mõjule;
- 3) viidata pehmele reeglistikule õigusaktide seletuskirjades;
- 4) teavitada pehme normistiku mõjualasse jäävaid eraisikuid aktidele avaldamise kaudu veebikeskkonnas;
- 5) teavitada kõiki asjaomaseid rakendusasutusi soovituslikest praktikatest;
- 6) teavitada Riigikogu või selle komisjone ning teisi poliitikuid rahvusvahelisel tasandil toimuvast koostööst;
- 7) tekitada jagatava teabe kaudu poliitikutes suuremat huvi ametnike tegevuse suhtes;
- 8) kõrvaldada finantside ja tööjõu puudusest tulenevad pehme reeglistiku rakendamise

¹⁸⁸ Isbister, R. & Okechukwu, N. *More Than box-ticking? Arms transfer reporting in the EU*. (Saferworld, UK, 2010), p 5.

¹⁸⁹ *Ibid*, pp 22-29.

takistused ning välistada sellega poliitiliste ja majanduslike sanktsioonide võimalus.

Strateegilise kauba ekspordikontrolli valdkonnas on loetletud soovitude elluviimine Välisministeeriumi pädevuses. Välisministeeriumi haldusalas on StrKS muutmine, eelnõu on praegusel hetkel ette valmistamisel. Välisministeeriumi ametnikud on need, kes osalevad EL ja režiimide töögruppides ja kelle aktiivsusest sõltub Eesti seisukohtade arvestamine neis foorumites. Samuti juhib Välisministeerium riigisisest koordinatsiooni ja infovahetust Riigikoguga. Kui Eesti suhtes leitaks rahvusvahelisel tasandil kokku lepitud reeglite rikkumisi, oleks poliitiliselt vastutav välisminister. Magistritöö järeldused on seetõttu kavas teatavaks teha ministeeriumi strateegilise kauba ja relvastuskontrolli büroo ametnikele.

KOKKUVÕTE

Magistritöö ühendab kaks seni Eestis vähe käsitletud teemat – rahvusvahelise pehme normistiku ja strateegilise kauba ekspordikontrolli. Ülevaatlilikud üliõpilastööd rahvusvahelise õiguse laia instituudi – mittesiduvate kokkulepete (ehk leebe regulatsiooni ehk pehme normistiku) – teemal kirjutati aastatel 1998 ja 2000. Ekspordikontroll kui kitsas sisejulgeoleku valdkond ei ole bakalaureusetöodes käsitletud leidnud. Käesolev töö on seega aktuaalne mõlema alateema lõikes. Töö mitte üksnes ei kirjelda nimetatud instituute, vaid ka analüüsib nende omavahelist seost – pehme normistiku mõju sisejulgeoleku valdkonna riiklikule regulatsioonile. Praktilise väljundina tulenevad tööst soovitusel pehme normistiku mõju paremaks arvestamiseks õigusloomes ja praktikas, aga ka selle kujundamiseks vastavuses Eesti julgeolekuhuvidega.

Magistritöös püstitati eesmärk selgitada välja pehme normistiku kasutamise võimalik ulatus ja selle mõjud julgeolekuvaldkonnas strateegilise kauba ekspordikontrolli näitel. Eesmärgi täitmiseks seati kolm uurimisülesannet:

- 1) defineerida pehme normistik;
- 2) kaardistada see strateegilise kauba ekspordikontrolli valdkonnas;
- 3) analüüsida selle mõju valdkonna õigusliku regulatsiooni arengus.

Vastavalt uurimisülesannetele on magistritöö jagatud kolmeks peatükiks.

Esimeses peatükis on vaatluse all juriidiliselt mittesiduvate rahvusvaheliste kokkulepete mõiste. Poliitiliste avalduste ja rahvusvaheliste lepingute vahele jäävatest normidest hakati õiguskirjanduses rääkima juba 1930ndatel aastatel, kui Karl Strupp rõhutas juriidiliselt mittesiduvate kokkulepete tähtsust. Laiem arutelu mittesiduvate lepete olulisusest õigusteaduse seisukohalt algas 1970ndatel aastatel. 1990ndate lõpuks paistis olevat saavutatud konsensus, et ka soovituslikel lepetel on rahvusvahelises õiguses oma koht. Siiski on ka pärast seda ilmunud teadlasi, kes pehme normistiku relevantsust rahvusvahelises õiguses ei tunnusta. Nii ongi üksmeel selles küsimuses õigusteadlaste vahel tänini leidmata.

Eesti keeles on juriidiliselt mittesiduvaid rahvusvahelisi akte kõige enam tähistatud terminiga „leebe regulatsioon”. Senise eestikeelse mõistekasutuse analüüsi järel on

magistritöös pakutud uuritava aktikategooria tähistamiseks välja termin „pehme normistik” (ka „pehme reeglistik”). Omasõnad on aina hinnatavamad ja neid ei tohiks kõrvale jätta üksnes seetõttu, et võõrkeelset väljendit juba laialdaselt kasutatakse.

Peatüki teises osas sünteesitakse pehme normistiku definitsioon õigusteaduslikes artiklites enimkasutatud määratluste alusel, sest rahvusvahelistes konventsioonides definitsiooni ei leidu. Pehme normistiku all mõistetakse magistritöös rahvusvahelise õiguse subjektide loodud formaalselt mittesiduvate, kuid siiski piiratud õiguslike tagajärgi esile kutsuvate kirjalike juhiste kogumit, mis on kehtestatud eesmärgiga tuua kaasa praktilisi tagajärgi. Olulise tähtsusega on töö seisukohast selle definitsiooni elementide analüüs. Üheks elemendiks on teatavate õiguslike tagajärgede esile kutsumine pehme normistiku poolt, mis teeb aktikategooria oluliseks õiguslikust vaatepunktist ja sunnib hoolikamalt uurima selle mõjusid riiklikule õigusele.

Esimese peatüki kolmandas osas on vaadeldud pehmet normistikku Euroopa Liidu õiguses. Lissaboni lepinguga on EL õiguse allikate süsteemi, kuhu kuulub ka pehme normistik, püütud korrastada, nimetades osa seni erinevaid nimetusi kandnud soovituslike akte ümber otsusteks. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas on aktide siduvus aga endiselt ebaselge. Peale selle on tõusetunud kriitika pehme normistiku liialt laialdase kasutamise suhtes.

Töö teise peatüki põhiraskus on strateegilise kauba ekspordikontrolli valdkonnas rahvusvahelisel tasandil kehtestatud juhistel ja suunistel, millest on koostatud põhjalik ülevaade. Peatüki esimeses osas antud ajaloolisest tagasivaatest valdkonna harmoneerimise arengule nähtub, et pehme normistik on kontrollisüsteemi algusest alates olnud põhiliseks kasutatud reguleerimisviisiks. On küll olemas ka konventsioonid, kuid nende toimivaks muutmiseks ja täpsustamiseks on riigid kasutanud pehmet normistikku. Tänapäevaks on valdkonna regulatsioon rahvusvahelisel tasandil suures osas ühtlustatud, mis teebki kontrollisüsteemi toimivaks. Pehmel normistikul on siin oluline roll. Näiteks on kontrollitavate kaupade nimekirjad kehtestatud ekspordikontrollirežiimide mittesiduvate aktidega. Euroopas on kandev osa valdkonna reguleerimise ühtlustajana Euroopa Liidul, kus sõjalise kauba kontroll on täielikult harmoneeritud pehme reeglistikuga.

Teise peatüki neljandas osas on välja toodud põhjused, miks riigid suhete reguleerimiseks just mittesiduvaid leppeid kasutavad. Julgeolekuga seotud valdkonnas, milleks on ka

strateegilise kauba ekspordikontroll, on pehme reeglistiku eelistamise peamiseks põhjusteks usalduse loomise ja samas suveräänsuse säilitamise vajadus julgeolekuhuvide kaitsmiseks, kohtulike sanktsioonide välistamise soov, kiire ja konfidentsiaalne menetlus ning võimalus täpsustada, täiendada ja defineerida lepingulisi kohustusi.

Magistritöö kolmandas peatükis on analüüsitud mittesiduvate aktide mõjusid.

Rahvusvaheline pehme normistik on avaldanud otsest mõju Eesti õigusliku regulatsiooni arengule. Kõige esimeses strateegilise kauba ekspordikontrolli puudutavas Vabariigi Valitsuse korralduses ette nähtud ülesanded olid seotud pehme reeglistiku ülevõtmisega Eesti õiguskorda. Esiteks oli vaja välja selgitada ekspordikontrollirežiimi COCOM juhistes sisalduvad nõuded ekspordikontrolli teostamiseks ja teiseks üle võtta kaubanimekirjad, mis samuti olid kehtestatud mittesiduvate aktidega. Juhiste ja nimekirjade alusel tuli kehtestada esimesed Eesti õigusaktid käsitletavas valdkonnas. Pehmel normistikul oli seega tähtis roll Eesti ekspordikontrollisüsteemi loomisel. 1998. aastal jõustunud EL relvaekspordi toimimisjuhendil oli otsene mõju valdkondliku seaduse järgmise redaktsiooni kehtestamisele. Selleks ajaks oli ka ekspordikontrollirežiimidega liitumine võetud kindlaks sihiks ja seaduseelnõu eesmärgiks oli viia strateegilise kauba sisse- ja väljaveo ning transiidi reguleerimine Eesti Vabariigis vastavusse rahvusvahelise pehme normistikuga. Hetkel kehtiva StrKS koostamisel arvestati lisaks relvaekspordi toimimisjuhendile EL ühise välis- ja julgeolekupoliitika dokumente vahenduse ja tehnilise abi osas. Seaduse kiire vastuvõtmine oli vajalik saamiseks sõnum ekspordikontrollirežiimidele Eesti valmisolekust täita kõiki rahvusvahelisi standardeid. Seega on pehmel normistikul olnud Eesti valdkondlike õigusaktide arengus regulatsiooni ja selle muudatusi algatav ning suunav mõju.

Pehme normistiku aktidele on iseloomulik teatud õiguslik mõju, mis võib olla ka vahetu ning ilmned hea usu rakendamisel, siduvate lepingute tõlgendamisel ja tavaõiguse kujunemisel. Vahetu õigusliku mõju tekkimise tõttu on oluline pehme normistiku väljatöötamises osaleda ja Eesti julgeolekuhuviseid kaitsta. Lisaks õiguslikule mõjule tuleb selles protsessis silmas pidada ka poliitilisi ja majanduslikke mõjusid. Et välistada negatiivseid mõjusid Eesti mainele, julgeolekule ja majandusele, mis võivad tekkida pehme normistiku mittejärgimisel, on oluline aktiivselt osaleda pehme normistiku läbirääkimistes ja samas parandada pehme normistiku järgimist õigusloomes ja praktikas. Kolmanda peatüki teises osas pakutakse lahendusi probleemidele, mis seonduvad

mittesiduvate lepete väljatöötamises osalemisega ja Eesti huvide kaitsmisega selles protsessis. Analüüsi tulemusena järeldatakse, et Eesti julgeolekuhuvide kaitsmine ja arvestamine juriidiliselt mittesiduvates rahvusvahelistes kokkulepetes sõltub läbirääkimistes osalevate ametnike ekspertteadmistest oma erialast, rahvusvahelisest õigusest ja Euroopa Liidu õigusest; lähetava asutuse või asutuste rahalistest ja personali töökoormusega seotud võimalustest oma esindajaid töögruppidesse saata ning riigisisest koordinatsioonist. Et anda tulevikus läbirääkimistes osalevatele ametnikele enam teadmisi pehme normistiku tähtsusest ja mõjust ning pädevusest ja vastutusest rahvusvahelistel läbirääkimistel, tuleks kaaluda sisejulgeoleku üliõpilastele rahvusvahelise õiguse loengutes ka pehme normistiku instituudi tutvustamist.

Et välistada negatiivseid mõjusid Eesti mainele, julgeolekule ja ka majandusele, mis võivad tekkida pehme normistiku mittejärgimisel, on oluline kaasajastada õigusakte õigeaegselt ja täieulatuslikult, viidates neis (ja ka seletuskirjades) pehmele reeglistikule ja selle mõjule. Nii tagatakse pehme normistiku mõjualasse jäävate eraisikute teavitamine, millele samuti aitab kaasa aktide tõlgete avaldamine veebikeskkonnas. Soovituslikest praktikatest tuleks teavitada kõiki asjaomaseid rakendusasutusi. Samuti oleks soovitatav teavitada rahvusvahelisel tasandil toimuvast koostööst poliitikuid, sealhulgas Riigikogu liikmeid, tekitades neis nii suuremat huvi ametnike tegevuse suhtes. See võib kaasa aidata finantside ja tööjõu puudusest tulenevate pehme reeglistiku rakendamise takistuste kõrvaldamisele.

Tulles tagasi püstitatud eesmärgi juurde, võib öelda, et eesmärk selgitada välja pehme normistiku kasutamise võimalik ulatus ja selle mõjud julgeolekuvaldkonnas strateegilise kauba ekspordikontrolli näitel, on täidetud. Valitud näidisvaldkond osutus heaks materjaliks – pehmet normistikku on rahvusvahelisel tasandil kasutatud ulatuslikult ja mitmesugustes foorumites ning selle mõjud koos seonduvate probleemidega tulid hästi esile. Töös kasutatav uurimismeetod – õigusteoreetiline uurimus sobis hästi töö eesmärkide saavutamiseks, sest õiguse allikate ja õigusteooria analüüs viis edukalt pehme normistiku mõjude leidmisele.

Võimalik on töös esitatud soovitude praktikas rakendamine – Sisekaitseakadeemia üliõpilastele rahvusvahelise õiguse aines pehme normistiku tutvustamine ning normistiku parem arvestamine Välisministeeriumi õigusloomes ja praktikas. Valdkondlikud õigusaktid on muutmisel ning eelnõu ja selle seletuskirja koostamisel saab aluseks võtta magistritöös

läbi viidud analüüsi ekspordikontrollisüsteemi pehmest normistikust.

Edaspidiseks teaduslikuks uurimiseks sobiks küsimus, kas pehme reeglistiku väljatöötamise ja rakendamisega seotud probleemid, mis ilmnesid strateegilise kauba valdkonnas, esinevad sama teravalt ka teistes sisejulgeoleku harudes ja kas magistritöös antud soovitused nende lahendamiseks on kohaldatavad ka laiemalt.

Magistritöö näitas ilmekalt, et juriidiliselt mittesiduvad rahvusvahelised kokkulepped võivad Eesti sisejulgeoleku valdkonna regulatsioonile ja praktikale avaldada suurt mõju.

SUMMARY

In the current Master's Thesis the author addresses the use of legally non-binding agreements (*soft law*) in the internal security field, the example of which is strategic goods export controls. International soft law covers a wide spectrum of normative acts that are formally lacking the binding quality, but nevertheless generate certain rights and duties for states. Strategic goods export control is an arrangement ensuring international and internal security that represents control over the cross-border transactions of military and dual-use goods. In Master's Thesis the linkage between these two institutions is analyzed. A practical value of the current work is the recommendations for better reflection of soft law in legislation and practice and also for better involvement of Estonian officials in soft law negotiations.

The objective of the Master's Thesis is to identify the possible extent of soft law and the influence of this in security field, based on the example of strategic goods export controls. The three goals set to reach this objective are to give a definition to the soft law, to demonstrate the extent of use of soft law in the area of export controls and to analyse the influence of soft law on Estonian legal acts.

The Thesis is divided into three chapters. The first chapter explains the concept of soft law. Introductory section describes the appearance of the concept into scientific discussion and examines the usage of the term. Already in 1934 Karl Strupp emphasised the importance of such agreements; the topic was more discussed in the 1970s. In the 1980's and 1990's, the issue passed a vindication phase, whereupon the majority of the authors recognized its relevance in international law.

In the second section of the chapter the definition of the soft law is synthesised based on the different definitions proposed by legal scholars as there is no definition found in international conventions. Soft law is then defined as a set of written rules created by subjects of international law, which is formally non-binding, but still has limited legal consequences on states and is developed with a purpose of creating practical results.

The third division of the first chapter observes European Union soft law. With the Treaty of Lisbon, the EU system of sources of law, which includes a soft set of rules, has been reformed. Still the legal status of acts of Common Foreign and Security Policy remains vague.

The second chapter gives an overview of the international legal regulation in the area of export controls of strategic goods. The history of the harmonisation shows that the soft law instruments have been used in this security related field since the beginning of the development of the control system during the Cold War. Today these non-binding acts are found in the framework of the United Nations, the European Union and the International Export Control Regimes (Wassenaar Arrangement, Nuclear Suppliers Group, Australia Group, Missile Technology Control Regime and Zangger Committee).

In the fourth division of the chapter the author studies why states use non-binding agreements when harmonizing the subject field. It can be said that in the security field the soft law is preferred because of the possibility for trust-building and at the same time preserving sovereignty that is needed to guard security interests.

In the third chapter of the Master's Thesis the influence of international soft law is addressed. Certain legal as well as political and economical effects can be connected to soft law. The impact can be positive when soft law is pursued. When soft law is ignored, the negative impact can follow.

Soft law has influenced Estonian legal acts in export control area. The very first act concerning strategic goods export control set a goal of adopting soft law. On the basis of international guidelines and control lists the Estonian national control system was established. Also, in later redactions of the law, soft law was considered, including corresponding acts of European Union. Therefore the author argues that the soft law had an important role in designing of the Estonian export control system.

The second part of the chapter offers solutions to the problems linked to the soft law negotiations and defending Estonian interests in the process. On the basis of the analysis it can be said that reckoning of Estonian security interests in the process of international soft law negotiations depends on the knowledge of officials taking part of the negotiations of their area of expertise, the international law and the EU law; also on the financial and staff workload related capabilities of the sending agency and on the domestic co-ordination.

To add to the knowledge of the officials of the importance and influence of the soft law and also of their competence and responsibility in the process of international negotiations it would be advisable that the universities and law schools introduce the concept of soft law in their syllabus.

In order to exclude negative impact to the Estonian international reputation, security and economy that may occur as a result of the noncompliance with the soft law the following aspects need to be considered:

- the timely and full updating of the legal acts;
- referring to the soft law and its impact in legal acts;
- informing all relevant agencies of the recommended practices;
- informing general public about soft law by introducing relevant acts on web pages of administration;
- informing the parliament or its commissions and other politicians of the co-operation on international level;
- increasing politicians' interest in the activities of implementing officials;
- eliminating problems connected with insufficient financing and lack of personnel.

The research method used in this work is a legal research. The characteristic of legal theoretical research is that it concentrates on solving a juridical issue or question, on the basis of legal acts, documents of the European Union and international treaties (primary sources) and legal theoretical sources and articles of legal theoretical magazines (secondary sources).

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Kasutatud normatiivaktid

Bakterioloogiliste (bioloogiliste) ja toksiinrelvade täiustamist, tootmist ja varumist keelustav ning nende hävitamist nõudev konventsioon, 10.04.1972, jõustunud 25.03.1975 (Eesti suhtes jõustunud 21.06.1993 – RT II 1993, 15, 19)

Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused 2010

[<www.vm.ee/sites/default/files/JPA_2010.pdf>](http://www.vm.ee/sites/default/files/JPA_2010.pdf) (23.03.2011)

Eesti Vabariigi põhiseadus, 28.06.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT 1992, 26, 349... RT I 2007, 33, 210

Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid,

[<www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.et08.pdf>](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.et08.pdf) (20.03.2010)

Euroopa Liidu massihävitusrelvade leviku vastane strateegia

[<trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/august/tradoc_118532.en03.pdf>](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/august/tradoc_118532.en03.pdf) (29.04.2010)

Euroopa Liidu Nõukogu järeldused ja Euroopa Liidu uued tegevusjooned võitluses massihävitusrelvade ja nende kohale toimetamise süsteemide levikuga

[<trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/december/tradoc_141740.pdf>](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/december/tradoc_141740.pdf) (29.04.2010)

Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009, millega kehtestatakse ühenduse kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, edasitoimetamise, vahendamise ja transiidi kontrollimiseks (EÜT L 134, 29.5.2009, lk 1-268)

Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EÜ) nr 1236/2005, mis käsitleb kauplemist teatavate

kaupadega, mida on võimalik kasutada surmanuhtluse täideviimiseks, piinamiseks või muul julmal, ebainimlikul või alandaval moel kohtlemiseks või karistamiseks (EÜT L 200, 30.7.2005, lk 1-19)

Euroopa Liidu Nõukogu otsus 2010/765/ÜVJP, mis käsitleb ELi tegevust lennutranspordi

- kaudu toimuva väike- ja kergrelvade ebaseadusliku kaubanduse vastu (02.12.2010, ELT L 327, 11.12.2010, lk 44-48)
- Euroopa Liidu Nõukogu ühine seisukoht 2003/486/ÜVJP relvavahenduse kontrolli kohta (ELT L 156, 25.6.2003, lk 79-80)
- Euroopa Liidu Nõukogu ühine seisukoht 2008/944/ÜVJP, millega määratletakse sõjatehnoloogia ja -varustuse ekspordi kontrolli reguleerivad ühiseeskirjad (ELT L 335, 13.12.2008, lk 99-103)
- Euroopa Liidu relvaekspordi koodeksi põhimõtete heakskiitmine, Vabariigi Valitsuse korraldus nr 762, 28.07.1998 – RT I 1998, 69, 1169
- Euroopa Liidu relvaekspordi toimimisjuhend, 5.06.1998, 8675/2/98 Rev 2, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/08675r2en8.pdf> (28.04.2010)
- Haagi deklaratsioon laienevate kuulide kohta, 29.07.1899, <www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/170?OpenDocument> (23.04.2011)
- Jalaväemiinide kasutamist, varumist, tootmist ja üleandmist keelustav ja nende hävitamist nõudev konventsioon, 18.09.1997, jõustunud 01.03.1999 (Eesti suhtes jõustunud 01.11.2004 – RT II 2004, 9, 32)
- Juhised rahvusvahelisteks relvatarneteks Peaassamblee 6. detsembri 1991 aasta resolutsiooni 46/36 H kontekstis <www.iss.co.za/pubs/Books/SocietyUnderSiegeII/Anex1.pdf> (20.01.2011)
- Keemiarelvade väljatöötamise, tootmise, varumise ja kasutamise keelustamise ning nende hävitamise konventsioon 13.01.1993, jõustunud 29.04.1997 (Eesti suhtes jõustunud 26.06.1999 – RT II 1999, 11, 72)
- Lämmatavate, mürgiste või neile sarnlevate gaaside ja bakterioloogiliste vahendite sõjas tarvitamise keelu kohta käiv protokoll (RT II 1999/12/79)
- Programme of Action to prevent and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects <www.iansa.org/system/files/UNPoA-Eng.pdf> (19.02.2011)

Rahvusvaheline ballistiliste rakettide leviku vastane käitumiskoodeks

<www.armscontrol.org/documents/icoc> (23.03.2010)

Rahvusvahelise kohtu statuut, 26.06.1945, jõustunud 24.10.1945 (Eesti suhtes jõustunud 21.10.1991 – RT II 1996/24-25/95)

Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, 23.05.1969, jõustunud 27.01.1980 (Eesti suhtes jõustunud 20.11.1991 – RT II 2007, 15)

Soovitused ühenduse lõppkasutussertifikaadi elemente käsitlevate parimate tavade kohta (ELT C 11, 16.1.2009, lk 1-3)

Strateegilise kauba komisjoni põhimäärus, Vabariigi Valitsuse määrus nr 26, 29.01.2004 – RT I 2004, 6, 39

Strateegilise kauba seadus, 17.12.2003, jõustunud 05.02.2004 – RT I 2004, 2, 7... RT I 2010, 22, 108

Strateegilise kauba välja- ja transiitveo seadus, 6.04.1994 – RT I 1994, 30, 466

Strateegiliste kaupade ekspordi kontrolli riikliku süsteemi ja selle rakendamiseks komisjoni moodustamise kohta, Vabariigi Valitsuse korraldus nr 366, 1.06.1993 – RT I 1993, 48, 667

Strateegiliste kaupade nimekiri, Vabariigi Valitsuse määrus nr 85, 22.05.2008 – RT I 2008, 21, 146

Strateegiliste kaupade sisse- ja väljaveo ning transiidi seadus, 16.06.1999, jõustunud 17.07.1999 – RT I 1999, 57, 597

Sõjaliste kaupade ühine nimekiri (ELT L 69, 18.3.2010, lk 19-51)

Tuumarelvade leviku tõkestamise leping, 01.07.1968, jõustunud 05.03.1970 (Eesti suhtes jõustunud 07.01.1992 – RT II 1999, 10, 64)

Tööstusega suhtlemise kontrollnimekiri, EL Nõukogu poolt teadmiseks võetud 12.12.2005 <register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15291.en05.pdf> (29.04.2010)

User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules

governing the control of exports of military technology and equipment
<register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09241.en09.pdf> (30.04.2010)

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri, jõustunud 26.06.1945 (Eesti suhtes jõustunud 17.09.1991 –RT II 1996, 24, 95)

Ülemäärase kahjustava või purustava toimega tavarelvade kasutamise keelustamise ja piiramise konventsioon, 10.10.1980, jõustunud 02.12.1983 (Eesti suhtes jõustunud 20.10.2000 – RT II 2000, 8, 44)

ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 1540
<www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions04.html> (30.10.2010)

ÜRO Resolutsioon 65/54 „Mitmepoolse koostöö edendamine desarmeerimise ja massihävitusrelvade leviku tõkestamise alal” <daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/515/78/PDF/N1051578.pdf?OpenElement> (19.02.2011)

ÜRO Resolutsioon nr 65/56 „Tuumadesarmeerimisest” <daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/515/90/PDF/N1051590.pdf?OpenElement> (19.02.2011)

ÜRO Resolutsioon 65/62 „Meetmed hoidmaks ära massihävitusrelvade omandamine terroristide poolt” <daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/516/26/PDF/N1051626.pdf?OpenElement> (19.02.2011)

Viidatud kohtulahendid

Criminal proceedings against Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf and Otto Holzer, Case No 83/94, ECJ, Judgment 17.10.1995 European Court reports 1995, p I-03231

Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH v Federal Republic of Germany, Case No 70/94, ECJ, Judgment 17.10.1995 European Court reports 1995, p I-03189

ICJ, 1980 „Case Concerning United States Diplomat and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)” <www.icj-cij.org/docket/files/64/6291.pdf> (17.04.2011)

Salvatore Grimaldi v Fonds des Maladies Professionnelles, Case No 322/88, ECJ, Judgment
13.12.1989 European Court reports 1989, p 4407

Kasutatud kirjandus

Andersen B. L. & Sarup D. H. „Towards simple, Transparent and Harmonised Export Controls“, *Favorita Papers* (01/2005)

Aust, A., *Handbook of International Law* (Cambridge University Press, 2005)

Bingham, J. B. & Johnson V. C 1979 „A Rational Approach to Export Controls“, *Foreign Affairs* (March, 1, 1979), 894- 920

Corr, C. F., „The Wall Still Stands! Complying with the Export Controls on Technology Transfers in the Ppstcold War, Post-9/11 Era“, *3 Houston Journal of International Law* (Vol. 25, 2003), 441-530

Cupitt, R. T. & Grillot S. R. „COCOM Is Dead, Long Live COCOM: Persistence and Change in Multilateral Security Institutions“, *3 British Journal of Political Science* (Vol 27, 1997), 361-389

Davis, L. E., Reforming Export Controls, *U.S. Department of State Dispatch*, (Vol. 5, Issue 15, 1994)

Eerola, R., Mylly, T. ja Saarinen, P. *Euroopa Liidu õiguse alused* (Tartu: 2001)

Elias, O. & Lim, C. „General Principles of Law, „Soft Law“ and the Identification of International Law“, *Netherlands Yearbook of International Law* (Volume XXVIII, 1997), 3-49

Fisher, P. S. „Security Council Resolution 1540 and Export Controls“, *Favorita Papers* (01/2005), 49-56

Guzman, A. T.& Timothy, L. M. „Explaining Soft Law“ (2009)
<esholarship.org/uc/item/7796m4sc> (03.03.2010)

Hillgenberg, H., „A Fresh Look at Soft Law“, *European Journal of International Law* (Vol.

10, No. 3, 1999), 499-515

Holmes, J. (ed). *Roadmap to Reform: Creating a New Multilateral Export Control Regime* (Center for International Trade and Security, University of Georgia, 2004)

Isbister, R. & Okechukwu, N. *More Than box-ticking? Arms transfer reporting in the EU.* (Saferworld, UK, 2010)

Karmel, R. S. & Kelly, C. R. „The Hardening of Soft Law in Securities Regulation“, *Brook Journal of International Law* (2008-2009), 883-95.

Kerikmäe, T. *Euroopa Liit ja õigus* (Tallinn: Õiguskirjastus, 2000).

Kerr, P. „Code of Conduct Aims to Stop Ballistic Missile Proliferation“, *Arms Control Today* (January/February, 2003) <www.armscontrol.org/act/2003_01-02/icoc_janfeb03> (23.03.2011)

Kessler, G. „U.S. Push to Expand India's Nuclear Trade Draws Skepticism“, *Washington Post*, 21.08.2008 <www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/08/20/AR2008082003264.html> (12.02.2011)

Kiviorg, M., Land, K., Miil, K. ja Vallikivi, H., *Rahvusvaheline õigus: loengukonspekt* (Tallinn: Juura, 2007)

Klabbers, J., „Reflections on Soft International Law in a Privatized World“ (2006) <www.helsinki.fi/eci/Publications/JKSoft_law_and_public.pdf> (01.09.2010)

Klabbers, J., *The Concept of Treaty in International Law* (Hague, Kluwer Law International, 1996)

Klabbers, J. „The Undesirability of Soft Law“, *Nordic Journal of International Law* (Vol 67, 4, 1998) 381-392

Laffranque, J., *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles* (Tallinn: Juura, 2006)

Laffranque, J., „Lissaboni leping: väliselt olemasoleva lepingu reform, kuid sisult siiski põhiseadus?“ *RiTo* 20 (2009) <www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12546> (20.03.2010)

- Mather, G. „Is soft law taking over? The perils and benefits of non-traditional legislation“ (2010)
 <www.progressfoundation.ch/pdf/referate/220_Referat%20Graham%20Mather_20.10.2010.pdf> (09.02.2011)
- McConville, M. & Wing, H. C. (eds) *Research methods for law* (Edinburg University Press, 2007)
- Michel Q. „Arms and Related Items Export Control Regime“ (2007),
 <orbi.ulg.ac.be/handle/2268/38605> (27.10.2010)
- Narits, R., *Õiguse entsüklopeedia* (Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995)
- Pate, R. A. „The Future Harmonization: Soft Law Instruments and the Principled Advance of International Lawmaking“ <works.bepress.com/robert_pate/1/> (14.03.2010)
- Pärnsalu, T., *Strateegilise kauba ekspordikontroll* (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2009)
- Raustiala, K., „Form and Substance in International Agreements”, *The American Journal of International Law* (Vol 99, 2005), 581-614
- Rekand, L. „Leebest regulatsioonist rahvusvahelises õiguses”, diplomitöö, Tartu Ülikooli Õigusteaduskond (2000)
- Roots, L., „The Impact of the Lisbon Treaty on the Development of EU Immigration Legislation“. *5 Croatian Yearbook of European Law & Policy*, (December 1, 2009), 261-281
- Schmidt, J. „Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy after the Lisbon Treaty: Old Problems Solved?“, *5 Croatian Yearbook of European Law & Policy* (2009), 239-259
- Schäfer, A. „Resolving Deadlock: Why International Organisations Introduce Soft Law“, *European Law Journal* (Vol 12, No 2, March 2006), 194-208
- Senden, L. *Soft Law in European Community Law* (Oxford & Portland Oregon, Hart Publishing, 2004)
- Shaffer, G. C. & Pollack, M. A. „Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and

Antagonists on International Governance“, *Minnesota Law Review* (February, 1. 2010), 706-799

Shelton, D. L., „Soft Law“ in Armstrong, D.(ed.) *Handbook of International Law* (New York: Routledge Press, 2009), 68-80

Snyder, F., „The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques“, *Modern Law Review* (vol. 56, 1993), 19-56

Thürer, D. „Soft Law“ in R. Bernhardt (ed), *Encyclopedia of Public International Law* (Volume IV, North-Holland, ELSEVIER), 452-460

Vosman, E., „Pehme õigus“, lõputöö, Tartu Ülikooli Õigusteaduskond (1998)

Internetiallikad

Euroopa Liidu veebisõnastikus EUABC, „Soft law“ <en.euabc.com/word/853> (20.03.2010)

European Commission, „Trade topics. Dual use. Export controls on dual-use goods“ <ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/dual-use/index_en.htm#_legislation> (29.04.2010)

European Union External Action „Security-related export controls I - Dual use items and technology“ <www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=408&lang=EN> (28.04.2010)

European Union External Action „Security-related export controls II - Military equipment“ <www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=en> (28.04.2010)

Justiitsministeerium, „EL Nõukogu töörühmad“ <www.just.ee/49275> (19.04.2011)

Missile Technology Control Regime, <www.mtcr.info> (01.03.2010)

Nuclear Suppliers Group, <www.nuclearsuppliersgroup.org> (01.03.2010)

Official Documents System of the United Nations <daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC> (19.02.2011)

Riigikogu, „Eelnõud” <www.riigikogu.ee/?op=ems&page=en_otsing&emshelp=true>
(12.09.2010)

Siseministerium, „EL Nõukogu töögrupid” <www.siseministerium.ee/el-noukogu-toogrupid/> (19.04.2011)

The Australia Group, <www.australiagroup.net> (01.03.2010)

The International Action Network on Small Arms <www.iansa.org> (19.02.2011)

The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies (Successor to COCOM),
<www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/pdfs/wass.pdf> (20.10.2010)

United Nations Office for Disarmament Affairs „UN Register of Conventional Arms”
<www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/RegisterIndex.shtml>
(30.10.2010)

Välisministerium, „Lissaboni lepingu seletuskiri” (2008) <www.vm.ee/?q=node/8005>
(20.03.2010)

Välisministerium, „Strateegiliste kaupade kontroll” <www.vm.ee/?q=taxonomy/term/50>
(21.01.2011)

Välisministerium, „Välislepingute andmebaas” <vlepingud.vm.ee/et> (04.02.2010)

Wassenaar Arrangement, <www.wassenaar.org> (01.03.2010)

Zangger Committee, <www.zanggercommittee.org> (02.02.2010)

LISAD

Lisa 1. Wassenaari kokkuleppe algelemendid

WASSENAARI KOKKULEPE

Tavarelvastuse ja kahese kasutusega kaupade ja tehnoloogia ekspordikontrolli kohta Algelemendid

Esmakordselt vastu võetud plenaaristungjärgul 11-12. juulil 1996 (täiendatud 1999, 2001 ja 2002 a. täiskogu istungitel)

I. Eesmärgid

1. Wassenaari kokkulepe on sõlmitud selleks, et toetada piirkondlikku ja rahvusvahelist julgeolekut ja stabiilsust, tavarelvade ning kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogiate tarnimisel suurema läbipaistvuse ja vastutuse edendamise kaudu, takistades sellega nende destabiliseerivat kumuleerumist. Osalevad riigid püüavad läbi oma riikliku poliitika tagada, et nende kaupade tarned ei aitaks kaasa selliste sõjaliste võimekuste arengule või suurendamisele, mis nimetatud eesmärgid kahjustavad, ning et neid ei suunataks selliste võimekuste toetuseks.

2. Ta (kokkulepe) täiendab ja tugevdab ilma dubleerimata olemasolevaid massihävitusrelvade ja nende kandesüsteemide kontrolli- ja tarne meetmeid, samuti teisi rahvusvaheliselt tunnustatud läbipaistvust ja suuremat vastutust soodustavaid meetmeid, keskendudes rahvusvahelise ja piirkondliku rahu ning julgeoleku ohtudele, mida võivad tekitada relvastuse ja tundlike kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogiate siirded, mida hinnatakse kõige suurema riskiga.

3. Selle kokkuleppe eesmärgiks on ka tõhustada koostööd takistades relvastuse ja tundlike kahesuguse kasutusega kaupade sõjaliseks lõppkasutuseks omandamist, kui olukord vastavas piirkonnas või riigi käitumine on või on muutumas osalevatele riikidele tõsiselt muret tekitavaks.

4. See kokkulepe ei ole suunatud ühegi riigi ega riikide rühma vastu ning ei takista heauskseid tsiviiltehinguid. Samuti ei mõjuta see riikide õigust omandada seaduslikke vahendeid, millega ennast ÜRO põhikirja artikli 51 kohaselt kaitsta.

5. Kooskõlas eelnevate lõigetega takistavad osalevad riigid jätkuvalt tavarelvade ning kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogiate terroristlike rühmituste ja organisatsioonide ning ka üksikute terroristide poolset omandamist. Need jõupingutused on ülemaailmse terrorismivastase võitluse lahutamatu osa.

II. Reguleerimisala

1. Osalevad riigid kohtuvad regulaarselt tagamaks, et tavarelvade ning kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogiate üleandmine toimub vastutustundlikult ning rahvusvahelist ja piirkondliku rahu ning julgeoleku edendavalt.

2. Selleks vahetavad osalevad riigid vabatahtlikult teavet, mis aitab suurendada läbipaistvust ja toob kaasa arutelu kõigi osalevate riikide vahel relvavedude ning tundlike kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogiate vedude kohta ning aitab kujundada ühiseid arusaamu nende üleandmisega seotud riskidest. Selle teabe alusel hindavad riigid nimetatud riskidega võitlemiseks vastu võetud riiklike kontrollipoliitikate koordineerimise ulatust. Vahetatav teave võib sisaldada mistahes küsimusi, millele üksik osalev riik soovib teiste tähelepanu juhtida, sealhulgas edastada nendele, kes seda soovivad, sellist informatsiooni, mis läheb kokkulepitust kaugemale.

3. Kaubatarnete või neist keeldumise otsuste tegemine on iga osaleva riigi ainuvastutus. Kõik kokkuleppega seotud otsused tehakse kooskõlas riiklike õigusaktide ja poliitikatega ning neid rakendatakse vastavalt riigi tahtele.

4. Vastavalt käesoleva kokkuleppe sätetele nõustuvad osalevad riigid üksteist tarnetest ja keeldumistest teavitama. Need teated kohalduvad kõigi mitteosalevate riikide suhtes. Siiski, pidades silmas üldist ja konkreetset teabevahetust, teadete ulatus ja nende asjakohasus kokkuleppe eesmärkide suhtes vaadatakse läbi. Keeldumisteade ei kohusta teisi osalevaid riike sarnaseid tarneid keelustama. Kuid osalev riik teavitab (eelistatavalt 30 päeva jooksul, kuid mitte hiljem kui 60 päeva jooksul) kõiki teisi osalevaid riike sellise litsentsitaotluse heakskiitmisest, millega põhimõtteliselt identse litsentsitaotluse mõni teine osalev riik on viimase kolme aasta jooksul tagasi lükanud.

5. Osalisriigid lepivad kokku, et käesoleva kokkuleppe rakendumise järel jätkub kiiresti ja omandatud kogemusi arvesse võttes töö täiendavate suuniste ja menetlustega. Seejuures soovitakse eelkõige üle vaadata, millises ulatuses hõlmata tavarelvastust, eesmärgiga laiendada kategooriaid, mille kohta informatsiooni ja teateid edastatakse, peale nende, mis on kirjeldatud lisa 3. Osalevad riigid lepivad kokku, et arutatakse, kuidas toimida erinevate nimekirjade kattuvuse korral.

6. Osalevad riigid lepivad kokku, et käesoleva kokkuleppe kogu toimimist hinnatakse regulaarselt, esimest korda aastal 1999.

III. Kontrollnimekirjad

1. Osalevad riigid kontrollivad kõiki kaupu, mis on toodud kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogiate nimekirjas ning lahingumoonana nimekirjas (vt lisa 5) eesmärgiga tõkestada nende kaupade ebaseaduslikke tarneid või edasitarneid.

2. Kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogiate nimekirjal (rida 1) on kaks lisa tundlikke (rida 2) ja piiratud arv väga tundlikke artikleid (rida 2 alamvalim).

3. Nimekirjad vaadatakse korrapäraselt üle, et võtta arvesse osalevate riikide tehnoloogia arengut ja kogemusi, sealhulgas nende kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogiate vallas, mis on kodumaiste sõjaliste võimekuste jaoks kriitilise tähtsusega. Sellega seoses, viiakse nimekirja esimese läbivaatamisega samaaegselt läbi uuringud vastavate artiklite läbipaistvuse sobiva taseme kehtestamiseks.

IV. Üldise teabevahetuse protseduurid

1. Osalevad riigid nõustuvad vahetama üldist teavet riskide kohta, mis on seotud tavarelvade ja kahesuguse kasutusega kaupade ning tehnoloogiate tarnetega, et kaaluda vajaduse korral riiklike kontrollipoliitikate koordineerimise ulatust, et nende riskide vastu võidelda.
2. Mitteosalevate riikidega toimuva üldise teabevahetuse võimalike elementide loetelu on esitatud lisas 1.

V. Kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogia kohta käiva teabe vahetuse kord

1. Osalevad riigid teavitavad mitteosalistele litsentsi andmisest keeldumistest kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogia nimekirjas olevate artiklite suhtes, kus keeldumise põhjused on selle kokkuleppe eesmärke arvestades olulised.
2. Esimese rea osas, teavitavad osalevad riigid koondalusel kaks korda aastas kõikidest mitteosalevatele riikidele litsentsi andmistest keeldumistest, kui see on kokkuleppe eesmärkide suhtes oluline. Litsentsi andmistest keeldumistest teavitamise soovituslik sisu on kirjeldatud lisas 2.
3. Teises reas ning väga tundlike artiklite alamvalimis toodud artiklite osas teavitavad osalevad riigid üksikult kõigist käesoleva kokkuleppe eesmärke järgides keeldutud litsentsidest mitteosalevatele riikidele. Osalevad riigid lepivad kokku, et teade antakse varakult ja õigeaegselt, mis on eelistatavalt 30 päeva jooksul, kuid hiljemalt 60 päeva jooksul, alates keeldumisest. Litsentsi andmistest keeldumistest teavitamise soovituslik sisu on kirjeldatud lisas 2.
4. Teises reas olevate artiklite osas teavitavad osalevad riigid koondalusel kaks korda aastas mitteosalevatele riikidele väljaantud litsentsidest või ümberpaigutamisest, mis on kokkuleppe eesmärkide suhtes asjakohased. Litsentsi andmistest/ümberpaigutuste tegemistest teavitamise soovituslik sisu on kirjeldatud lisas 2.
5. Osalevad riigid rakendavad äärmist valvsust teise rea alamvalikus olevate artiklite suhtes, kohaldades nende ekspordi puhul riiklikke tingimusi ja kriteeriume. Nad arutavad ja võrdlevad siseriiklike tavasid hilisemas faasis.
6. Osalevad riigid lepivad kokku, et kõiki andmeid, mis käsitlevad spetsiifilisi tarneid lisaks eespool nimetatutele, võib taotleda muu hulgas tavaliste diplomaatiliste kanalite kaudu.

VI. Relvade kohta käiva teabevahetuse protseduurid

1. Osalevad riigid lepivad kokku, et kokkuleppe eesmärkide saavutamiseks võib teabevahetus relvade kohta sisaldada mistahes teavet, millele üks osalev riik soovib teiste tähelepanu juhtida, nagu relvastusprogrammide arengutendentsid või teatud relvasüsteemide akumulatsioon, kui see on osalevale riigile murettekitav.
2. Uue kokkuleppe arengu algstaadiumis vahetavad osalevad riigid iga kuue kuu järel teavet

mitteosalevatele riikidele tehtud lisas 3 toodud tavarelvastuse tarnetest, mis tulenevad ÜRO tavarelvastuse registri kategooriatest. Teave peaks sisaldama koguseid, vastuvõtja riigi nime ning, välja arvatud raketite ja kanderaketiseadmete kategooriate puhul, ning üksikasju mudeli ja tüübi kohta.

3. Osalevad riigid lepivad kokku, et mistahes konkreetseid tarneid puudutavaid andmeid, lisaks sellele eespool nimetatule, võib taotleda muu hulgas tavaliste diplomaatiliste kanalite kaudu.

VII. Koosolekud ja haldus

1. Osalevad riigid kohtuvad regulaarselt, et võtta vastu otsuseid, mis puudutavad käesolevat kokkulepet, selle eesmärgi ja edasiarendusi, et üle vaadata kontrollitavate objektide nimekirju, et kaaluda jõupingutuste koordineerimise võimalusi tõhusa ekspordikontrollisüsteemi edendamiseks ja arutada muid asjakohaseid vastastikust huvi pakkuvaid küsimusi, kaasa arvatud avalikustatavat teavet.

2. Täiskogu koosolekud toimuvad vähemalt kord aastas ja neid juhivad üks osalev riik, mis vahetub aastase rotatsiooni korras. Kokkuleppe rakendamiseks vajalikud rahalised vajadused kaetakse aastaeelarvest, mis võetakse vastu täiskogu istungil.

3. Võib luua töörühmi, juhul kui täiskogu istung nii otsustab.

4. Luuakse sekretariaat personaliga, mis on vajalik talle usaldatud ülesannete täitmiseks.

5. Kõik selle kokkuleppe raames vastu võetavad otsused tehakse osalevate riikide konsensuse alusel.

VIII. Osalemine

See uus kokkulepe on avatud, üleilmselt ja mittediskrimineerivat, uutele liitujatele, kes vastavad lisas 4 kokkulepitud kriteeriumidele. Otsus uute osalejate vastuvõtmise kohta tehakse konsensuse alusel.

IX. Konfidentsiaalsus

Vahetatav teave jääb konfidentsiaalseks ja seda käsitletakse kui privilegeeritud diplomaatilist teavet. Konfidentsiaalsus laieneb teabe mis tahes kasutamisele ja osalevatele riikide mis tahes diskussioonidele.

Lisa 2. Väljavõte StrKS seletuskirja lisas toodud EL aktide võrdlustabelist

Strateegilise kauba seaduse eelnõu vastavus nõukogu ühismeetmele 2000/401/ÜVJP teatud sõjalise lõppkasutusega seotud tehnilise abi kontrolli kohta.

Seaduse eelnõu säte	EL õigusallika nõue	Vastavus EL õigusallikale	Mittevastavuse või osalise vastavuse põhjendus	Kooskõlla viimise tähtaeg
§ 3 lg 4	Art. 1	Vastab.		
§ 3 lg 1, § 4 lg 3; § 5 lg 1, § lg 3	Art. 2	Vastab.		
§ 7 lg 2	Art. 3	Vastab.		
§ 14	Art. 4 b ja c	Vastab.		

Strateegilise kauba seaduse eelnõu vastavus nõukogu ühispositsioonile 2003/468/ÜVJP relvavahenduse kontrolli kohta.

Seaduse eelnõu säte	EL õigusallika nõue	Vastavus EL õigusallikale	Mittevastavuse või osalise vastavuse põhjendus	Kooskõlla viimise tähtaeg
§ 3 lg 2 ja 3	Art. 2 lg 3	Vastab.		
§ 5 lg 1	Art. 2 lg 1	vastab		
§ 7 lg 1 p 1 ja lg 2	Art. 1	Vastab.		
§ 7 lg 2	Art. 1	Vastab.		
§ 11 lg 2	Art. 5	Vastab.		
§ 21 lg 1	Art. 3 lg 2	Vastab.		
§ 28	Art. 3 lg 2	Vastab.		
§ 39	Art. 3 ja 4	Vastab.		