

Szankciók kezdetben és napjainkban: a korlátozó intézkedések a soros uniós elnökség szempontjából

Az EU korlátozó intézkedései az elmúlt negyvenöt év alatt lényeges fejlődésen mentek át, amelyről a tanulmány egy átfogó képet fest. A 2011-es magyar elnökség alatt több országot érintően fogadtak el különböző korlátozó intézkedéseket, többek között Irán és Szíria ellen is. A fejezet a magyar elnökség alatt bevezetett szankciókat ismerteti, majd kitér az aktuális helyzet mérlegelésére. Az uniós szankciók eredményessége és sikere számos tényezőtől függ, de legtöbbször nem érik el azt a külpolitikai célt, amely érdekében kitűzték őket, ennek ellenére az EU is egyre gyakrabban alkalmazza. Így a bevezetett intézkedések legtöbb esetben leginkább jelzésértékűek, de úgy tűnik, hogy a nemzetközi normák és jogszabályok betartására való ösztönzés helyett paradox módon hatnak. A tanulmány igyekszik felmérni a legújabban bevezetett korlátozó intézkedések gazdasági és társadalmi fejlődésre kifejtett hatását, végezetül Magyarország érdekeit igyekszik azonosítani a szakterületen.

Bevezetés

„Másokra hagyatkozunk, mert mi magunk már számos szankciót léptettünk életbe Iránnal szemben [...] más szóval, jelenleg nincs sok befolyásunk az irániakkal szemben” – mondta George W. Bush, az Amerikai Egyesült Államok elnöke 2004-ben. Azokban az években az USA Iránt tartotta a terrorizmus legaktívabb állami támogatójának. Az USA iráni állami szereplőket vádolt egy szaúd-arábiai amerikai katonai laktanya 1996-os felrobbantásával, Izrael-ellenes terrorista csoportok finanszírozásával, al-Kaida-ügynökök rejtegetésével. Ezen túlmenően szakértők sokasága vélte úgy, hogy az urándúsítási program elindításának célja a nukleáris fegyverek előállítás, amely az Európai Unió számára is komoly biztonsági fenyegetést jelentett. Ráadásul Irán olyan rakétákkal rendelkezett, amelyek képesek ilyen fegyvereket Irakba, Izraelbe, sőt az Európai Unió egyes részeire is eljuttatni.¹ Ebben a kontextusban nem meglepő, hogy széles körben aggodalmat keltett, hogy a világ első számú katonai és gazdasági hatalma úgy érzi, tehetetlen azzal az Iránnal szemben, amelynek akkori vezetését és működését nemzetbiztonsági kockázatnak tekintette.

Kétéves huzavona után² végül az ENSZ Biztonsági Tanácsa 2006 júliusában fogadta el az első Irán elleni határozatot,³ majd decemberben a másodikat is, amelyeket számos

¹ RICE 2004.

² GAZDIK 2010.

³ ENSZ BT S/RES/1696 (2006) határozat.

más BT határozat követett.⁴ Széles nemzetközi összefogás és diplomáciai erőfeszítések eredményeképpen,⁵ amelyben az Európai Uniónak is fontos szerepe volt, a világ számos országa vetett ki különböző szankciókat Irán ellen. Így 2015-ben Irán sok szempontból engedett a nemzetközi nyomásnak, és aláírták az Átfogó közös cselekvési tervről szóló megállapodást, amelynek értelmében Irán vállalta, hogy a nukleáris programját kizárólag békés célokra használja. 2016-ban a legtöbb korábban kivetett szankciót feloldották, ám az EU néhány nukleáris, illetve ballisztikus rakétákra vonatkozó korlátozó intézkedése fennmaradt. Két évvel később mégiscsak úgy tűnt, hogy Irán nem tartja be a megállapodást, ezért Trump elnök felfüggesztette azt, és korlátozó intézkedések sorát vezette be Irán ellen.⁶ Ezzel párhuzamosan a Tanács is úgy határozott, hogy fenntartja az ENSZ BT által jegyzékbe vett személyek és szervezetek elleni korlátozó intézkedéseket, valamint az EU szankciórendszere keretében meglévő ágazati és egyedi intézkedéseket: a nukleáris fegyverek elterjedésével kapcsolatos intézkedéseket, valamint a fegyver- és rakétaembargókat.⁷ Így 2022 februárjában Irán volt a legtöbb szankcióval sújtott ország. Kétséges tehát, hogy a korlátozó intézkedések mennyire voltak eredményesek. Mi több, csaknem húsz évvel az amerikai elnök szavai után az Európai Unió újabb korlátozó intézkedéseket volt kénytelen bevezetni Irán ellen, az Ukrajna elleni háborúban Oroszországnak nyújtott *katonai támogatás* miatt.⁸

Az egykori Jugoszláviával szemben tanúsított nemzetközi fellépést valóban követte a politikai rendszer változása. Az azonban egyáltalán nem egyértelmű, hogy ebben a szankciónak milyen szerepe volt. Első körben, 1992-ben az ENSZ helyezte Jugoszláviát embargó alá a boszniai és horvát háború miatt, amely a konfliktus három évvel későbbi lezárásáig tartott.⁹ Az intézkedést az Európai Közösség és az Egyesült Államok végrehajtották, valamint saját hatáskörben kiegészítő lépéseket vezettek be. Az így kialakult szankciók az addig bevezetett legszigorúbbak és legátfogóbbak voltak, amelyeknek rendkívül súlyos gazdasági következményei lettek. Csakhogy a politikai célkitűzésüket nem érték el: a választók kritikusabbá válása helyett a szegénység növekedésével az emberek fogékonyabbak lettek az önkényuralmi és totalitárius rezsim iránt.¹⁰ Ennek ellenére később létrejött a Daytoni egyezmény, amelyre sokan úgy tekintenek, mint a szankciók sikerének ékes példájára. Csakhogy egyes elemzők, mint például Mack és Khan szerint a katonai beavatkozás eredményezte a békeszerződést, a szankciók szükségtelen eszközök voltak.¹¹ Ez utóbbi magyarázat valószínűbb, hiszen 1998-ban ismét kitört a térségben egy háború, és az ENSZ, az Európai Unió és az Egyesült Államok

⁴ ENSZ BT S/RES/2231 (2015) határozat, amelynek jogi előzményei az ENSZ BT S/RES/1737 (2006) határozat, ENSZ BT S/RES/1747 (2007) határozat, ENSZ BT S/RES/1803 (2008) határozat, ENSZ BT S/RES/1835 (2008) határozat, ENSZ BT S/RES/1929 (2010) határozat.

⁵ GAZDIK 2010.

⁶ The White House Archives 2018.

⁷ European External Action Service 2021.

⁸ A Tanács 2023/1529 rendelete.

⁹ ENSZ BT S/RES/757 (1992) határozat.

¹⁰ DELEVIC 1998.

¹¹ MACK–KHAN 2004.

ismét szankciókkal sújtották Jugoszláviát.¹² A helyzet végül Slobodan Milošević politikai ellenfelének győzelmével változott – bár egyáltalán nem mondható, hogy a hatalomátvétel simán ment. Vagyis nem a szankciók eredményeként változott meg a politikai vezetők magatartása.

Más szavakkal, a korlátozó intézkedések politikai célkitűzései Irán és Jugoszlávia esetében is igencsak vitatottak. Számos empirikus tanulmány készült, amelyek a korlátozó intézkedések gazdasági és politikai eredményességét vizsgálják. Ezek szerint az intézkedések többnyire nem érik el azon céljukat, hogy megváltoztassák a célország politikai vezetőinek a nemzetközi normák megsértésével járó viselkedését.¹³ Mindezek ellenére az ENSZ Biztonsági Tanácsa egyre gyakrabban vezet be különböző korlátozó intézkedéseket. Az Európai Unió számos ország ellen vetett ki hasonló szankciókat, egyrészt az ENSZ BT határozatainak végrehajtása révén, másrészt saját hatáskörben, amelyekről a közös kül- és biztonságpolitikája (KKBP) keretein belül döntött.

Várható, hogy az Európai Unió számára a különböző korlátozó intézkedések kivetése a továbbiakban is egy lényeges kül- és biztonságpolitikai eszköz lesz. Jelen fejezet első része az Európai Unió által bevezetett korlátozó intézkedéseket tekinti át röviden. Ezt követően azt kívánja feltárni, hogyan jelent meg a szakpolitika a 2011-es magyar elnökség prioritásai között, majd kitér a szankciós politikák aktuális helyzetére, bemutatva a lehetőségeket és kihívásokat, különösen a gazdasági és társadalmi hatások tekintetében.

A szakpolitika történeti fejlődése

Az európai korlátozó intézkedések története 1978-ban kezdődik, amikor az Európai Gazdasági Közösség pénzügyi intézkedéseket vezetett be (felfüggesztette az anyagi támogatást) az Egyenlítői-Guinea első miniszterelnöke, Francisco Macías Nguema által vezetett rezsim ellen.¹⁴ A függetlenségét nemrég elnyerő állam vezetője ellen egy állítólagos puccsot kíséreltek meg 1969 márciusában, amire Macías kegyetlen bosszúval válaszolt. Kitiltotta az újságírókat, utakat aknáztatott alá, és halászhajókat égettetett fel, hogy megakadályozza az országból való szökést, vagyis lezárta az országot a külvilág elől. Vélt vagy valós politikai ellenfeleinek százait, köztük az értelmiségi réteget, a keresztény egyházak képviselőit és tagjait börtönöztette be, és kegyetlenül meggyilkoltatta. Néhány hónappal később, karácsonykor százötven embert vezetett egy stadionba, ahol harminchat Mikulás-ruhába öltöztetett emberrel gyilkoltatta le őket, miközben egy híres amerikai slágert játszatott be.¹⁵ Az igazi terror még csak ezután következett: 1971-ben hatályon kívül helyezte a korábbi alkotmány számos bekezdését, majd gyakorlatilag a kormány és egyéb intézmények feletti korlátlan hatalommal ruházta fel magát. Vezetése alatt az ország gazdasága és a közszolgáltatások 90%-a leállt – beleértve

¹² ENSZ BT S/RES/1160 (1998) határozat.

¹³ HUFBAUER–SCHOTT–ELLIOTT 1990; NOSSAL 1999; FRIMAN 2015.

¹⁴ University of Central Arkansas [é. n.].

¹⁵ World Peace Foundation 2015.

az elektromos áram szolgáltatását, a postát és a közlekedést is. A gazdaságot fenntartó kakaó- és halászlé ipar megszűnt. Macías betiltotta a nyugati orvoslást és gyógyszerek használatát, arra hivatkozva, hogy az „nem afrikai”. Kormánytagjainak kétharmada eltűnt, vagy nehezen magyarázható körülmények között lett öngyilkos. Az 1979-ig tartó önkényuralom eredményeképpen az ország lakosságának legalább egynegyede elpusztult vagy elszökött, és a teljes értelmiségi réteg elveszett: a diktátor halálakor mindössze két orvos volt az országban.¹⁶

A terrorra adott nemzetközi válaszokat Randall Fegley részletezi. Az ország szomszédai Kamerun és Gabon, amelyek egy belső etnikai kisebbség felerősödésétől tartottak, így nem léptek közbe. Egyenlítői-Guinea legfontosabb kereskedelmi partnere a Franco által vezetett Spanyolország volt, amely nem kívánt változtatni a kialakult helyzeten. A francia kormány tízéves koncessziós jogokat szerzett erdőkre és egy kikötőre, valamint egy luxusvillára. Az Egyesült Államok urániumlelőhelyet keresett, valamint kőolajat aknázott ki és forgalmazott. Egy időre ugyan megszakította a diplomáciai kapcsolatokat az országgal, ám a kereskedelmi kapcsolatokat megtartotta. Kína pénzügyi és infrastrukturális támogatást nyújtott az országnak, míg a Szovjetunióknak korlátlan halászati jogai voltak.¹⁷

A különböző nagyhatalmak nyilvánvaló gazdasági érdekeik miatt néhány óvatos elítélő kijelentésen kívül nem tettek lépéseket az önkényuralom megfékezésére. Ugyanakkor az ENSZ is határozatlanul lépett fel, hiszen Fegley dokumentuma szerint a tizenegy év alatt egy ENSZ-nagykövetet annak érkezésekor a reptéren agyonlőttek Macías emberei, valamint több más ENSZ-nagykövetet vertek meg és kínoztak meg. Végül belga javaslatra 1974-ben az ügy mégiscsak napirendre került az ENSZ Emberi Jogi Tanácsában, és az eset újabb, svájci bizonyítékokkal gazdagodott. A Macías-rezsim minden vádat tagadott. A diplomáciai lépések – egyre nagyobb nyilvánosságot kapva ugyan – 1979-ig tartottak. Csaknem tíz év önkényuralom és terror után az ENSZ kivizsgálást indított, ám ekkor a diktátor egy katonai puccs miatt már hatalmát veszítette, és hamarosan kivégezték.

Az Európai Gazdasági Közösség által bevezetett első külpolitikai lépés, amelynek során a szankciók valamilyen formáját használta, nem tekinthető sem sikeresnek, sem eredményesnek. Ennek ellenére az európai országok közössége 1978 óta számos szankciót vetett ki különböző országok ellen. A korlátozó intézkedések elfogadása, módosítása, megszüntetése vagy megújítása az Európai Unió Tanácsának hatáskörébe tartozik, és a döntés során több szereplő szakvéleményét is figyelembe veszik. Egyrészt a releváns munkacsoportok kivizsgálják az ügyet, másrészt az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjével egyeztetnek. Ebben a folyamatban kiemelkedő szerepe van az Európai Külügyi Szolgálatnak, amely a főképviseelő munkáját támogatja. Az egyeztetések sorának célja, hogy az EU fellépésének egységességét, következetességét és hatékonyságát igyekeznek biztosítani. Az így egyeztetett intézkedéseket a tagállamok hajtják végre.

¹⁶ BAYNHAM 1980.

¹⁷ FEGLEY 1981: 40.

A korlátozó intézkedések zöme úgynevezett célzott szankció, vagyis nem terjed ki egy adott országra átfogó jelleggel, hanem csak bizonyos egyénekre, csoportokra, állami, vagy épp nem állami szereplőkre, vállalkozásokra, ezáltal megkímélve a polgári lakosságot. Ezenkívül nagyon gyakori az ágazati szankciók bevezetése. Ezek csak a gazdaság egy részét célozzák meg, mint például az energiahordozók embargója vagy a kereskedelmi és a pénzügyi korlátozások.

Az EU által kivetett szankciók makrotrendjeinek feltérképezéséhez a Global Sanctions Database (GSDB) adatbázist használok. Az adatbázis legújabb adatai 1325 nyilvánosan nyomon követhető többoldalú és kétoldalú korlátozó intézkedést összesítenek az 1950–2022 közötti időszakból, így nem tartalmazzák az Oroszország ellen kivetett szankciók teljes sorát.¹⁸ A GSDB a korlátozó intézkedéseket értékeli politikai siker szempontjából, és „sikeresnek” minősít egy ügyet, ha az így vagy úgy, de megoldódott, és a szankciót feloldották. Az egyes szankciók sikerességének megítélése rendkívül nehéz kérdés, különösen hogy önmagukban rendkívül nehéz őket értelmezni. Különösen megnehezíti az eredményesség és a sikeresség megítélését, hogy a szankciókat nem önmagukban, hanem a legtöbb esetben a küldő ország ilyen jellegű külpolitikai vagy külgazdasági döntését egy átfogó diplomáciai stratégia vagy akár katonai fellépés mellett hozzák meg.¹⁹ Így az adatbázis viszonylag sok vitatható értékelést tartalmaz, így például „teljes sikernek” tekinti azokat az intézkedéseket, amelyeket Georgia 2008-ban vezetett be Oroszország ellen, miután az fegyveres konfliktust indított ellene. Nemzetközi közvetítéssel létrejött a két ország között egy politikai rendezés, de nem a grúz szankciók eredményeképpen, így igencsak vitatható, hogy ezt, illetve nagyon sok más intézkedést mennyire tekinthetünk sikeresnek.²⁰

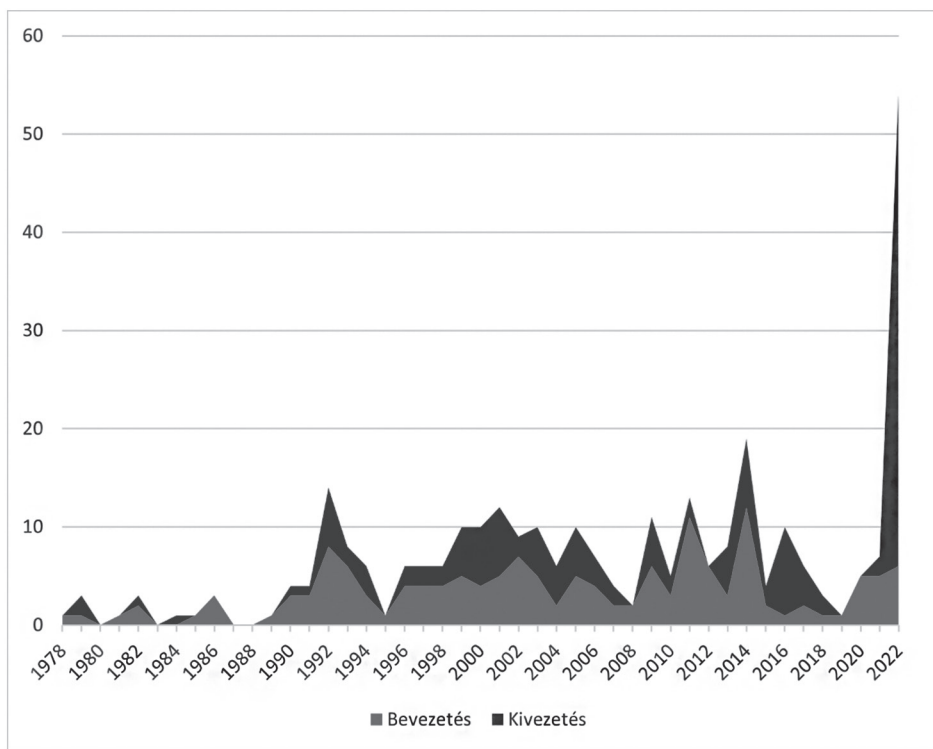
Az adatbázis pontosan rögzíti az egyes eseményeket, és alkalmas arra, hogy az EGK és az EU által kivetett korlátozó intézkedéseket elemezve egy átfogó képet kapjunk. A GSDB jelenlegi adatai szerint az Európai Gazdasági Közösség, majd később az Európai Unió 1978 és 2022 között százötvenegy alkalommal vezetett be korlátozó intézkedést hetven ország rezsimje ellen. Fontos megemlíteni, hogy az egyes alkalmak gyakorisága nem feltétlenül arányos a korlátozások súlyosságával vagy átfogó jellegével. Ennek megfelelően 2023 előtt a legtöbb esetben (nyolc esetben) Mianmar (Burma) ellen vetett ki szankciókat, ezt követően hét alkalommal Fehéroroszország ellen, hat alkalommal a volt Jugoszlávia ellen, majd egyaránt öt alkalommal Afganisztán, Líbia és a Kongói Demokratikus Köztársaság ellen. A korábban említett súlyosan szankcionált Irán ellen mindössze négy intézkedés szerepel.

Az 1. ábrán mutatott trendek értelmében az EU intézkedéseinek száma gyakoribbá vált 1996 után, arányosan az ENSZ BT intézkedéseinek gyakoriságával. A korlátozó intézkedések átlagos időtartamát tekintve nem látható jelentős változás: az egyes szankciók kivezetésének időpontjai viszonylag pontosan követik a bevezetés időpontjainak mintáját.

¹⁸ KIRILAKHA 2021.

¹⁹ DEÁK 2022.

²⁰ MÁTHÉ 2023a.

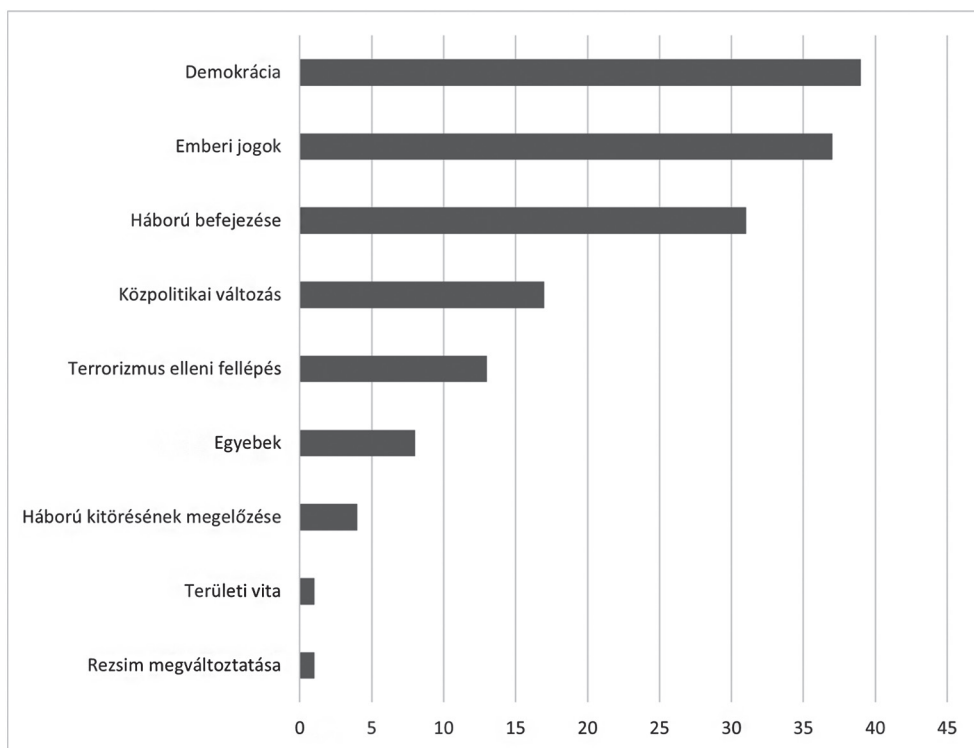


1. ábra: Az EKG és az EU által bevezetett korlátozó intézkedések időbeli eloszlása

Forrás: GSDB; a szerző szerkesztése

Az 1. ábra 2022-re rendkívül magas számú korlátozó intézkedés kivezetését mutatja, ám ez az adatbázis felépítésének sajátosságából adódó értelmezési kérdés. A GSDB az egyes intézkedések bevezetésének, illetve kivezetésének időpontját rögzíti, illetve azokban az esetekben, amelyek *még folyamatban vannak*, az adatbázis legutóbbi frissítésének utolsó évét mutatja. Vagyis a 2022-re mutatott „kivezetett” intézkedések az adatbázis lezárásának idejében hatályosak voltak.

Az EKG és az EU által bevezetett korlátozások deklarált elsődleges és másodlagos céljai a legtöbbször az ahhoz hasonló esetek elleni fellépés, mint amelyet Egyenlítői-Guinea történetéből megismertünk. Leginkább a demokratikus berendezkedések eltörlése, emberi jogok súlyos megsértése ellen kívántak fellépni, vagy egy háború befejezését sürgették, ahogyan azt a 2. ábrán is láthatjuk. Ezen túlmenően, az EU olyan esetekben is vetett ki szankciókat, amelyek során egy-egy közpolitikai döntés (amelyek többnyire az emberi jogokhoz, demokráciához vagy egy másik ország területi integritásához kapcsolódnak) megváltoztatására kívánta egy adott állam politikai vezetőit rábírní. Az utóbbi évtizedben az EU laterális intézkedéseket is vezetett be, amelyeket országtól függetlenül, a terrorizmus ellen vagy a kibervédelem érdekében hozott. Az EU által deklarált másodlagos célok között leggyakrabban az emberi jogok védelme, a háború befejezése és a demokratikus rezsim bevezetése áll.



2. ábra: A korlátozó intézkedések elsődleges céljai

Forrás: GSDB; a szerző szerkesztése

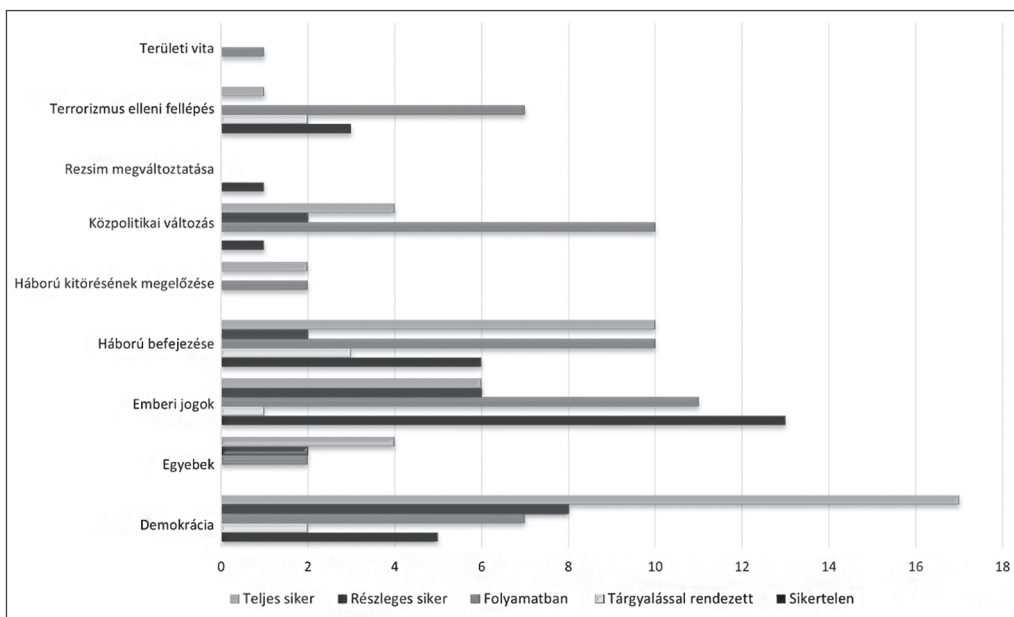
A GSDB által „sikeresnek” rögzített eseményeket leginkább az jelzi, hogy a célországban kifogásolt helyzet közelebb került az EU által deklarált elsődleges célokhoz. A fent is jelzett jelentős hibahatár ellenére érdemes megnézni, hogy az egyes elsődleges célokat milyen mértékben sikerült elérni. A 3. ábra összesíti a több évtized alatt kivetett szankciók okait, illetve annak értékelését, hogy sikerült-e elérni az elsődleges deklarált célt. Ennek értelmében, területi viták kapcsán az EU egyetlen alkalommal, Dél-Szudán esetében vetett ki korlátozó intézkedést – amelyet legutóbb 2023 áprilisában módosítottak, és azóta is hatályos.²¹

Az adatbázis „sikeres” szankció értelmezése szerint azok az intézkedések értek el leggyakrabban „teljes sikert”, amelyeket a demokratikus intézményeket, folyamatokat ért támadások miatt vetett ki az EU. Ez már csak azért is igaz lehet, mert ez volt a leggyakoribb elsődlegesen deklarált ok, amely miatt az EU közösen fellépett, összesen harminckilenc alkalommal. Részleges sikert csak nyolc esetben számol (Kambodzsa, Kongói Demokratikus Köztársaság, Elefántcsontparti Köztársaság, Fidzsi-szigeteki Köztársaság, Gambiai Köztársaság, Honduras, Mali Köztársaság, Nigeri Köztársaság). A szakpolitika eredménytelenségét mindössze öt esetben számolja. Érdekes viszont,

²¹ A Tanács (KKBP) 2015/740 határozata.

hogy a hét folyamatban lévő eset közé számolja Magyarországot és Lengyelországot, és pénzügyi korlátozások bevezetését jelöli – vélhetően a 7-es cikkely szerinti eljárás elindítása miatt. Ugyancsak a folyamatban lévő ügyek közé sorolja Fehéroroszország, Mali, Venezuela és Zimbabwe esetét is.

Az EU korlátozó intézkedései leginkább azokban az esetben sikertelenek, amikor céljuk az emberi jogok megsértése elleni fellépés. A harminchét esetből tizenhárom esetben sikertelen volt az intézkedés, nevezetesen a Burundi Köztársaság, az Iráni Iszlám Köztársaság, Líbia Állam, a Kínai Népköztársaság, a Mianmari Szövetségi Köztársaság, a Szíriai Arab Köztársaság, a Szudáni Köztársaság, valamint a korábban említett Egyenlítői-Guinea esetében.



3. ábra: Az elsődlegesnek deklarált célok sikeressége

Forrás: GSDB; a szerző szerkesztése

Az adatbázis nem tartalmazza az orosz–ukrán háború kapcsán kivetett szankciók legnagyobb részét, azokkal a fejezet következő részeiben foglalkozunk részletesebben. Ennek ellenére és az amúgy vitatható „sikeres szankció” fogalom használata dacára is láthatók az elmúlt negyvenöt év alatt az Európai Unió által bevezetett korlátozó intézkedések legfontosabb jellemzői.

Először is, az EU elődintézménye első intézkedését rendkívül óvatosan hozta meg – csaknem tíz évig nézve egy önkényuralom által elkövetett népirtást. Ezt követően a korlátozó intézkedések bevezetése egyre gyakoribbá vált. Az 1990-es években megnövekedett a szankciók száma, elsősorban az ENSZ Biztonsági Tanácsa egyre gyakoribb határozatainak érvénybe léptetése miatt. Ezzel párhuzamosan az EU saját hatáskörben is egyre gyakrabban vetett ki korlátozó intézkedéseket.

A szakpolitika gyakorlásának kezdetén a szankciók célországai túlnyomó többségben gazdaságilag kevésbé fejlett országok, gyenge vagy hanyatló államok voltak, amelyekkel szemben az Európai Unió jelentős gazdasági és politikai erőt képviselt, és képvisel jelenleg is. Rendkívül lényeges változás, hogy 2022-ben kereskedelmi szankciókat vetett ki legfontosabb energiahordozó-exportőrére, amelytől gyakorlatilag függőségi viszonyban volt. Ugyancsak említésre méltó, hogy egyes források szerint két tagállama ellen is pénzügyi szankciókat vetett ki. Úgy tűnik, hogy néhány évtized alatt a demokrácia és emberi jogok értékei olyan mértékben felerősödtek, hogy az EU saját tagállamai ellen eljárást indít, illetve számos tagállama akár saját nemzeti érdekét feláldozva is képes intézkedést bevezetni. A karácsonyi tömegkivégzés történetével összehasonlítva úgy tűnik, mára már lényegesen ártértékelődött a szakpolitikai eszköz és annak használata.

Az EU szankciós politikái a 2011-es magyar elnökség prioritásai között és azok eredményei

Magyarország 2011 első félévében látta el az Európai Unió Tanácsának soros elnöki feladatait, Spanyolországgal és Belgiummal egy elnöki triót alkotva. A trióban működő elnökségi intézményrendszer sajátosságából adódóan az egyes szakpolitikák folyamatossága biztosított, vagyis a nyitott dossziékat tovább kell vinni. Ennek viszonylagos hátránya, hogy egy-egy tagállamnak szűkebb mozgástere van a saját érdekeinek képviseletét illetően. Ugyanakkor az elnökség lehetőséget teremt, hogy egyes ügyeket előre vegyen, a napirendi pontokat meghatározza, segítséget nyújtson a kompromisszumos megoldások megtalálásában.

A korábbi trió programját meghatározta a pár éve tapasztalt gazdasági válság. Így a tizenhét hónapos időszak fő területei öt lényeges pont köré szerveződtek. Elsőként a gazdasági válság hatásainak leküzdése és a növekedés újraindítása szerepelt, ezt követte a társadalmi kohézió támogatása, vagyis a szociális ügyek felkarolása. A trió harmadik prioritása a környezeti és klímavédelmi kihívások kezelése volt, beleértve a közös energiapiac, a közlekedés és az üvegházhatású gázok kibocsátásának kérdését is. Egy másik lényeges elem a 2009-ben indított Stockholmi Program végrehajtása, amelyhez köthető volt a közös bevándorlási és menekültügy-kezelés. Végezetül az EU külkapcsolatainak területén a bővítés folytatása, a polgári-katonai képességek összehangolt fejlesztése és a koherens külső fellépés kapott szerepet.²²

A trió keretein belül megszabott prioritásokhoz képest a 2011-es magyar elnökségi program négy témát emelt ki. Elsőként a *Növekedés és munkahelyek létrehozása* témakör alatt a fenntartható versenyképesség növekedése, a munkahelyek teremtése, valamint a kis- és középvállalkozások támogatása szerepelt. Ugyanezen fejezet keretén belül kapott helyett a szegénység elleni küzdelem, valamint a roma népesség integrációja is. A második prioritási pont az *Erősebb Európa* címen az európai élelmiszer-biztonsági kérdések, a közös energia- és vízpolitika kialakítása, valamint a Duna Stratégia volt.

²² GAZDAG 2011.

A harmadik tématerület, vagyis a *Polgárközeli Európa* a Horvátországgal folytatott csatlakozási tárgyalások lefolytatása, a román és bolgár schengeni csatlakozás elfogadtatása, valamint a szomszédságpolitika dimenziójának megerősítése köré szerveződött. Végezetül a *Bővítéspolitika* területén megjelölt prioritások között a korábban említett Horvátország szerepelt, valamint Izland és Törökország csatlakozásának kérdése. Itt helyezték el a szintén prioritásnak örvendő Keleti Partnerség programját is.²³

Vagyis az adott időszakban a szankciós politika és annak következményei nem voltak sem a trió, sem a magyar elnökség számára prioritások. Ennek ellenére a magyar elnökség kifejezetten sűrű periódust zárt a korlátozó intézkedéseket illetően, leginkább azért, mert közvetlenül az elnökség periódusa előtt kitört az arab tavasz felkeléssorozat, amely a magyar elnökség ideje alatt folytatódott. Mindezek heves nemzetközi reakciókat váltottak ki, amelyekre az EU gyorsan válaszolt különböző korlátozó intézkedések bevezetésével.

A tüntetések 2010 decemberében kezdődtek Tunéziában, amelyek január 14-én, az elnök lemondásával és külföldre távozásával értek véget.²⁴ A kialakult helyzetre tekintve az Európai Unió az ENSZ Biztonsági Tanácsától függetlenül, január 31-én a volt elnök és házastársa ellen pénzügyi korlátozó intézkedéseket vezetett be a tunéziai állami pénzeszközök hűtlen kezelése miatt.²⁵ Ezt követően február 4-én a Tanács döntött a 2011/72/KKBP határozat végrehajtásáról,²⁶ illetve elfogadta a 101/2011/EU rendeletet,²⁷ amelyek értelmében a volt elnököt és családtagjait – összesen 48 személyt – pénzügyi korlátozásokkal sújtotta.

Ezekben a hetekben forrósodott fel a líbiai helyzet is, amelynek eredményeképpen az ENSZ BT február 26-án meghozta 1970-es határozatát, amelyben a tűzszünet és a civilek elleni támadások beszüntetését követelte, valamint Líbia felett repüléstilalmi zónát rendelt el, bevezette a fegyverembargót és az utazási tilalmat.²⁸ Az Európai Unió az első BT határozatot követően március 28-án elfogadta a Tanács 2011/137/KKBP határozatát, és bevezette a fegyverembargót, valamint az elnök és családtagjai vagyonainak befagyasztását, majd március 2-án a Tanács 204/2011/EU rendeletét,²⁹ amellyel korlátozó intézkedéseket vezetett be a líbiai kormányt illetően. Az ENSZ BT március 17-én elfogadta az 1973-as határozatot, amelyben a korábbi intézkedéseit megerősítette, mi több, engedélyezte a civilek védelmében tett külföldi beavatkozást.³⁰ Ennek hosszú távú következményei – különösen a migrációs válságra való tekintettel – igencsak vitatottak.

Az arab tavasz egy következő mozzanata Egyiptomban folytatódott, és szintén az elnök távozásával ért véget. A korábbihoz hasonlóan március 21-én az EU elrendelte a volt elnök és családtagjai pénzeszközeinek és gazdasági erőforrásainak befagyasztását

²³ European Parliament 2011.

²⁴ Tunisian Revolution 2015.

²⁵ A Tanács 2011/72/KKBP határozata.

²⁶ A Tanács 2011/79/KKBP végrehajtási határozata.

²⁷ A Tanács 101/2011/EU rendelete.

²⁸ ENSZ BT S/RES/1970 (2011) határozata.

²⁹ A Tanács 204/2011/EU rendelete.

³⁰ ENSZ BT S/RES/1973 (2011) határozata.

az egyiptomi állami pénzeszközök jogellenes felhasználása miatt.³¹ Ugyanazon a napon, tehát március 21-én Bosznia-Hercegovina ügyében hozott határozatot a Tanács, amelyben szintén pénzeszközök és gazdasági források befagyasztásáról döntött olyan személyek esetében, akik tevékenységük révén sértik Bosznia-Hercegovina szuverenitását, területi integritását, alkotmányos rendjét és nemzetközi jogi személyiségét; súlyosan veszélyeztetik a biztonsági helyzetet Bosznia-Hercegovinában, vagy sértik a békére irányuló daytoni/párizsi általános keretmegállapodást.³²

Áprilisban és májusban leginkább Irán ügye került napirendre a Tanácsban. Az első idevonatkozó rendeletét április 12-én hozta meg a Tanács, amelyben az emberi jogok Iránban történő súlyos megsértéséért felelős személyek (a kormány egyes tagjai, katonai és rendészeti vezetők, bírók és börtönőrök, illetve ezek családtagjai) pénzeszközeinek és gazdasági erőforrásainak befagyasztásáról döntött.³³ Május 23-án került napirendre egy, már korábban elfogadott tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló döntés, amely közvetlenül vagy közvetve több tagállamot, illetve EU-n kívüli országot is érintett.³⁴ A 961/2010/EU rendelet³⁵ az ENSZ BT 1929/2010-es határozatának³⁶ értelmében ágazati korlátozó intézkedésekről szól, mint például a nukleáris technológiához és a rakétatechnológiához kapcsolódó termékek exportja; az olaj és földgázipar kulcsfontosságú ágazataiban felhasználható berendezések és technológiák exportja; valamint bizonyos szervezetek és egyének pénzeszközeinek és gazdasági forrásainak befagyasztása.³⁷ Az EU által elfogadott májusi rendelkezés számos németországi, máltai és néhány ciprusi, valamint hongkongi és szingapúri bejegyzésű szervezetet is érintett, ami a tagállamok érdekeit is érinthette. Az ügyet Irán sem hagyta szó nélkül, egyes források szerint az iráni külügyminisztérium bekérte az EU soros elnökségét betöltő Magyarország teheráni nagykövetét, hogy tiltakozását fejezze ki az EU iráni katonai vezetőkre kirótt szankciói miatt.³⁸

Májusban került napirendre a szíriai rezsim elleni fellépés is, amelynek eredményeképpen a szíriai polgári lakosság ellen irányuló erőszakos elnyomásért felelős személyekkel szemben a Tanács korlátozó intézkedéseket vezetett be.³⁹ Döntött a fegyverek kivitelének tilalmáról, illetve egyes személyek és szervezetek pénzeszközeinek és gazdasági erőforrásainak befagyasztásáról.

A magyar elnökség utolsó hónapja rendkívül sűrű volt a különböző korlátozó intézkedések elfogadását illetően. Előbb a Szíriát érintő korlátozó intézkedéseket terjesztette ki,⁴⁰ majd Líbiát érintően intézkedett, végül a félévet Fehéroroszország ügyében döntve zárta. Líbiával kapcsolatban kiterjesztette azon szervezetek körét, amelyeket érintenek a korlátozó intézkedések, illetve engedélyezte bizonyos feltételekkel az olajjal, gázzal

³¹ A Tanács 270/2011/EU rendelete.

³² A Tanács 2011/173/KKBP határozata.

³³ A Tanács 359/2011/EU rendelete.

³⁴ A Tanács 503/2011/EU végrehajtási rendelete.

³⁵ A Tanács 961/2010/EU rendelete.

³⁶ ENSZ BT S/RES/1929 (2010) határozat.

³⁷ A Tanács 503/2011/EU végrehajtási rendelete.

³⁸ HVG/MTI 2011.

³⁹ A Tanács 2011/273/KKBP határozata.

⁴⁰ A Tanács 2011/367/KKBP végrehajtási határozata.

és finomított olajtermékekkel kapcsolatos szerződések miatt létrejövő pénzügyi és gazdasági tranzakciókat, továbbá a humanitárius célokat szolgáló hasonló cselekményeket. A Tanács június 20-án megerősítette a már korábban kiszabott korlátozó intézkedéseket a fehérorosz elnök, annak családja és néhány kormányzatközei személy és szervezet ellen, illetve kiterjesztette azokat.⁴¹

A felsorolt ügyeken kívül a magyar uniós elnökség alatt a Tanács a már folyamatban lévő ügyeket is tárgyalta. Ennek megfelelően február 15-én a Tanács meghosszabbította a zimbabwei kormány tagjait és szoros kapcsolataikat érintő korábbi korlátozásait, így befagyasztották az egyének pénzeszközeit és gazdasági forrásait.⁴² Június 27-én a Tanács meghosszabbította az Elefántcsontparttal szembeni fegyverembargóról, a nyers gyémántok importjának tilalmáról szóló döntését, illetve kiterjesztette azon szervezetek körét, amelyek pénzeszközeit és gazdasági erőforrásait befagyasztotta.⁴³ Az Elefántcsontpart ellen kivetett korlátozó intézkedések többségét az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai érvénybe léptetése következtében hozták meg.⁴⁴

A felsorolt korlátozó intézkedések többsége kevés vitát váltott ki az egyes tagállamok között, hiszen az intézkedések nem érintették egy tagállam kulcsfontosságú iparágát, élelmiszer- vagy energiabiztonságát sem. Bár voltak olyan intézkedések, amely számos uniós vállalatot is érintettek, ezek nem függtek kritikus mértékben az adott országgal folytatott kereskedelmi kapcsolatoktól. Ennek megfelelően a tagállamok válaszai sokkal inkább a sajtóságos történelmi kapcsolatok, valamint a biztonsági és a belpolitikai megfontolások mentén változtak. Így például a francia kormány kezdetben felajánlotta a szakértelmét, és engedélyezte, hogy könnygázgránátokat szállítsanak Tuniszba a népi tüntetések leverésére. Líbia esetében éppen ellenkezőleg, az elsők között ismerte el az átmeneti kormányt és támogatta az Egyesült Királysággal együtt a katonai beavatkozást. Olaszország elsősorban biztonsági okok miatt ellenezte az EU keményebb válaszlépéseit, de végül Párizs és London mellé állt. Németország elsősorban belpolitikai okok miatt ellenezte a katonai fellépést.⁴⁵

Az egyes országok politikai rezsimjei ellen kirótt korlátozó intézkedések sikeressége azonban nem tűnik túlságosan biztatónak. Fehéroroszország, Líbia, Irán és Szíria politikai vezetése nem változtattak lényegesen értékrendjüket és demokratikus berendezkedésüket illetően. Ezen országok ellen jelenleg is korlátozó intézkedés van érvényben. A Tunézia ellen bevezetett intézkedések zöme is érvényben van, és 2024 első felében kerül ismét napirendre. A Zimbabwe ellen bevezetett szankciókon lazítottak, ám jelenleg is vannak érvényben korlátozó intézkedések, 2024 első feléig. Az Elefántcsontpart vezetője ellen kivetett intézkedés sem mondható önmagában sikeresnek, hiszen a polgárháborúnak egy katonai beavatkozás vetett véget. Az összes többi, jelenleg is érvényben lévő korlátozó intézkedésről részletes tájékoztatást nyújt az Európai Unió honlapja.⁴⁶

⁴¹ A Tanács 588/2011/EU rendelete.

⁴² A Tanács 2011/101/KKBP határozata.

⁴³ A Tanács 2011/376/KKBP végrehajtási határozata.

⁴⁴ ENSZ BT S/RES/1975 (2011) határozata.

⁴⁵ DEL SARTO 2016.

⁴⁶ EU Sanctions Map.

Ezen túlmenően, az EU arab tavaszra adott válasza megosztotta a nemzetközi közösséget. Muriel Asseburg úgy véli, hogy az eseménysorozat rávilágított az EU gyengeségére a hatékony konfliktusmegelőzés és az időben történő válságkezelés terén – és ezáltal olyan környezetet teremtett, amely nem kedvez a demokratikus átalakulásnak és a regionális stabilizációnak.⁴⁷ Irene Fernández-Molina is hasonlóan ítéli meg az EU fellépését, szerinte a döntések hátterében belső ellentétek álltak, az egyes intézkedések nem vették kellőképpen figyelembe a helyi sajátosságokat, így az eredmények nincsenek összhangban a kitűzött célokkal.⁴⁸

Összegezve, a 2011-es magyar uniós elnökség eredeti prioritásai között nem szerepeltek a szankciós politikák – mindössze néhány folyamatban lévő dossziét tervezett továbbvinni. Az arab tavaszhoz kapcsolódó események azonban az Európai Uniót válaszára kényszerítették, így a magyar elnökségnek számos feladata akadt ezen a területen. Az unió kezdeti válaszlépéseit meghatározták a tagállamok sajátos történelmi, gazdasági és biztonsági kapcsolatai az érintett államokkal, így az egységes döntések meghozatala nem volt minden esetben egyszerű. Talán ezért is tekinthetők az intézkedések sablonosnak, valamint kevésbé eredményesnek a krízismegelőzés szempontjából.

Az uniós szankciós politika aktuális helyzete, lehetőségek és kihívások

A korlátozó intézkedésekről való döntés és jogalkotás az uniós közös kül- és biztonságpolitika pillérének keretein belül történik. A döntéshozatali folyamat kormányközi jellegű, és azon kevés intézmények egyike, amelyben a Tanács huszonhét tagállamának egyhangúlag kell szavaznia – kivételt képez a különleges képviselők kinevezése. Az egyes kérdésekben mutatott tartózkodás nem jelent akadályt az egyhangú döntéshozásban.

A testület az Európai Tanács, az egyes tagállamok, a Bizottság vagy a főképviseelő kezdeményezésére fogadhat el jogalkotási aktust. Ebből fakadóan az Európai Bizottság kevésbé fontos szerepet játszik a döntéshozatali folyamatban. Az Európai Parlamentnek egyáltalán nincsen szerepe a döntéshozatalban, a Tanácsnak mindössze tájékoztatnia kell a Parlamentet.

Az egyhangúságra való törekvés vitathatatlanul lassítja a Tanács ezen formációját, így a működése kevésbé mondható hatékonynak. Nem meglepő tehát, hogy sokan szorgalmazzák az egyhangúság eltörlését és a minősített többséggel való szavazás bevezetését. Ennek legegységesebb szószólója az Európai Parlament, amelynek egyik rendelt tanulmánya a minősített többséggel való szavazás várható előnyeit hangsúlyozza, és többek között az uniós szerződések módosítását szorgalmazza ennek elérése érdekében.⁴⁹

⁴⁷ ASSEBURG 2013.

⁴⁸ FERNÁNDEZ-MOLINA 2017.

⁴⁹ WESSEL–SZÉP 2022.

Az EP uniós szankciókra vonatkozó másik kezdeményezése az uniós szintű Magnitsky-törvény bevezetésének szorgalmazása.⁵⁰ A Magnitsky-törvények lényege, hogy a világszerte elkövetett súlyos emberi jogi jogsértések és visszaélések esetében a szankciókat kibocsájtó országok földrajzi területtől függetlenül vethessenek ki korlátozó intézkedéseket bizonyos egyének és szervezetek ellen. Az EP megfontolása szerint az eszköz használata lehetővé tenné a gyakoribb, gyors és a tagállamok támogatásától független korlátozó intézkedések bevezetését. Az európai Magnitsky-törvényt bizonyos formában ugyan elfogadta az EU,⁵¹ de azóta is elvétve használja az eszközt, és az nem tartalmazza a korrupcióra vonatkozó emberijog-sértéseket, amit például az Európai Parlament nehezményez.⁵²

Bár a jelenlegi trió prioritásai sem a szankciós politikákat emelik ki, várható, hogy a magyar elnökségnek ismét számos – folyamatban lévő, illetve esetlegesen új – ügygel kell megbirkóznia. Noha több mint egyéves távlatból lehetetlen felmérni az orosz–ukrán háború kimenetelét, valószínűsíthető, hogy a háború 2024 második felében sem zárul le. A legtöbb eddig elfogadott és hatályban lévő intézkedés érvényességének vége nincsen meghatározva, vagy 2024. június előtti, a Tanács (KKBP) 2023/1500 határozatát kivéve, amely 2024. december 8-ig van érvényben. Az Oroszország elleni korlátozó intézkedéseken kívül más, már érvényben lévő és éppen aktuális jogi felülbírálat igénylő esetek fontos elemei lesznek a magyar elnökség által vezetett Tanács munkájának.

Ezen túlmenően a 2020 márciusában közzétett *Az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós cselekvési terv 2020–2024*⁵³ című, az emberi jogokra vonatkozó stratégiai terv rendkívül ambiciózus célokat tűz ki. Ennek mentén számos, a világ országaiban zajló ügy mellett lehet és sok esetben kell is fellépni. Várható tehát, hogy több szereplő is annak minél szélesebb körű érvényesítését szorgalmazza majd. A valóban súlyos emberi jogi jogsértések és visszaélések elleni fellépést tekintve kevés vita várható az Európai Unión belül, amennyiben az többnyire személyek vagy bizonyos szervezetek ellen irányul. A fegyverek és különböző technológiák exportját érintő korlátozások sem szoktak különösebb vitákat szítani a tagállamok között. Jóval kényesebb kérdés az egyéb ágazati vagy gazdasági szankciók bevezetése, ha azok a különböző tagállamok stratégiai iparágát, energia- vagy élelmiszer-biztonságát érintik, mint ahogy Oroszország esetében is igaz ez.

A 2011-ben az arab tavasz kapcsán elkezdődött eseménysorozatok előre nem látott kihívások és lehetőségek elé állították a soros magyar elnökséget, amelyek során képes volt gyorsan cselekedni és a demokratikus értékek iránti elköteleződését bizonyítani. Nem kizárt, hogy a nemzetközi térben erősödő politikai ellentétek sűrűsödése miatt újabb olyan nemzetközi eseménysorozattal lehet számolni, amely kihívások és lehetőségek elé állítja a 2024-es magyar elnökséget is.

⁵⁰ RUSSEL 2021.

⁵¹ A Tanács (EU) 2020/1998 rendelete.

⁵² RUSSEL 2021.

⁵³ European Commission 2020.

A szankciós politika hatása a gazdasági és társadalmi fejlődésre

Az 1969-es karácsonyi vérengzést követő kései és bátortalan fellépés óta az EU szankciós politikái hatalmas utat tettek meg. A különböző súlyos jogsértésekkel szemben a Tanács határozottan és gyorsan szokott fellépni – leggyakrabban egyéneket és szervezeteket célozva meg intézkedéseivel. Legtöbbször az ENSZ BT határozatait ülteti át uniós környezetbe, de egyre gyakrabban lép fel önállóan vagy a BT határozatán túlmutató lépések sorozatával. A korlátozó intézkedések elsődleges *deklarált céljai* a demokratikus berendezkedés bevezetésének érdekében való fellépés, valamint az emberi jogok védelme.

Csakhogy az események alapos vizsgálata rávilágít, hogy sem a célzott, sem az ágazati, sem a teljes országokat érintő, átfogó szankciók túlnyomó többsége nem járul hozzá az elnyomó politikai rezsimek ilyen jellegű intézkedéseinek kikényszerítéséhez vagy megváltoztatásához. Mi több, a korlátozó intézkedések a legkevésbé érik el célkitűzésüket autoriter rezsimek esetében.⁵⁴ Az EU szankciós politikái, amelyeknek deklarált célkitűzése egyetlen esetben sem csupán a jelzés, leginkább autoriter rezsimeket céloznak meg – vagyis a legkevesebb esélyük van arra, hogy a korlátozó intézkedések valóban megváltoztatják vagy kikényszerítik a kívánt politikai változást. Így aztán jellemzően a szankciók elsősorban korlátozni képesek egy kifogásolt magatartást.⁵⁵ Ezzel szemben az EU szankciói olyan országok esetében sikeresek, amelyek valamilyen jellegű függőségi viszonyban állnak az EU-val, illetve érdekelték az EU-val való együttműködésben a gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok vagy presztízs kérdés miatt.⁵⁶

Mindezek ellenére az EU egyre gyakrabban alkalmazza a korlátozó intézkedéseket, újabban olyan államokkal szemben is, amelyekről tagállamai mondhatni, hogy gazdasági vagy kereskedelmi függőségi viszonyban vannak. Vagyis a kifogásolt magatartás kikényszerítése, megváltoztatása vagy akár korlátozása is igencsak kétséges. Így az EU szankcióinak valódi célja elsősorban a nemzetközi rendszer és jogrend megsértésének jelzése, illetve belpolitikai célok elérése.

Az EU jelzésértékű intézkedései morálisan kifogásolhatatlanok. A korábban említett *Az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós cselekvési terv 2020–2024* is olyan célkitűzéseket mutat be, amelyeket a legtöbb európai támogatni tud. Ugyanakkor a rendkívül ambiciózus célok, amelyek az EU-t már-már az „emberi jogok képviselőjének nagyhatalmává” tenné, könnyen épp az ellenkező hatást válthatják ki a nemzetközi közösség jelentős részében.

Johan Galtung a naiv gazdasági hadviselés elméletének nevezte azt az elképzelést, amely szerint a gazdasági szankciók eredményeképpen a politikai elitek kénytelenek lesznek felhagyni kifogásolt magatartásukkal. Rámutatott, hogy sok esetben a szankció éppen hogy megerősíti a kifogásolt vezető hatalmát, és növeli annak támogatottságát.⁵⁷

⁵⁴ MARINOV 2005; KAEMPFER–LOWENBERG 1999.

⁵⁵ FRIMAN 2015.

⁵⁶ PORTELA 2012.

⁵⁷ GALTUNG 1967.

Könnyen elképzelhető, hogy egy hagyományos vagy törzsi társadalomban az EU által képviselt emberi jogok megsértése miatt kivetett ágazati (bizonyos termékekre kivetett embargó) vagy pénzügyi (például a SWIFT-rendszerből való kizárás) korlátozó intézkedés éppen az ellenkező hatást fejt ki, és növeli a Nyugat-ellenes érzéseket, illetve a politikai vezetők támogatottságát.

Jelenleg Oroszország és Irán ellen van kivetve a legtöbb multilaterális szankció, illetve mindkét állam megtapasztalta a SWIFT-rendszerről való leválasztás hátrányait. Mindezek valóban jelzésértékűen hatnak más országokra is, ám nem feltétlenül a kifogásolt magatartás felhagyására ösztönzi őket. Ennek legaktuálisabb példája a BRICS-országok legújabb bővítési köre, amely révén a két súlyosan szankcionált ország szoros szövetségeket találhat, és fenntarthatja kifogásolt rezsimjét. Mi több, a BRICS-tagállamok már jó ideje törekednek saját valutájuk megerősítésére: egy új, közös valuta bevezetésének ötlete is felmerült már korábban, illetve a digitális valuta használatának bevezetése, amelyben az EU egy-két éves lemaradásban van például Oroszországgal vagy Brazíliával szemben. A digitális valuta bevezetése lehetővé tenné, hogy a partnerek saját devizanemükben kereskedjenek, megkerülve a SWIFT-rendszert.

Ezen túlmenően, és a korlátozó intézkedésektől függetlenül is, a Globális Dél országai egyre hangosabban kérik a nemzetközi szervezetek, mint az ENSZ BT, a Nemzetközi Valutaalap, illetve a Világbank reformját. Úgy tűnik, hogy az EU normatív, vagyis értékeit nemzetközi szintre átvivő ereje egyre inkább csökken, és mintha egyre jobban növekedne a feszültség a blokkok között. Az így kialakult új szövetségek eredményeképpen leginkább Kína, illetve India befolyása növekszik – amelyek politikai rendszerét szintén sajátos jellegű demokrácia támasztja alá.

Vagyis az emberi jogokért rendkívül hangosan felszólaló EU által kivetett korlátozó intézkedések nagy valószínűséggel egymás felé sodorják azokat az országokat, amelyeknek rezsimjét ez EU kifogásolja. Az így erősödő politikai ellentétek eredményei már most látszódnak, leginkább az EU legfontosabb kereskedelmi partnere, vagyis Kína elleni lépésekből, illetve az azokra adott válaszlépésekből.⁵⁸

A leginkább jelzésértékű bevezetett korlátozó intézkedések hosszú távú hatása tehát az elvárt politikai változások bekövetkezése helyett inkább az EU-val szembeni ellenállást válthatja ki, és paradox módon megerősítheti azokat a politikai rendszereket, amelyek ellen fellépni kívánt. Kivételt képeznek az olyan országok, amelyek gazdasági, kereskedelmi vagy katonai függőségi viszonyban vannak az EU-tól, illetve ha a partnerségi kapcsolat presztízs kérdés számukra.

Ezzel ellentétben, a korlátozó intézkedések az uniós szintű belpolitikai célokat viszont kellően támogatják: egyrészt az EU-nak a Biztonsági Tanácstól való független intézkedései egy egységes nagyhatalom szerepében erősítik meg a szervezetet.⁵⁹ Másrészt viszont a hatékonyabb intézkedés szükségességére hivatkozva okkal lehet javasolni a KKBP keretén belül használt egyhangú döntésmechanizmus megváltoztatását, vagy az európai Magnitsky-törvény gyakoribb használatát. Ezek a mechanizmusok a föderalista

⁵⁸ MÁTHÉ 2023b.

⁵⁹ GIUMELLI 2016.

törekvéseket támogatják, és bizonyos esetekben a tagállamok nemzeti érdekei elleni lépést tehetnék lehetővé.

Összegezve, az EU korlátozó intézkedéseire nem jellemző, hogy azok következtében politikai változás áll elő a célországban. Értékük sokkal inkább az, hogy egyértelműen jelzik a nemzetközi normák megszegését. A korlátozó intézkedések viszont a kifogásolható rezsimek egymáshoz való közeledését is eredményezhetik, mint például az iráni, valamint az orosz katonai együttműködés. A korlátozó intézkedések az EU föderális céljait viszont kellően támogathatják, hiszen lehetővé teszik az egységes gazdasági és politikai fellépést.

Magyarország érdekei a korlátozó intézkedések jövőbeni fejlődésére tekintettel

Az EU korlátozó intézkedéseinek bevezetését aligha lehet morális értelemben kifogásolni. A túlnyomó többségben autoriter rezsimek ellen kivetett korlátozások azonban ritkán érik el azon célt, hogy a rendszer demokratikussá váljon. Így bevezetésük megfontolandó azok hosszú távú politikai és gazdasági eredményei miatt, különösen az ágazati és kereskedelmi korlátozások esetében.

Az Oroszország ellen kivetett ágazati intézkedések miatt az EU leválasztotta magát a viszonylag olcsó orosz energiahordozókról, amelyek sok értelemben évtizedeken át biztosították az EU gazdaságának versenyképességét. Tette mindezt úgy, hogy nem volt egy előre kidolgozott, erős stratégiája az alternatívák biztosítására, aminek hatása súlyos gazdasági károkat okozott a tagállamok gazdaságainak, illetve nehéz terhet rótt lakosságára.

A BRICS-országok hirtelen bővítése és a csaknem negyven ország csatlakozási kérelmének benyújtása nem teljesen független az Oroszország ellen kivetett intézkedésektől. Az esemény rávilágított az EU és szoros szövetségesei, valamint a Globális Délnek nevezett országok között egyre élesedő feszültségekre. Mindezek fényében nem meglepő, hogy a tanulmány írásának időpontjában soron lévő spanyol elnökség egyik prioritása az EU újraiparosítása, illetve stratégiai autonómiájának biztosítása.⁶⁰ Különösen az energia, az egészségügy, a digitális technológiák és az élelmiszeripar területén szeretnék megerősíteni az unió stratégiai autonómiáját. Az EU ilyen célú elképzeléseihöz illeszkedő újraiparosítás és az ehhez szükséges kritikus nyersanyagok rendkívül fontos szerepet töltenek be. Így például a gallium és a germánium is, amelyet félvezetők, napelemes panelek és mikrochipek gyártására használnak. Mindkét nyersanyag legnagyobb exportőre Kína.

Csak hogy az EU Kínában egyrészt szövetségest, másrészt stratégiai riválist lát, amelylyel szemben fennálló függőség miatt számos, kockázatot csökkentő intézkedést kezdett bevezetni. Mindezek ésszerű és Magyarország érdekei számára is fontos döntések, ám azok mikéntje már vitatható. Az elmúlt hetekben az EU és Kína között felerősödni látszik

⁶⁰ Spanish Presidency of the Council of the European Union 2023.

egy kereskedelmi háború kialakulása,⁶¹ amelynek gazdasági következményei rendkívül súlyosak lennének az EU és Németország gazdaságára, így közvetve Magyarország gazdaságára nézve is.⁶²

A kialakulóban lévő kereskedelmi háború egyik következménye, hogy a két tömb közötti protekcionista intézkedések száma és gazdasági értéke is növekedni látszik. Az emberi jogokat ért sérelmek ellen helyes fellépni, ám kérdéses, hogy mi történhet, ha egyszer csak az EU több tagállama a Kína által elkövetett emberi jogok sérelme okán kíván ágazati szankciót kivetni.

Mindezen problémák orvoslása természetesen nem lehetséges az EKBP keretein belüli fellépés során, és nem is célszerű, ám az ágazati és kereskedelmi szankciók elkerülését lehetőség szerint érdemes szorgalmazni vagy támogatni. Ezen túlmenően a soros magyar elnökség alkalmat teremthet egy olyan fórum kialakítására, amely a párbeszédet segítheti az EU és a Globális Dél országai között, és amely esetleg csökkentheti az egyre növekvő feszültségeket. Hasonlóan a 2011-es magyar uniós elnökség esetéhez, a 2024-ben sorra kerülő G20-as találkozó is a magyar uniós elnökség idejére esik. A találkozót Brazíliában rendezik meg, és prioritásai között szerepel az orosz–ukrán kérdés, valamint a nemzetközi intézetek reformjait érintő kérdések. Talán még nem késő a nemzetközi szervezetek reformjára vágyó országok és az EU között támadó feszültségeket enyhíteni és egy kereskedelmi háború kialakulását fékezni vagy megakadályozni.

Összegzés

Az Európai Unió szankciós politikájának intézményi fejlődése rendkívül hosszú utat tett meg. A kezdeti érdektelenséget és passzivitást felváltotta egy rendkívül aktív szerepvállalás, amely során az EU nemzetközi nagyhatalmi szerepét kívánja megerősíteni. Mindez egy támogatandó cél, ám az empirikus tapasztalatok azt mutatják, hogy a korlátozásokat elsősorban autoriter rezsimok ellen vetik ki, és általában nem sikeresek és nem eredményesek.

A 2011-es magyar uniós elnökség ideje alatt kivetett szankciók eredményessége is igencsak kérdéses. Az arab tavasz kapcsán bevezetett intézkedések nagyon nagy mértékben függtek a tagállamok és a célországok történelmi kapcsolataitól, de fontos szerepet játszottak a gazdasági és biztonsági kérdések is. Ennek megfelelően, az uniós döntéshozatal számos eltérő szemléletmódot és érdeket kellett hogy összeegyeztessen. Amennyiben a 2024-es soros magyar elnökség alatt hasonló intézkedésekre kerül sor, valószínűsíthető, hogy hasonló szempontok mentén rendeződnének a tagállamok álláspontjai. Az egyhangúságra való törekvés mindezt megnehezíti, ám ugyanakkor biztosítja, hogy egyetlen tagállam kulcsfontosságú érdeke sem sérül a közös külpolitikai döntések során.

Az arab tavasz eseménysorozat rávilágított, hogy az EU ugyan képes egységesen fellépni a nemzetközi térben, ám az intézkedései nem járultak hozzá sem krízishelyzetek

⁶¹ MÁTHÉ 2023b.

⁶² FELBERMAYR et al. 2021.

eredményes menedzseléséhez, sem az újabb felkelések megelőzéséhez. Mindezek fényében kérdéses, hogy a sokat hangoztatott demokratikus értékek és az emberi jogok védelme elsősorban retorikai eszközök, amelyek segítségével az EU normatív erejét terjeszteni akarja, vagy valóban olyan értékek, amelyek mentén az uniós cselekszik. Ennek megítélése elsősorban a nemzetközi partnerek szempontjából lényeges – nevezetesen az, hogy mennyire tartják megbízható és valódi stabilitásra törekvő partnernek az Európai Uniót.

Az orosz–ukrán háború miatt bevezetett szankciók kapcsán úgy tűnik, hogy a nemzetközi közösség viszonylag széles köre erősnek tekintette az Oroszország ellen bevezetett korlátozó intézkedéseket. Mindez több ország esetében is egy paradox reakciót váltott ki, amelynek következtében egyre szorosabb kapcsolatok épülnek olyan országok között, amelyek nem feltétlenül fogadják el az Európai Unió, valamint partnereinek normáit és értékeit.

A globális piacok kihívásain túlmenően az EU és szoros szövetségeseinek intézkedései hozzájárultak a Globális Dél elégedetlenségének növekedéséhez, és a korlátozó intézkedések leginkább az ellentétek elmélyítését eredményezik. Amennyiben ezek tovább fokozódnak, és egyre több protekcionista intézkedést eredményeznek, az EU gazdasága rendkívül nagy károkat szenvedne el. A fejlesztési terveiben szereplő kulcsfontosságú nyersanyagok jutányos áron való beszerzése, valamint legfontosabb kereskedelmi partneri kapcsolatai nélkül az EU versenyképessége súlyos károkat szenvedhet, ami viszont gazdasági erejét csökkenti.

A 2024-es magyar elnökség alkalmas lehet egy olyan párbeszéd elmélyítésére, amely az Európai Unió és a Globális Dél országai közötti kölcsönös tiszteleten alapul, és az együttműködés új alapjait teheti le. Jelenleg úgy tűnik, a nemzetközi partnerekben van nyitottság ez irányban.

Felhasznált irodalom

- ASSEBURG, Muriel (2013): The Arab Spring and the European Response. *The International Spectator*, 48(2), 47–62. Online: <https://doi.org/10.1080/03932729.2013.787824>
- BAYNHAM, Simon (1980): Equatorial Guinea: the Terror and the Coup. *The World Today*, 36(2), 65–71.
- DEÁK, András Gyula (2022): Gazdasági nyomásgyakorlás a nemzetközi politikában. Néhány gyakorlatias szempont a gazdasági szankciók értékeléséhez. *Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle*, 15(1), 86–115. Online: <https://doi.org/10.32576/nb.2022.1.5>
- DELEVIC, Milica (1998): Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool: The Case of Yugoslavia. *The International Journal of Peace Studies*, 3(1), 1–94.
- DEL SARTO, Raffaella A. (2016): Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the ‘Arab Spring’. *JCMS: Journal Of Common Market Studies*, 54(2), 215–232. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12282>
- FEGLEY, Randall (1981): The UN Human Rights Commission: The Equatorial Guinea Case. *Human Rights Quarterly*, 3(1), 34–37. Online: <https://doi.org/10.2307/762065>
- FELBERMAYR, Gabriel et al. (2021): *Decoupling Europe*. Kiel Policy Brief No. 153. Kiel Institute for the World Economy. Online: <http://hdl.handle.net/10419/242494>

- FERNÁNDEZ-MOLINA, Irene (2017): EU and EU Member States' Responses to the Arab Spring. In SZMOLKA, Inmaculada (szerk.): *Political Change in the Middle East and North Africa*. Edinburgh: The University of Edinburgh, 301–325.
- FRIMAN, Richard H. szerk. (2015): *The Politics of Leverage in International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- GALTUNG, Johan (1967): On the Effects of International Economic Sanctions, with Examples from the Case of Rhodesia. *World Politics*, 19(3), 378–416. Online: <https://doi.org/10.2307/2009785>
- GAZDAG Ferenc (2011): Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 4(10), 72–85. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-merlegen_a_2011_es_magyar_eu_elnokseg.pdf
- GAZDIK Gyula (2010): Az Irán elleni szankciópolitika múltjáról és jelenéről. *ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések*, 8(8), 1–16.
- HUFBAUER, Gary Clyde – SCHOTT, Jeffrey J. – ELLIOTT, Kimberly Ann (1990): *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. I. kötet. Washington: Peterson Institute.
- HVG/MTI (2011): Bekérték az iráni magyar nagykövetet. *HVG*, 2011. június 29. Online: https://hvg.hu/vilag/20110629_bekerettek_irani_magyar_nagykovetet
- KAEMPFER, William H. – LOWENBERG, Anton D (1999): Unilateral versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective. *International Studies Quarterly*, 43(1), 37–58. Online: <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00110>
- KIRILAKHA, Aleksandra et al. (2021): The Global Sanctions Data Base: An Update that Includes the Years of the Trump Presidency. *School of Economics Working Paper Series*, (10). Online: https://ideas.repec.org/p/ris/drxlwp/2021_010.html
- MACK, Andrew – KHAN, Asif (2004): UN Sanctions: A Glass Half Full? In PRICE, Richard M. – ZACHER, Mark W. (szerk.): *The United Nations and Global Security*. New York: Palgrave Macmillan US, 109–121.
- MANZELLA, Gian Paolo – MENDEZ, Carlos (2009): *The Turning Points of EU Cohesion Policy*. Glasgow: University of Strathclyde. Online: www.ecostat.unical.it/Dorio/Corsi/Corsi%202013/Politiche%20Sviluppo%20Locale/Materiale%20poleco/8_manzella_final-formatted.pdf
- MARINOV, Nikolay (2005): Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders? *American Journal of Political Science*, 49(3), 564–576. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00142.x>
- MÁTHÉ Réka Zsuzsánna (2023a): Szankciós politikák: mikor működnek, és mikor nem? A Szovjetunió és Oroszország ellen bevezetett szankciók. In NAVRACSICS Tibor – SCHMIDT Laura – TÁRNOK Balázs: *Úton a magyar uniós elnökség felé. A 2024. évi magyar soros uniós elnökségre váró lehetőségek és kihívások az uniós szakpolitikák terén*. Budapest: Ludovika Egyetemi, 63–84.
- MÁTHÉ Réka Zsuzsánna (2023b): Fogat fogért? *Ludovika.hu*, 2023. július 17. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/07/17/fogat-fogert/
- NOSSAL, Kim Richard (1999): International Sanctions as Instruments of Global Governance. *Global Society*, 13(2), 125–137. Online: <https://doi.org/10.1080/13600829908443183>
- PORTELA, Clara (2012): *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why do They Work?* London – New York: Routledge.
- RICE, Susan E. (2004): *We Need a Real Iran Policy*. The Brookings Institution, 2004. december 30. Online: www.brookings.edu/articles/we-need-a-real-iran-policy/
- RUSSELL, Martin (2021): *Global Human Rights Sanctions – Mapping Magnitsky Laws: The US, Canadian, UK and EU Approach*. European Parliamentary Research Service. 2021. november 16. Online: [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)698791](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698791)

Szankciók kezdetben és napjainkban: a korlátozó intézkedések a soros uniós elnökség szempontjából

- The White House Archives (2018): *President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal*. 2018. május 8. Online: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>
- Tunisian Revolution. *Al Jazeera*, 2015. december 17. Online: www.aljazeera.com/gallery/2015/12/17/tunisian-revolution-11
- University of Central Arkansas [é. n.]: *Equatorial Guinea (1968-present)*. Online: <https://uca.edu/politicalscience/home/research-projects/dadm-project/sub-saharan-africa-region/equatorial-guinea-1968-present/>
- WESSEL, Ramses A. – SZÉP, Viktor (2022): *The Implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the Use of Qualified Majority Voting*. European Parliament. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU\(2022\)739139_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU(2022)739139_EN.pdf)
- World Peace Foundation (2015): *Equatorial Guinea. Mass Atrocity Endings*, 2015. augusztus 7. Online: <https://sites.tufts.edu/atrocityendings/2015/08/07/equatorial-guinea/>

Egyéb források

- A Tanács (EU) 101/2011/EU rendelete (2011. február 4.) a tunéziai helyzetre tekintettel egyes személyekkel, szervezetekkel és szervekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről. HL 31/1, 2011. február 4., 1–12.
- A Tanács (EU) 204/2011/EU rendelete (2011. március 2.) a líbiai helyzetre tekintettel korlátozó intézkedések meghozataláról. HL L 58., 2011. március 3., 1–13.
- A Tanács (EU) 270/2011/EU rendelete (2011. március 21.) az egyiptomi helyzet tekintetében egyes személyekkel, szervezetekkel és szervekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről. HL L 76., 2011. március 22., 4–12.
- A Tanács (EU) 359/2011/EU rendelete (2011. április 12.) az iráni helyzetre tekintettel egyes személyekkel, szervezetekkel és szervekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről. HL L 100., 2011. április 14., 1–11.
- A Tanács (EU) 503/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. május 23.) az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 961/2010/EU rendelet végrehajtásáról. HL L 136., 2011. május 24., 26–44.
- A Tanács (EU) 588/2011/EU rendelete (2011. június 20.) a Lukasenko elnökkel és egyes fehérorosz tisztviselőkkel szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 765/2006/EK rendelet módosításáról. HL L 161., 2011. június 21., 1–6.
- A Tanács (EU) 961/2010/EU rendelete (2010. október 25.) az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről és a 423/2007/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 281., 2010. október 27., 1–77.
- A Tanács (EU) 2011/72/KKBP határozata (2011. január 31.) a tunéziai helyzet tekintetében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről. HL L 28., 2011. február 2., 62–64.
- A Tanács (EU) 2011/79/KKBP végrehajtási határozata (2011. február 4.) a tunéziai helyzet tekintetében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott korlátozó intézkedésekről szóló 2011/72/KKBP határozat végrehajtásáról. HL L 31., 2011. február 5., 40–47.
- A Tanács (EU) 2011/101/KKBP határozata (2011. február 15.) a zimbabwei helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről. HL L 42., 2011. február 16., 1–6.

- A Tanács (EU) 2011/173/KKBP határozata (2011. március 21.) a bosznia-hercegovinai helyzetre vonatkozó korlátozó intézkedésekről. HL L 76., 2011. március 21., 68–71.
- A Tanács (EU) 2011/273/KKBP határozata (2011. május 9.) a Szíriával szembeni korlátozó intézkedésekről. HL L 121., 2011. május 9., 1–11.
- A Tanács (EU) 2011/367/KKBP végrehajtási határozata (2011. június 23.) a Szíriával szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 2011/273/KKBP határozat végrehajtásáról. HL L 164., 2011. június 24., 14–16.
- A Tanács (EU) 2011/376/KKBP végrehajtási határozata (2011. június 27.) az Elefántcsontparttal szembeni korlátozó intézkedések megújításáról szóló 2010/656/KKBP határozat végrehajtásáról. HL L 168., 2011. június 28., 11–11.
- A Tanács (EU) 2020/1998 rendelete (2020. december 7.) a súlyos emberi jogi jogsértések és visszaélések elleni korlátozó intézkedésekről. HL L 410I., 2020. december 7., 1–12.
- A Tanács (EU) 2023/1529 rendelete (2023. július 20.) az Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborújához Irán által nyújtott katonai támogatásra tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről. HL L 186., 2023. július 25., 1–15.
- A Tanács (KKBP) 2015/740 határozata (2015. május 7.) a dél-szudáni helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről és a 2014/449/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 117., 2015. május 8., 1–52.
- ENSZ BT S/RES/757 (1992) határozat
- ENSZ BT S/RES/1160 (1998) határozat
- ENSZ BT S/RES/1696 (2006) határozat
- ENSZ BT S/RES/1737 (2006) határozat
- ENSZ BT S/RES/1747 (2007) határozat
- ENSZ BT S/RES/1803 (2008) határozat
- ENSZ BT S/RES/1835 (2008) határozat
- ENSZ BT S/RES/1929 (2010) határozat
- ENSZ BT S/RES/1970 (2011) határozat
- ENSZ BT S/RES/1973 (2011) határozat
- ENSZ BT S/RES/1975 (2011) határozat
- ENSZ BT S/RES/2231 (2015) határozat
- European Commission (2020): *EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024*. JOIN(2020) 5 végleges. 2020. március 25. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52020JC0005>
- European External Action Service (2021): *Nuclear Agreement – JCPOA*. Online: www.eeas.europa.eu/eeas/nuclear-agreement-%E2%80%93-jcpoa_en#8384
- European Parliament (2011): *Priorities and Programme of the Hungarian Presidency*. 2011. július 1. Online: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201101/20110125hupresidencypriorities_en.pdf
- Spanish Presidency of the Council of the European Union (2023): *Priorities*. Programme. Online: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/EN/PROGRAMME/PRIORITIES/>