

JOGI MELLÉKLET

Az Európai Unió által Oroszországgal szemben bevezetett gazdasági szankciók hatékonysága

SZÉP VIKTOR

*Az Európai Unió (EU) által kivetett gazdasági szankciók hatékonyságát számos politikus és szakértő megkérdőjelezte a jelenlegi ukrajnai válság kapcsán. Ezt a pesszimizmust részben az a tény magyarázhatja, hogy a témában megjelent legtöbb elemzés túlhangsúlyozza a korlátozó intézkedések gazdasági hatásait Európára nézve. Valóban megdöbbentő lehet az Oroszországra kivetett gazdasági szankció árát látni. Ugyanakkor ez a tanulmány amellett érvel, hogy a szankciók politikai hatékonyságát nem lehet (kizárólag) eme intézkedések gazdasági hatásaira korlátozni. A tanulmány azt állítja, hogy ha egy politikai aktor (ez esetben az EU) eléri a szakirodalomban előre lefektetett külpolitikai célok egyikét, akkor az adott eset hatékonynak tekinthető. Következésképp igaz, hogy a szankciók segítségével nem sikerült Oroszország magatartását döntően befolyásolni, mint ahogy arra sokan számítottak volna. Ugyanakkor a szankciók segítségével az EU elrettentette Oroszországot további „rossz viselkedéstől” Ukrajnában, valamint elismertette magát nemzetközileg is, hiszen képes volt megmutatni, hogy a tagállamok egységesen kiállnak alapvető értékeik mellett.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F510 – International Conflicts; Negotiations; Sanctions; N4 – Government, War, Law, International Relations, and Regulation.

1. Bevezetés

Kelet-Európa politikai stabilitása ismét az Európai Unió (EU) figyelmének középpontjába került. Bár Ukrajna jövőjét az EU és Oroszország is különféle módszerekkel próbálták befolyásolni a hosszú évek során, utóbbi beavatkozása sokkolta az európai politikai elitet és közvéleményt, amely már rég elszokott a „*hard power*” alkalmazásától az európai kontinensen. A Krím-félsziget bekebelezése, valamint Kelet-Ukrajna destabilizálása miatt az EU válaszlépésként úgy határozott: a közösség rendelkezésére álló legkeményebb „*soft power*” eszközét alkalmaz Oroszország ellen, nevezetesen diplomáciai és gazdasági szankciókat vet ki a világ egyik meghatározó hatalmával szemben.

Szép Viktor, kutatási asszisztens (MTA TK Lendület-HPOPs Kutatócsoport). E-mail cím: Szep.Viktor@tk.mta.hu

* A tanulmány az MTA TK Lendület-HPOPs Kutatócsoport „Magyarország közpolitikai lehetőségei az Európai Unióban – A jogi keretek elemzése” c. kutatása keretében készült.

A kelet-ukrajnai válság kapcsán fellángolt a vita a szankciók hatékonyságáról. Mind a tudományos, mind a közéleti diskurzust alapvetően a gazdasági jellegű megfontolások dominálják. Másképp szólva, túlnyomórészt olyan elemzésekkel és véleményekkel lehet találkozni, amelyek a szankciók gazdasági hatásait tárják fel Európára és Oroszországra nézve. Mindazonáltal ez az elemzés abból indul ki, hogy a gazdasági szankcióknak külpolitikai céljaik vannak. Azért alkalmazzák ezt a típusú külpolitikai eszközt más államokkal szemben, hogy elérjenek bizonyos célokat. Ebben az értelemben ez a tanulmány definíciószerűen elfogadja, hogy a szankcióknak – akár csak bármilyen más külpolitikai eszköznek – ára van.

Ezért ez a tanulmány nem azt vizsgálja, hogy a szankcióknak milyen gazdasági hatásai vannak Oroszországra (vagy Európára) nézve, hanem arra keresi a választ, hogy elérik-e politikai céljaikat. Ez a két szempont egymással összefügghet, azonban ezt a jelenlegi dolgozat nem tárja fel. Ezekből kifolyólag a jelenlegi tanulmánynak az a fő célja, hogy a szakirodalomban kidolgozott hatékonysági szempontokat bemutassa (*eléri-e a szankció az adott politikai célt vagy sem*), és ennek alapján következtetéseket vonjon le a jelenlegi esetre nézve. Az elemzés mellett érvel, hogy az Oroszországra kivetett szankciók két szempontból is – részben vagy egészben – hatékonyak tekinthetők, hiszen rendelkeznek valamennyi elrettentő erővel, valamint az EU képes volt nemzetközileg is felmutatni, hogy kiáll alapvető értékeinek védelme érdekében.

2. A gazdasági szankciók politikai hatékonyságáról szóló elméletek

A szankciók hatékonyságáról szóló szakirodalmat túlnyomórészt a „célorientált gondolkodás” határozta meg. Ez azt jelenti, hogy a szerzők többsége szerint a szankciók egy vagy több külpolitikai céllal rendelkeznek. Úgy érvelnek, hogy ha egy adott szankció eléri bármelyik előre meghatározott, szakirodalomban lefektetett külpolitikai célt, akkor a szankciót hatékonyak lehet tekinteni. A legújabb tanulmányokban inkább hangsúlyeltolás, semmint forradalmi változás történt. Utóbbiak nem feltétlen vetik el a lehetséges külpolitikai célok meglétét, de a tágabb politikai, gazdasági és társadalmi kontextust is bevonják a szankciók értékelésének folyamatába. Ez a tanulmány – ahogy az a bevezetésben is említésre került – kizárólag a célok teljesülését veszi alapul a szankciók hatékonyságának megállapításában. Ennek ellenére a szakirodalmat, amennyire a tanulmány terjedelmi korlátai megengedik, teljes spektrumában bemutatom a legfőbb csomóponti viták mentén.

A gazdasági szankciók politikai hatékonyságának irodalmát a 20. század második feléhez köthetjük. Bár a szankciók általános természetéről már korábban is írtak tanulmányokat,

1967-ben *Johan Galtung* volt az első, aki a szankciók politikai hatékonyságát tanulmányozta.¹ *Peter Wallensteen*² és *Margaret Doxey*³ tanulmányai szintén a legkorábbi kutatásokhoz sorolhatók. Mind a három szerző egyetért abban, hogy a szankcióknak kizárólag egy célja van, nevezetesen megváltoztatni a célország „rossz” magatartását. Ráadásul mindhárom szerző egyetért abban, hogy a szankciók elenyésző politikai hatékonysággal rendelkeznek. Bár eltérő nagyságú mintán tesztelik a szankciók hatékonyságát, pesszimista végkövetkeztetésük abból ered, hogy megfigyeléseik alapján a szankciók képtelenek a célország politikáit megváltoztatni.

A fenti elképzeléseket *James Barber* és *James Lindsay* egészítette ki. Mindketten amellett érvelnek, hogy a szankcióknak nemcsak egy, hanem több céljuk is lehetséges. *Barber* három célt határoz meg: (1) a célország politikáinak megváltoztatása, (2) a szankciót kivető ország népszerűségének növelése, illetve (3) bizonyos viselkedési minták fenntartása a nemzetközi rendszerben.⁴ *Lindsay* egyetért *Barberrel*, miszerint a szankciókat több céllal vetik ki, azonban szerinte öt ilyen lehet meghatározni: (1) a célország politikáinak megváltoztatása, (2) a célország kormánytagjainak eltávolítása, (3) elrettentés, (4) nemzetközi szimbolizmus, és (5) hazai szimbolizmus.⁵ A két szerző „felpuhította” a szankciók irodalmát azzal, hogy hatékonynak tekintenek olyan eseteket is, amelyek nem változtatják meg a célország politikáit. Mindazonáltal elméletükkel jelentősek hozzájárultak ahhoz, hogy árnyaltabb értékelések jelenjenek meg a szankciók hatékonyságáról.

Hufbauer, Schott, Elliott és Oegg [2007] kutatása az egyetlen nagymintára épülő kvantitatív vizsgálat. Eredményeik szembemennek az alapvető pesszimizmussal, és kijelentik: az általuk vizsgált 174 eset közül egyharmad hatékonynak tekinthető. A *Hufbauer–Schott–Elliott–Oegg* könyve is hasonló célokban gondolkodik,⁶ mint a korábbi kutatások, azonban ők két index összeszorzásával⁷ állapítják meg a hatékonyságot.⁸ *David Pape* szerint azonban koránt sincs

¹ Lásd: *Galtung* [1967].

² Lásd: *Wallensteen* [1968].

³ Lásd: *Doxey* [1972].

⁴ Lásd: *Barber* [1979].

⁵ Lásd: *Lindsay* [1986].

⁶ (1) a célország politikáinak módosítása, (2) a célország kormányának leváltása, (3) katonai beavatkozások mérséklése, (4) katonai képességek meggyengítése, és (5) a célország politikáinak teljes megváltoztatása.

⁷ Mindkét index 1-től 4-ig terjedő értéket vehet fel. Ha a két index összeszorzásával legalább 9-es értéket kapnak, akkor az érintett szankciók hatékonynak tekintik. Az első index a szakpolitikai eredményt mutatja,

ok olyan optimizmusra, mint amelyet *Hufbauer–Schott–Elliott–Oegg* könyve bemutat. A nagymintás kutatás alapján *Robert Pape* két problémára hívja fel a figyelmet. Egyfelől rosszul határozzák meg a gazdasági szankció fogalmát, így olyan esetek is bekerültek *Hufbauer–Schott–Elliott–Oegg* kutatásába, amelyek valójában nem is tekinthetők annak. Másfelől szerinte kétséges azokat az eseteket sikeresnek tekinteni, ahol valójában a katonai beavatkozás hozott döntő változást. Újrafordulva *Hufbauer–Schott–Elliott–Oegg* kutatásának eredményesnek vélt 40 esetét, *Pape* arra jut, hogy valójában abból legfeljebb nyolc tekinthető hatékonynak.⁹

Az első nagymintás kutatást további viták követték. *Hufbauer–Schott–Elliott–Oegg* könyvének egyik szerzője, *Elliott* szerint *Pape* olyan szűken határozza meg a gazdasági szankció hatékonyságának fogalmát, hogy ez alapján nagyon kevés esetet lehetne hatékonynak tekinteni. A fő különbség azonban abban mutatkozik meg a két kutató között, hogy előbbi szerint a szankciók hatékonyságának értékelésekor nem lehet a kiegészítő külpolitikai eszközöktől eltekinteni (pl. katonai beavatkozás).¹⁰ *Pape* szerint azonban *Hufbauer–Schott–Elliott–Oegg* könyvének eredeti kutatási kérdése valójában arra vonatkozik – amelyre egyébként ő maga is keresi a választ –, hogy vajon önálló külpolitikai eszközként sikeres lehet-e a gazdasági szankció kivetése. Ráadásul *Pape* szerint nem lehet olyan eszközöket bevonni a kutatásba, amelyeknek alapvetően gazdasági, és nem politikai céljaik vannak. A fentiekre való tekintettel ismét arra a következtetésre jut, hogy valójában a szankciók egymagukban aligha érnek el külpolitikai célokat.¹¹

Más nézetek szerint nemcsak a célokat kell figyelembe venni a szankciók értékelésekor, hanem a tágabb politikai, gazdasági és társadalmi kontextust is. *David Baldwin* alapvető hivatkozási ponttá vált *Economic Statecraft* című könyvével, amelyben kijelenti: ezt a típusú külpolitikai eszközt éppúgy kell értékelni, ahogy az összes többi diplomáciai és gazdasági eszközt. Másképp szólva a hatékonyság értékelésekor számításba kell venni az alternatív lehetőségek költségeit, kockázatait és következményeit is.¹² Másik tanulmányában is hasonlóan amellett érvel, hogy a hatékonyság (*sikerült-e elérni egy adott külpolitikai célt*)

amely lehet kudarc (1), de akár teljes siker is (4). A másik index a szankció sikerhez mért hozzájárulását értékeli, amely lehet negatív (1), de akár alapvető fontosságú is (4).

⁸ Lásd: *Hufbauer et al.* [2007].

⁹ Lásd: *Pape* [1997].

¹⁰ Lásd: *Elliott* [1998].

¹¹ Lásd: *Pape* [1998].

¹² Lásd: *Baldwin* [1985].

csak egy tényező a sok közül. Így azt is figyelembe kell venni az értékeléskor, hogy milyen költségekkel jár a szankció kivetése, valamint mekkora kockázattal jár a gazdasági szankció kivetése.¹³

Daniel Drezner három kritikát meg fogalmaz meg a korábbi kutatásokkal szemben: (1) leegyszerűsítő, csak igennel vagy nemmel megválaszolható kutatási kérdést el kell vetni, (2) nincs elég empirikus bizonyíték a hatékonyságot tekintve, valamint (3) a módszertani szempontokat nem adnak kellő teret a megfelelő értékeléshez. *Drezner* saját elmélete szerint mind a szankciót kivető állam, mind pedig a célország kiszámolják a költségeket és figyelembe veszik az egymással kialakuló lehetséges konfliktusokat. A szerző szerint az a paradox a szankciók használatában, hogy erre a típusú gazdasági nyomásgyakorlásra sokkal jobban reagálnak a szövetségesek, mint az ellenségek. Másképp szólva arra az ellentmondásra jut, hogy bár ellenséges államokkal szemben sokkal gyakoribb a szankciók kivetése, valójában szövetségeseinkkel szemben hatékonyabbak működnek.¹⁴

David Cortright és *George Lopez* kutatásában 12 állam elleni ENSZ szankció áll a középpontban. Szerintük is az a legnagyobb probléma, hogy a hatékonyság értékelésekor nem lehet kizárólag a deklarált politikai célokat figyelembe venni. Nézetük szerint a gazdasági, társadalmi, politikai és humanitárius következményeket is figyelembe kell venni. A két szerző szerint nem az a fontos, hogy a célország minden tekintetben megfeleljen a követeléseknek, hanem hogy legalább valamennyit teljesítsen azok közül. Ez alapján kijelentik: tizenkettő esetből négy eset hatékonynak tekinthető.¹⁵ Egy másik kutatásukban – ahol kifejezetten az ENSZ „célzott szankcióit” vizsgálják – is hasonló eredményre jutnak: a 14 vizsgált eset közül öt epizódot tekintetnek hatékonynak.¹⁶

3. Az EU által kivetett szankciók értékelése Oroszország ellen

3.1 Oroszország magatartásának és politikáinak megváltoztatása

Nyilvánvaló, hogy a Krím-félsziget bekebelezése és Kelet-Ukrajna destabilizálása kapcsán érdemi változásról aligha beszélhetünk. Moszkva politikáit nem sikerült megváltoztatni az EU szankciók segítségével, így ebben az értelemben az elemzés véget is érhetne: a szankciók sikertelenek voltak a keleti óriás külpolitikájának megváltoztatásában. Azonban érdemes

¹³ Lásd: Baldwin [1999].

¹⁴ Lásd: Drezner [1999].

¹⁵ Lásd: Cortright–Lopez [2000].

¹⁶ Lásd: Cortright–Lopez [2002].

néhány olyan szempontot megvilágítani, ami világosabbá teszi Oroszország megváltoztathatatlan külpolitikájának mögöttes indítékait.

Az EU bővítéspolitikájával és az Európai Szomszédságpolitikával (ESzP) folyamatosan terjeszkedik Közép- és Kelet-Európa felé. Bár utóbbi deklarálta nem kínál fel csatlakozási perspektívát az érintett partnerországok részére, abban mindketten megegyeznek, hogy fő céljuk a szomszédos államok európaizációja. Ennek részleteit ez a tanulmány nem tárgyalja, csupán jelzi: az EU-hoz való közeledés számos reformmal jár megannyi területen, így a jogi harmonizációtól kezdve a gazdaság számos szektorát érintik a változások. A Szovjetunió felbomlása után Közép- és Kelet-Európa nagy része, valamint Ciprus és Málta a nyugati integrációs utat választotta, azonban Ukrajnában más a helyzet. *Drezner* szerint bármely nemzetközi kapcsolatok szakos hallgató, aki elkezd geopolitikát is tanulni, az egyik legfontosabb alapelv, amire hamar rájön: Oroszország Ukrajna nélkül egy ország; azonban Oroszország Ukrajnával egy birodalom.¹⁷

Habár az ESzP kezdeti éveiben Moszkva nem tulajdonított nagy jelentőséget az EU új „bővítési kísérleteinek” – amellyel végtére is saját sztenderdjeit, normáit és értékeit exportálja Ukrajnába –, az utóbbi években látványosabban ellenkezik Oroszországgal.¹⁸ Az ESzP egy nyíltan oroszellenes kezdeményezéssé vált a keleti óriás szemében. *Dmitrij Medvegyev* kijelentette, hogy országának kiváltságos érdekei vannak a kelet-európai térségben. *Vlagyimir Putyin* szerint az EU új külpolitikai programja a NATO keleti bővítésének alternatívája. *Szergej Lavrov* szerint is kárt okoz az EU újabb terjeszkedése a posztszovjet térségben. Bár a kelet-közép-európai térség túlnyomó része tagja az EU-nak és a NATO-nak is, Oroszország nem kívánja ugyanezt a folyamatot végignézni Ukrajnában is.¹⁹ Moszkva abban az illúzióban élt sokáig, hogy Fehéroroszország és Ukrajna mind gazdaságilag, mind kulturálisan tőle függ, azonban az elmúlt évek eseményei, kiváltképp pedig a Társulási Megállapodás aláírásának kilátásba helyezése, alapvetően új helyzetet teremtett Ukrajnában.²⁰

¹⁷ Lásd: *Drezner* [2013].

¹⁸ Lásd: *Zagorski* [2009].

¹⁹ Lásd: *Wiśniewski* [2013].

²⁰ Az Társulási Megállapodás aláírásával egy ország mind politikailag, mind gazdaságilag közelebb kerül az EU értékeihez és normáihoz. Ennek eredményeképp Ukrajna egyre inkább egy zéróösszegű játszmahoz kezdett hasonlítani, ahol vagy az egyik, vagy a másik fél képes befolyását kiterjeszteni. Ha Ukrajna szabadkereskedelmi megállapodást ír alá az EU-val, akkor ugyan köthet szabadkereskedelmi megállapodást más államokkal is, így például Oroszországgal, azonban lehetetlenné teszi, hogy vámunióba lépjen utóbbival. Az orosz vámunióba való

Másképp megközelítve: az Ukrajnában való befolyás egy nagyhatalmi kötélhúzás része. A Krím-félsziget bekebelezése és Kelet-Ukrajna destabilizálása egy legyengült ukrajnai központi hatalmat eredményez. Ennek közvetlen következménye könnyen belátható: Ukrajna sokkal lassabban képes az EU által megkívánt reformokat végrehajtani. Bár az ESzP deklarálta nem kínál csatlakozási perspektívát a résztvevő partnerországok részére, azonban a jelenlegi válság lelassítja az európai normák és értékek átvételét, így pedig az EU-hoz való közeledés sebességét. Minthogy Oroszország számára kiemelten fontos Ukrajna geopolitikai pozíciója, ezért befolyását a hatalom számos formájával, így a „*hard power*” eszközeivel is érezteti a kelet-európai térségben. A nyugati vezetők többször deklarálták, hogy a jelenlegi válság kezelésében kizárólag diplomáciai megoldást, valamint a szankciók kivetését tartják elképzelhető útnak Oroszország megbüntetésében, azonban ez nyilvánvalóan nem vezet utóbbi magatartásának érdemi megváltoztatásához.

3.2 Oroszország elrettentése további „rossz viselkedéstől”

Az elrettentés talán az egyik legnehezebb mérhető és megítélhető szempont az összes közül. *Popescu* amellett érvel tanulmányában, hogy azért nehéz tesztelni az elrettentést, mivel az a jövőre vonatkozik. Szerinte – ahogy egyébként az a szakirodalomban is megjelent – a szankciókat sosem önmagukban vetik ki, hanem más eszközökkel együtt, és ezért így kell azokat értékelni is.²¹ Ebből két dolog következik. Egyfelől a Krím-félsziget bekebelezése és Kelet-Ukrajna destabilizálása már megtörtént, azonban a szankciók hatására Moszkvát sikerült ezen a ponton megállítani. Másképp mondva, a szankciók elősegítették azt, hogy a válság ne mélyüljön még tovább.

Ha *Popescu*-nak igaza van, akkor a Nagyon Magas Készenlétű Összhaderőnemi Erő (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*) létrehozása hozzájárul a szankciók elrettentő erejéhez, hiszen azok kivetését kombinálják katonai erőkkel is. A NATO a wales-i csúcson 2014-ben hozta létre ezt az egységet azzal a céllal, hogy a szervezet képes legyen a jelenlegi válságban gyors katonai válaszokra akár kollektív védelmi, akár válságkezelési célok érdekében cselekedni. A NATO a válság megjelenése óta egyébként folyamatosan megerősíti katonai kapacitását a kelet-európai térségben. Például 2015 februárjában azért találkoztak a

belépés azt jelentené, hogy be kell vezetni másokkal szemben kereskedelmi korlátokat, így esetünkben az EU-val szemben.

²¹ *Lásd: Popescu [2015].*

NATO vezetői, hogy megduplázzák a gyorsreagálású erők számait megakadályozva ezzel a további orosz agressziót a térségben.²²

A fentiek tehát visszavezetnek a szakirodalomban is felvetett kérdésekhez. Ha elfogadjuk, hogy a szankciókat nem önmagukban, hanem egyéb külpolitikai eszközökkel együtt kell értékelni, és összhatásukat figyelembe venni, akkor kijelenthetjük: a szankciók kivetése hozzájárulhatott ahhoz, hogy a jelenlegi válság ne eszkalálódjon még tovább. Ha viszont szűken értelmezzük a hatékonyságot, akkor a szankcióknak önmagukban nehezebb elrettentő erőt tulajdonítani. Utóbbit egyébként módszertanilag is nehezebb mérni, hiszen feltehetően kontrollváltozókat is be kéne vonni egy kutatásba, hogy valóban megtudjuk a szankciók önálló elrettentő erejét. Azaz a jelenlegi helyzetet figyelembe véve arra keresnénk a választ, hogy mi történt volna, ha az EU nem vet ki szankciókat (vagy esetleg nem csinál semmit). Ebben az esetben kizárólag a kelet-európai katonai jelenlét megerősítésének elrettentő erejét kéne lemérni.

3.3 Népszerűség növelése

Az EU-s szankciók kapcsán a népszerűség növelésének szándékáról több okból sem lehet beszélni. Egyfelől a szakirodalomban bemutatott szempont alapvetően egy állam által kivett szankció és az ahhoz kötődő közvélemény alakulásáról beszél. Azt feltételezi néhány szerző, hogy bizonyos esetben azért vetnek ki szankciókat, mert a közvélemény pozitívan fogadná azokat. Azonban az EU nem kezelhető egy államként, így ebből ez aligha értelmezhető ebből a szempontból. Másfelől – ez előbbivel szorosan összefüggő tényező, hogy – az EU egy 28 tagállamból álló nemzetközi szervezet. Még ha létezne is egy átfogó, mind a 28 tagállamra kiterjedő közvélemény-kutatás, akkor is nehéz elképzelni, hogy ezeket figyelembe véve alkalmaznak szankciókat vagy vetik el elképzeléseiket.

Mindazonáltal ha megnézzük a témával összefüggő közvélemény-kutatásokat, akkor részleges támogatást tapasztalhatunk a szankciók kapcsán. A *YouGov* felmérést készített az EU-s szankciók támogatottságáról, azonban ezzel több probléma van. Egyfelől míg az EU-ban 28 tagállam van jelenleg, addig ők csak hat tagállamból rendelkeznek adatokkal. Másodszor csak a „régibb” tagországokból vannak adatok (Dánia, Svédország, Nagy-Britannia, Finnország, Franciaország és Németország), míg az „újjonnan” csatlakozott államokból semmilyen adat nem áll rendelkezésre. Harmadszor ezen országok között is eltérő mértékű támogatottságot mértek. Míg Dániában kétharmada támogatja a szankciók alkalmazását, addig Németországban a válaszadók 43 százaléka válaszolt ugyanígy. Ráadásul utóbbi felmérésben

²² *Lásd:* NATO ResponseForce.

az is látható, hogy a németek harmada kifejezetten ellenzi az Oroszország ellen kivetett szankciókat. Nagyjából ugyanezek az arányok (43 – 31) láthatók Franciaországban is. Az északi országokban inkább a szankciók mellett foglalnak állást. Bár a hat országból érkező adat összességében inkább támogató attitűdöt mutat, ezek az információk aligha mondanak valamit az európai közvéleményről általában.²³

Inkább azt a kérdést érdemes feltenni az EU szankciók megítélésének kapcsán, hogy mi történt volna, ha az EU nem tesz semmit egy ilyen súlyú válság esetén. Vajon a közvélemény hogyan viszonyult volna ahhoz, hogy a közösség nem tesz semmit saját értékeinek, és végül is saját érdekeinek, a kontinens stabilitásának megvédése érdekében? A közvélemény szemében az EU cselekvő aktorként jelenhet meg, hiszen saját eszközeinek segítségével képes reagálni a körülötte kialakuló válságra. Mindazonáltal a tanulmány szerzője amellet érvel, hogy az EU-s szankciók sikerességét vagy bukását nem lehet magyarázni a közvélemény alakulásával.

3.4 *Putyin eltávolítása a hatalomból*

Bár sokan szeretnének más vezetőt látni Oroszország élén, a jelenlegi szankciók célja alig lehet *Putyin* eltávolítása. Ebben az értelemben ez a szempont hasonlít Oroszország megváltoztathatatlan külpolitikai magatartásához: a szankcióknak nem sikerült eltávolítani *Putyint* a hatalomból. Ebből adódóan ennek is inkább csak a hátterét mutatja meg eme tanulmány. A jelenlegi elnök 1999 decembere óta – elnökként vagy miniszterelnökként – van hatalomban Oroszország élén. A *Time Magazin* 2007-ben az év emberének választotta *Putyint*, akinek sikerült visszaszereznie országának nagyhatalmi státuszát. A 2000-es évek elején 6–7 százalékos GDP növekedést sikerült elérnie, és bár ma inkább a gazdasági visszaesésekről érkezik hír Oroszországból, a társadalom 85 százaléka támogatja *Putyin* politikáit.²⁴

Támogatottsága természetesen összefügg a jelenlegi válsággal: az oroszok többsége támogatta a Krím-félsziget elcsatolását. Ez természetesen részint magyarázható azzal a ténnyel, hogy a társadalom túlnyomó többsége az orosz állam által birtokolt média híradásait nézve jut információkhoz. A „megfelelő” közvélemény kialakításában kitüntetett szerephez jut az állam által kívánt politikák „megfelelő” értelmezése.²⁵ A széleskörű támogatottság mellett nyilvánvaló, hogy *Putyin* Oroszország legerősebb vezetője: *Medvegyev* elnöki ciklusát sokan csak *Putyin* saját hatalomtechnikai megoldásának tekintik. Ezen kívül a jelenlegi elnököt

²³ Lásd: *YouGov* [2014].

²⁴ Lásd: *Naim* [2015].

²⁵ *Uo.*

körülveszik a szilovikok, akik befolyásos intézmények élén állnak. Ilyen például a Roszneft orosz állami olajcég elnöke, *Igor Secsin*.

A hatalom koncentrációja ellenére léteznek olyan vélemények, amelyek szerint *Putyin* hamarosan meg fog bukni. A *Foreign Affairs* hasábjain *Alexander Motyl* amellet érvel, hogy a Krím-félsziget bekebelezése csupán a gazdasági hanyatlásról való figyelem elterelés egyik módszere. Ráadásul a szerző szerint *Putyinnak* se stratégiája, se eszközei nincsenek ahhoz, hogy Ukrajnát tönkretegyje saját országa veszélyeztetése nélkül. *Motyl* szerint az ukrainai narancsos forradalom bármikor bekövetkezhet Moszkvában is.²⁶ Ez a tanulmány azonban amellet érvel, hogy nehéz elképzelni a *Motyl* által felfestett képet, valamint a narancsos forradalom „előképe” is valószínűtlen Oroszországban.

3.5 Nemzetközi szimbolizmus

A nemzetközi szimbolizmus azt jelenti, hogy egy aktor képes a nemzetközi közösség számára megmutatni, hogy cselekvőképes, képes kinyilvánítani véleményét bizonyos értékek védelme érdekében és elítél bizonyos lépéseket, és ezt a szankciók kivetésével képes elérni. Ebből a szempontból kétségtelenül sikeres volt az EU, hiszen az általa kibocsátott szankciók éles vitát generáltak politikai és szakértői szinten is, illetve a társadalom nagyobb részében is érzékelhető volt egyfajta diskurzus a szankciók hatékonyságáról. A nemzetközi szimbolizmussal ugyanakkor – hasonlóan a népszerűség növelésénél – az a probléma, hogy ebből a szempontból nézve az EU által kivetett szankciók mindig sikeressé válhatnak, hiszen egy globális válság alkalmával természetes, hogy az EU lépéseit a nemzetközi közösség figyelemmel kíséri.

Mindazonáltal ha elfogadjuk, hogy ez a sikeresség feltétele lehet, akkor kijelenthetjük: az EU sikeresen alkalmazta a szankciókat nemzetközi szimbolizmus szempontjából. Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 21. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a nemzetközi szintén milyen értékek mellett kell kiállnia a közösségnek (pl. demokrácia, jogállamiság vagy az ENSZ Alapokmánya és a nemzetközi jog tisztelete), illetve ugyanezen cikk (2) bekezdése pedig deklarálja – többek között –, hogy az EU-nak meg kell őriznie a békét, meg kell előznie a konfliktusokat és meg kell erősítenie a nemzetközi biztonságot. Nyilvánvaló, hogy a jelenlegi válsággal az EU nemzetközileg követendő alapelvei és értékei sérültek. Ezeket az alapelveket és értékeket a szankciói segítségével a széles nemzetközi nyilvánosság előtt megvédi, tehát ebből a szempontból sikeresnek tekinthetők a szankciók.

4. Következtetések

²⁶ Lásd: *Motyl* [2015].

A szakirodalomban megjelenő hatékonysági feltételek (*elért-e az EU bizonyos célokat a szankciók segítségével*) alapján megállapítható, hogy az EU-s szankciók egy szempont alapján részben, más szempont szerint teljes egészében hatékonyak és sikeresek voltak. Egyfelől részben tulajdoníthatunk elrettentő erőt a szankcióknak. Bár feltehetően a nyugati katonai erők kelet-európai jelenlétének megerősítése kombináltan segítette a szankciók sikerességét, de megállapíthatjuk: az ukrajnai válság eszkalálódása megállt egy ponton, tehát a szankcióknak volt némi elrettentő ereje. Másfelől hatékonyak voltak nemzetközi szimbolizmus szempontjából, hiszen az EU-nak sikerült a szankciók segítségével megmutatni a nemzetközi közösségnek, hogy képes fellépni alapelveinek és értékeinek megsértése esetén. Ahogy a dolgozat elején érveltem: a szankciók hatásait (gazdasági visszaesés bizonyos elemeit) el kell különíteni a szankciók sikerességétől. A hatások között szerepel például, hogy az mind az USA, de még inkább az EU28 korábbi kereskedelmi mérlege Oroszországgal csökken. Ez azt jelenti, hogy bizonyos ágazatok bőrükön érzik a szankciók hatását. Ez a szankció ára. A szankció kivetésének ára önmagában nem mond sokat a politikai hatékonyságról. A politikai hatékonyság szempontjából megállapítható, hogy a szakirodalom által felállított szempontokból legalább két aspektus alapján – részben vagy egészben – sikeresnek tekinthetők az EU által kivett szankciók Oroszország ellen.

Irodalomjegyzék

- Baldwin, David A.* [1985]: *Economic Statecraft*. Princeton University Press, New Jersey.
- Barber, James* [1979]: *Economic Sanctions as a Policy Instrument*. *International Affairs*. 55. évf., 3. sz., 367–384.
- Doxey, Margaret* [1972]: *International Sanctions: A Framework for Analysis with Special Reference to the UN and Southern Africa*. *International Organization*, 26. évf., 3. sz., 527–550.
- Drezner, Daniel W.* [1999]: *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Drezner, Daniel W.* [2013]: *The Hard Limits of Economic Power*. *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2013/12/02/the-hard-limits-of-economic-power/>
- Elliot, Kimberly Ann Elliot* [1998]: *The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?* *International Security*, 23. évf., 1. sz., 50-65. o.
- Galtung, Johan* [1967]: *On the Effects of International Sanctions*. *World Politics*, 19. évf., 3. sz., 378–416. o.

- Giumelli, Francesco* [2013]: *The Success of Sanctions. Lessons Learned from the EU Experience.* Ashgate, Farnham.
- Hufbauer Gary Clyde – Schott, Jeffrey J. – Elliott, Kimberly Ann – Oegg, B* [2007]: *Economic Sanctions Reconsidered.* Peterson Institute for International Economics, Washington.
- Lindsay, James M.* [1979]: Trade Sanctions as Policy Instruments. *International Studies Quarterly*, 30. évf., 2. sz., 153–173. o.
- Motyl, Alexander J.* [2015]: Goodbye, Putin. Why the President’s Days Are Numbered. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2015-02-05/goodbye-putin>
NATO Response Force. <http://www.natolibguides.info/nrf>
- Naím, Moisés* [2015]: Vladimir Putin’s Ebbing Power. *Carnegie Endowment*. <http://carnegieendowment.org/2015/03/26/vladimir-putin-s-ebbing-power>
- Pape, Robert A.* [1997]: Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, 22. évf., 2. sz., 90–136. o.
- Pape, Robert A.* [1998]: Why Economic Sanctions Still Do Not Work. *International Security*, 23. évf., 1. sz., 66–77. o.
- Popescu, Nicu* [2015]: Sanctions and Russia. Lessons from the Cold War. *European Union Institute for Security Studies*. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_10_sanctions.pdf
- Portela, Clara* [2010]: *European Union sanctions and foreign policy. When and why do they work?* Routledge, London.
- Wallensteen, Peter* [1968]: Characteristics of Economic Sanctions. *Journal of Peace Research*, 5. évf., 3. sz., 248–267. o.
- Wiśniewski, Paweł Dariusz* [2013]: The Eastern Partnership – It is High Time to Start a Real “Partnership”. *Carnegie Moscow Center*. http://carnegieendowment.org/files/CP_Wisniewski_Eng_web.pdf
- YouGov* [2014]: Russia sanctions: public support weaker in France and Germany. <https://yougov.co.uk/news/2014/04/01/russia-sanctions-public-support-france-and-germany/>
- Zagorski, Andrei* [2009]: A Strategic Partnership Lacking a Strategic Vision. In: *Duleba, A.* (szerk): *Searching for new momentum in EU-Russia relations.* Devin Printing House, Bratislava.

**The effectiveness of economic sanctions introduced by the European Union against
Russia**
VIKTOR SZÉP

The effectiveness of the economic sanctions imposed by the European Union (EU) has been a highly debated issue in the current Ukrainian crisis. This pessimism may be partly explained by the fact that the majority of the analyses tend to overemphasize the economic impacts of these restrictive measures on Europe. Indeed, it may be shocking to see the economic costs of the sanctions applied against Russia. However, this article argues that the political effectiveness of the sanctions cannot be measured by taking (only) the economic impacts of these restrictive measures into consideration. This article claims that once a predetermined foreign policy objective by the literature has been achieved by an actor (in this situation by the EU), any case can be considered effective. Consequently, it is true that the sanctions have not been able to alter Russia's behaviour, as one would have expected. Nevertheless, by applying sanctions, the EU achieved to deter Russia from "future wrong doing" in Ukraine and it is recognized internationally because it has showed that the Member States could all agree to stick to their core values.