**KÜLÖNJELENTÉS** 30/2026 **HU**

# Uniós kereskedelmi szankciók az Oroszországi Föderációval szemben

## Az erőteljes koordinációs törekvések dacára a végrehajtás egyenetlen, ami korlátozza az általános hatást



EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

# Tartalomjegyzék

**Bekezdés**

**01–23 | Főbb megállapítások** 01

**01–10 | Miért fontos ez a terület?**

**11–23 | Megállapításaink és ajánlásaink**

**24–112 | Észrevételeinkről részletesebben** 02

**24–35 | A Bizottság számos koordinációs eszközt hozott létre a kereskedelmi szankciók eredményes végrehajtásának segítésére**

25–30 | A Bizottság uniós szintű koordinációs kerete segíti a végrehajtást

31–35 | A Bizottság diplomáciai csatornákon és más eszközökön keresztül rendszeresen együttműködik nem uniós országokkal

**36–56 | A kereskedelmi szankciók és a kijátszásellenes intézkedések nyomán jelentősen csökkent az Unió és Oroszország közötti kereskedelem**

37–42 | Az Unió és Oroszország közötti kereskedelem meredeken visszaesett, de teljesen nem állt le

43–46 | Az uniós szankciók nagyrészt beváltak, vagyis megállították az orosz hadsereg számára legszükségesebb áruk közvetlen exportját, de a szankciók kijátszása továbbra is gond

47–56 | Az Unió különböző eredményekkel vezetett be intézkedéseket a szankciók kijátszásának megelőzésére

**57–64 | Az uniós jogi keret bizonytalanságai és eltérései csorbíthatják a szankciók egységes végrehajtását**

**65–79 | Az uniós kereskedelmi szankciók tagállamonként eltérő érvényesítése alkalmat ad a legkedvezőbb joghatóság megválasztására**

67–73 | A legkedvezőbb joghatóság megválasztása továbbra is az uniós kereskedelmi szankciók eredményes végrehajtását csorbító egyik fő kockázat

74–75 | A tagállamok eltérő közigazgatási kapacitásai is befolyásolják az uniós kereskedelmi szankciók érvényesítését

76–79 | Léteznek kezdeményezések a szankciók végrehajtásának harmonizációjában mutatkozó hiányosságok felszámolására

**80–97 | A bizottsági iránymutatás átfogó, de jogilag nem kötelező erejű, és a tagállamok nem ugyanúgy veszik igénybe az információs rendszereket**

81–87 | A szankciók végrehajtására vonatkozó bizottsági iránymutatás a kérdések széles körét fedi le, bár korántsem mindent

88–97 | A Bizottság létrehozott információcsere-rendszereket, de nem aknázza ki azok minden lehetőségét

**98–112 | Az uniós kereskedelmi szankciók eredményességének bizottsági nyomon követése nem Unión belüli szempontokra, hanem arra irányul, hogy milyen hatást gyakorolnak a szankciók az orosz gazdaságra és kereskedelmi forgalomra**

100–106 | A Bizottság rendszeresen nyomon követi a szankciók végrehajtását a különböző részlegei által végzett adatgyűjtés révén

107–109 | Az egyértelműen meghatározott kritériumok hiánya nehezíti az uniós kereskedelmi szankciók gazdasági hatásának bizottsági értékelését

110–112 | A Bizottság elemzése információkkal segíti a későbbi szankciócsomagok kialakítását, bár a döntéseket politikai célkitűzések vezérlik

## Mellékletek

**I. melléklet. Az ellenőrzésről**

**II. melléklet. Az uniós kereskedelmi szankciók végrehajtásának fő uniós fórumai**

**III. melléklet. Egyes fő jogi fogalmak kapcsán felmerült problémák**

**IV. melléklet. Olyan területek, ahol a Bizottság iránymutatása nem kellően kidolgozott, illetve világos**

**V. melléklet. A DG FISMA helyszíni vizsgálatai a tagállamokban a kereskedelmi szankciók végrehajtásának nyomon követésére**

## Rövidítések

## Glosszárium

## A Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat válaszai

## Időrendi áttekintés

## Ellenőrző csoport

01

# Főbb megállapítások

## Miért fontos ez a terület?

**01** Az Unió kül- és biztonságpolitikájának egyik célkitűzése, hogy ellehetetlenítse Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúját. E célból az Unió korlátozó intézkedéseket (más néven: szankciókat) alkalmaz, hogy nyomást gyakoroljon az Oroszországi Föderációra és a háborút harmadik országokban (például: Belarusz, Irán, Észak-Korea) támogató szereplőkre, miáltal csökkenhet Oroszország hadviselési képessége Ukrajnában.

**02** Az uniós kereskedelmi szankciók konkrét célja gátolni Oroszország védelmi és biztonsági ágazatának fejlődését azáltal, hogy korlátozzák az ország hozzáférését az Ukrajna elleni háborúban használt, valamint az orosz katonai rendszerek számára fontos eszközökhöz. A kereskedelmi szankciók célja, hogy középtávon csökkenjen Oroszország ipari kapacitása: evégett korlátozzák hozzájutását a kulcsfontosságú technológiákhoz, és jelentős bevételi forrásoktól vágják el azzal, hogy árui nem juthatnak be az uniós piacokra.

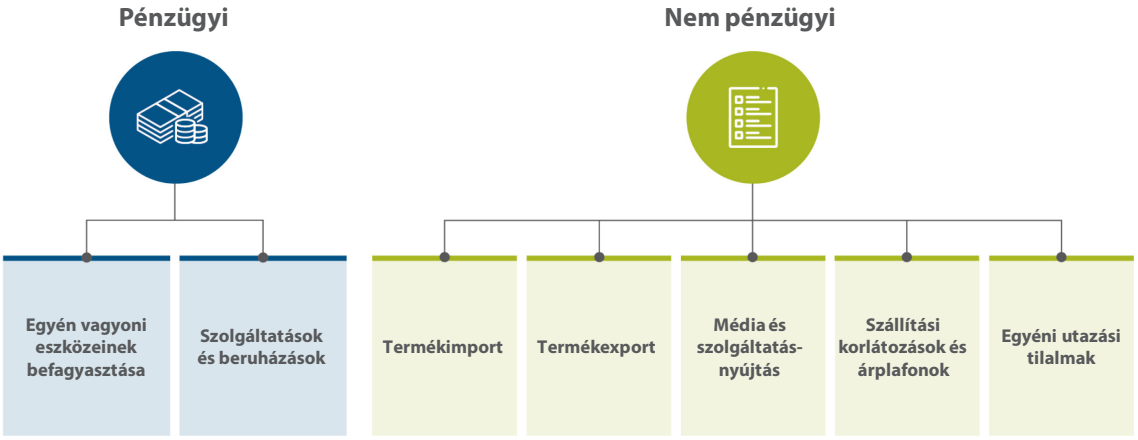
**03** Az uniós szankciók, köztük a kereskedelmi szankciók, az európai közös kül- és biztonságpolitika részét képezik, tagállami végrehajtásuk ugyanakkor az Unió kereskedelmi és vámuniós politikája keretében is történik. Ezért külpolitikai céljaik elérése érdekében a kereskedelmi szankciók elsősorban a vámhatóságok számára kifejlesztett és azok által használt eszközökhöz és rendszerekhez folyamodnak.

**04** A kereskedelmi szankcióknak ez a több szakpolitikát érintő jellege összetett koordinációt tesz szükségessé az uniós intézmények és a tagállamok között. Az Unió kereskedelmi szankcióit az Európai Unió Tanácsa egyhangúlag fogadja el, de az előkészítő munkát – így a szankciókra vonatkozó jogalkotási javaslat megfogalmazását is – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője/az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) végzi a Bizottsággal együttműködésben. A Bizottság feladata, hogy átfogó koordinációs keretet hívjon életre, iránymutatást nyújtson a tagállamoknak, és információcsere-mechanizmusok létrehozásával támogassa a tagállamokat a szankciók végrehajtásában. Végezetül a Bizottság követi nyomon és értékeli a szankciók eredményességét is.

**05** Amióta Oroszország 2022 februárjában megkezdte Ukrajna elleni teljes körű inváziójét, 2026 augusztusáig az Unió fokozatosan 21 szankciócsomagot vezetett be vele szemben. A szankciók alkalmazhatósága határidőhöz van kötve, általában hattól tizenkét hónapig terjed, vagyis érvényességük meghosszabbítása érdekében a jogi aktusokat rendszeresen meg kell újítani. Az egymást követő szankciócsomagok egyrészt meglévő intézkedéseket módosítottak, másrészt újakat vezettek be, ami egyfelől a politikai helyzet alakulását tükrözte, másfelől arra reagált, ahogyan Oroszország igyekezett kijátszani az intézkedéseket.

**06** Az Oroszországgal szemben 2022-vel kezdve hatályba lépett szankciócsomagok kiegészítik a már 2014 óta fennálló szankciókat. Bevezetésük óta hatályuk nagy mértékben kibővült, és mára elmondható, hogy az Unió soha korábban nem fogadott el ezeknél átfogóbb és szélesebb körű korlátozó intézkedéseket. Az Oroszországgal szemben 2022 februárja óta bevezetett különböző szankciócsomagok áttekintése a Bizottság és a Tanács honlapján is elérhető. A szankciók pénzügyi és nem pénzügyi intézkedések széles körét foglalják magukban, többek között kereskedelmi intézkedéseket is (*1. ábra* és *I. melléklet*).

### 1. ábra | Uniós korlátozó intézkedések Oroszországgal szemben: általános áttekintés




*Forrás:* Európai Számvevőszék.

**07** Ellenőrzésünk során azt vizsgáltuk, hogy a Bizottság eredményesen segítette-e és követte-e nyomon az Oroszországgal szembeni uniós kereskedelmi szankciók tagállamok általi végrehajtását. Ebben az összefüggésben nem értékeltük az EKSZ, illetve a Tanács által végzett munkát, és arra csak a Bizottság működési keretének elemeként hivatkozunk. Ellenőrzésünk középpontjában nem a pénzügyi szankciók, illetve a szolgáltatásokat érintő vagy más téren korlátozó szankciók (például az utazási tilalmak) állnak, hanem a kereskedelem tárgyát képező árukra alkalmazandó szankciók (az energia kivételével).

**08** Ellenőrzési munkánk a 2022 februárjától 2025 végéig tartó időszakra terjedt ki. Ha az összefüggések ezt megkövetelték, illetve jelentésünk időszerűsége érdekében adott esetben figyelembe vettük a szankciók terén a 2025. év vége után bekövetkezett fejleményeket is. Elsősorban a következőket vizsgáltuk:

- eredményesen koordinálta-e a Bizottság a kereskedelmi szankciókkal kapcsolatos intézkedéseit egyrészt a többi uniós intézménnyel, a tagállamokkal és a nem uniós országokkal, másrészt saját részlegei között;
- kimutatható változásokkal jártak-e a kereskedelmi szankciók az Unió és Oroszország közötti kereskedelem volumenében és szerkezetében, és születtek-e konkrét intézkedések e szankciók kijátszásának megakadályozására;
- világosak és egyértelműek voltak-e a kereskedelmi szankciókra alkalmazandó jogszabályok;
- az Oroszországgal szembeni kereskedelmi szankcióknak valamennyi tagállamban következetesen érvényt szereztek-e, és a Bizottság nyomon követte-e a felmerült problémákat;
- elősegítette-e a tagállamoknak nyújtott bizottsági iránymutatás a kereskedelmi szankciók harmonizáltabb és egységesebb végrehajtását valamennyi tagállamban, és milyen eredményesen alkalmazták az információ-megosztási eszközöket ezen a téren;
- nyomon követte-e a Bizottság a kereskedelmi szankciók eredményességét, és értékelte-e azoknak az orosz és az uniós gazdaságra gyakorolt hatását, valamint ezt időben és a rendelkezésre álló legjobb bizonyítékok alapján tette-e.

**09** Ellenőrzésünk során kérdőívek, valamint különböző nyilvános és belső dokumentációs források alapján mélyrehatóan elemeztük a kereskedelmi szankciók végrehajtásával kapcsolatos bizottsági támogatási és nyomonkövetési munkát. A Bizottságtól és nyilvános forrásokból származó adatok alapján áttekintettük az Unió és Oroszország közötti kereskedelmi forgalmat. Ezenkívül interjúkat készítettünk a Bizottság különböző szervezeti egységeinek és az EKSZ-nek a képviselőivel, valamint öt tagállamban tett tájékozódó látogatásaink során az illetékes nemzeti hatóságok képviselőivel is. Tényfeltárási céllal ellátogattunk az Egyesült Királyságba is. Jelentésünk előzetes változatának ismeretében az Unió és Oroszország közötti kereskedelmi kapcsolatok szakértői, illetve vámügyi szakértők megerősítették megállapításaink érvényességét. Az ellenőrzés módszerére vonatkozóan az ***I. melléklet*** szolgál további részletekkel.

**10** Ellenőrzésünkkel arra kerestük a választ, hogy a Bizottság hogyan tökéletesíthetné tovább a fennálló uniós kereskedelmi szankciók tagállamok általi végrehajtásának nyomon követését és támogatását. Ajánlásaink célja a fennálló rendszerszintű hiányosságok kezelése, különös tekintettel a jogi bizonytalanságokra és a tagállamok nem egységes jogérvényesítésére, valamint a bizottsági iránymutatás és nyomon követés hiányosságaira. E kérdések kezelése után megnőhet a Bizottság szerepe a jövőbeli szankciók kialakításában.

## Megállapításaink és ajánlásaink

**11** Összességében azt állapítottuk meg, hogy a Bizottság jelentős erőfeszítések révén igyekszik összehangolni az uniós kereskedelmi szankciók tagállamok általi végrehajtását, és a döntéshozatal támogatására az elemzési eszközök gazdag tárházát dolgozta ki. A 2022 óta alkalmazott kereskedelmi szankcióknak jelentős szerepe volt az Unió és Oroszország közötti kereskedelem árumennyiségének csökkentésében, különösen azon áruk esetében, amelyek a leginkább számítanak az orosz katonai képességek szempontjából. Emellett külön kijátszásellenes intézkedések gátolják az uniós áruk harmadik országokon keresztül Oroszországba irányuló kivitelét. A jogi keret bizonytalanságai, az eltérő tagállami gyakorlatok, az információcsere eszközeinek egyenlőtlen tagállami alkalmazása, illetve a bizottsági nyomon követés hiányosságai azonban még négy évvel az invázió kezdete után is kihatnak az Unió kereskedelmi szankcióinak egységes és eredményes végrehajtására.

## A Bizottság számos koordinációs eszközt hozott létre a kereskedelmi szankciók eredményes végrehajtásának segítésére

**12** 2022 óta a Bizottság jelentős erőfeszítéseket tesz a kereskedelmi szankciók végrehajtásának összehangolására, mind saját részlegei között, mind más uniós intézmények és a tagállami hatóságok (minisztériumok, vámszervek, jogérvényesítő szervek) partnereként. Az Unión kívüli országokkal történő jobb koordináció érdekében a Bizottság az uniós szankciók végrehajtásával foglalkozó nemzetközi különmegbízottat (szankcióügyi megbízott) nevezett ki. A szankcióügyi megbízott hívja össze a szankciókoordinátorok fórumát. A Bizottság biztosítja a szankciós keret megfelelő alkalmazását, és aktív szerepet játszik annak koordinálásában ( ***25***–***26***. és ***31***–***35***. bekezdés).

**13** A Bizottság koordinációja a tagállamokkal, amely a Tanács együttműködési keretével párhuzamosan zajlik, 11 állandó (nem kifejezetten a szankciókkal kapcsolatos), valamint három, konkrétan a szankciók témájával foglalkozó munkacsoport keretében folyik (***II. melléklet***). Ennek a koordinációs keretnek a felépítése is tükrözi a szankciók szakpolitikákon átívelő, összetett jellegét. A hatáskörök széttagoltsága és a munkacsoportok nagy száma, valamint a feladataik közötti (általában indokolt) átfedések azonban jelentős adminisztratív terhet rónak a tagállamokra és magára a Bizottságra is (***27***–***30***. bekezdés).

## A kereskedelmi szankciók és a kijátszásellenes intézkedések jelentősen csökkentették az Unió és Oroszország közötti kereskedelmet

**14** A kereskedelmi szankcióknak a 2022. évi teljes körű inváziót követő meghosszabbítása óta az Unió Oroszországgal folytatott kereskedelme nagymértékben lecsökkent. A Bizottság becslése szerint 2026 júliusában az árukra és technológiákra vonatkozó exportkorlátozások és -tilalmak teljes gazdasági hatása elérte az 49 milliárd eurót, ami az Oroszországba 2022 előtt irányuló uniós export 56%-ának felel meg. A behozatalra gyakorolt hatás becslés szerint 110 milliárd euró körül járt, ami az Oroszországból származó háború előtti behozatal 75%-ával egyenlő. A kritikus és kiemelt fontosságú áruk, köztük a kettős felhasználású termékek kereskedelme 2023 óta szinte megszűnt. Bizonyos mértékig Oroszországnak sikerült kiváltania az Unióval folytatott szankcionált kereskedelmét azáltal, hogy bővítette a harmadik országokkal, különösen Kínával folytatott kereskedelmét, ám ezt jelenleg csak magasabb importköltségek mellett teheti meg. Időközben maga Oroszország háborús gazdaságra állt át: a katonai kiadások jelentős megnövekedése hatással volt a gazdaság más ágazataira is (***36***–***42***. bekezdés).

**15** Az uniós szankciók ugyan nagy mértékben kihatnak Oroszország kereskedelmére, ám igyekszik azokat oly módon megkerülni, hogy kereskedelmét harmadik országok felé irányítja át, különösen a kettős felhasználású, a harctéri és a fejlett technológiai termékek esetében. Erre válaszul a Tanács specifikus kijátszásellenes intézkedéseket fogadott el. A Bizottság fokozta a nyomon követést, a szankcióügyi megbízott pedig tájékoztatási tevékenységet végez harmadik országokban. Mindeme eszközök alkalmazásának köszönhetően fokozatosan csökkent a kereskedelem Oroszország és több olyan harmadik ország között, amelyek esetében valószínűsíthető volt a kijátszási célzat. Több ízben megállapítottuk azonban, hogy a meglévő eszközök eltérő eredményességgel kezelik a szankciók kijátszását, többek között azért, mert nincsenek teljesen megbízható információik az Oroszország és a harmadik országok közötti kereskedelemről (*43*–*56*. bekezdés).

## Az uniós jogi keret bizonytalanságai és eltérései csorbíthatják a szankciók egységes végrehajtását

**16** Egy olyan területen, ahol a jogérvényesítés a határátkelőhelyeken hozott gyors, nagy téttel járó döntésektől függ, a jogi bizonytalanságok komoly működésbeli kihívásokkal járnak. Ezért gondot jelent, hogy megállapításunk szerint a vámjogszabályok és a szankciós szabályozás eltérően használnak egyes kifejezéseket. Egyes esetekben magukban a szankciós jogszabályokban túl általános és nem egységes a kifejezések használata, ami utat nyit az eltérő tagállami értelmezések előtt (*III. melléklet*). Itt elsősorban a mentességekhez és eltérésekhez kapcsolódó kérdésekre kell gondolni. Igaz, hogy a szankciók meghatározása terén az ilyen rugalmasság kedvez a szankciók elfogadása folyamatában a politikai megállapodásoknak, világosak viszont ugyanennek a hátrányos következményei is, amikor az intézkedéseket egyenlőtlen módon hajtják végre, vagy amikor megnő annak kockázata, hogy a határokon átnyúló tevékenységeknél a gazdasági szereplők kihasználják a joghézagokat (*57*–*64*. bekezdés).

## 1. ajánlás

### Az uniós kereskedelmi szankciók szabályozási keretének tökéletesítése

Hogy a szankciók végrehajtása terén nagyobb legyen a tagállamok közötti összhang, a Bizottság a vonatkozó javaslataiban és iránymutatásaiban növelje a jogbiztonságot az alábbiak révén:

a) a bizonytalan értelmű kifejezések használatának kerülése;

b) a vámjogszabályok és a szankciós joganyag közötti terminológiai különbségekből eredő operatív problémák enyhítése.

**Megvalósítás céldátuma: 2027**

## Az uniós kereskedelmi szankciók tagállamonként eltérő érvényesítése alkalmat ad a legkedvezőbb joghatóság megválasztására

**17** A kereskedelmi szankciók ugyan továbbra is külpolitikai eszköznek minősülnek, ám végrehajtásuk kerete egyéb mechanizmusok mellett az uniós vámunió, amelynek keretében a külső határokat a tagállami vámhatóságok felügyelik. A tagállamoknak ezért kulcsszerep jut a szankciók érvényesítésében. Ellenőrzésünk azonban arra mutatott rá, hogy a tagállami vámhatóságok eltérő módon érvényesítik az uniós kereskedelmi szankciókat. Megállapítottuk többek között, hogy a vámellenőrzések gyakorlata nem egységes, a tagállamok eltérően kezelik a mentességeket, és eltérő az olyan árukra más tagállamok által kiadott kiviteli engedélyek elismerése is, amelyek kivitele egyébként jogellenes lenne. Ezzel összefüggésben azt is észrevételeztük, hogy nem egyformák a tagállamok közigazgatási kapacitásai sem, beleértve a rendelkezésükre álló erőforrásokat és infrastruktúrát (*65*–*72*. bekezdés).

**18** Ez a helyzet nemcsak a vámuniót ássa alá (amint azt már korábbi jelentéseinkben is kiemeltük[1]), hanem a kereskedelmi szankciók következetes és egységes végrehajtását is. A tagállami gyakorlatok eltérései miatt lehetséges kiskapukat találni: a legkedvezőbb joghatóságot kiválasztva könnyebb kijátszani a vonatkozó szabályozást. A vállalkozások számára is időigényes, hogy különböző gyakorlatokkal kell szembesülniük. Operatív szinten ezeket a következetlenségeket bizonyos mértékig kezelni lehetne azzal, ha a tagállamok szisztematikusan alkalmaznának vámkezelés utáni kockázatalapú ellenőrzéseket (***73***–***79***. bekezdés).

### 2. ajánlás

**Részletes elemzés készítése arról, hogy a tagállamok hogyan hajtják végre és érvényesítik az uniós kereskedelmi szankciókat**

A szankciók jobb végrehajtása érdekében a Bizottság végezzen mélyreható elemzést arról, hogy a tagállamok egységesen hajtják-e végre és érvényesítik az uniós kereskedelmi szankciókat. Az elemzés irányuljon különösen a következőkre:

a) hogyan lehetne jobban összehangolni a vámellenőrzéseket (a vámkezelés utáni ellenőrzéseket is);

b) hogyan kezelik a tagállamok a kiviteli engedélyeket, és hogyan ellenőrzik a más tagállamok által kiadott ilyen engedélyeket.

**Megvalósítás céldátuma: 2027**

[1] 13/2023. sz. különjelentés: „Engedélyezett gazdálkodók: Jól kialakított vámügyi program – kiaknázatlan lehetőségekkel és egyenetlen végrehajtással”; 04/2021. sz. különjelentés: „Vámellenőrzések: az elégtelen harmonizáció árt az Unió pénzügyi érdekeinek”; 20/2019. sz. különjelentés: „A határellenőrzést támogató uniós információs rendszerek: hatékony eszköz, de nagyobb figyelmet kell fordítani az időszerű és hiánytalan adatokra”; 26/2018. sz. különjelentés: „A vámügyi informatikai rendszerek sorozatos késedelmei: mi okozott problémát?”; 19/2017. sz. különjelentés: „Importeljárások: a jogszabályi keretek hiányosságai és a nem kellően eredményes végrehajtás hátrányos hatással vannak az Unió pénzügyi érdekeire”.

## A bizottsági iránymutatás átfogó, de jogilag nem kötelező erejű, és a tagállamok nem ugyanúgy veszik igénybe az információs rendszereket

**19** A Bizottság széles körű iránymutatást dolgozott ki az uniós kereskedelmi szankciók következetes végrehajtásának elősegítésére, elsősorban 2022 óta. Ennek részei az általános iránymutatások, egy-egy téma kapcsán a „gyakran ismételt kérdések” (GYIK), valamint a közvetlen kapcsolattartás a vállalkozásokkal. Az uniós tagállamok megítélése szerint mindezen anyagok rendszerint átfogóak és frissítésük is rendszeres, mi azonban találtunk bennük néhány időszerűségi és tartalmi hiányosságot (például azokban az iránymutatásokban, amelyek a mentességek értelmezését és a szankciókijátszás új formáinak kezelését segítik; ***IV. melléklet***). A legfontosabb azonban az, hogy mivel a Bizottság iránymutatásai jogilag nem kötelező erejűek, ezért nem tudják garantálni az egész Unióban a teljes mértékben harmonizált végrehajtást, ami teret hagy az eltérő tagállami gyakorlatoknak és akár a szabályok be nem tartásának is (***80***–***87***. bekezdés).

**20** Ezenkívül az információmegosztásra szolgáló bizottsági rendszereket – különösen a vámügyi kockázatkezelési rendszert (a vámügyi információk kapcsán) és a Szankciós Adatcseretárat (a biztonságos szankciós információmegosztás kapcsán) – nem egységesen használják a tagállamokban, így a jogérvényesítés következetlen, és potenciálisan a szankciók is kevésbé eredményesek. Rendelkezésre állnak a Bizottság eszközei és iránymutatásai; mindazonáltal az egyenlőtlen részvétel, a visszajelzési mechanizmusok hiánya és a csekély tagállamközi információmegosztás továbbra is akadályozza az összehangolt kockázatkezelést és az időben történő, határokon átnyúló fellépést. Továbbá nem minden tagállam biztosítja, hogy a szankciók ellenőrzését végző vámhatóságok hozzáférhessenek a Szankciós Adatcseretárhoz és más központi információcsere-rendszerekhez (***88***–***97***. bekezdés).

### 3. ajánlás

**Annak ösztönzése, hogy a tagállamok teljeskörűen igénybe vegyék az információcsere-rendszereket**

A Bizottság ösztönözze a tagállami közigazgatásokat, hogy használják ki az uniós kereskedelmi szankciókkal összefüggésben használt információcsere-rendszerek lehetőségeit. Ennek érdekében a Bizottság:

a) a vámügyi kockázatkezelési rendszerben vizsgálja felül a kockázati tájékoztató adatlapok funkcióját a szankciókra vonatkozóan, az adatlapok jobb felhasználása és nyomon követése érdekében;

b) tevékenyen mozdítsa elő és segítse a Szankciós Adatcseretár teljes körű és aktív használatát;

c) biztosítson hozzáférést a vámhatóságok számára az uniós kereskedelmi szankciók végrehajtása szempontjából releváns központi információcsere-rendszerekhez.

**Megvalósítás céldátuma: 2028**

## Az uniós kereskedelmi szankciók eredményességének bizottsági nyomon követése nem Unión belüli szempontokra, hanem arra irányul, hogy milyen hatást gyakorolnak a szankciók az orosz gazdaságra és kereskedelmi forgalomra

**21** Ellenőrzésünk során megállapítottuk, hogy a Bizottság számos nyomonkövetési tevékenységet végez az uniós kereskedelmi szankciókkal kapcsolatban, de a felelősségi körök megoszlanak a különböző bizottsági részlegek között: a DG FISMA a kereskedelmi szankciók végrehajtásáról gyűjt információkat, a DG TRADE a kereskedelmi forgalmat követi nyomon, a DG TAXUD a vámügyi kockázatkezelési rendszeren keresztül elemzi a vámügyi jogérvényesítési mintázatokat, míg a kijátszások felderítésére szolgáló eszközök kidolgozásához a Közös Kutatóközpont nyújt segítséget (*98*–*106*. bekezdés).

**22** A Bizottság az uniós szankciók általános gazdasági hatásvizsgálatához a saját nyomonkövetési adatait veszi alapul. Észrevételezzük azonban, hogy a Bizottság nem rendelkezik a szankciók általános eredményességének értékelésére szolgáló kritériumokkal. Ez megnehezíti annak értékelését, hogy a szankciók milyen mértékben érik el már most is stratégiai célkitűzéseiket – vagyis azt, hogy Oroszország kevésbé legyen képes folytatni háborús törekvését –, és annak megítélését is, hogy szükség van-e további szankciókra. A Bizottság vizsgálatai részletes áttekintést nyújtanak a kereskedelmi forgalomról és az orosz gazdaságra gyakorolt makrogazdasági hatásokról. Azt azonban nem vizsgálják külön, hogy az uniós szankciók milyen hatást gyakorolnak az uniós gazdaságokra, az egyes vállalatokra, ágazatokra, illetve a belső piac versenyképességére – igaz, ennek vizsgálata nem is jogi előírás (***107***–***109***. bekezdés).

### 4. ajánlás

### Az uniós kereskedelmi szankciók jobb nyomon követése és értékelése

A Bizottság tökéletesítse a kereskedelmi szankciók nyomon követését és eredményességük értékelését. Ebből a célból a Bizottság:

a) a szankciók végrehajtásának nyomon követése érdekében végezzen integráltabb és átfogóbb adatgyűjtést, elemzést és megfelelés-követést;

b) javasoljon kritériumokat az uniós kereskedelmi szankciók eredményességének értékeléséhez, és ezek alapján végezzen rendszeres értékeléseket.

**Megvalósítás céldátuma: 2028**

**23** A Bizottság rendszeresen megosztja nyomonkövetési és hatásvizsgálatainak eredményeit a tagállamokkal és a partnerországokkal. Ezeket az információkat felhasználja a jövőbeli szankciócsomagok kidolgozása során, amelyekről ezután a Tanács határoz. Azt azonban, hogy végül mire terjednek ki az egyes csomagok, végső soron a tagállamok közötti tárgyalások alakítják ki, és azok egyhangú megállapodása szükséges hozzá (***110***–***112***. bekezdés).

02

# Észrevételeinkről részletesebben

## A Bizottság számos koordinációs eszközt hozott létre a kereskedelmi szankciók eredményes végrehajtásának segítésére

**24** Míg a jogi keretre – többek között a kereskedelmi szankciókra – vonatkozó határozatokat az Európai Unió Tanácsa hozza meg (a főképviselő és a Bizottság közös javaslatai alapján), a Bizottság feladata segíteni a szankciók egységes végrehajtását a tagállamokban. A szankciók több szakpolitikát érintő jellege miatt ennek a feladatnak csak átfogó koordinációval lehet eredményesen eleget tenni. Ennek kapcsán megállapítottuk, hogy a Bizottság mely fórumok alkalmazásával biztosítja az Oroszországi Föderációval szembeni uniós szankciók végrehajtásának koordinációját egyrészt egyes részlegei, másrészt a tagállamok között, valamint a nem uniós országokkal való együttműködése során. Értékeltük azt is, hogy ezeket a fórumokat az ellenőrzött időszakban alkalmazták-e az információk eredményes felhasználására, valamint azt, hogy megbízatásuk átfogó és egymást kiegészítő jellegű-e.

## A Bizottság uniós szintű koordinációs kerete segíti a végrehajtást

### A belső koordináció biztosította, hogy a szankciókról kellő időben lehessen információt cserélni

**25** 2023 márciusában a Bizottság a DG FISMA és a Főtitkárság vezetésével létrehozta a szankciók végrehajtásával és érvényesítésével foglalkozó szolgálatközi csoportot (ISG). A csoport megbízatása az volt, hogy koordinálja a Bizottság uniós szankciókkal kapcsolatos intézkedéseit. A csoportnak tagja az uniós szankciók nyomon követésében és végrehajtásában részt vevő valamennyi bizottsági szervezeti egység (DG FISMA, DG ECFIN, Közös Kutatóközpont, DG TAXUD, DG TRADE, OLAF, Jogi Szolgálat), valamint az EKSZ. A megvitatandó kérdésektől függően más részlegek (pl. DG MOVE, DG ENER, DG GROW) is meghívást kapnak az ülésekre.

**26** Kezdeti heti ülésezést követően az ISG 2024 februárja óta kéthetenként találkozik. A munkacsoport 2025 végéig 73 alkalommal ülésezett, így kellő időben meg tudta osztani a szankciókkal kapcsolatos információkat.

### A Bizottság tagállami koordinációjának kerete tükrözi a döntéshozatal összetettségét és a szankciók több szakpolitikát érintő jellegét

**27** Az uniós kereskedelmi szankciók eredményes végrehajtásához az uniós intézmények és a tagállamok széles körű együttműködésére is szükség van. A Tanács – mint az uniós szankciók elfogadásáért elsődlegesen felelős intézmény – öt munkacsoportban tárgyal az uniós tagállamokkal a szankciókról.

**28** A tagállamokkal folytatott saját koordinációs tevékenysége során a Bizottság azon különböző uniós szakpolitikák 11 állandó munkacsoportját veszi igénybe, amelyekhez kapcsolódnak uniós kereskedelmi szankciók. Emellett a Bizottság három külön munkacsoportot is felállított az uniós kereskedelmi szankciók végrehajtásának megvitatására, és az ezekben való részvételre felkérte a tagállami hatóságok különböző felelősségi szinteken működő képviselőit (***II. melléklet*** és ***1. háttérmagyarázat***).

## 1. háttérmagyarázat

### A szankciókkal foglalkozó munkacsoportok típusai: példák

**Külön munkacsoport:**

A kifejezetten a szankciók kezelésére létrehozott három munkacsoport egyike a **szankciókkal és a területen kívüli hatállyal foglalkozó szakértői csoport**, amely segíti a Bizottságot az uniós szankciók egységes végrehajtásának és eredményes érvényesítésének nyomon követésében, valamint olyan további intézkedések kidolgozásában, amelyek célja az Unió védelme a harmadik országok által elfogadott jogszabályok területen kívüli alkalmazásának hatásaival szemben.

**Állandó munkacsoport:**

A szankciók megvitatásának fórumot biztosító, már meglévő csoportok egyike a **végrehajtás-koordináló mechanizmus.** Ezt azzal a céllal hozták létre, hogy segítse az illetékes hatóságok és az uniós tagállamok végrehajtó hatóságai közötti információcserét és közvetlen együttműködést a bevált gyakorlatok érvényesítése terén és a kettős felhasználású termékek engedély nélküli kivitele kapcsán.

*Forrás*: a Bizottság határozata (2021. április 12.) az uniós korlátozó intézkedésekkel és a területen kívüliséggel foglalkozó bizottsági szakértői csoport létrehozásáról, C(2021) 2385 final, valamint a Bizottság belső dokumentumai.

**29** A Bizottság gondoskodik róla, hogy a munkacsoportok rendszeresen ülésezzenek, munkájukat összehangolva összeállítja az ülések napirendjét, elnököl az üléseken, és megosztja a vonatkozó információkat. 2025 év végéig a szakértői csoport 34 alkalommal ülésezett; egyes üléseken több mint 150-en vettek részt. A Bizottság által létrehozott munkacsoportok azonban konzultatív jellegűek, középpontjukban az információcsere és az önkéntes koordináció áll. Az üléseken való részvételről a tagállamok döntenek. 2024 végéig például öt tagállam a végrehajtási koordinációs mechanizmus üléseinek kevesebb mint felén képviseltette magát. Ez is jól mutatja, hogy ezen a téren megoszlanak a hatáskörök, ami a Bizottság koordinációs lehetőségeit is korlátozza.

**30** A Bizottság koordinációs keretének általános felépítése tükrözi a döntéshozatal összetettségét és a szankciók több szakpolitikát érintő jellegét, ugyanakkor a munkacsoportok nagy száma és a köztük lévő átfedések (például a kettős felhasználású termékekkel foglalkozó koordinációs csoport és a végrehajtási koordinációs mechanizmus között) jelentős adminisztratív terhet rónak a tagállamokra és a Bizottságra. Megállapításunk szerint azonban az egyes munkacsoportok megbízatásai közötti átfedések általában indokoltak voltak: a csoportok – megbízatásuk keretein belül – különböző nézőpontokból hasonló témákat vitatnak meg.

## A Bizottság diplomáciai csatornákon és más eszközökön keresztül rendszeresen együttműködik nem uniós országokkal

**31** Figyelembe véve a kereskedelem globális dimenzióját, az uniós szankciók hatása erősebb akkor, ha hasonló hatályú intézkedéseket más országok is bevezetnek, különösen a kijátszás kockázata tekintetében. Ezért az uniós szankcióknak a G7-partnerekkel és más nem uniós országokkal való nemzetközi koordinációja elengedhetetlen ahhoz, hogy azok eredményesek legyenek, különösen mivel az Oroszországgal szembeni uniós szankciók nem ENSZ-szankciókon alapulnak, és a nem uniós országok ezért nem kötelesek végrehajtani azokat.

**32** A nemzetközi koordináció előmozdítása érdekében a Bizottság létrehozta a szankciókoordinátorok fórumát, amely a tagállamok és olyan nemzetközi partnerek, mint például az Egyesült Királyság, Svájc, az Egyesült Államok, Japán, Kanada és Ukrajna képviselőit tömöríti. A fórum célja, hogy koordinálja a szankciórendszerek végrehajtását, érvényesítését és nyomon követését a szankciók eredményességének értékelése, a szankciók kijátszásának és más kihívásoknak a kezelése, a bevált gyakorlatok megosztása és a nemzetközi partnerekkel együtt történő koherens fellépés révén. A fórum üléseit a Bizottság vezeti és szervezi. Ebben a minőségében a Bizottság gondoskodott a rendszeres ülésezésről: 2023 februárja és 2026 áprilisa között összesen hét ülésre került sor.

**33** A szankciókoordinátorok fóruma mellett az Unió más csatornákon is folytat megbeszéléseket a partnerországokkal a kereskedelmi szankciókról. Alkalmat adnak erre az általános együttműködés keretei, például a G7, valamint a többoldalú és kétoldalú megbeszélések. Amint egy nem uniós ország kormányának képviselői beszámoltak nekünk, ők nagyra értékelik ezeket az erőfeszítéseket.

**34** 2022 decemberében az Unió létrehozta az uniós szankciók végrehajtásáért felelős nemzetközi különmegbízott (szankcióügyi megbízott) pozícióját. A szankcióügyi megbízott egyedüli diplomáciai kapcsolattartó pontként szolgál az uniós szankciók végrehajtásával és kijátszásával kapcsolatos nemzetközi kérdésekben. A gyakorlatban a különmegbízotti szerep fő célja, hogy az uniós kereskedelmi szankciókat összehangolja a partnerországokkal, és más nem uniós országok kapcsán kezelje a szankciók kijátszásának kockázatát (***51***–***53***. bekezdés).

**35** Összességében a keret és a Bizottság által hozott intézkedések átfogó választ jelentenek az uniós szankciók nemzetközi koordinációjának szükségességére: e tekintetben nem állapítottunk meg jelentős hiányosságokat. A Bizottság bevonta fellépéseibe a fő nemzetközi szereplőket, és aktív szerepet játszott a kialakított keretekben.

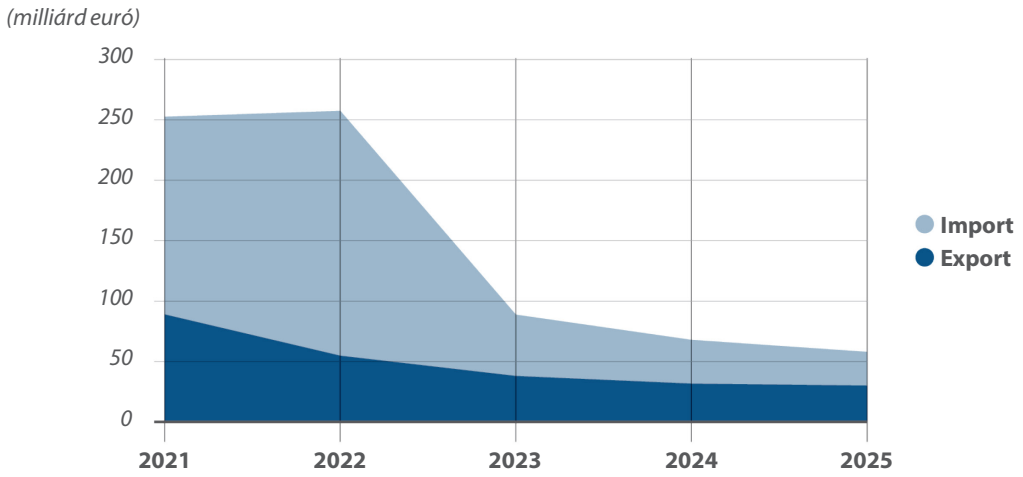
# A kereskedelmi szankciók és a kijátszásellenes intézkedések nyomán jelentősen csökkent az Unió és Oroszország közötti kereskedelem

**36** Az uniós kereskedelmi szankciók célja korlátozni az Oroszországi Föderációt abban, hogy folytatni tudja agressziós háborúját Ukrajnában, többek között a kettős felhasználású termékek kivitelének és az orosz hadiipar számára szükséges fejlett technológiák transzferének korlátozásával. Az uniós kereskedelmi szankciók célja továbbá Oroszország ipari kapacitásának csökkentése a kulcsfontosságú technológiákhoz való hozzáférés korlátozása révén. Ennek kapcsán értékeltük, hogy az uniós kereskedelmi szankciók elfogadása nyomán változott-e az Unió és Oroszország közötti kereskedelem szerkezete. Ellenőriztük azt is, hogy a nemzetközi kereskedelmi forgalomban láthatóak-e az uniós szankciók kijátszására utaló jelek, és értékeltük, hogy az uniós eszközök megfelelőek-e e kérdés kezelésére.

## Az Unió és Oroszország közötti kereskedelem meredeken visszaesett, de teljesen nem állt le

**37** 2022 előtt, noha már 2014 óta is voltak érvényben szankciók, az Európai Unió volt Oroszország legfontosabb kereskedelmi partnere. 2025-ben az Unió 58,3 milliárd euróval, vagyis 10,2%-kal részesedett Oroszország globális árukereskedelméből, tehát részesedése 2021 óta az akkori 252,8 milliárd euró több mint háromnegyedével esett vissza (*2. ábra*).

### 2. ábra | Árukereskedelem (import és export) az Unió és Oroszország között, 2021–2025

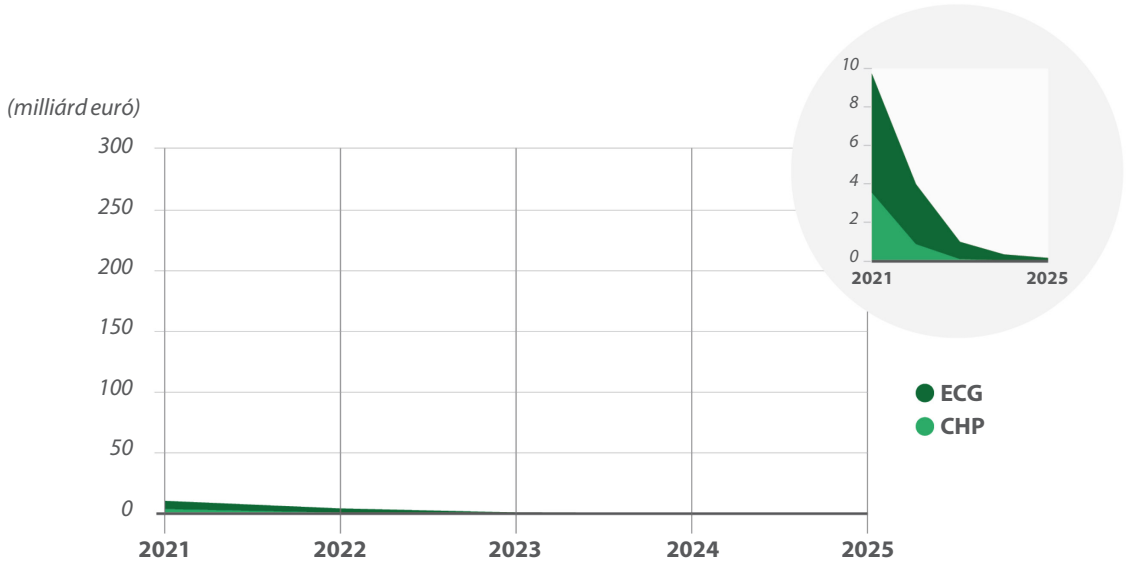



*Forrás:* Európai Közös Kutatóközpont (az Eurostat adatai alapján), 2026. szeptember.

**38** A Bizottság becslései[2] szerint az árukra és technológiákra vonatkozó exportkorlátozások és -tilalmak értéke 2026 szeptemberében 49 milliárd euró volt (a háború előtti szint 56%-a). A behozatal esetében a becsült érték 110 milliárd euró (a háború előtti szint 75%-a). Az Oroszországgal folytatott kereskedelem meredek visszaesése ellenére az Unió még 2025-ben is Oroszország harmadik legfontosabb kereskedelmi partnere volt. Az egymást követő szankciócsomagok végrehajtását követően azonban jelentősen csökkent a nem szankcionált áruk kereskedelme is.

**39** Az Unió és Oroszország közötti kereskedelemben bekövetkezett változások különösen a közös magas prioritású termékeket (CHP-termékek) és a gazdaságilag kritikus termékeket (ECG-termékek) érintették. Ez a két kategória gyakorolja a legnagyobb hatást Oroszország katonai és gazdasági képességeinek korlátozása tekintetében. A CHP-termékek olyan korlátozott kettős felhasználású, illetve fejlett technológiai termékek, amelyeket az orosz katonai rendszerek az ukrajnai harctéren alkalmaznak[3]. Az ECG-termékek olyan ipari termékek, amelyek kulcsfontosságúak Oroszország gazdasági és ipari bázisának megerősítéséhez. Azokra az ECG-termékekre, amelyek esetében jelentős volt a kereskedelmi forgalom, uniós szankciók vonatkoznak. Ezen áruknak az Unióból Oroszországba irányuló közvetlen kivitele 2023 óta szinte megszűnt (*3. ábra*).

### 3. ábra. | A közös magas prioritású termékek és a gazdaságilag kritikus termékek uniós országokból Oroszországba irányuló exportja, 2021–2025




*Forrás:* Bizottság – Közös Kutatóközpont.

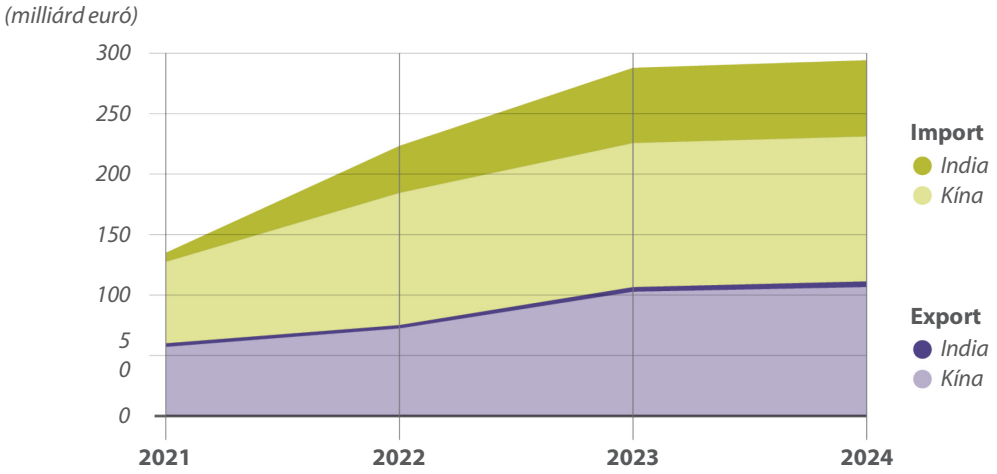
[2] Uniós szankciók Oroszországgal szemben az Ukrajna elleni inváziót követően, Behozatali és kiviteli tilalmak.

[3] A 833/2014/EU rendelet XL. melléklete a 12g. cikkel összefüggésben.

**40** Oroszország gazdasága ma már háborús gazdaság. Miközben papíron továbbra is növekszik, közelebbről megvizsgálva látható, hogy ez elsősorban a katonai kiadások jelentős növekedésének köszönhető. E kiadások a Bizottság becslése szerint 2024-ben 10,8 billió rubelre (109 milliárd euró) rúgtak, ami az orosz bruttó hazai termék mintegy 6%-ának felel meg[4]. Ugyanakkor valamennyi olyan iparág visszaesett, amely polgári szükségletekre állít elő árut, és csökkentek a bérek is[5].

**41** Az Unió és Oroszország közötti kereskedelem csökkenésével párhuzamosan jelentősen megnőtt az Oroszország és a szankciókat nem alkalmazó harmadik országok közötti kereskedelem. Kína Oroszországgal folytatott kereskedelme például 2024-ben 82%-kal múlta felül a 2021. évi szintet. Ugyanígy tovább nőtt Oroszország Indiával folytatott kereskedelme is, 2024-re a háború előtti érték több mint hatszorosára, főként azért, mert India most sokkal több olajat hoz be Oroszországból (*4. ábra*).

### 4. ábra | Árukereskedelem (import és export) Kína/India és Oroszország között, 2021–2024




*Forrás:* Bizottság – Közös Kutatóközpont, a COMTRADE alapján.

**42** E számadatok tanúsága szerint Oroszországnak legalább részben sikerült kiváltania az Európával folytatott kereskedelmet: az uniós üzletfeleket más partnerek új beszállítói váltották fel. Egy közelmúltbeli tanulmány szerint ez a helyettesítés azonban magasabb költségekkel jár. Az az ár, amelyet Oroszország a háború kitörése óta más országokból importált kettős felhasználású termékekért fizet, 39%-kal nagyobb mértékben nőtt, mint az ezen országokból a világ többi részébe ugyanekkor exportált azonos termékek ára.

---

[4] *EU sanctions: putting a price on Russia's war of aggression*, 1. o.

[5] Centre for Eastern Studies: *Russia's stagnating economy*.

## Az uniós szankciók nagyrészt beváltak, vagyis megállították az orosz hadsereg számára legszükségesebb áruk közvetlen exportját, de a szankciók kijátszása továbbra is gond

**43** Külső adatok bizottsági elemzése szerint az Ukrajna elleni háborúban használt, nemrégiben (legvalószínűbben 2024-ben vagy 2025-ben) gyártott orosz rakétákban és drónokban még mindig találhatóak uniós alkatrészek. Az elemzés azonban azt is megállapította, hogy az összetevőknek csak nagyon kis hányada származott közvetlenül az Unióból: a 202 azonosított alkatrész közül csak 8, vagyis mintegy 4% volt ilyen. Ezzel szemben a tágabb értelemben vett nyugati ellátási láncból származó összetevők az összes azonosított összetevő mintegy 72%-át tették ki. Ez arra utal, hogy az uniós szankciók zömmel eredményesen akadályozzák meg az orosz katonai képességek szempontjából legrelevánsabb termékek közvetlen exportját (lásd még: ***39***. bekezdés a CHP- és ECG-termékek kereskedelmének csökkenéséről), viszont arra is, hogy továbbra is folyik a szankciók kijátszása.

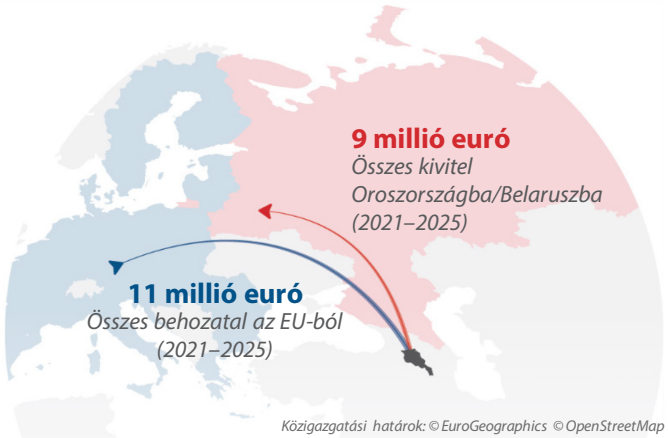
**44** Az uniós kereskedelmi szankciókra válaszul Oroszország jelentős erőfeszítéseket tett azok kijátszására: a szankcionált árukat alternatív importútvonalakon hozza be, ami csorbítja az intézkedések eredményességét. Konkrétan: egyes időszakokban jelentős mértékben megnőtt az uniós import a Kaukázus országaiban, és egyidejűleg az ezekből az országokból Oroszországba és Belaruszba irányuló kivitel is.

**45** A CHP-termékek egy mintája tekintetében elemeztük a Közös Kutatóközpont adatait a Törökországgal, Örményországgal és Kazahsztánnal folytatott kereskedelmi forgalomra nézve. Megfigyelésünk szerint a 2022. évi inváziót óta meredeken megnőtt az egyfelől ezen országok, másfelől az Unió, illetve Oroszország/Belarusz közötti kereskedelem. A legtöbb esetben 2025-re ez ismét a háború előtti szintre csökkent (***5. ábra***).

## 5. ábra. | A közös magas prioritású termékek kereskedelme (az Unió és a kiválasztott nem uniós országok között, valamint ezen országok és Oroszország/Belarusz között), 2021–2025

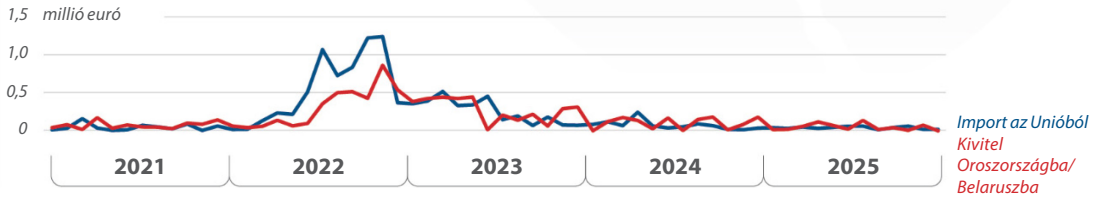
### Örményország

*Elektromos áramkör összekapcsolására vagy védelmére vagy elektromos áramkörbe vagy azon belüli összekapcsolásra szolgáló elektromos készülék kereskedelme: Más készülék (KN-kód: 853690)*



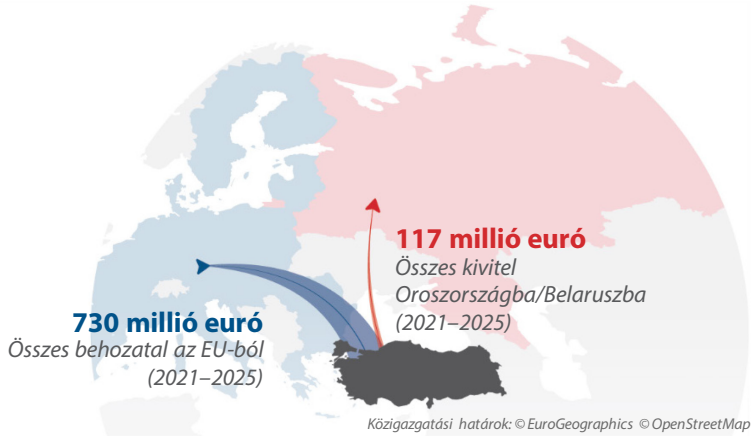

*Közigazgatási határok: © EuroGeographics © OpenStreetMap*
*Térkép: Eurostat – IMAGE, 04/2026*
*Az ezen a térképen feltüntetett határok és nevek, valamint megjelölések nem feltétlenül az Európai Unió által hivatalosan jóváhagyottak vagy elfogadottak.*

**Az adott áru kereskedelme havi bontásban**



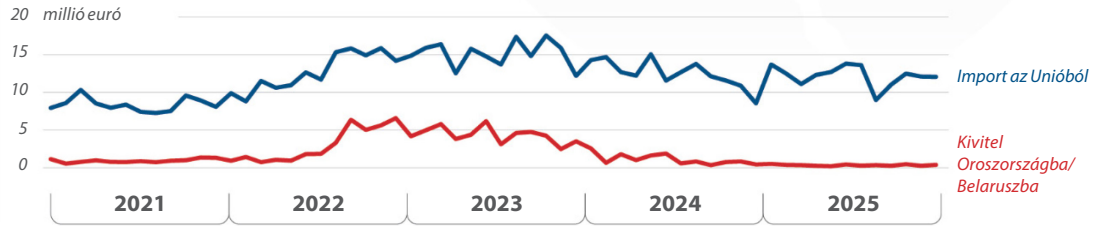

### Törökország

*Elektromos áramkör összekapcsolására vagy védelmére vagy elektromos áramkörbe vagy azon belüli összekapcsolásra szolgáló elektromos készülék kereskedelme: Más készülék (KN-kód: 853690)*



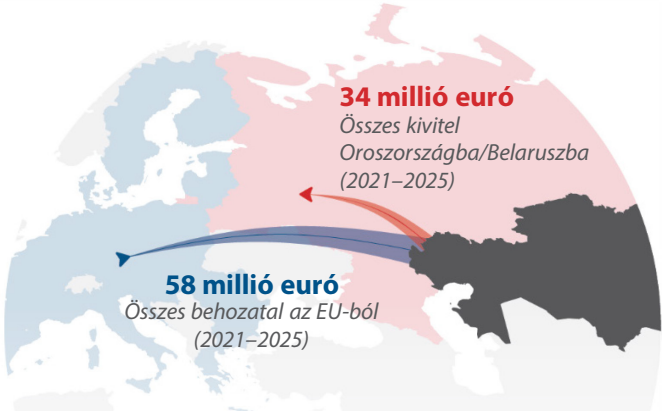

*Közigazgatási határok: © EuroGeographics © OpenStreetMap*
*Térkép: Eurostat – IMAGE, 04/2026*
*Az ezen a térképen feltüntetett határok és nevek, valamint megjelölések nem feltétlenül az Európai Unió által hivatalosan jóváhagyottak vagy elfogadottak.*

**Az adott áru kereskedelme havi bontásban**



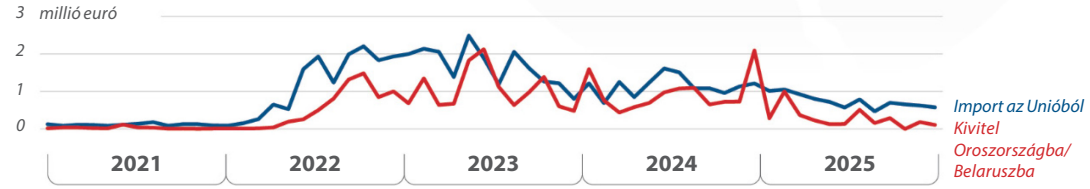
## Kazahsztán

*Golyóscsapágy-kereskedelem (KN-kód: 848210)*



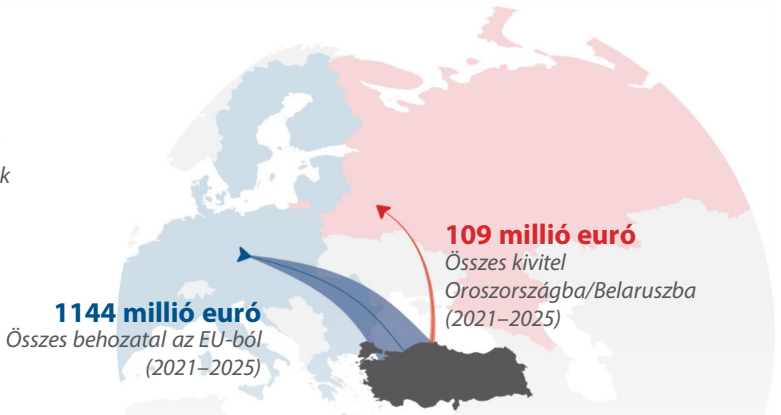

*Közigazgatási határok: © EuroGeographics © OpenStreetMap*
*Térkép: Eurostat – IMAGE, 04/2026*
*Az ezen a térképen feltüntetett határok és nevek, valamint megjelölések nem feltétlenül az Európai Unió által hivatalosan jóváhagyottak vagy elfogadottak.*

**Az adott áru kereskedelme havi bontásban**



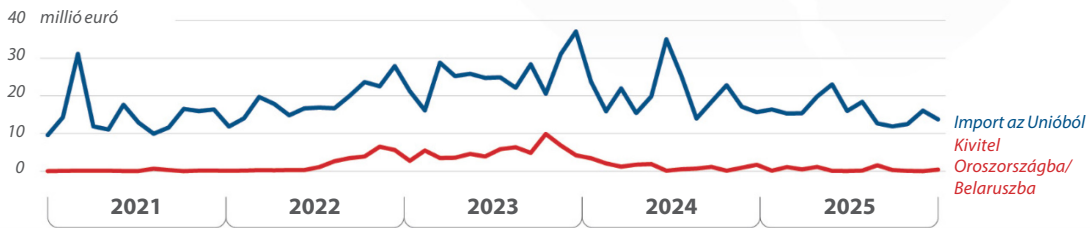

## Törökország

*Számítógépes numerikus vezérlésű (CNC) szerszámgépek és alkatrészek kereskedelme (4B. meghatározási szintű CHP-termék)*




*Közigazgatási határok: © EuroGeographics © OpenStreetMap*
*Térkép: Eurostat – IMAGE, 04/2026*
*Az ezen a térképen feltüntetett határok és nevek, valamint megjelölések nem feltétlenül az Európai Unió által hivatalosan jóváhagyottak vagy elfogadottak.*

**Az adott áru kereskedelme havi bontásban**




*Forrás:* Bizottság – Közös Kutatóközpont.

**46** Ez a statisztika az intézkedések kijátszásának tendenciáit jelzi. Nem ad azonban pontos képet a kereskedelem volumenéről, mivel nem áll rendelkezésre teljes körű és megbízható információ az Oroszország és harmadik országok közötti kereskedelemről. Emellett a kereskedelmi statisztika nem mutatja ki az intézkedések kijátszásának minden esetét (*2. háttérmagyarázat*).

### 2. háttérmagyarázat

#### Látszólagos *backfilling*

Amikor egy szankciók által sújtott ország egy szankciókat alkalmazó országból származó terméket olyan országból származó termékkel vált ki, amely nem alkalmaz szankciókat, a szakirodalom *backfilling*ről beszél. Oroszország például az Unióban előállított harctéri termékeket olyan joghatóságokban – például Kínában – előállított hasonló termékekkel tudja kiváltani, amelyek nem alkalmaznak exportkorlátozásokat.

„Látszólagos *backfilling*" esetén az ilyen országokban működő gyártó leányvállalata a terméket eredetileg szállító vállalatnak. A Kijevi Közgazdasági Iskola kutatási adatai szerint a szankciót nem alkalmazó országokból Oroszországba exportált áruk 44%-át eredetileg nyugati – köztük uniós – vállalatok leányvállalatai állították elő. Mivel a termékeket valamely nem szankcionáló országban gyártották, a származási helyüket nem nyugatiként tartják nyilván, ám a termékek lényegében megegyeznek az Európai Unióban és más nyugati országokban előállítottakkal. Ez ugyan jogszerűvé teszi az ügyletet, ám mégis a szankciók kijátszásának egyik formájáról van szó.

## Az Unió különböző eredményekkel vezetett be intézkedéseket a szankciók kijátszásának megelőzésére

**47** Az Unió egy sor intézkedést vezetett be a szankciók kijátszásának megelőzésére, különböző eredményekkel. Ilyenek a Tanács által elfogadott szankciók kialakítását érintő intézkedések, valamint a Bizottság által végzett tájékoztatási és elemzési tevékenységek, köztük a szankcióügyi megbízott munkája, a visszaélést bejelentő személyek számára létrehozott eszköz, valamint a kijátszási tendenciák elemzése.

## A Tanács által elfogadott kijátszásellenes intézkedések

**48** 2023-ban a Tanács az Oroszországgal szembeni 2023. évi 11. szankciócsomag részeként elfogadott egy intézkedéscsomagot a szankciók kijátszása ellen. Ennek célkeresztjében olyan nagy kockázatú áruk álltak, amelyek bizonyíthatóan nem uniós országokon keresztül jutottak be Oroszországba. Az intézkedéscsomag révén az Unió meg tudja tiltani ezen áruknak a szankciók kijátszására használt országokba történő kivitelét azáltal, hogy az árukat felveszi a 833/2014/EU rendelet XXXIII. mellékletébe. Első alkalommal ezt 2026-ban aktiválták Kirgizisztán tekintetében az Oroszországgal szembeni 20. szankciócsomag részeként.

**49** Ugyancsak 2023-ban a Bizottság ezen intézkedések kiegészítéseként két jegyzéket állított össze azon termékekről, amelyek esetében a leggyakoribb az intézkedések kijátszása: a közös magas prioritású termékek (CHP) és a gazdaságilag kritikus termékek (ECG) jegyzékét. Mindkét jegyzéket rendszeresen frissítik, ami segíti a gazdasági szereplőket a kellő gondossági eljárásaik során. A jegyzékeket a partnerországok vámhatóságai is felhasználhatják a kijátszásellenes intézkedések segédeszközeként.

**50** 2025 júliusában az Oroszországgal szembeni 18. szankciócsomag kibővítette az intézkedéseket, és külön átfogó rendelkezést vezetett be annak a kockázatnak a kezelésére, ha valamely szankcionált fejlett technológiai terméket más harmadik országokba irányuló kivitelként jelentenek be és így exportálnak Oroszországba. A tagállamok ezáltal egy további eszközt kaptak a szankciók kijátszásának megakadályozására, amely feltartóztatja a gyanús szállítmányokat: a tagállamok engedélyezési követelményeket írhatnak elő a szankciókról szóló jogszabályokban kifejezetten fel nem sorolt termékek kivitelére vonatkozóan.

## Az Unió szankcióügyi megbízottja

**51** A szankciócsomagok által bevezetett intézkedések kiegészítése mellett a Bizottság proaktívan megkereste a szankciók kijátszásában központi szerephez juttatható szereplőket, hogy felhívja a figyelmet a kérdéskörre. Ez a törekvés 2022 decemberében kapott intézményes keretet, amikor a Bizottság létrehozta a szankcióügyi megbízott pozícióját.

**52** A szankcióügyi megbízott magas szintű megbeszéléseket folytatott harmadik országokkal az Oroszországgal szemben bevezetett szankciós intézkedések kijátszásának megállítása céljából. 2025 végéig a szankcióügyi megbízott 45 kiküldetésen járt összesen 17 országban (4 partner- és 13 egyéb harmadik országban). A szankcióügyi megbízott szisztematikusan választotta meg, hogy mely országokkal vegye fel a kapcsolatot. A megbízott a CHP- és ECG-termékek Unióból történő kivitelére és harmadik országokból Oroszországba történő újrakivitelére vonatkozó kereskedelmi adatoknak a DG TRADE és a Közös Kutatóközpont általi elemzése alapján folytatott diplomáciai tevékenységet a szankciók kijátszása terén „platformországként” azonosított átrakodási központok és joghatóságok irányában (elsősorban: Grúzia, Szerbia és Törökország, Örményország, Kazahsztán, Kirgizisztán, az Egyesült Arab Emírségek és Üzbegisztán).

**53** A szankcióügyi megbízott kiterjedt kapcsolatokat ápol számos országgal, például Közép-Ázsia és a Kaukázus országaival, Törökországgal, az Egyesült Arab Emírségekkel, Indiával, Malajziával és Thaiföldddel. Munkájának köszönhetően egyes platformországok elkezdték megosztani az Oroszországba irányuló újrakivitelre vonatkozó adatokat, lehetővé téve a szankciók kijátszásának nyomon követését. Emellett ezen országok némelyikéből csökkent az Unióból származó harctéri alkatrészek Oroszországba történő újrakivitele. A szankcióügyi megbízott eszközei azonban a Bizottság megbízatásához vannak kötve, és szigorúan diplomáciai jellegűek. A megbízott nem helyezhet kilátásba gazdasági vagy pénzügyi ösztönzőket az általa felkeresett országoknak.

### A szankciók megsértésének bejelentésére szolgáló uniós eszköz

**54** A kijátszási minták feltárásának segítésére a Bizottság 2022 márciusában egy további eszközt indított, a szankciók megsértésének bejelentésére szolgáló uniós eszközt, amelynek révén névtelen módon lehet bejelenteni az uniós szankciók esetleges megsértését, illetve kijátszását. 2026 augusztusáig az eszköz útján több mint 2600 bejelentés érkezett, zömmel az Oroszországgal szembeni szankciók kapcsán. A Bizottság a bejelentések 10%-át továbbította az illetékes tagállami hatóságoknak vagy az EKSZ-nek további nyomon követés céljából. Az eszköz eredményessége azonban nem állapítható meg, mivel a tagállamok nem kötelesek beszámolni az annak nyomán induló jogérvényesítési intézkedésekről.

### Az Oroszországgal folytatott kereskedelemmel kapcsolatos kijátszási tendenciák bizottsági elemzése

**55** Végezetül: a Bizottság folyamatosan elemzi az Oroszországba irányuló és onnan kiinduló kereskedelmi forgalmat, és havonta beszámol az uniós képviseleteknek és a tagállamoknak a CHP- és ECG-termékek kapcsán a platformországokkal folytatott kereskedelemről. A Bizottság a szankciókoordinátorok fóruma révén rendszeresen megosztja a partnerországokkal a CHP-vel kapcsolatos kijátszási tendenciákra vonatkozó elemzését, kiemelve, hogy az uniós szankciók kijátszása súlyosan csorbítja azok eredményességét. Ez az elemzés a kijátszással kapcsolatos kérdésekre vonatkozó bizottsági iránymutatás alapjául is szolgál (***81***–***87***. bekezdés).

**56** Összességében azt állapítottuk meg, hogy a Bizottság átfogó fellépéssel támogatta a szankciócsomagok részeként bevezetett kijátszásellenes intézkedéseket. Ezek az intézkedések együttesen segítettek visszafordítani az Oroszország és a platformországok közötti kereskedelem növekedésének tendenciáját (***44***. és ***45***. bekezdés). Az eszközök eredményessége azonban változó, részben azért, mert elsősorban diplomáciai vagy elemzési eszközként működnek. A kijátszási minták alakulásával a tendencia elmozdulást mutat a platformországoktól az új kijátszási központok, különösen Délkelet-Ázsia felé. Ezért néhány kézzelfogható pozitív eredmény dacára a szankcionált áruk közvetetten továbbra is eljutnak Oroszországba.

## Az uniós jogi keret bizonytalanságai és eltérései csorbíthatják a szankciók egységes végrehajtását

**57** Miután a Tanács egyhangú határozattal elfogadta a szankciókat, azok végrehajtásáért és érvényesítéséért a tagállamok felelősek. A végrehajtás egységessége érdekében a szankciókra vonatkozó szabályozásnak egységes terminológiát kell használnia és egyértelműnek kell lennie. Emellett a tagállamoknak az eredményességet biztosító jogérvényesítési szabályokkal kell rendelkezniük. Értékeltük, hogy az uniós kereskedelmi szankciók jogalapjának rendelkezéseiben a fő kifejezések eléggé egyértelműek voltak-e ahhoz, hogy a tagállamok ugyanúgy értelmezzék azokat. Áttekintettük továbbá az uniós korlátozó intézkedések megsértése bűncselekményi tényállásainak és szankcióinak meghatározásáról szóló (EU) 2024/1226 irányelv átültetését.

## Az uniós szankciókra vonatkozó jogszabályok pontatlan szóhasználata megnehezíti végrehajtásukat

**58** Ellenőrzésünk feltárt olyan eseteket, amikor a szankciókkal kapcsolatos követelményeket pontatlanul írták le a valamennyi tagállam által elfogadandó jogszabályokban. A szankciókról szóló rendeletekben ilyen pontatlan kifejezések voltak például: „feltétlenül szükséges”, „minden erőfeszítés”, valamint „megfelelő lépések és politikák” (***III. melléklet***). Az ilyen kifejezések használata eltérésekhez vezethet a tagállamok között a jogszabályok értelmezésében, és hatással lehet a koherens végrehajtásra, annak ellenére, hogy a Bizottság iránymutatások révén igyekszik orvosolni a hiányosságokat.

**59** Több felkeresett tagállamban megerősítették, hogy a szankciókra vonatkozó rendelkezésekben kulcsfogalmak szerepelnek pontatlanul, különösen a mentességek és eltérések tekintetében. Egy tagállam felemlítette azt is, hogy a szankciókról szóló rendeletek egyes rendelkezései (például a luxustermékekre vonatkozó árplafonok) kapcsán az ellenőrzések igen összetettek és nagy adminisztratív terheléssel járnak.

**60** A jogi rendelkezések többértelmű megfogalmazása megkönnyíti, hogy a Tanács egyhangú konszenzusra juthasson a szankciócsomagokot illetően. Szintén a konszenzus érdekében egyes tagállamok külön kérésükre gyakran mentességeket és eltéréseket élvezhetnek.

## Működési nehézségeket okoz, hogy a vámügyi terminológiát nem hangolják össze a szankciókkal

**61** Mivel a tagállamok nagyrészt az Uniós Vámkódexet alkalmazzák a szankciók végrehajtásakor, az intézkedések végrehajtási nehézségeit minimalizálja, ha a szankciókról szóló rendeletek az uniós vámjogszabályokban használt kifejezésekhez és fogalommeghatározásokhoz alkalmazkodnak. Megállapításunk szerint a szankciós rendeletek mégis számos helyen eltérnek a Vámkódextől, például a „származási ország” fogalma és az „átadás” kifejezés kapcsán, amely utóbbi nem standard vámügyi kifejezés (***III. melléklet***). Néhány tagállam rá is mutatott, hogy mivel a kereskedelmi szankciókra vonatkozó uniós szabályozás (pl. a VII. melléklet A. része) nem használja az áruk vámcélokra történő besorolására szolgáló Kombinált Nómenklatúra (KN) kódjait, és ehelyett árumegnevezésekre és általános értelmű kifejezésekre támaszkodik, ez tág teret enged az értelmezésnek, és megnehezíti a vámellenőrzéseket.

**62** Megállapítottuk azt is, hogy a szankciókról szóló 833/2014/EU rendelet úgy tünteti fel a kettős felhasználású termékeket, hogy legalább részben ez okozza a tagállamok közötti következetlenségeket az ilyen termékekre vonatkozó engedélyek kiadása terén, tudniillik átfedés van a rendelet két melléklete (a VII. és a XXIII. melléklet) között. A VII. melléklet az engedélyköteles áruk jegyzékét tartalmazza, míg a XXIII. melléklet a mentességekről rendelkezik. Egyes tételek, például az elektronikus áramkörök, mindkét listán szerepelnek, így vámügyi státuszuk nem egyértelmű. Ezenkívül a VII. melléklet áruleírásokat tartalmaz, míg a XXIII. melléklet a Kombinált Nómenklatúra vámhatóságok által jól ismert kódjait alkalmazza. A Bizottság az e területen végzett tagállami munkát iránymutatással és megfelelési táblázatok kiadásával támogatja.

## Az uniós korlátozó intézkedések megsértésének bűncselekményi tényállása és ennek szankciói még nincsenek kellően összehangolva a tagállamok között

**63** Végezetül az uniós szankciók következetes tagállami érvényesítése az eredményes végrehajtástól is függ, többek között attól, hogy a nemzeti jog milyen szabályokat határoz meg a bűncselekményi tényállásokra és a szankciók megsértése esetén alkalmazandó büntetésekre nézve. Az uniós szankciók megsértését eddig nem minden tagállam nyilvánította bűncselekménnyé, és a tagállamok különböző alapokon szabtak ki büntetéseket. Míg egyes joghatóságok büntetőjogi szankciókat szabtak ki, mások csak közigazgatási eszközökkel kezelték a jogsértéseket. Ezt a problémát az uniós korlátozó intézkedések megsértése bűncselekményi tényállásainak és szankcióinak meghatározásáról szóló (EU) 2024/1226 irányelv várhatóan enyhíteni fogja, mihelyt azt valamennyi tagállam teljeskörűen és helyesen végrehajtja. Az irányelv a végrehajtási intézkedések teljes körű harmonizálása helyett minimumszabályokat állapít meg arra nézve, hogy a tagállamok az uniós szankciók megsértése esetén hogyan határozzák meg a bűncselekményeket, és milyen büntetéseket alkalmazzanak a természetes és jogi személyeknél; rendelkezéseinek célja a szabályok végrehajtásának és érvényesítésének megerősítése.

**64** Az irányelvet 2025. május 20-ig kellett átültetni a nemzeti jogba. 2026 augusztusáig 19 tagállam tájékoztatta a Bizottságot arról, hogy az előírásoknak megfelelően teljes mértékben átültette az irányelvet. A Bizottság 2025 júliusában kezdeti érvényesítési lépésként felszólító levelet küldött a még nem teljesítő tagállamoknak. A Bizottság azt még nem értékelte, hogy az irányelvet a nemzeti jogba már átültető tagállamok helyesen végezték-e el az átültetést. Az irányelv tehát eddig csak korlátozott hatást gyakorolt.

# Az uniós kereskedelmi szankciók tagállamonként eltérő érvényesítése alkalmat ad a legkedvezőbb joghatóság megválasztására

**65** Az EU vámuniója hozzájárul az Unió gazdasági biztonsági stratégiájához. Ennek fontos elemei a kereskedelmi szankciók. Jelenleg a vámigazgatási szervek ellenőrzik fő hatóságként az exportált árukat az Unió külső határain, így ők vannak a szankciók eredményes és következetes végrehajtásának frontvonalában. Az uniós kereskedelmi szankciók eredményességét csorbítja az, hogy a különböző tagállamokban eltérő a kontrollmechanizmusok szintje, amelyek időigényesek és költségesek is lehetnek a vállalkozások számára.

**66** Ezért értékeltük, hogy a tagállamok harmonizált módon hajtották-e végre és érvényesítették-e a kereskedelmi szankciókat, és hogy a Bizottság megfelelően reagált-e, amikor következetlenségekre derült fény. Áttekintettük azokat a tagállami és uniós szintű kezdeményezéseket is, amelyek segíthetnek e problémák kezelésében.

## A legkedvezőbb joghatóság megválasztása továbbra is az uniós kereskedelmi szankciók eredményes végrehajtását csorbító egyik fő kockázat

**67** A mintánkban szereplő öt tagállamban tett helyszíni ellenőrzéseink jelentős különbségeket tártak fel a vámellenőrzések terén. Egyes tagállamokban a vámhatóságok több dokumentumot követelnek meg a szankcionált áruk kiléptetéséhez, mint másutt. Megállapítottuk például, hogy a balti országok vámhatóságai (Lettországot felkerestük, de arról is meggyőződtünk, hogy Litvánia és Észtország is hasonlóan jár el) bizonyos feltételek mellett megkövetelik, hogy az exportált vagy újrakivitt szankcionált áruk gyártója nyilatkozatot nyújtson be. Más tagállamok nem írnak elő ilyen követelményt.

**68** A különböző tagállamok vámhatósági ellenőrzései közötti különbségek abban is megmutatkoznak, hogyan rögzítik az árukra vonatkozó uniós kereskedelmi szankciókkal kapcsolatos meg nem felelési eseteket (*3. háttérmagyarázat*).

### 3. háttérmagyarázat

**Jelentősen eltér a más tagállamokból származó árukra vonatkozó uniós kereskedelmi szankciókkal kapcsolatos meg nem felelési esetek száma**

2022 óta Bulgária egyetlen alkalommal sem regisztrált meg nem felelést a más tagállamokból származó és Bulgárián keresztül az uniós vámterületen kívüli joghatóságokba exportált árukra vonatkozó uniós kereskedelmi szankciókkal kapcsolatban.

Ezzel ellentétben Lettországban nagyszámú ilyen meg nem felelési eset fordult elő. 2024-ben összesen mintegy 2100 exportszállítmány tartozott ebbe a kategóriába. Ezek tették ki a Lettország által jelentett összes jogsértés háromnegyedét.

Míg mind Bulgáriának, mind Lettországnak vannak uniós külső határai, amelyeken keresztül a más tagállamokból származó export kilép az Unió vámterületéről, a meg nem felelések számában mégis jelentős különbségeket állapíthattunk meg.

**69** Emellett következetlenségeket találtunk abban, ahogyan az illetékes tagállami hatóságok eltérési engedélyeket adtak ki a szankcionált áruk kivitelére. Ez az eljárás uniós szinten nincsen központosítva, hanem az egyes tagállamok felelősségi körében maradt. Ha a korlátozás alá eső árukat közúton szállítják, minden olyan tagállamnak, amelynek területén áthaladnak, külön engedélyt kell adnia az áruk beléptetésére. A Bizottság feltárt olyan eseteket, amikor az illetékes tagállami hatóságok e tekintetben eltérő értékelést adtak, például agrár-élelmiszeripari okokból.

**70** Mi is megállapítottuk, hogy Litvániában és Lengyelországban két esetben a kilépési vámhivataloknál megállítottak olyan árukat, amelyeknek Oroszországba történő kivitele engedélyezve volt (mentesítés révén, noha Olaszországból nem volt kiviteli engedélyük). Lengyelországból az árukat visszaküldték Olaszországba, és az eredeti kiviteli nyilatkozatot törölték. Olaszországban az árukat ismét elfogadták Oroszországba irányuló exportra, és egy olasz kikötőn keresztül elszállították egy oroszországi rendeltetési helyre. Egy megkeresést követően a Bizottság megismételte, hogy a szankciók végrehajtásával kapcsolatos döntésekért a tagállamok felelősek, így nincsen indoka a beavatkozásra.

**71** Külső szakértőkkel folytatott megbeszéléseink során több olyan esetről is értesültünk, amikor hasonló szankcionált árukra vonatkozó engedélyeket az egyik tagállamban megtagadtak, egy másikban viszont megadták azt.

**72** Észrevételezzük, hogy ilyen kérdések felmerülésekor a Bizottság csak technikai szinten működik együtt az érintett tagállamok vámhatóságaival, vagyis a szankciók végrehajtásával kapcsolatos kérdéseket a szankciós kapcsolattartó csoporton keresztül vitatja meg, valamint iránymutatást ad ki (*85*. bekezdés).

**73** Az, hogy a vámellenőrzések tagállami gyakorlatai eltérőek, azzal a kockázattal jár, hogy a vállalkozások tudatosan az engedékenyebben ellenőrző tagállamokban választanak engedélyező hivatalokat, illetve vámvizsgálati pontokat. Ezt a gyakorlatot, a legkedvezőbb joghatóság megválasztását, angolul „*forum shoppingnak*” szokás nevezni. Megítélésünk szerint összességében ez a gyakorlat a legfőbb kockázatok közé tartozik, és aláássa az uniós kereskedelmi szankciók eredményes végrehajtását, azért is, mert megkönnyítheti a szankciók kijátszását (*43*–*56*. bekezdés).

## A tagállamok eltérő közigazgatási kapacitásai is befolyásolják az uniós kereskedelmi szankciók érvényesítését

**74** Annak, hogy a tagállamok nem egyformán érvényesítik a szankciókat, az egyik oka az eltérő közigazgatási kapacitásuk. Megeshet például, hogy egyes tagállamokban több a szankcionált áruk felderítésére szakosodott munkatárs, mint másutt. Mivel a vámellenőrzésekért a tagállamok felelősek, a Bizottság nem tudja befolyásolni a kereskedelmi szankciók végrehajtására fordított tagállami erőforrásokat és infrastruktúrát.

**75** Végezetül: a vámügyi műveletek eredményessége nemcsak az erőforrásoktól és az infrastruktúrától függ, hanem a tagállamokon belül a szervezeti felépítéstől is. Hollandiában például olyan követendő gyakorlatot figyeltünk meg, amely valószínűleg elősegíti a szankciók következetesebb és hatékonyabb végrehajtását és érvényesítését (*4. háttérmagyarázat*).

### 4. háttérmagyarázat

#### Jól bevált gyakorlatok a tagállami koordináció terén

Hollandiában a vámügyi osztályon belül központi engedélyező hivatalt hoztak létre, amely a Külügyminisztérium nevében jár el. Ennek előnyei közé tartozik, hogy egyszerűsíti az operatív kommunikációt az egyes szervezetek között, megfelelő rálátást ad a kockázatkezelésre a szankciók végrehajtása során, valamint hasznosítani tudja a vámhatóság vámtarifa-besorolási kérdésekkel kapcsolatos szakértelmét.

## Léteznek kezdeményezések a szankciók végrehajtásának harmonizációjában mutatkozó hiányosságok felszámolására

**76** Ellenőrzésünk során azonosítottuk a meglévő kezdeményezéseket és a további harmonizációs lehetőségeket, mind a jelenlegi jogi kereten belül, mind jogszabályi változások révén. Ilyenek: a vámkezelés utáni ellenőrzések következetesebb alkalmazása, a vámügyi együttműködés olyan kormányközi megközelítése, mint például a balti-tengeri vámügyi kezdeményezés; valamint az uniós vámunió végrehajtása.

**77** Ellenőrzésünk időpontjáig a Bizottság nem tudott tájékoztatást nyújtani arról, hogy a tagállamok végeznek-e vámkezelés utáni kockázatalapú ellenőrzéseket az uniós kereskedelmi szankciók eredményes végrehajtásának értékelése céljából. Megítélésünk szerint ha az uniós kereskedelmi szankciókra nézve következetesebben alkalmaznák a tagállami vámhatóságok által koordinált vámkezelés utáni kockázatalapú ellenőrzéseket, az segíthetne többek között annak feltárásában, hogy vannak-e a *„forum shopping”* gyakorlatát űző vállalkozások (***5. háttérmagyarázat***).

### 5. háttérmagyarázat

#### Vámkezelés utáni kockázatalapú ellenőrzés

A vámkezelés utáni kockázatalapú ellenőrzések révén lehetővé válik az áruk gyorsabb kiadása, a vállalkozások időt és költséget takarítanak meg, miközben a kellő megfelelést az áruk kiadását követően eredményesebben működtethető ellenőrzési mechanizmus biztosítja.

A kereskedelmi eljárások egyszerűsítéséről szóló WTO-megállapodással összhangban a Kereskedelmi Világszervezet tagjai kötelesek elkezdeni, illetve fenntartani vámkezelés utáni kockázatalapú ellenőrzéseket a vám- és egyéb kapcsolódó jogszabályoknak és rendelkezéseknek, többek között a kereskedelmi szankcióknak való megfelelés érdekében.

**78** A balti-tengeri vámügyi kezdeményezés (Észtország, Horvátország, Lettország, Litvánia, Lengyelország és Finnország közötti együttműködési megállapodás) kormányközi kísérlet az Unión belüli eltérő megközelítésű vámellenőrzések problémájának kezelésére.
E kezdeményezés célja, hogy erősebb, harmonizált vámügyi megközelítést érvényesítsen az érzékeny áruk ellenőrzésének szigorításával, további dokumentumok, például gyártói nyilatkozatok megkövetelésével, valamint az áruk harmadik országokon keresztüli átirányításának megakadályozására irányuló erőfeszítések összehangolásával.

**79** A tagállamok közötti ilyen meglévő többoldalú együttműködési megállapodásokon túlmenően a küszöbön álló uniós vámreform kísérletet tesz arra, hogy stratégiai választ adjon a vámigazgatási szervek és a vállalkozások előtt uniós szinten álló növekvő kihívásokra. A 2023 májusában előterjesztett jogalkotási csomag korszerűsíteni és tökéletesíteni fogja a vámunió működését, beleértve az uniós kereskedelmi szankciók eredményesebb vámellenőrzését is[6]. Különösen az uniós vámhatóság létrehozása és az uniós vámügyi adatközpont fejlesztése fogja javítani az Unión belüli információmegosztást és kockázatkezelést. Mindez azonban csak középtávon fogja éreztetni hatását, mivel a teljes körű végrehajtást 2034-re tervezik.

## A bizottsági iránymutatás átfogó, de jogilag nem kötelező erejű, és a tagállamok nem ugyanúgy veszik igénybe az információs rendszereket

**80** Tekintve, hogy a szankciókról szóló rendeletek összetettek, különösen fontos a Bizottság szerepe abban, hogy egyértelmű, következetes és átfogó iránymutatást nyújtson a tagállamoknak az eltérő értelmezések megelőzése és a tagállamok közötti együttműködés eredményes támogatása érdekében. Értékeltük, hogy a Bizottság kellő időben nyújtott-e ilyen támogatást, és hogy az elegendő volt-e a következetlen végrehajtás és az elégtelen információcsere kockázatának csökkentéséhez.

### A szankciók végrehajtására vonatkozó bizottsági iránymutatás a kérdések széles körét fedi le, bár korántsem mindent

**81** 2022 februárja óta a Bizottság széles körű iránymutatás és „gyakran ismételt kérdések” formájában segíti az Oroszországgal szembeni uniós kereskedelmi szankciók harmonizált végrehajtását (***6. ábra***).

[6] A Bizottság COM(2023) 258 javaslata, 2023. május 17.

## 6. ábra. | A Bizottság „gyakran ismételt kérdéseinek” áttekintése témák szerint




*Forrás:* Bizottság.

**82** A Bizottság tizenegy tematikus általános iránymutatást adott ki a kereskedelem és a vámügyek terén, valamint egy tematikus GYIK-et. Ezeket először 2022 júniusában tették közzé, majd rendszeresen frissítették, legutóbb 2026 májusában. Emellett a Bizottság „kereskedelmi figyelmeztetések” révén tájékoztatja a tagállamokat a magas kockázatú kereskedelmi mintázatokról (***6. háttérmagyarázat***).

## 6. háttérmagyarázat

### Hogyan alkalmazza a Bizottság a kereskedelmi figyelmeztetést: a nyír rétegelt lemez esete

Az uniós szankciók tiltják az Oroszországból és Belaruszból származó rétegelt lemezek vásárlását, behozatalát vagy továbbítását. Az uniós piachoz való hozzáférés érdekében a szankcionált országok vállalatai harmadik országbeli gyártóknak fizetnek, hogy azok újracsomagolják és átcímkézzék a rétegelt lemezeiket.

2025 márciusában a Bizottság figyelmeztetést tett közzé honlapján erről a kijátszási kockázatról. Ebben arról tájékoztatta a tagállamokat, hogy olyan tényezőkre kell figyelemmel lenni, mint az exportőrök és egyes harmadik országok közötti kapcsolatok, valamint a szokatlanul körülményes logisztikai útvonalak. Javasolta, hogy a tagállamok fordítsanak különös figyelmet az importált rétegelt lemez eredetére.

**83** A legtöbb általunk felkeresett tagállam arról számolt be, hogy a Bizottság iránymutatását általánosságban átfogónak tekinti; azt is megerősítették, hogy kérésükre azt rendszeresen aktualizálják. Jelezték azonban, hogy hasznos lenne, ha a Bizottság az új szankciós korlátozások bevezetésével egyidejűleg új iránymutatást tenne közzé: így valamennyi gazdasági szereplő és tagállam azonnal, azonos módon alkalmazhatná az új intézkedéseket.

**84** A bizottsági iránymutatás felülvizsgálata során mégis különböző problémákat tártunk fel, amelyek az ellenőrzött tagállamokban folytatott interjúk során is felmerültek, és amelyekre vonatkozóan a tagállami hatóságoknak nem áll rendelkezésére közös iránymutatás. Ilyenek:

- a szankcióktól való eltérésre vonatkozóan egy másik tagállam által kiadott engedélyek elismerése;
- az azt meghatározó szabályok, hogy melyik tagállamnak kell engedélyt kiadnia olyan esetekben, amikor különböző tagállamok több gazdasági szereplője (exportőr, vevő, fuvarozó vállalat stb.) vesz részt az ügyletben, illetve amikor az áruk több tagállam területén haladnak át;
- hogyan kell visszaküldeni Oroszországból az olyan hibás árukat, amelyek kivitelére nem vonatkoznak szankciók, behozatalára viszont igen.

Emellett úgy találtuk, hogy egyes területeken a Bizottság iránymutatása nem kellően kidolgozott, illetve egyértelmű (***IV. melléklet***).

**85** A konkrét kereskedelmi intézkedések hatályának pontosítása mellett a Bizottság iránymutatást nyújtott a tagállamoknak az Oroszországgal és Belarusszal szembeni szankciókkal kapcsolatos kockázatkezelés és vámellenőrzés közös megközelítésére vonatkozóan. Az általunk felkeresett tagállamok ugyan hasznosnak találták az iránymutatást, de olyan hiányosságaira hívták fel a figyelmet, mint hogy az nem naprakész, nem elég világos, megfogalmazásai túl tágak vagy kontextusfüggőek, és hogy olyan nem egyértelmű kifejezéseket használ, mint „megfontolandó”, „ajánlott”, vagy „esetlegesen”, amelyek nem adnak konkrét alapot a tagállami hatóságok számára a fellépéshez.

**86** A Bizottság iránymutatása ugyan széles körű, és a tagállamok általában kedvezően ítélik meg, de jellegénél fogva jogilag nem kötelező erejű, ami csökkenti az eredményességét. Mivel a tagállamok nem kötelesek alkalmazni az iránymutatást, az nem tudja teljesen megszüntetni a meg nem felelés kockázatát, illetve biztosítani az uniós kereskedelmi szankciók összehangolt végrehajtását.

**87** A tagállami hatóságokkal folytatott munkája mellett a Bizottság közvetlenül is megkeresi azokat a vállalkozásokat, amelyeket érinthetnek az uniós kereskedelmi szankciók. 2023-ban a Bizottság külön iránymutatást tett közzé a kellő gondossági követelményekről. 2025-ben létrehozott egy szankciós ügyfélszolgálatot is, hogy segítse a vállalkozásokat az uniós szankciós követelményeknek való megfelelésben: ez fenntartja az e területen működő uniós eszközök adattárát, webináriumokat szervez releváns témákról, és konkrét közvetlen támogatást nyújt a kkv-knak a kellő gondossági ellenőrzéseknek való megfeleléshez.

## A Bizottság létrehozott információcsere-rendszereket, de nem aknázza ki azok minden lehetőségét

**88** A Bizottság által biztosított kommunikációs eszközök révén a tagállami hatóságok együtt tudnak működni egymással, és meg tudják osztani a Bizottsággal az uniós – többek között a kereskedelmi – szankciók harmonizált végrehajtását érintő kockázatokra vonatkozó információkat. A Bizottság például az Uniós Vámkódex szerinti közös kockázatkezelési keretrendszeren belül kockázati tájékoztató adatlapokat, valamint egy új Szankciós Adatcseretárat (SIER) bocsátott rendelkezésre.

## A vámhatóságok nem használják ki eléggé a kockázati tájékoztató adatlapokat mint figyelmeztető eszközt

**89** A közös kockázatkezelési keretrendszert az Uniós Vámkódex hozta létre. Ennek részeként a CRMS2 rendszert úgy alakították ki, hogy a tagállamok vámhatóságai (és a Bizottság) a rendszer útján valós időben megoszthassák az érzékeny információkat, és azonnal kommunikálhassanak a kockázatos szállítmányokkal és vállalkozókkal kapcsolatban. A vámügyi kockázatkezelési rendszerben (CRMS2) folytatott információcsere egyik témája a szankciók témaköre. Ha a rendszert teljes mértékben kihasználják, akkor a valamely külső határátkelőhelyen feltárt kockázat kezelése megfelelő lehet más külső határátkelőhelyeken is.

**90** A CRMS2 rendszeren belül a tagállami vámhatóságok kockázati tájékoztató adatlapok kibocsátásával figyelmeztetik a többi vámhivatalt a szankciók kijátszásának vagy megsértésének feltárt kockázataira. Ennek különösen akkor kell megtörténnie, amikor egy szállítmányról megállapítják, hogy a szankciók hatálya alá tartozik és kilépése nem megengedett (pl. az engedély érvénytelensége vagy a szankciók kijátszására irányuló kísérletek miatt).

**91** 2022 óta a szankciókhoz kapcsolódó valamennyi vámeljárásra vonatkozóan több mint 12 000 adatlap került kibocsátásra. Az Oroszországgal és Belarusszal szembeni szankciók kapcsán az adatlapok fele olyan esetekre vonatkozik, amikor az Unióból való kilépés helye szerinti vámhivatal elutasította azokat az árukat, amelyeket a kiviteli vámhivatal egy másik tagállamban kivitelre bocsátott. Ez is arra utal, hogy a tagállamok eltérő megközelítéssel hajtják végre a szankciókat (***57***–***79***. bekezdés).

**92** Az adatlapok alkalmazására vonatkozó statisztikák alapján megállapítottuk, hogy a tagállamok eltérő mértékben veszik igénybe a rendszert. Az Oroszországgal és Belarusszal határos tagállamok több adatlapot bocsátottak ki, mint mások. Helyszíni látogatásaink során a tagállamok képviselői megemlítették, hogy gyakran nem kapnak visszajelzést a kibocsátott adatlapok nyomán, és erőforrásaik szűkösebbek, mintsem kezelni tudnák a nagyszámú beérkező adatlapot. Ez azt mutatja, hogy a tagállamok eltérően viszonyulnak az adatlapok alkalmazásához, sőt néha alig használják azokat.

**93** A Bizottság a CRMS2 felhasználói kézikönyve révén nyújt iránymutatást a rendszerhez. A tagállamok által kibocsátott adatlapokat csak 2024 óta elemzi rendszeresen. Az adatlapokra adott visszajelzésekkel kapcsolatban azonban a Bizottság nem végzett külön elemzést. Erre nem létezik hivatalos mechanizmus, és a Bizottság nem foglalkozott azzal, hogy a rendszeren belül miért gyenge egyes tagállamok teljesítménye az adatlapok kapcsán.

## A tagállamok nem használják ki teljes mértékben a Szankciós Adatcseretárat

**94** A Bizottság azért hozta létre a Szankciós Adatcseretárat (SIER), hogy tökéletesítse a szankciókkal kapcsolatos kérdésekben a tagállamok és a Bizottság közötti információcserét és beszámolást. Az Adatcseretár több modullal rendelkezik, többek között a befagyasztott vagyoni eszközökre vonatkozó beszámolás, a megadott és megtagadott engedélyek, illetve egyéb beszámolási kötelezettségek kapcsán. Az illetékes nemzeti hatóságok egy üzenőfalon tudnak kérdéseket feltenni a Bizottságnak vagy más tagállamoknak.

**95** A tagállamok a SIER platformot használják arra, hogy a szankciókról szóló rendeletekben meghatározott beszámolási kötelezettségekkel összhangban tájékoztatást nyújtsanak a Bizottságnak és a többi tagállamnak a szankcióktól való eltérések engedélyezésére vonatkozóan. Bár a Bizottság rendelkezésre bocsátott egy sablont, és abban vannak szabványosan kitöltendő mezők, a tagállamok továbbra is maguk dönthetik el, hogy mennyi információt osztanak meg és milyen formában. Emiatt más illetékes tagállami hatóságok és a vámhatóságok számára nehézséget okozhat az eltérési engedély érvényességének ellenőrzése: gyakran olyan információk hiányoznak, mint például az áruk harmonizált rendszer szerinti besorolása, az engedélyezett mennyiségek, az érintett felek, a lejárat időpontja. Elégtelen a szervezetek tulajdonosi és ellenőrzési struktúráira vonatkozó információcsere is, noha az Adatcseretárban külön modult hoztak létre erre a célra.

**96** Emellett nem minden, a szankciók ellenőrzését végző tagállami vámhatóság rendelkezik hozzáféréssel az Adatcseretárhoz és más központi információcsere-rendszerekhez (például a kettős felhasználású termékek engedélyezésének elektronikus rendszeréhez), mivel nem minden tagállami adminisztrátor biztosít hozzáférést ezekhez. A SIER-hozzáférés kezelése a Bizottság hatáskörén kívül esik, mivel a tagállamok döntik el, hogy a rendszerekhez mely hatóságok (és egyének) férjenek hozzá. A Bizottság ezt a folyamatot iránymutatással segíti.

**97** Jelenleg a vámhatóságok nem férhetnek hozzá valós időben a SIER-hez vámellenőrzés céljából központosított vámügyi digitális környezetek, például az uniós egyablakos vámügyi tanúsítványcsere-rendszer használatával (az utóbbi esetben annak jogi hatálya miatt). Más szóval, ha a tagállami adminisztrátorok úgy döntenek, hogy nem adnak SIER-hozzáférést a vámhatóságaiknak, akkor azok a hatóságok a vámkezelés pillanatában nem tudják hatékonyan és szisztematikusan valós időben felhasználni az eredeti adatokat. Ezt azonban mérsékelheti, ha a tagállami tisztviselők biztosítják a szükséges hozzáférést.

# Az uniós kereskedelmi szankciók eredményességének bizottsági nyomon követése nem Unión belüli szempontokra, hanem arra irányul, hogy milyen hatást gyakorolnak a szankciók az orosz gazdaságra és kereskedelmi forgalomra

**98** Az uniós szankciók célja elősegíteni az Unió azon politikai célkitűzésének megvalósítását, hogy Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúját ellehetetlenítse[7] (***02***. bekezdés). Annak megállapítása érdekében, hogy eredményesek-e az uniós szankciók, a Tanács[8] azt szorgalmazza, hogy a tagállamok következetes beszámolása alapján a szankciókat uniós szinten kövessék nyomon. Bár ezek az értékelések elsősorban a Tanács felelősségi körébe tartoznak, itt a Bizottság is szerepet játszik, nem utolsósorban azért, mert a végleges tanácsi rendelet a Bizottság és a főképviselő közös javaslatán alapul (***1. melléklet***).

**99** Értékeltük, hogy a Bizottság átfogóan nyomon követte-e az uniós szankciók végrehajtását, és értékelte-e azok hatását, figyelembe véve általános célkitűzéseiket. Ellenőriztük továbbá, hogy a Bizottság felhasználta-e elemzéseinek eredményeit a szankciók kialakításával kapcsolatos előkészítő munkája során, és megosztotta-e azokat az érintett uniós intézményekkel, hogy azokat figyelembe lehessen venni a későbbi döntéshozatali eljárásban.

---

[7] A Tanács weboldala (Uniós szankciók Oroszország ellen).

[8] Az Európai Unió Tanácsa, A szankciókra vonatkozó iránymutatások, (5664/18, 2018. május 4.), 15., 32. és 95. pont (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664–2018-INIT/hu/pdf).

## A Bizottság rendszeresen nyomon követi a szankciók végrehajtását a különböző részlegei által végzett adatgyűjtés révén

**100** A Bizottság rendszeresen nyomon követi az Oroszországgal szembeni szankciók végrehajtását. A nyomonkövetési tevékenység különböző szempontjaival kapcsolatos felelősségi körök azonban megoszlanak a Bizottság különböző részlegei között (*1. táblázat*).

### 1. táblázat. | A korlátozó kereskedelmi intézkedések végrehajtásának nyomon követése

| Bizottsági részleg | Tevékenység |
|---|---|
| DG FISMA | Nyomon követi, hogy milyen hatást gyakorol az ukrajnai háború az orosz pénzügyi piacokra.<br>Kérdőíveket küld az uniós tagállamoknak a szankciók végrehajtásáról.<br>Helyszíni ellenőrzéseket végez az uniós tagállamokban. |
| DG TRADE | Nyomon követi az Oroszországgal és harmadik országokkal folytatott kereskedelmi forgalmat, valamint havi CHP- és ECG-jelentéseket ad ki. Elemző anyagokat készít az exportszankciók kijátszásáról az uniós szankciós megbízott tájékoztatási tevékenységeihez. Együttműködik hasonlóan gondolkodó partnerekkel a szankciók összehangolásában és azok kijátszásának megelőzésében. |
| DG TAXUD | Nyomon követi a kereskedelemmel kapcsolatos korlátozó intézkedések vámhatóságok általi végrehajtását.<br>Felmérések segítségével nyomon követi a szankciók tagállami végrehajtását. |
| Közös Kutatóközpont | Segíti a kereskedelmi forgalommal kapcsolatos anomáliák nyomon követését, valamint irányítja az adatközpontosítást és az egyes szolgálatok interoperabilitását a Bizottságon és az uniós tagállamokon belül. |
| DG ECFIN | Nyomon követi az uniós szankcióknak az orosz gazdaságra gyakorolt hatását. |
| DG JUST | Nyomon követi az uniós korlátozó intézkedések megsértése bűncselekményi tényállásainak és szankcióinak meghatározásáról, valamint az (EU) 2018/1673 irányelv módosításáról szóló (EU) 2024/1226 irányelv végrehajtását (*64*. bekezdés). |
| OLAF | Vizsgálatokat és operatív tevékenységeket végez a szankciók kijátszásával kapcsolatban. |

**101** Ezenkívül a Bizottság egyes részlegei adatokat gyűjtenek különböző forrásokból: a kereskedelemre vonatkozó hivatalos uniós adatokat, nemzetközi kereskedelmi adatokat, és a partnerországokból, valamint az Unió és Ukrajna tudományos intézményeitől származó elemzéseket. Nincsen hivatalos politika arra nézve, hogy melyik szervezeti egységnek hogyan és milyen adatokat kell gyűjtenie, de a Bizottság egyes egységei saját szakterületükön végeznek adatgyűjtést és -elemzést. Hasonlóképpen, bár nincsen sem központi adatközpont, sem megállapodás a Bizottság szervezeti egységei közötti adatmegosztásról, a Közös Kutatóközpont eredményekre törekszik az adatközpontosítás terén, és a Bizottság szervezeti egységei között rendszeresen sor kerül adat- és információcserére. Ez a helyzet megnehezíti a kereskedelmi szankciók eredményességének átfogó elemzését.

**102** Kezdeti lépésként, hogy áttekintse a szankciók végrehajtásával kapcsolatos kérdéseket, a Bizottság 2022-ben kérdőíveket küldött a tagállamoknak, többek között a kereskedelmi szankciókról. Ehhez kapcsolódóan a DG FISMA azután egy kivételével minden tagállammal tartott helyszíni kétoldalú találkozókat, hogy részletesebben tájékozódjon (***V. melléklet***). Az általunk felkeresett tagállamok megerősítették ennek az információcserének a hasznosságát: a Bizottság így jobban átláthatta, hogy a tagállamok milyen eltérő körülményekkel szembesültek a szankciókkal kapcsolatos munkájuk során.

**103** Az Oroszországgal folytatott kereskedelem változásainak rendszeres elemzése a DG TRADE feladata, amelyet az átfogóan teljesít. Jelentéseiben a DG TRADE elemzi a háborúnak a globális kereskedelemre gyakorolt hatásait és összefoglalja az Oroszország által elfogadott intézkedéseket. A jelentésekben a DG TRADE az ECG-jegyzékben és a CHP-jegyzékben szereplő termékek kereskedelmi forgalmát is elemzi (***49***. bekezdés). Az összegyűjtött adatok és elemzések a jövőbeli szankciócsomagok kialakítása kapcsán megosztásra kerülnek a belső szankciókoordinációs csoporton belül, az Unió szankcióügyi megbízottjával, az uniós szankciókkal foglalkozó külön szakértői csoportban részt vevő tagállamokkal, valamint a szankcióügyi tanácsi munkacsoportokkal. Ez az információmegosztás szilárd alapot ad a jövőbeli szankciócsomagok kialakításához és a Bizottság éves hatásvizsgálataihoz (***107***. bekezdés).

**104** A DG TAXUD azt követi nyomon, hogy a tagállamok vámhatóságai hogyan hajtják végre a kereskedelemmel kapcsolatos korlátozó intézkedéseket. Ennek érdekében a főigazgatóság a CRMS2-t használja, például abból nyeri ki azt az információt, hogy a vámhatóságok hány ellenőrzést végeztek. A DG TAXUD a tagállamok által a CRMS2-ben kitöltött önkéntes heti felmérés alapján is gyűjt adatokat a szankciók végrehajtásáról.

**105** A Bizottság elemző munkáját a Közös Kutatóközpont is segíti, amely elemzéseket végez a rendellenes ügyletek és a szankciókijátszási esetek felderítése céljából. A Közös Kutatóközpont a vám-árunyilatkozatok adatainak felhasználásával és a DG TAXUD-dal együttműködve segíti a szankciók kijátszására irányuló, harmadik országokat érintő lehetséges mintázatok azonosítását. Elemző tevékenységei révén a Közös Kutatóközpont a DG FISMA-val és a DG TRADE-del együttműködve a szankcióügyi megbízott harmadik országokba irányuló tájékoztató kiküldetéseit is segíti (*51*–*53*. bekezdés).

**106** Végezetül: a kijátszás kockázata OLAF-elemzéseknek is tárgyát képezi. Ezekhez az OLAF specifikus kereskedelmi mintázatokat vizsgál, különös figyelemmel a harctéri termékekre. Az OLAF elemzései az uniós szankciók esetleges kijátszására irányuló vizsgálatok megindításához is vezethetnek (*7. háttérmagyarázat*).

### 7. háttérmagyarázat

#### Az OLAF segítségnyújtása a tagállamoknak az Oroszországgal szembeni szankciók kapcsán: példák

2022 februárja óta az OLAF 20 ügyet indított behozatallal, illetve 8 ügyet kivitellel kapcsolatban.

Az OLAF segítette például a spanyol hatóságokat a „Probirka” kódnevű műveletben, amelynek nyomán vegyi anyagok Oroszországba irányuló illegális kivitelében részt vevő négy személyt tartóztattak le, valamint 13 tonna vegyi anyagot foglaltak le.

Az OLAF koordinálta azt a határokon átnyúló vizsgálatot, amely több mint 760 járműnek az Oroszországgal szembeni uniós szankciók kijátszásával az Unióból történő kivitelére irányult. A lengyel hatóságok figyelmeztetését követően indított vizsgálat feltárta, hogy a harmadik országokba szántként bejelentett járműveket végül Oroszországba szállították. Adatok elemzése, valamint uniós és nem uniós hatóságokkal való együttműködés révén az OLAF nyomon követte a járműveket, és megerősítette a szankciók megsértését. A megállapítások nyomán több tagállamban bűnügyi nyomozásra került sor, és fokozták a jövőbeli szállítmányok uniós nyomon követését.

## Az egyértelműen meghatározott kritériumok hiánya nehezíti az uniós kereskedelmi szankciók gazdasági hatásának bizottsági értékelését

**107** A tanácsi iránymutatások már eleve nem írták elő, hogy a tagállamok közös kritériumokat fogadjanak el az uniós kereskedelmi szankciók eredményességének mérésére. A Bizottság sem javasolt ilyen kritériumokat. Megítélésünk szerint a közös kritériumok elengedhetetlenek ahhoz, hogy a Tanács iránymutatásaival[9] összhangban következetesen lehessen értékelni az uniós kereskedelmi szankciók tagállamok és uniós intézmények általi megvalósításának eredményességét.

**108** A Bizottság 2023-ban és 2024-ben átfogó gazdasági hatásvizsgálatokat végzett. Konkrét kritériumok hiányában az értékelések elsősorban az Unió és Oroszország közötti kereskedelmi forgalom – rendszeresen nyomon követett – alakulásán alapultak (***100***–***106***. bekezdés). Ezek az értékelő tanulmányok a kereskedelmi forgalmat a szankciók hatálya alá tartozó termékkategóriák szerint elemzik, valamint értékelik az orosz makrogazdasági fejleményeket, köztük a növekedési kilátásokat és az inflációt. A Bizottság értékelései áttekintést adnak az uniós szankciók következményeiről az orosz gazdaságra nézve, de arról is, hogy ez milyen összköltséggel jár az Unió számára.

**109** Nem állt azonban rendelkezésre információ olyan kérdésekről, mint a katonai termékek előállításában részt vevő egyes orosz vállalatokra gyakorolt hatás, a főként szankcionált árukat exportáló egyes európai vállalatokra gyakorolt hatás, illetve az egyes uniós tagállamokra vagy régiókra gyakorolt hatás. A Bizottság nem értékelte azt sem, hogy milyen adminisztratív erőforrások szükségesek az uniós kereskedelmi szankciók végrehajtásához. Az értékeléseket csak akkor lehetne kiegészíteni ezekkel a szempontokkal, ha több adat és erőforrás állna rendelkezésre. Megítélésünk szerint azonban az is hasznos lenne, ha a Bizottság részletesebb objektív információt tenne közzé, annak ellenére, hogy jogilag ez nem kötelessége. Ha a nyilvánosság átfogóbb tájékoztatást kapna az uniós kereskedelmi szankciók eredményességéről, az kifoghatná a szelet a szándékos félretájékoztatás vitorlájából, és célzottabb kereskedelmi szankciókat tenne lehetővé.

[9] Az Európai Unió Tanácsa szankciós iránymutatásainak IV. szakasza (Doc. 5664/18).

## A Bizottság elemzése információkkal segíti a későbbi szankciócsomagok kialakítását, bár a döntéseket politikai célkitűzések vezérlik

**110** Ellenőrzésünk során bizonyítékot találtunk arra, hogy a Bizottság mind a nyomonkövetési eljárás során gyűjtött információkat, mind az Oroszországgal szembeni szankciók helyzetének rendszeres technikai értékelése során szerzett információkat felhasználja a szankciócsomagokkal kapcsolatos előkészítő munkája során. Például az ilyen adatokra támaszkodva tesz javaslatokat a 833/2014/EU rendelet IV. mellékletének módosítására, amely többek között felsorolja, hogy mely orosz katonai végfelhasználók, illetve katonai-ipari szervezetek részére tilos az Unióból származó kettős felhasználású vagy fejlett technológiai termékeket értékesíteni. Ezenkívül amikor a nyomon követés szankciókijátszásra enged következtetni, a Bizottság a változó körülményekhez igazított új intézkedéseket javasol a Tanácsnak. Példa erre a Belarusszal szembeni szankciók kiigazítása, ami pozitív hatással volt a szankciók kijátszásának megakadályozására.

**111** A Bizottság rendszeresen megosztja nyomonkövetési tevékenységének eredményeit a Tanáccsal és a tagállamokkal. Például a SIER rendszeren keresztül megosztja, hogy mit javasol felvenni a 833/2014/EU rendelet IV. melléklete szerinti jegyzékbe, és ezt a tagállamokkal tartott találkozókon is ismerteti, hogy a tagállami szakértők visszajelzései alapján finomíthassa a javaslatot. A Bizottság emellett rendszeresen tájékoztatja a Tanács munkacsoportjait a hatásvizsgálatok eredményeiről.

**112** Összességében azt állapítjuk meg, hogy a Bizottság szankciójavaslatai más információforrások mellett a nyomonkövetési tevékenységeken és a hatásvizsgálatok eredményein alapulnak. A javaslatokat azonban ezt követően a Tanács szoros politikai ellenőrzésnek veti alá, amely számos gazdasági és nem gazdasági tényezőt is figyelembe vesz. Végső soron a Tanács dönt arról, hogy a Bizottság által szolgáltatott információk milyen mértékben jelennek meg az új szankciócsomagokban.

A jelentést 2026. szeptember 30-i luxembourgi ülésén fogadta el a Petri Sarvamaa számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara.

*a Számvevőszék nevében*

Tony Murphy
*elnök*

# Mellékletek

## I. melléklet. Az ellenőrzésről

### Háttér-információ

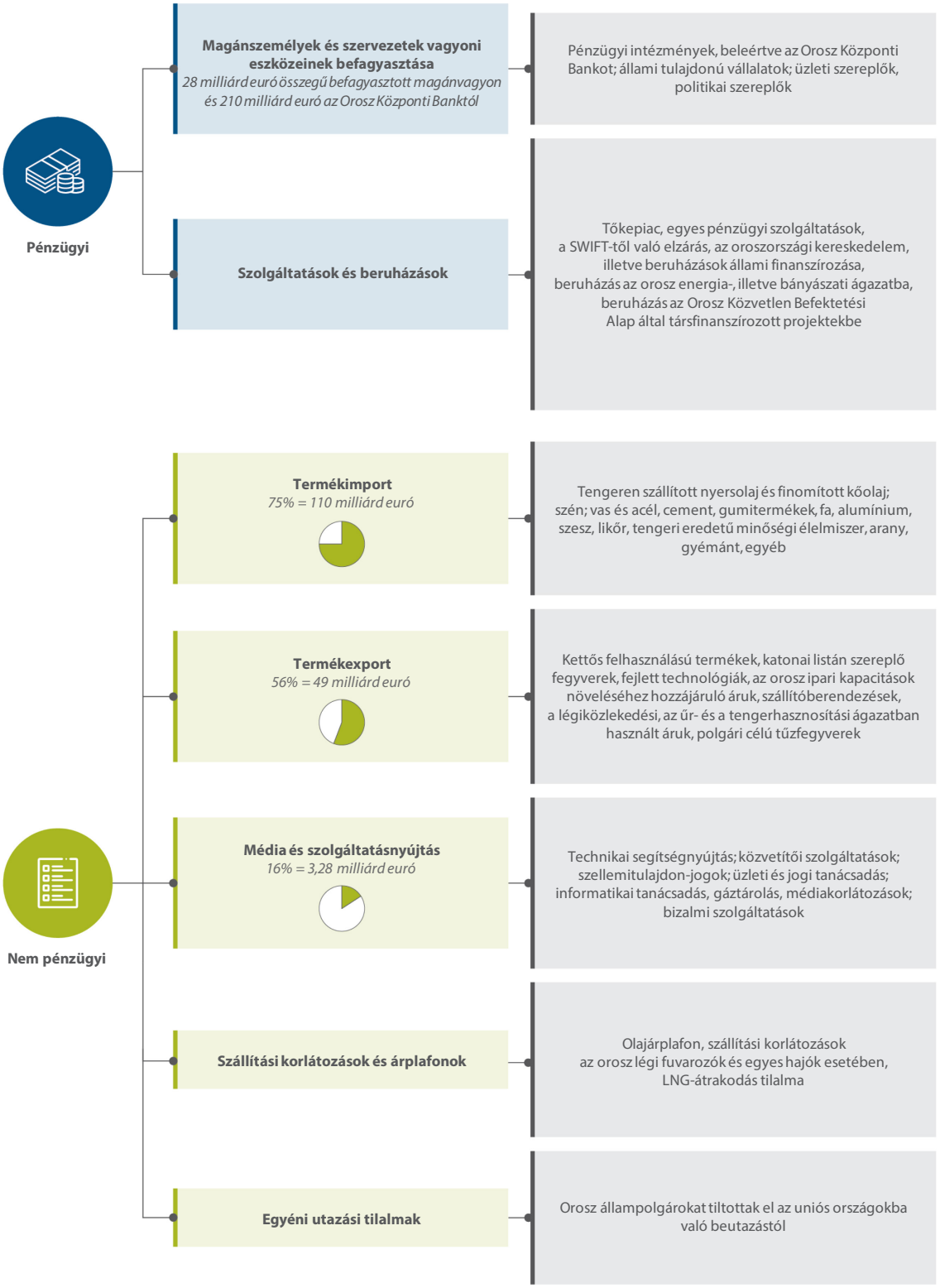
#### Az uniós szankciók kerete

**01** A (gyakran szankcióknak is nevezett) korlátozó intézkedések központi eszközt képeznek az Európai Unió azon törekvésében, hogy megelőzze a konfliktusokat, illetve kezelje a kialakulóban lévő és már zajló válságokat. Ezek az intézkedések az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának (KKBP) hatáskörébe tartoznak. A KKBP kormányközi jellege és sajátos működési eljárásai megkülönböztetik azt az Unió hatáskörébe tartozó olyan egyéb területektől, mint a kereskedelempolitika.

**02** Szándékuk szerint a szankciók nem büntető jellegűek, hanem az a céljuk, hogy változást idézzenek elő olyan nem uniós országok, illetve olyan szervek, szervezetek és egyének magatartásában, amelyek és akik tevékenysége fenyegetést jelent a nemzetközi békére, biztonságra, a demokráciára, a jogállamiságra vagy az emberi jogokra nézve. Az uniós külpolitika eszközeként a korlátozó intézkedések célja a nemzetközi normák betartatása azáltal, hogy a káros vagy destabilizáló tevékenységekért felelős személyeket veszik célba.

**03** A szankciók két tág csoportba sorolhatók: a pénzügyi ágazatot érintő, illetve a nem pénzügyi jellegű szankciókéba. Mindkét típus irányulhat egyénekre, szervezetekre vagy egész országokra is. Az árukereskedelmet érintő szankciók ez utóbbi kategóriába tartoznak (részletes áttekintés: I. melléklet, ***1. ábra***).

## 1. ábra | Uniós korlátozó intézkedések Oroszországgal szemben: általános áttekintés




*Forrás:* Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság következő weboldala alapján: Az Ukrajna elleni inváziót követően Oroszországgal szemben bevezetett uniós szankciók.

**04** Bár ezek az intézkedések elsősorban Unión kívüli szereplőkre irányulnak, csak az Unió joghatóságán belül hajthatók végre. Mint ilyenek, az Unió területén belül tartózkodási helyüktől függetlenül kötelezőek az uniós polgárokra, a valamely tagállam joga szerint bejegyzett vagy létrehozott szervezetekre és társaságokra (beleértve harmadik országbeli fióktelepeiket is) a részben vagy egészben az Unión belül végzett üzleti tevékenységeik tekintetében, valamint a tagállamok joghatósága alá tartozó légi járművekre és hajókra nézve.

**05** Jelenleg világszerte mintegy 20 ország tartozik az Unió kereskedelemmel kapcsolatos intézkedéseinek hatálya alá. Ilyenek elsősorban a katonai felszerelésekhez és a kettős felhasználású (polgári és katonai célokat egyaránt szolgáló) termékekre vonatkozó tilalmak vagy korlátozások. A legkiterjedtebb szankciórendszert Oroszország Ukrajna elleni 2022. évi teljes körű inváziójára válaszul fogadták el, és az Oroszországra, valamint Belaruszra, Iránra, Észak-Koreára és Ukrajna Oroszország által megszállt területeire vonatkozik.

## Döntéshozatali eljárás

**06** A szankciók elfogadásának első lépéseként az EKSZ vezetője – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője – benyújtja a tanácsi határozatra irányuló javaslatot. Rendkívüli körülmények fennállása esetén az uniós tagállamok is javasolhatnak uniós szankciókat. A javasolt intézkedéseket ezt követően az illetékes tanácsi előkészítő szervek megvizsgálják és megvitatják, mielőtt a Tanács egyhangúlag elfogadná a határozatot (I. melléklet, ***2. ábra***).

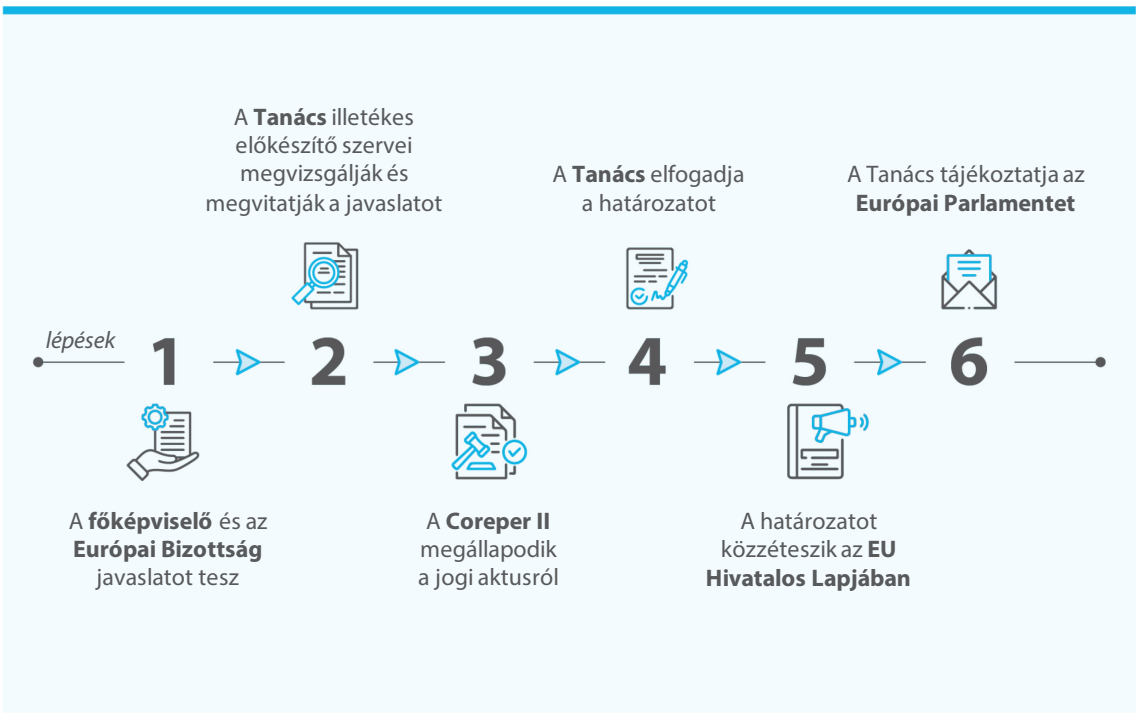
**2. ábra. | Tanácsi határozat elfogadása mint kötelező első lépés valamennyi szankciótípus esetében**




*Forrás:* az Európai Unió Tanácsa.

**07** Amennyiben a szankciók gazdasági vagy pénzügyi elemeket tartalmaznak – például kereskedelmi korlátozásokat vagy vagyoni eszközök befagyasztását –, akkor egy második lépés is szükséges: a határozat végrehajtásáról szóló tanácsi rendelet elfogadása. Ezt követően a Tanács a rendeletet minősített többséggel fogadja el (I. melléklet, ***3. ábra***).

### 3. ábra. | A korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos tanácsi rendeletek elfogadása, amikor ez szükséges




*Forrás:* az Európai Unió Tanácsa.

**08** A szankciók elfogadását követően a tagállamok felelősek azok végrehajtásáért és érvényesítéséért. A tagállamoknak saját joghatóságukon belül biztosítaniuk kell a megfelelést, beleértve a jogsértések szankcionálását is. A Bizottság szerepe a végrehajtás nyomon követésére, valamint iránymutatásra és követendő példák bemutatására korlátozódik, a következetes és eredményes végrehajtás érdekében.

## Az ellenőrzés hatóköre és módszere

**09** Ellenőrzésünk azt vizsgálta, hogy a Bizottság eredményesen segítette-e a Tanács által Oroszország Ukrajna elleni háborújára válaszul elfogadott uniós kereskedelmi szankciók végrehajtását. A vizsgált időszak a 2022-től (a kontinentális Ukrajna elleni teljes körű invázió kezdetétől) 2025 végéig történt fejleményekre terjedt ki. Ha a szövegösszefüggés ezt megkövetelte, illetve jelentésünk időszerűsége érdekében adott esetben figyelembe vettük a szankciók terén 2025 év vége után bekövetkezett fejleményeket is. Munkánk középpontjában a Bizottság azon feladatköre állt, hogy létrehozza a megfelelő végrehajtási keretet, nyomon kövesse az uniós szankciók végrehajtását, feltárja a hiányosságokat és joghézagokat, meghozza az e hiányosságok kezelésére irányuló intézkedéseket, valamint értékelje a kereskedelmi szankciók általános hatását.

**10** Mivel az ellenőrzés kifejezetten a Bizottság intézkedéseire összpontosított, nem értékeltük a szankciók kiterjedésének megfelelőségét – például az alkalmazott intézkedések típusát, azok földrajzi vagy ágazati hatályát, illetve az egyes szankciók részletes paramétereit. A Bizottság ugyan részt vesz az előkészítő eljárásokban, de ezek a kérdések kizárólag a Tanács hatáskörébe tartoznak és egy politikai döntéshozatali eljárás részét képezik. Ebből következően az olyan intézmények, mint a Tanács, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és az EKSZ, habár a RELEX/Szankciók munkacsoporton keresztül részt vettek a szankciókkal kapcsolatos előkészítő munkában és államközi koordinációban, nem képezték ellenőrzésünk tárgyát.

**11** Ellenőrzésünk emellett az Oroszországgal szembeni kereskedelmi szankciókra és azok kijátszására összpontosított. Témaválasztásunk oka a megbízatásunk és az, hogy a kereskedelmi szankciók döntő szerepet játszanak Oroszország export- és importképességének korlátozásában, ami kihat az ország általános gazdasági erejére. Foglalkoztunk mind az áruk importjával, mind az exportjukkal, az energiatermékeket kivéve. Nem vettük fel ellenőrzésünk körébe a szolgáltatások exportjára, a szállításra, illetve a médiára vonatkozó korlátozásokat sem, mivel ezek a Bizottságon belül sokkal több részleg bevonását tennék szükségessé.

**12** Az uniós jog szerint a szankciók végrehajtásáért elsősorban a tagállamok felelősek. Feladataik közé tartozik a szükséges jogi és közigazgatási rendszerek létrehozása és fenntartása, elegendő emberi erőforrás biztosítása, valamint a korlátozó intézkedések tagállami joghatóságokon belüli esetleges megsértésének kivizsgálása. A végrehajtás konkrét szempontjaira vonatkozó bizottsági iránymutatás nem kötelező erejű, és a tagállamoknak mérlegelési jogkörük van ezen a téren. Ezért öt tagállamban – Bulgáriában, Németországban, Lettországban, Hollandiában és Lengyelországban – kizárólag tájékozódási céllal felkerestük az illetékes tagállami hatóságokat (azaz a központi koordináló minisztériumokat és a kereskedelmi és vámellenőrzésekért felelős minisztériumokat/hatóságokat). Ezt az öt országot az Oroszországból származó importjuk és az oda irányuló exportjuk 2021 és 2024 közötti tendenciái, nemzeti végrehajtási rendszereik szerkezete, valamint egy belső kockázatértékelés alapján választottuk ki. Konzultáltunk az Egyesült Királyság illetékes nemzeti hatóságaival is, amelyek saját jogi keretük alapján kezelik az Oroszországgal szembeni szankciókat.

**13** Ellenőrzési munkánk során a dokumentáció áttekintése mellett interjúkat folytattunk a szankciók végrehajtásáért felelős olyan bizottsági szervezeti egységekkel, mint a DG FISMA, a Bizottság Főtitkársága, a DG TRADE, a DG TAXUD, a Közös Kutatóközpont és az OLAF. Megbeszéléseket folytattunk más uniós szervekkel, például az EKSZ-szel, valamint a nem uniós országokban működő uniós képviseletekkel, a szankciók nyomon követésében és értékelésében részt vevő nemzeti hatóságokkal és külső érdekelt felekkel is. Ellenőrzési módszertanunk megfelel a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) által kiadott nemzetközi könyvvizsgálati standardoknak.

# II. melléklet. Az uniós kereskedelmi szankciók végrehajtásának fő uniós fórumai

| Csoport | Gyakoriság | Elnökli | Megjegyzés |
|---|---|---|---|
| **Tanács** | | | |
| **RELEX/Szankciók** | *Ad hoc* (kb. kéthavonta) | Soros elnökség | A tagállami fővárosokban (tagállami közigazgatás). |
| A vámunióval foglalkozó magas szintű munkacsoport | *Ad hoc* | TAXUD | A tagállami vámhatóságok vezetői. |
| Vámuniós munkacsoport | *Ad hoc* (3–4 havonta) | TAXUD | A tagállamok vámügyi attaséi. |
| A Tanács adóügyi munkacsoportja | *Ad hoc* (nagyjából havonta) | TAXUD | A tagállami fővárosokban (tagállami közigazgatás) + az adóügyi attasék állandó képviselői. |
| A kettős felhasználású termékekkel foglalkozó munkacsoport (DUWP) | Havonta | TRADE | A tagállami fővárosokban (a kettős felhasználású termékek exportját ellenőrző nemzeti illetékes hatóságok). |
| **Európai Bizottság, házon belül** | | | |
| A szankciók végrehajtásával és érvényesítésével foglalkozó szolgálatközi csoport (ISG) | Kéthetente | Főtitkárság / FISMA | Az ISG központi csoportjába beletartozik a DG FISMA, a DG ECFIN, a Közös Kutatóközpont, a DG TAXUD, a DG TRADE, az OLAF, a Jogi Szolgálat és az EKSZ, valamint a megvitatandó kérdésektől függően más főigazgatóságok is. |

| Az Európai Bizottság uniós tagállamokat is bevonó fórumai | | | |
|---|---|---|---|
| Az uniós korlátozó intézkedésekkel és a területen kívüliséggel foglalkozó **szakértői csoport magas szintű formációja** | *Ad hoc* | Uniós biztos / FISMA | Külön szankciós munkacsoport a tagállami fővárosokban – magas szintű résztvevők. |
| Az uniós korlátozó intézkedésekkel és a területen kívüliséggel foglalkozó **szakértői csoport** | *Ad hoc* (kb. 4–8 hetente) | FISMA | Külön szankciós munkacsoport a fővárosokban – a témától függően: kincstárak, nemzeti központi bankok, vámhatóságok stb.). |
| Kereskedelempolitikai Bizottság (teljes jogú tagok és képviselői formációk) | Hetente (teljes jogú tagok: havonta; helyettesek: havonta háromszor) | TRADE | A tagállami fővárosokban.<br>A teljes jogú tagok számára: főigazgatói szint; a helyettesek számára: kereskedelmi tanácsosok Brüsszelben. |
| **A kettős felhasználású termékekkel foglalkozó koordinációs csoport** | *Ad hoc* | TRADE | A kettős felhasználású termékek kivitelére vonatkozó uniós ellenőrzési keret ((EU) 2021/821 rendelet) alapján. |
| **Végrehajtási koordinációs mechanizmussal** foglalkozó csoport (a kettős felhasználású termékekkel foglalkozó koordinációs csoport alcsoportja) | 3 havonta | TRADE | A tagállami fővárosokban (engedélyezés, illetve végrehajtás tekintetében illetékes nemzeti hatóságok). |
| **Szervezetek vizsgálatára** irányuló ülések | *Ad hoc* | TRADE | A kettős felhasználású termékek kivitelének ellenőrzésével foglalkozó illetékes nemzeti hatóságok, a külügy- és kereskedelmi minisztériumok, valamint az állandó képviseletek (RELEX-tanácsosok). |
| **Technikai felülvizsgálati** ülések | *Ad hoc* | TRADE | A tagállami fővárosokban. |
| **Jogi felülvizsgálati** ülések | *Ad hoc* | TRADE | A tagállami fővárosokban (engedélyező hatóságok, gazdasági minisztérium, külügyminisztérium, vámügy). |

| | | | |
|---|---|---|---|
| A vámügyi főigazgatók **Vámpolitikai Főigazgatói Csoportja** | *Ad hoc* (évente 2–3 alkalommal) | TAXUD | A vámpolitikai főigazgatóságok informális találkozója, szükség szerint ülésezik (a vámpolitikai főigazgatóságok fóruma formájában). |
| Együttes ülés az adó- és vámügyekkel foglalkozó főigazgatókkal | *Ad hoc* | TAXUD | A behozatallal/kivitellel kapcsolatos szankciók végrehajtása és az intézkedések kijátszásának kockázata. |
| **Vámügyi szakértői csoport** | *Ad hoc* | TAXUD | A tagállamok képviselőinek együttes ülése különböző szekciókban (vámjogszabályok; kockázatkezelés; nemzetközi ügyek). |
| **(Vámügyi) szankciókkal foglalkozó kapcsolattartó csoport** | *Ad hoc* (évente 4–5 alkalommal) | TAXUD | Külön szankciós munkacsoport, elsősorban a kijátszásról és az információmegosztásról számol be; az OLAF és más főigazgatóságok bevonása. |
| **Vámügyi bűnüldözési munkacsoport** | *Ad hoc* | TAXUD | A tagállami fővárosokban a vámigazgatási szervek + tagállami vámügyi attasék. |
| A tengeri szállításért felelős igazgatók (informális) | *Ad hoc* (évente 2–3 alkalommal) | MOVE | Informális eszmecsere aktuális tengerészeti kérdésekről, adott esetben konkrét tengerészeti szankciók kapcsán. |
| **Az uniós partnerországokkal folytatott koordinációért felelős uniós bizottság** | | | |
| **Szankciókoordinátorok fóruma** | *Ad hoc* | Szankcióügyi megbízott / FISMA | A tagállami fővárosokban, a partnerországokkal együtt |

*Forrás*: az Európai Unió Tanácsának a munkadokumentuma; Európai Számvevőszék.

# III. melléklet. Egyes fő jogi fogalmak kapcsán felmerült problémák

## Homályos meghatározások

- **Feltétlenül szükséges:** ezt a kifejezést a 833/2014/EU rendelet (egységes szerkezetbe foglalt szöveg, 2026.7.24.) 63 alkalommal használja, főként olyan eltérésekkel összefüggésben, amelyeket az illetékes hatóságok engedélyezhetnek az orosz ipari kapacitások megerősítéséhez hozzájáruló áruk Oroszországba történő kivitele vagy átadása kapcsán. Ez a megfogalmazás eltérően értelmezhető az eltérések engedélyezése tekintetében. Előfordulhat például, hogy egy tagállam engedélyhez köti a szankcionált áruk kivitelét, míg egy másik nem. Egy másik példa a különleges gazdasági övezetekhez kapcsolódik, az 5ah. cikk (7) bekezdésében: „Az (1)-(4) bekezdéstől eltérve, a hatáskörrel rendelkező hatóságok az általuk megfelelőnek ítélt feltételek mellett engedélyezhetik a következőkhöz feltétlenül szükséges tevékenységeket…” A Bizottság erre nézve a GYIK 18. cikkének (3) bekezdésében ad iránymutatást, de valójában csak növeli a zavart: „Amennyiben az a visszavonás befejezéséhez feltétlenül szükséges, a gazdasági szereplők az 5ah. cikk (7) bekezdésének d) pontjában foglalt eltérés alapján engedélyt kérhetnek.” A Bizottság iránymutatása ellenére tehát az utasítások továbbra sem egyértelműek.

- **Minden erőfeszítés:** ezt a kifejezést az uniós anyavállalatokra vonatkozó felelősségi záradékkal összefüggésben használják a nem uniós országokban található leányvállalataik tekintetében, de hatálya és pontos jelentése az anyavállalat számára előírt minimális kötelezettségek tekintetében nem egyértelmű. A homályos megfogalmazás a döntéshozatali eljárás során került a szövegbe: a Bizottság eredetileg konkrétabban fogalmazott a felelősségvállalásra nézve.

- **Megfelelő lépések és politikák:** a homályos „megfelelő” kifejezés bizonytalanságot teremt a vállalkozások számára kötelezettségeik értelmezésében a közös magas prioritású termékek értékesítése során.

## Nem egységesen használt fogalmak

- **Származási ország:** a vámunión belül a származási ország megváltozhat, ha az árukon egy másik országban munkavégzés történik. A szankciórendszereken belül a származási ország továbbra is az az ország, ahonnan az áruk eredetileg származnak.

- **Átadás**: a szankcionált áruk bármely, tágan értelmezett mozgása az Unió és Oroszország között (a szóhasználat utal rá, hogy nem feltétlenül kiviteli vagy árutovábbítási eljárás keretében szállított árukról van szó).

# IV. melléklet. Olyan területek, ahol a Bizottság iránymutatása nem kellően kidolgozott, illetve világos

## További pontosítást igénylő bizottsági iránymutatás: példák

- **Kellő gondosság a piaci szereplők részéről –** Egyre gyakoribb, hogy a vállalkozások számára a szankciók kijátszásának nyomon követését, felderítését és megelőzését célzó intézkedéseket írnak elő. Az ilyen intézkedések gyakran összetettek, ezért a magánszektorban, különösen a kkv-knál számos kérdés vetődik fel velük kapcsolatban, ami csökkenti a kijátszás elleni küzdelem eredményességét. Jobb iránymutatásra van szükség, már az ilyen intézkedések elfogadásának pillanatától kezdve.

- **Az uniós gazdasági szereplők erőfeszítései az Unión kívüli leányvállalataik tevékenysége kapcsán –** Hasznos lenne, ha részletesebb iránymutatás segítené, hogy a vállalkozások a jogszabályokban előírtak szerint „minden tőlük telhetőt” megtegyenek azért, hogy nem uniós országokban működő leányvállalataik ne vegyenek részt olyan tevékenységekben, amelyek tompítják a korlátozó kereskedelmi intézkedések élét.

## Tagállami nézetek az Oroszországgal szembeni kereskedelmi szankciók végrehajtása kapcsán

Az áttekintés egy sor javaslatot mutat be a felkeresett tagállamok részéről, amelyek a kereskedelmi szankciók jobb végrehajtását segítő iránymutatásra irányulnak. Az észrevételek az egyes tagállamoknak az ellenőrzött időszakban szerzett gyakorlati tapasztalatain alapulnak, és kiemelik, hogy mely területeken lenne előnyös a nagyobb koherencia és jobb hozzáférhetőség.

— **Részletes, területspecifikus uniós iránymutatások**

Az új korlátozásokkal párhuzamosan nyújtott területspecifikus uniós szintű iránymutatások elősegíthetik a kereskedelmi szankciók egységes értelmezését és végrehajtását a tagállamokban, jobban, mint a gyakran ismételt kérdések kapcsán közzétett válaszok.

— **Részletesebb iránymutatás a hibás áruk visszaküldésével kapcsolatos kivitelre/behozatalra nézve**

Jobb iránymutatás szükséges az export és az import kezelésére nézve, különösen az olyan összetettebb helyzetekben, mint a hibás áruk visszaküldése, amelyeket import esetében szankcionálnak, export esetében azonban nem.

— **Időszerűbb és egyértelműbb iránymutatás a gazdasági szereplők kellő gondosságra vonatkozó kötelezettségeiről**

Egyre gyakoribb, hogy a gazdasági szereplők számára a szankciók kijátszásának nyomon követését, felderítését és megelőzését célzó intézkedéseket írnak elő. Ezek az intézkedések gyakran összetettek és tágan vannak megfogalmazva. Ezért az ilyen intézkedések elfogadásának pillanatától kezdve egyértelmű és részletes iránymutatást kell rendelkezésre bocsátani az eredményes végrehajtás támogatása és a kijátszás kockázatának csökkentése érdekében.

— **A valamely más tagállam által kiadott, szankcióktól való eltérésre vonatkozó engedélyek és a több tagállamot érintő ügyletek elismerése**

Finomítani lehetne a szankcióktól való eltérésekre különböző tagállamok által kiadott engedélyek elismerésének eljárását. Egyértelmű szabályokban kell megállapítani, hogy melyik tagállam felelős az engedélyek kiadásáért, ha egy ügyletben több gazdasági szereplő (pl. exportőrök, eladók, vevők, raktártulajdonosok és fuvarozó vállalatok) vesz részt, és ha az áruk több tagállam területén haladnak át.

— **Az engedélyezések bejelentésének szabványosítása**

Alapvető fontosságú a szankciók végrehajtásának tagállamok és uniós irányító szervek közötti bejelentésére vonatkozó konkrét követelmények meghatározása. Ha a SIER rendszert tökéletesítve egységes adatmezőt vezetnének be a kiadott engedélyekről, az megkönnyítené az ellenőrzési eljárásokat. Az engedélyek tagállamok közötti nyomon követésére szolgáló mechanizmus minimálisra csökkentené a csalárd felhasználást és biztosítaná a megfelelés folytonosságát.

— **A regionális megállapodások elemeinek beépítése az uniós jogszabályokba, illetve iránymutatásokba**

Az olyan regionális megállapodások egyes elemeinek átvétele, mint az Észtországot, Horvátországot, Lettországot, Litvániát, Lengyelországot és Finnországot tömörítő balti vámügyi kezdeményezés, javíthatná a tagállamok közötti egységes vámellenőrzést és információcserét. A szokatlanul körülményes útvonalak elemzésével és alapos dokumentáció bekérésével a részt vevő tagállamok egyszerűsítették az eljárásokat, és csökkentették a szankciók kijátszásának kockázatát. Az ilyen elemek beemelése az uniós jogszabályokba, illetve iránymutatásokba Unió-szerte tökéletesíthetné a végrehajtást.

# V. melléklet. A DG FISMA helyszíni vizsgálatai a tagállamokban a kereskedelmi szankciók végrehajtásának nyomon követésére

A vizsgálatoknak a kereskedelmi szankciók szempontjából releváns főbb következtetései:

— 2023 és 2025 között a DG FISMA egy kivételével minden tagállamot felkeresett, hogy áttekintse a szankciók végrehajtásának és érvényesítésének helyzetét az uniós országokban. Az általános megállapítás az volt, hogy a szankciók érvényesítése nagyban függ a tagállam belső szervezetétől és irányítási struktúrájától.

— Egyes tagállamokban a hatóságok nemzeti szankcionálási mechanizmusokat vezettek be. Ez azzal a kockázattal jár, hogy a tagállamok Unió-szerte minden összefüggés nélkül léptetnek életbe nemzeti szankciókat, ami vélhetőleg károsan hat ki a belső piacra. Ez egyben kérdéseket vetne fel az uniós rendszer hitelességére nézve is.

— A pozitív fejlemények közé tartozik a nemzeti szankciókoordinátor posztjának bevezetése és a szankciók végrehajtásában részt vevő valamennyi fél közötti tapasztalatcserére szolgáló platform létrehozása.

— Egyes tagállamok a Bizottság belső szervezetével kapcsolatban azon aggodalmuknak adtak hangot, hogy zavart okozhat, ha számos különböző bizottsági részleg egyszerre több vitafórumon is aktív.

# Rövidítések

| Rövidítés | Meghatározás/Magyarázat |
|---|---|
| CHP | Közös magas prioritású termékek |
| Coreper | Az Európai Unió tagállamai kormányainak állandó képviselőiből álló bizottság (Állandó Képviselők Bizottsága) |
| CRMS2 | Vámügyi kockázatkezelési rendszer 2. |
| CSD | Központi értéktár |
| DG ECFIN | Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság |
| DG FISMA | A Pénzügyi Stabilitás, a Pénzügyi Szolgáltatások és a Tőkepiaci Unió Főigazgatósága |
| DG JUST | Jogérvényesülési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóság |
| DG TAXUD | Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság |
| DG TRADE | Kereskedelmi Főigazgatóság |
| ECG | Gazdaságilag kritikus termékek |
| EKSZ | Európai Külügyi Szolgálat |
| INH | Illetékes nemzeti hatóság |
| ISG | A szankciók végrehajtásával és érvényesítésével foglalkozó szolgálatközi csoport |
| JRC | Közös Kutatóközpont |
| OLAF | Európai Csalás Elleni Hivatal |
| RELEX | Külügyi tanácsi munkacsoport |
| RIF | Kockázati információs adatlap |
| SIER | Szankciós Adatcseretár |
| SWIFT | Nemzetközi Bankközi Pénzügyi Telekommunikációs Társaság |

# Glosszárium

| Terminus | Meghatározás/Magyarázat |
|---|---|
| **A legkedvezőbb joghatóság megválasztása („*forum shopping*”)** | Az a gyakorlat, hogy a szankciók könnyebb megkerülése érdekében tudatosan olyan joghatóságokat, útvonalakat vagy vámellenőrzési pontokat választanak, ahol a végrehajtási vagy engedélyezési gyakorlatot kevésbé szigorúnak vélelmezik. |
| **Coreper II** | A Coreper II a 27 uniós tagállam egy-egy állandó képviselőjéből áll. Feladata, hogy előkészítő munkát végezzen az Európai Unió Tanácsa számára több olyan területen, mint a kül- és a belügyek. |
| **Eltérés** | E jelentés értelmezésében a szankciókról szóló rendeletben előírt olyan kivétel, amelynek értelmében az illetékes hatóság meghatározott feltételek mellett engedélyezhet olyan tevékenységet vagy ügyletet, amely egyébként tiltva lenne. |
| **Engedély** | E jelentés értelmezésében az illetékes nemzeti hatóság által az uniós jogban meghatározott feltételek mellett megadott hivatalos engedély, amely meghatározott feltételek, hatály és érvényesség mellett lehetővé tesz olyan tevékenységet vagy ügyletet, amelyet uniós szankciók egyébként tiltanának. |
| **Fejlett technológiai termékek** | Olyan áruk, szoftverek vagy technológiák, amelyekre szigorúbb uniós szankciók érvényesek, mivel azokat egy szankciók alá eső ország katonai, stratégiai vagy ipari célokra használhatja fel. |
| **Gazdaságilag kritikus termékek (ECG)** | Uniós korlátozó intézkedések hatálya alá tartozó, a szankcióval sújtott ország gazdasági vagy ipari kapacitása szempontjából lényegesnek tekintett ipari termékek, amelyek esetében a szankciók kiszabása előtt jelentős kereskedelmi forgalom állt fenn. |
| **Kettős felhasználású termék** | Polgári és katonai célokra egyaránt felhasználható technológia, amely ezért exportellenőrzési szabályok és adott esetben uniós szankciók hatálya alá tartozik. |
| **Kijátszás** | E jelentés értelmezésében minden olyan magatartás, amelynek célja vagy hatása az uniós szankciók alkalmazásának elkerülése. |
| **Kivétel** | E jelentés értelmezésében valamely tevékenységnek vagy ügyletnek az illetékes hatóság előzetes engedélye nélküli, már a szankciókról szóló rendelet általi kifejezett kizárása a tilalom köréből. |
| **Közös magas prioritású (CHP) termékek** | A kettős felhasználású és fejlett technológiai termékek azon kategóriája, amelyet a Bizottság a nemzetközi partnerekkel együttműködve a katonai felhasználás szempontjából különösen relevánsnak ítélt, és amely ezért az Oroszországgal szembeni szankciókkal összefüggésben fokozottan ki van téve az illetéktelen kezekbe jutás és a szankciók kijátszása kockázatának. |
| **Központi értéktár** | Olyan szervezet, amely biztonságosan megőriz pénzügyi eszközöket, például részvényeket és kötvényeket. Az eszközöket az értéktár általában nem papíralapú bizonyítványként, hanem elektronikusan tárolja. |

| Terminus | Meghatározás/Magyarázat |
|---|---|
| **Platformország** | Olyan nem uniós ország, amelyen szankciókijátszás céljából keresztülszállítják az árukat egy szankciók hatálya alá tartozó rendeltetési helyre. |
| **Szankció** | E jelentés értelmezésében a közös uniós kül- és biztonságpolitika keretében alkalmazott, nem büntető jellegű intézkedés, amelynek célja az államok magatartásának megváltoztatása. A szankció lehet kereskedelmi, pénzügyi, gazdasági és ágazatspecifikus korlátozás is. |
| **Szankcióügyi megbízott** | A Bizottság által kinevezett képviselő, aki a nem uniós országokkal való diplomáciai kapcsolattartásért és koordinációért felelős az uniós szankciók eredményes végrehajtásának támogatása, valamint kijátszásuk megelőzése érdekében. |
| **Vámkezelés utáni ellenőrzés** | Az áruk átengedését követően végzett kockázatalapú vámellenőrzés a vámjogszabályoknak és más szabályoknak, többek között az uniós kereskedelmi szankcióknak való megfelelés ellenőrzése céljából. |
| **Vámunió** | Uniós keret, amelynek értelmében a tagállamok közös külső vámtarifákat és egységes vámszabályokat alkalmaznak. |

# A Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat válaszai

https://www.eca.europa.eu/hu/publications/SR-2026–30

# Időrendi áttekintés

https://www.eca.europa.eu/hu/publications/SR-2026–30

# Ellenőrző csoport

Az Európai Számvevőszék különjelentései ismertetik az uniós szakpolitikákra és programokra, illetve az egyes költségvetési területek irányításával kapcsolatos témákra vonatkozó ellenőrzéseinek eredményeit. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék figyelembe veszi a teljesítmény-, illetve megfelelőségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politikai jelentőséget és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a piacszabályozás és versenyalapú gazdaság ellenőrzésére szakosodott, Petri Sarvamaa számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara végezte. Az ellenőrzést Mihails Kozlovs számvevőszéki tag vezette kabinetje és az ellenőrzési csoport támogatásával. A nyelvi és grafikai támogatást a Számvevőszék más szervezeti egységei biztosították.

# SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2026

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló 6–2019. sz. számvevőszéki határozat szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licenc alá tartoznak. Ezért főszabály szerint a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett.
A Számvevőszéktől származó tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Borítófotó: © AddMeshCube – stock.adobe.com.

1. ábra, 6. ábra, az I. melléklet 1., 2. és 3. ábrája – Ikonok: Az ábrák kidolgozása a Flaticon.com eszközeinek felhasználásával történt. © Freepik Company S.L. Minden jog fenntartva.

5. ábra, térképek:

Közigazgatási határok: © EuroGeographics © OpenStreetMap;

Térkép: Eurostat – IMAGE, 04/2026.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

**Az Európai Számvevőszék logójának használata**

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.



| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| HTML | ISBN 978-92-849-8527-2 | ISSN 1977-5733 | doi:10.2865/3729737 | QJ-01-26-050-HU-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-8528-9 | ISSN 1977-5733 | doi:10.2865/3619020 | QJ-01-26-050-HU-N |

# IDÉZÉS MÓDJA

Európai Számvevőszék, 30/2026. sz. különjelentés, „Uniós kereskedelmi szankciók az Oroszországi Föderációval szemben: Az erőteljes koordinációs törekvések dacára a végrehajtás egyenetlen, ami korlátozza az általános hatást”, Európai Unió Kiadóhivatala, 2026.

**Az Ukrajna elleni teljes körű orosz inváziót követően az Európai Unió 2026 augusztusáig 21 szankciócsomagot fogadott el annak érdekében, hogy a stratégiai termékek kereskedelmének korlátozásával gyengítse Oroszország háborús erőfeszítéseit.**

**Ellenőrzésünkkel azt értékeltük, hogy a Bizottság eredményesen támogatta és követte-e nyomon a kereskedelmi szankciók végrehajtását. Megállapítottuk, hogy a Bizottság széles körű koordinációs, iránymutatási és nyomonkövetési mechanizmusokat hozott létre, és hogy a szankciók jelentősen csökkentették az Unió és Oroszország közötti kereskedelmet, valamint korlátozták az alapvető fontosságú katonai vonatkozású termékek közvetlen kivitelét. A jogi bizonytalanságok, a tagállamok eltérő jogérvényesítési gyakorlata, az információmegosztási rendszerek különböző mértékű használata és a nyomon követés hiányosságai azonban csökkentik a szankciók általános eredményességét, és a kijátszás kockázatát hordozzák magukban. Javasoljuk a jogi rendelkezések egyértelművé tételét, a tagállami jogérvényesítésben mutatkozó különbségek elemzését és kezelését, az információcsere-eszközök teljes körű használatának előmozdítását, valamint a nyomon követés megerősítését integrált adatgyűjtés és egyértelmű eredményességi kritériumok révén.**

*A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.*

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

Az Európai Unió Kiadóhivatala

**EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK**
**12, rue Alcide De Gasperi**
**1615 Luxembourg**
**LUXEMBOURG**

**Telefon: +352 4398-1**

**Megkeresés: eca.europa.eu/hu/contact**
**Weboldal: eca.europa.eu**
**Közösségi média: @EUauditors**