

A dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem az Európai Unióban

Széttagolt erőfeszítések, tartós hiányosságok



Tartalomjegyzék

Bevezetés

01–16 | **Főbb megállapítások**

01–07 | **Miért fontos ez a terület?**

08–16 | **Megállapításaink és ajánlásaink**

17–108 | **Észrevételeinkről részletesebben**

17–33 | **Nem ismeretes, hogy milyen a dohánytermékek tiltott kereskedelmének mértéke, szerkezete és gazdasági kihatása uniós szinten**

18–24 | Az információk és a beszámolás szétagoltsága miatt nem teljes a kép

25–33 | A Bizottság nem rendelkezik megbízható uniós szintű becsléssel az illegális dohánypiacról, annak szerkezetéről és gazdasági kihatásáról

34–72 | **A tagállamok közötti együttműködés és információcsere egyenetlen, és az egyes tagállamok eltérő módokon küzdenek a dohánytermékek tiltott kereskedelme ellen**

35–39 | Az uniós szabályozási hiányosságok miatt eltérő nemzeti megközelítések juthatnak érvényre

40–50 | Eltérőek a nemzeti kontrollrendszerek és bűnüldözési megközelítések

51–54 | A bűncselekmények meghatározása és a büntetések nincsenek kellően harmonizálva

55–66 | Továbbra is hiányosságok tapasztalhatók a különböző szereplők közötti együttműködés és információcsere terén

67–72 | A dohánygyártókkal kötött együttműködési megállapodások nem átláthatóak, és csorbíthatják a bűnüldözés eredményességét

73–108 | Az Unió szétagolt módon járul hozzá a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemhez, nincsenek egyértelmű prioritásai, és tevékenységének kihatását nem értékeli

75–83 | A felelősség több uniós szereplő között oszlik meg

84–93 | A Bizottság híján van az egyértelmű prioritásoknak

94–102 | A Bizottság támogatja a tagállamokat, de nem követi nyomon a végrehajtást, és nem értékeli intézkedéseik kihatását

103–108 | A Bizottság nem végzett átfogó értékelést a dohánygyártókkal kötött uniós megállapodások kihatásáról

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzésről

II. melléklet. Az uniós szakpolitikai keret és a nemzetközi keret

Rövidítések

A Bizottság válaszai

Időrendi áttekintés

Ellenőrző csoport

Főbb megállapítások

Miért fontos ez a terület?

- 01** A dohánytermékek tiltott kereskedelme világszintű bűnügyi jelenség, amely érinti az Unió és az uniós tagállamok pénzügyi érdekeit. A [Bizottság becslése](#) szerint az uniós, illetve a tagállami költségvetések évente 13 milliárd euró veszteséget szenvednek el miatta.
- 02** Azáltal, hogy olcsóbban kínálja a dohánytermékeket, ez a tiltott tevékenység szembemegy az egészségügyi politikával is, amely csökkentené a dohányosok számát és a dohányfüstnek való kitettséget. Ez a kis kockázattal járó bűnözési forma jelentős bevételt hoz a szervezett bűnözői csoportoknak és biztonsági kockázatot jelent az Unió számára.
- 03** Az elmúlt években nagymértékben megváltoztak a dohánytermékek tiltott kereskedelmének körülményei. Egyrészt továbbra is problémát okoz a csempészet, másrészt Unió-szerte egyre több a tiltott dohánytermék, és szinte valamennyi tagállamban felderítettek tiltott gyártóhelyeket. Emellett egyre több – különösen a fiatalabb fogyasztók számára vonzó – új termék kerül a piacra.
- 04** Az elmúlt évtizedben az Unió és tagállamai egy sor intézkedést hoztak e tiltott tevékenység ellen. Ilyen intézkedés a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni uniós [stratégia](#) elfogadása (2013), amelyet két cselekvési terv (2013, 2018) kísér, valamint a fő jogszabályi rendelkezések felülvizsgálata és a bűnüldözési együttműködés megerősítése. Nemzetközi szinten az Unió és tagállamai ratifikálták és végrehajtották az Egészségügyi Világszervezet (WHO) Keretegyezményét a dohányzás visszaszorításáról ([FCTC](#)), valamint az Unió és 19 tagállama ratifikálta a dohánytermékek tiltott kereskedelmének felszámolásáról szóló jegyzőkönyvet ([FCTC jegyzőkönyv](#)).

- 05** Ellenőrzésünk célja az volt, hogy felmérjük a Bizottság és a tagállamok által a tiltott kereskedelem ellen hozott intézkedések eredményességét. Megvizsgáltuk a jelenségre vonatkozó adatok gyűjtéséhez használt információs keretet, azt, hogy a tagállamok vámhatóságai hogyan alakítják ki és működtetik a kontrollmechanizmusokat és hogyan működnek együtt a kereskedelem felderítésében és az ellene folytatott küzdelemben, valamint a Bizottság szakpolitikai és nyomkövetési keretét és azt, hogy a Bizottság hogyan támogatja a jelenség elleni különböző intézkedéseket.
- 06** Az ellenőrzés a 2023 és 2025 közötti időszakra terjedt ki. Az ellenőrzött szervezetek ezek voltak: a Bizottság (az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság – DG TAXUD – és az Európai Csalás Elleni Hivatal – OLAF), valamint négy tagállam (Belgium, Spanyolország, Lengyelország és Románia) illetékes nemzeti hatóságai. A tagállamokat a lefoglalásokról, a tiltott előállításra használt létesítményekről, a csempészútvonalakról és a földrajzi eloszlásról rendelkezésre álló információk alapján választottuk ki. A fel nem keresett tagállamok mindegyikében felmérést végeztünk az illetékes hatóságok körében. Az [I. melléklet](#) további háttér-információkat és részleteket tartalmaz az ellenőrzés hatókörére és módszerére vonatkozóan.
- 07** 2023-ban a Bizottság újólal megerősítette, hogy a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem továbbra is prioritást élvez tevékenységében¹. Várakozásunk szerint észrevételeink hozzá fognak járulni a dohánytermékek tiltott kereskedelmére adott uniós – mind bizottsági, mind tagállami – válaszintézkedések jobb kialakításához, és megerősítik a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem eredményességét fokozó együttműködést.

¹ Bizottsági szolgálati munkadokumentum – *Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade*. [SWD\(2023\) 409](#).

Megállapításaink és ajánlásaink

- 08** Összességében azt állapítottuk meg, hogy a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni bizottsági és tagállami intézkedéseknél nem volt kielégítő a prioritások egyértelműsége és az uniós szintű koordináció. A jelenség az eddigi erőfeszítések dacára továbbra is összetett problémát jelent az Unió számára.
- 09** Ellenőrzésünk tanúsága szerint a dohánytermékek tiltott kereskedelmére vonatkozó információk uniós és tagállami szinten egyaránt széttagoltak, és a Bizottság nem rendelkezik átfogó adatokkal a piac méretének, szerkezetének és gazdasági hatásának becsléséhez. A tagállamok fellépését korlátozzák a jelenlegi uniós szabályozási keret gyengeségei és hiányosságai, illetve az, hogy az érintettek szerepkörei túlságosan megosztottak. Ráadásul az egyes nemzeti megközelítések más-más módon veszik fel a küzdelmet a tiltott tevékenység ellen, és az együttműködés mindmáig nem zökkenőmentes. Az Unió széttagolt módon járul hozzá a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemhez, és a jelenlegi megközelítésből hiányoznak az egyértelmű prioritások. Végezetül: a Bizottság mindmáig nem értékelte szisztematikusan a probléma leküzdésére irányuló uniós és tagállami intézkedések kihatását.

Nem ismeretes, hogy milyen a dohánytermékek tiltott kereskedelmének mértéke, szerkezete és gazdasági kihatása uniós szinten

- 10** Ellenőrzésünk azt mutatja, hogy a Bizottság erőfeszítései ellenére továbbra is hiányosságok tapasztalhatók a dohánytermékek tiltott kereskedelmére vonatkozó adatok gyűjtése, minősége és felhasználása terén. Miután több uniós szereplő (a Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége (Europol), a DG TAXUD és az OLAF) is gyűjt információkat a tagállamoktól a dohánytermékek tiltott kereskedelmének különböző aspektusairól, ezért uniós szinten az információszerzést széttagoltság jellemzi (17–24. bekezdés).
- 11** Ezenkívül sem a Bizottság, sem a tagállamok szintjén nem áll rendelkezésre megbízható becslés a teljes illegális dohánypiac méretéről, illetve annak az Unión belüli gazdasági hatásáról. Igaz, hogy a Bizottság ma már jobb adatokra támaszkodhat, de ezek nagyrészt lefoglalásokon alapulnak, így nem adhatnak teljes képet a helyzetről (25–33. bekezdés).



1. ajánlás

Átfogó és időszerű áttekintés a tiltott dohánytermékek uniós piacáról

A Bizottság:

- a) javítsa az információk megosztását a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem szereplői között, úgy, hogy az OLAF hozzáférjen a csalás elleni elemzései eredményes elvégzéséhez szükséges információkhoz és adatokhoz;
- b) adjon ki további iránymutatást a tagállamoknak, hogy azok időben egységes, teljes körű és pontos adatokat bocsássanak rendelkezésre, és támogassa a tagállamokat a dohánytermékek tiltott kereskedelmére vonatkozó adatok automatizált elektronikus továbbításának kifejlesztésében;
- c) a tagállamokkal együttműködve a vonatkozó bizottsági tanulmányokban javasolt módszerek alapján dolgozzon ki megbízható és harmonizált megközelítést az uniós illegális dohánypiac méretének és gazdasági hatásának rendszeres becslésére és nyomon követésére.

Megvalósítás céldátuma: 2029

A tagállamok közötti együttműködés és információcsere egyenetlen, és az egyes tagállamok eltérő módokon küzdenek a dohánytermékek tiltott kereskedelme ellen

- 12** Megállapításunk szerint a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni tagállami erőfeszítések egyenetlenek, és a vonatkozó uniós jog még nincs teljes mértékben harmonizálva. Az uniós szabályozási keret a tagállamok mérlegelésére hagyja, hogy milyen intézkedéseket fognak el a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemben: emiatt a bűnüldözés Unió-szerte eltérően zajlik, és ezzel a szervezett bűnözői csoportok visszaélhetnek (35–39. bekezdés). Emellett a jogi és közigazgatási környezet különbségei miatt a nemzeti kontrollrendszerek között is eltérések állnak fenn. A hatáskörök, a prioritások és a technikai kapacitás szervezetileg tagállamonként igen eltérő. Ez bonyolultabbá teszi az Unión belüli tiltott dohánykereskedelem elleni küzdelmet, és növeli az összehangolatlan reagálás kockázatát (40–50. bekezdés). Eltérő volt a dohánytermékekkel kapcsolatos bűncselekmények meghatározása és az alkalmazandó szankciók súlyossága is (51–54. bekezdés).

- 13** Hiányosságokat tártunk fel a tagállamok közötti együttműködés és információcsere terén is. A tagállamok két kommunikációs csatornát használnak, és nem egységes a megosztott információk időszerűsége és minősége sem (55–66. bekezdés). Emellett a tagállamok által a dohánygyártókkal kötött legtöbb megállapodás önkéntes, ami aggályokat vet fel az átláthatósággal és a keretegyezmény 5. cikkének (3) bekezdésében foglalt követelményeknek való megfeleléssel kapcsolatban (67–72. bekezdés).



2. ajánlás

A dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni tagállami küzdelem további támogatása

A Bizottság támogassa továbbra is a tagállamok erőfeszítéseit az alábbiak révén:

- a) tegye világossá a tagállamok számára az információcseréhez rendelkezésre álló meglévő uniós kommunikációs rendszerek konkrét jogi keretét és operatív rendeltetését;
- b) a teljes körű, időszerű és pontos információcsere ösztönzésével erősítse az illetékes nemzeti közigazgatási szervek közötti együttműködést;
- c) tudatosítsa, hogy a dohánygyártókkal történő interakciókban óvatosan kell eljárni, és ösztönözzön a dohányzás visszaszorításáról szóló keretegyezmény átláthatósággal és integritással kapcsolatos rendelkezéseinek betartására.

Megvalósítás céldátuma: 2028

Az Unió szétagolt módon járul hozzá a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemhez, nincsenek egyértelmű prioritásai, és tevékenységének kihatását nem értékelik

- 14** Az Unióban a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem felelőssége több szereplő között oszlik meg. Bár a Tanács vámügyi bűnüldözési munkacsoportja (LEWP-C) által végzett közös műveleteknek létezik koordinációs mechanizmusa, egyetlen szervezet sem tölt be hatásköre folytán általános koordinációs szerepet. Többek között emiatt aprózódnak el az uniós kezdeményezések, ami azzal a kockázattal jár, hogy át is fedhetik egymást, megnövelve az adminisztratív terheket (75–83. bekezdés).
- 15** A Bizottság elsősorban operatív tevékenységek révén támogatja a tagállamokat az illegális kereskedelem elleni küzdelemben, de nem követi nyomon az uniós intézkedések végrehajtását, és nem értékeli azok kihatását és eredményességét. Ez a megközelítés híján van az egyértelmű prioritásoknak (84–102. bekezdés).
- 16** Végső soron a dohánygyártókkal kötött mindkét megállapodást az OLAF kezeli. A Bizottság mindeddig nem végzett átfogó értékelést a dohánygyártókkal kötött uniós megállapodások kihatásáról (103–108. bekezdés).



3. ajánlás

A dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemre vonatkozó uniós megközelítés megerősítése

A Bizottság vállaljon aktívabb szerepet a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemben. Ennek kapcsán konkrétan:

- a) a csalás elleni architektúrában részt vevő illetékes uniós szervekkel koordinálva, koherens és előretekinthető megközelítés alapján határozzon meg stratégiai célkitűzéseket és egyértelmű prioritásokat, fenntartva ugyanakkor a rugalmasságot, hogy gyorsan tudjon reagálni a felmerülő kockázatokra;
- b) értékelje, hogy a dohánygyártókkal kötött uniós megállapodásokat meg kell-e újítani azok lejártakor;
- c) rendszeresen értékelje az uniós és tagállami intézkedések kihatását ezen a területen, és használja fel az eredményeket fellépéseinek kiigazítására.

Megvalósítás céldátuma: 2029

Észrevételeinkről részletesebben

Nem ismeretes, hogy milyen a dohánytermékek tiltott kereskedelmének mértéke, szerkezete és gazdasági kihatása uniós szinten

- 17** Az uniós szervezeteknek és a tagállamoknak kötelességük, hogy küzdjenek a csalások és az Unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek ellen². Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme és a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni eredményes válaszingedmények kidolgozása érdekében világos képet kell alkotni a piac méretéről és gazdasági kihatásáról. Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság megfelelő információszerzési kerettel rendelkezik-e megbízható adatok gyűjtéséhez, és hogy alkalmazza-e azt operatív tevékenységei és szakpolitikai döntései célirányosítására.

² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 325. cikkének (1) bekezdése.

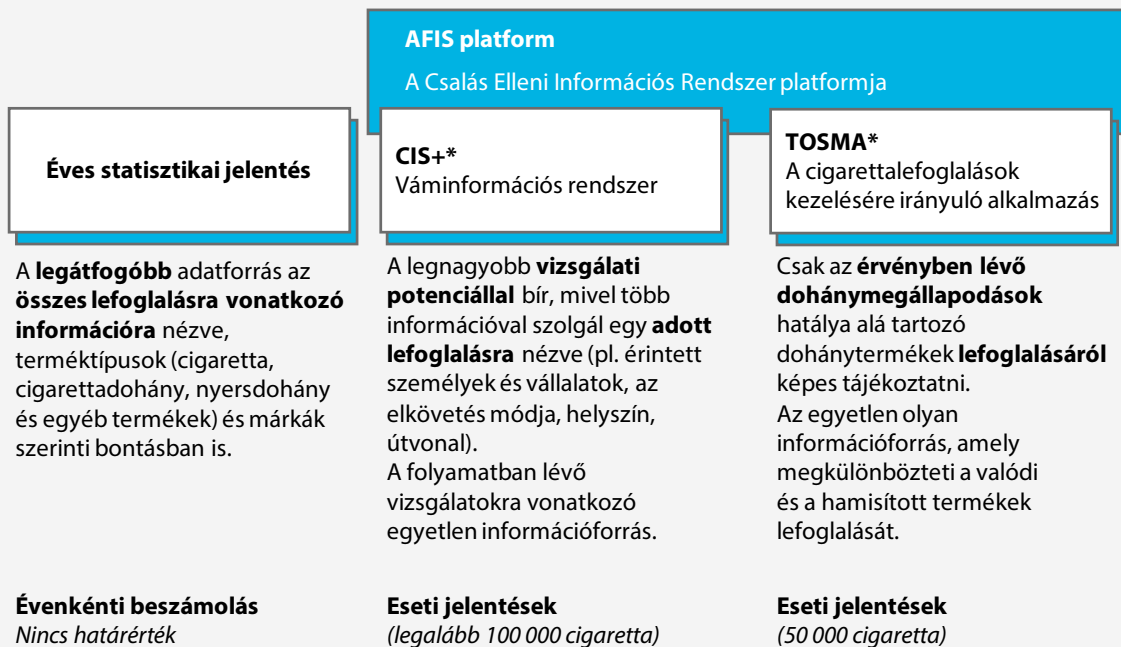
Az információk és a beszámolás szétagoltsága miatt nem teljes a kép

- 18** Nincsenek olyan uniós jogi rendelkezések, amelyek kötelezővé tennék a tagállamok számára, hogy átfogó adatokat gyűjtsenek a dohánytermékek tiltott kereskedelméről, más szóval a tagállamoktól gyűjtött valamennyi adat szolgáltatása önkéntes alapon történik.
- 19** Ellenőrzésünk során megállapítottuk, hogy különböző uniós szereplők eltérő módszerekkel gyűjtenek információkat és számolnak be a dohánytermékek tiltott kereskedelméről:
- Először: az Europol³ – elsősorban a Bűnügyi Fenyegtettség Elleni Európai Multidiszciplináris Platform (EMPACT) tevékenységei révén – a tagállamokat segítve információkat gyűjt a tiltott gyártólétesítményekről, azok kapacitásáról és a dohánytermékek típusairól.
 - Másodszor: az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság évente jelentést készít a vámunió teljesítményéről (CUP-jelentés), amely külön szakaszt tartalmaz a tiltott cigaretta-és dohánytermék-kereskedelemről. A CUP-jelentés részletesen megadja, hogy a nemzeti vámhatóságok akár önállóan, akár más hatóságokkal együttműködve az adott évben mennyi tiltott dohányterméket és cigarettát foglaltak le. Ez utóbbiak bejelentett mennyiségei szállítási mód és helyszín (az Unió külső határán vagy országon belül) szerinti bontásban szerepelnek. A CUP-jelentés részletesen ismerteti, hogy a vámhatóságok hogyan küzdenek a tiltott dohánykereskedelem ellen, és tájékoztat a lefoglalások számáról. A jelentés áttekintést ad a kapcsolódó tendenciákról is.
 - Harmadszor: az OLAF elemzi és rendszeresen bemutatja a tagállami dohánylefoglalási adatokat, mindenekelőtt a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoportban. Ez a csoport az uniós tagállami hatóságok, elsősorban a vámhatóságok képviselőiből áll, és az OLAF vezeti. A csoport tanácsokat ad a Bizottságnak a dohánytermékek tiltott kereskedelmével, különösen a cigarettacsempészettel kapcsolatban.
- 20** Az OLAF három különböző forrásból gyűjti a tagállamoktól a dohánylefoglalásokra vonatkozó adatokat (**1. háttérmagyarázat**). A tiltott dohányáru-előállítását illetően azonban azt állapítottuk meg, hogy az OLAF által gyűjtött adatok a felderített tiltott gyártólétesítmények teljes számára is vonatkoznak.

³ Az (EU) 2016/794 rendelet.

1. háttérmagyarázat

Az OLAF-nak a lefoglalásokról bejelentett adatok



* Mind a CIS+, mind a ToSMA az OLAF által kezelt AFIS-platformba integrált modulok.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság dokumentuma alapján.

- 21** Összességében úgy ítéljük meg, hogy a Bizottság az elmúlt években javította az információszerzés módját: útmutató feljegyzéseket és sablonokat bocsátott a nemzeti hatóságok rendelkezésére a fogalommeghatározások pontosítása és adatgyűjtési eljárásaik szabványosítása érdekében. Az uniós szintű elemzés egységességét azonban befolyásolja, hogy továbbra is hiányosságok mutatkoznak a tagállamok által gyűjtött adatok teljessége, részletességük szintje és minőségük terén. Nem zárható ki például, hogy a Bizottság éves jelentéseiben az adott évre vonatkozó egyes lefoglalások valójában az előző évben történtek.
- 22** A Bizottság lépéseket tett annak érdekében, hogy segítse a tagállamokat beszámolásukban, és lehetőségeket dolgozott ki a tagállamoktól származó adatok automatizált továbbítására. Az ellenőrzés időpontjában (2025. október) azonban nem létezett olyan automatizált elektronikus rendszer, amely a dohánytermékek tiltott kereskedelmével kapcsolatos minden adatot a nemzeti rendszerekből az uniós szintű rendszerekbe továbbítana.

- 23** Az OLAF az információszerzés javítása érdekében megerősítette adatelemzési kapacitását. Konkrétan egy elemzési platformot (Fraud AP) fejlesztett ki az adatelemzés és az információszerzés támogatására. Ezt a csalásügyi platformot az OLAF és a tagállami hatóságok a vámcsalások – többek között a dohánytermékek tiltott kereskedelme – megelőzésére és felderítésére használják. Emellett egy külön csoportot hoztak létre a Csalás Elleni Információs Rendszerrel (AFIS) és a vámelemzéssel kapcsolatos kérdések kezelésére. Továbbra sem általános azonban a hozzáférés a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni eredményes küzdelemhez szükséges adatokhoz: az OLAF nem fér hozzá a **2. generációs importellenőrzési rendszer** (ICS2) adataihoz, míg a DG TAXUD igen. Tekintettel az OLAF megbízatására, ezeket az adatokat fel lehetne használni arra, hogy az OLAF vizsgálati igényeinek jobban megfelelővé tegyék a célzott hozzáférést a gyanús szállítmányokhoz, illetve a gyorsabb reagálást. Ez javítaná a jogellenes tevékenység megelőzését és felderítését.
- 24** Összességében azt figyeltük meg, hogy uniós szinten a megszerezhető információk igen széttagolt képet adnak, így megeshet, hogy ez a kép hiányos, és párhuzamosságokat okozhat, ha ugyanazokat a lefoglalásokat több tagállami hatóság is bejelenti.

A Bizottság nem rendelkezik megbízható uniós szintű becsléssel az illegális dohánypiacról, annak szerkezetéről és gazdasági kihatásáról

- 25** Az **EUMSZ 325.** cikke értelmében és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos felelősségére tekintettel a Bizottságnak eredményes választ intézkedéseket kell hoznia a dohánytermékek tiltott kereskedelmét illetően. Része ennek, hogy a probléma nagyságrendjét megvilágítandó becsléseket végezzen az illegális dohánypiac méretét, szerkezetét és gazdasági kihatását illetően. E tekintetben értékeltük a Bizottság rendelkezésére álló információkat és azok elemzését.
- 26** Módszertani szempontból nehéz becsléseket adni a tiltott dohánypiacról, hiszen jellegénél fogva tiltott és titkos tevékenységről van szó. Erre való tekintettel a Bizottság tanulmányt készített olyan megbízható, szilárd, megismételhető és független módszerek kidolgozása céljából, amelyeket a Bizottság és a tagállami hatóságok egyaránt alkalmazhatnak. A 2020. évi **bizottsági tanulmány** észrevétele szerint a piacról több módszer együttes alkalmazásával lehet becslést készíteni. A tanulmány több módszertani lehetőséget javasolt, az erőforrások különböző szintjeitől függően.

- 27** A Bizottság azóta nem készített független becslést a piac méretéről, szerkezetéről, illetve gazdasági kihatásáról. A Bizottság 2020. évi tanulmánya hivatkozott azonban más vizsgálatokra, többek között a [KPMG éves jelentésére](#) és az abban foglalt eredményekre. Ez a jelentés, amely egy dohánygyártó megbízásából készült, 38 európai piac méretéről és alakulásáról ad becslést, köztük valamennyi uniós tagállamról. Észrevételeztük, hogy több érdekelt fél⁴ részletesen bírálta a jelentést, ezért azt kellő körültekintéssel kell értelmezni.
- 28** 2023-tól kezdődően az OLAF az alábbiak révén javította a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoportnak adott éves beszámolását ([19.](#) bekezdés):
- a dohánytermékek kategória szerinti bontása,
 - beleértve az új termékeket (pl. vízpipa, hevítéses dohánytermék);
 - a beszámolási folyamat felgyorsítása.
- 29** Mindeközben az OLAF által a piaci struktúra tendenciáinak jelzésére használt adatok főként a korábbi években végrehajtott lefoglalásokon alapulnak. Ezek a lefoglalási adatok azonban önmagukban nem adnak teljes és időszerű képet a piac teljes méretéről.
- 30** Felmérésünk szerint négy tagállam rendelkezett hivatalos adatokkal az illegális dohánypiac méretének becsléséhez, míg mások ágazati finanszírozású tanulmányokra, például a KPMG-jelentésre támaszkodtak. Egyébként az általunk felkeresett tagállami hatóságok is leszögezték, hogy uniós szintű, a dohányipar befolyásától független becslést kellene készíteni a piac méretére vonatkozóan.

⁴ [White paper legacy Book on Tobacco](#). Európai Parlament, 2024.

- 31** Ellenőrzésünk azt is kimutatta, hogy jelenleg nem létezik átfogó és megbízható értékelés a dohánytermékek tiltott kereskedelmének az elmaradt adóbevételekben megnyilvánuló pénzügyi kihatásáról. Az [OLAF éves jelentései](#) számadatokkal szolgálnak a dohánytermékek tiltott kereskedelmének pénzügyi kihatásairól (olyan műveletekhez kapcsolódóan, amelyekben az OLAF részt vett), de nem adnak becslést az adóbevétel-kiesés által az Uniónak okozott teljes kárról. Az [OLAF 2025. évi jelentése](#) szerint az OLAF ilyen irányú tevékenységeinek köszönhetően világszerte több mint 427 millió szál zárjegy nélküli cigarettát foglaltak le, ebből 219 millió szálát az Unió külső határain koboztak el. Az OLAF elősegítette 411 kg nyersdohány és 53,6 kg vízpipadohány lefoglalását is, amivel az uniós és nemzeti költségvetések több mint 178 millió euró összegű veszteségét előzte meg. A DG TAXUD közelmúltbeli [dokumentumai](#)⁵ külső vizsgálatok alapján adnak becsléseket a kieső adóbevételekről (2023-ban 13 milliárd euró), de ezeket a becsléseket is óvatosan kell értelmezni. 2024-ben egy parlamenti kérdésre adott [válaszában](#) a Bizottság megerősítette, hogy nem rendelkezik információkkal az egyes tagállamok által e jogellenes tevékenység következtében elszenvedett pénzügyi veszteségekről.
- 32** Tudomásul vesszük, hogy a Bizottság külön vizsgálatot indított a dohánytermékekre vonatkozó jövedékiadó-rés becslésével kapcsolatos fő módszertani kérdések kezelésére. Ennek célja, hogy megbízható becslések révén tisztázza a jövedékiadó-rés mögöttes okait, az illegális kereskedelmet is beleértve.
- 33** Összességében úgy ítéljük meg, hogy a tiltott dohánypiac méretének és gazdasági kihatásának becslése megadná a szükséges alapot a probléma nagyságrendjének felméréséhez, a megfelelő válaszingtézkedések kialakításához és az illegális kereskedelem elleni küzdelem intézkedései kihatásának méréséhez. Észrevételezzük azonban, hogy jelenleg nem áll rendelkezésre független és megbízható becslés az Unió illegális dohánypiacának méretéről, szerkezetéről és gazdasági kihatásáról, és nem készült átfogó értékelés annak az elmaradt adóbevételekben kifejezett pénzügyi kihatásáról sem.

⁵ Bizottsági szolgálati munkadokumentum – *Impact Assessment Report*. [SWD\(2025\) 560](#).

A tagállamok közötti együttműködés és információcsere egyenetlen, és az egyes tagállamok eltérő módokon küzdenek a dohánytermékek tiltott kereskedelme ellen

- 34** Az áruk tiltott mozgásának megelőzése, akárcsak a tiltott dohánytermékek határokon átnyúló mozgásának és a tiltott előállítóhelyeknek a felderítése elsődlegesen a tagállami vámhatóságok feladata. E hatóságok központi szerepet játszanak az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében és biztonságának garantálásában. Értékeljük, hogy a tagállami vámhatóságok hogyan alakítják ki kontrollmechanizmusait és hogyan működnek együtt más nemzeti hatóságokkal és érdekelt felekkel a dohánytermékek tiltott kereskedelmének felderítése és az az elleni küzdelem érdekében.

Az uniós szabályozási hiányosságok miatt eltérő nemzeti megközelítések juthatnak érvényre

- 35** A tagállami megközelítések eltérései már eleve magából az uniós keret jellegéből is adódnak. Megállapításunk szerint az uniós jogszabályokat nem harmonizálták a dohánytermékek gyártása során használatos fő inputok, különösen a nyersdohány és a gyártóberendezések tekintetében. Megállapítottuk azt is, hogy sem az új típusú dohánytermékekre (például az új hevített dohánytermékekre és az e-cigarettákhoz használt folyadékokra), sem a dohánytermékek online értékesítésére vonatkozóan nem történt harmonizáció. A nyersdohány és a termelőberendezések nem tartoznak a dohánytermékekről szóló irányelv⁶ hatálya alá, ezért ezekre nézve nincsenek uniós szintű szabványok és nyomonkövethetőségi előírások; az új dohánytermékek csak részben vannak szabályozva, és a tagállamok mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az online értékesítést illetően. Fennáll a kockázata, hogy ezek a szabályozási hiányosságok megkönnyítik a tiltott kereskedést és egyenlőtlen piaci gyakorlatokat teremtenek.

⁶ [2014/40/EU irányelv](#) (2014. április 3.) a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiserelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

- 36** A tiltott gyártás egyik fő mozgatórugója a nyersdohány ellátási láncának gyenge ellenőrzése. A jelenlegi uniós keret a tagállamok mérlegelésére bízta, hogy milyen intézkedéseket fogadnak el a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem terén. Az általunk felkeresett valamennyi vámhatóság gondnak tartotta az uniós szintű harmonizáció hiányát, és hangsúlyozta, hogy ez jelentősen korlátozta mind a bűnüldözés, mind a jogellenes tevékenység elleni uniós küzdelem eredményességét. Külön kiemelték, hogy a nyersdohányra és más fő inputokra (például gyártóberendezések, cigarettapapír, cigarettaszűrők, ízesítő- és csomagolóanyagok) vonatkozó harmonizált szabályok hiánya olyan sebezhetőség, amely kihasználható a tiltott termékek előállítására.
- 37** Felmérésünk eredményei szerint a tagállamok többsége ugyan bevezetett intézkedéseket a dohánygyártás fő inputjainak szabályozására, ám igen eltérő, hogy ezek mire irányulnak és hogyan teszik ezt. A felmérés válaszadói szerint gyakoribbak a nyersdohány szabályozására irányuló intézkedések, és ezek gyakran a vám és a jövedéki adó keretében valósulnak meg. Az intézkedések azonban az Unión belül továbbra is igen egyenetlenül oszlanak meg: több tagállam csak korlátozott vagy általános jellegű behozatali szabályokat alkalmaz, konkrét nyomkövetési vagy nyilvántartásba vételi követelmények nincsenek. Számos tagállamban még mindig nem szabályozzák a gyártóberendezések beszerzését és engedélyezését. A felkeresett tagállamok közül Spanyolország, Lengyelország és Románia vezetett be eddig nemzeti rendelkezéseket, amelyek különböző mértékben szabályozzák ezeket a területeket. A felkeresett illetékes nemzeti hatóságok azonban észrevételezték, hogy a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni uniós küzdelmet korlátozza az uniós szinten nem teljes mértékben harmonizált jogi keret.
- 38** A Bizottság szerint uniós beavatkozás híján ezek a problémák várhatóan továbbra is fenn fognak állni⁷. 2025 júliusában a Bizottság [javaslatot](#) terjesztett elő a dohánytermékek adóztatásáról szóló irányelv⁸ felülvizsgálatára, az uniós jövedéki keret korszerűsítésének céljával. A javaslat intézkedéseket tartalmaz a nyersdohány szigorúbb nyomon követésének megerősítésére: erre a régóta fennálló hiányosságra a tagállamok már többször is felhívták a figyelmet. A javaslat a dohánytermékek adóztatásáról szóló irányelv hatályát releváns új termékekre is kiterjeszti. E dokumentum megírásának időpontjában (2026. május) a javaslatot még nem fogadták el.

⁷ Bizottsági szolgálati munkadokumentum – *Impact Assessment Report*. [SWD\(2025\) 560](#).

⁸ A [2011/64/EU irányelv](#) (2011 június 21.) a dohánygyártmányokra alkalmazott jövedéki adó szerkezetéről és adókulcsáról.

- 39** A Bizottság javaslata azonban csak a nyersdohányra összpontosít. Más fő inputok továbbra sem tartoznak a harmonizált uniós szabályozási rendelkezések hatálya alá, ezért a nemzeti megközelítések közötti különbségek várhatóan továbbra is fenn fognak állni.

Eltérőek a nemzeti kontrollrendszerek és bűnüldözési megközelítések

- 40** Összehangolt uniós szabályok hiányában a tagállamok alapvetően eltérő szabályozási környezetben működnek. Ebben a széttagolt környezetben a szervezett bűnözői csoportok kihasználhatják a gyengeségeket, például a bűnüldözés terén meglévő eltéréseket és azt, hogy a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem terén nincsen összehangolt uniós szintű megközelítés. Ezért megvizsgáltuk, hogy a tagállami vámhatóságok hogyan szervezik a dohánytermékek tiltott kereskedelme ellen irányuló bűnüldözési tevékenységeiket.
- 41** Az általunk felkeresett tagállamokban jelentős különbségeket állapítottunk meg az intézményi struktúrákat, a jogi kereteket és az e jogellenes tevékenység elleni operatív megközelítéseket illetően. Ezeket az eltéréseket az érintett hatóságok különbségei és hatásköreik eltérései okozzák. Ennek következtében a nemzeti hatóságok által alkalmazott rendszerek, eljárások és kontrollmechanizmusok Uniós-szerte jelentősen eltérnek egymástól.
- 42** Az egyik fő különbség az illetékes hatóságok jogi hatásköreivel és megbízatásával kapcsolatos. A felkeresett tagállamok közül háromban (Belgium, Spanyolország, Lengyelország) a vámhatóságok kiterjedt jogi hatáskörrel és külön vizsgálati struktúrákkal rendelkeztek. Ennek köszönhetően folytathattak bűnügyi nyomozásokat, koordinálni tudták a műveleteket, foglalkozhattak mind adminisztratív, mind operatív szempontokkal. Ezzel szemben Romániában a vámhatóság csak igazgatási vizsgálatokat folytathat, míg a büntetőügyek a bűnüldöző szervek kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Ilyen esetekben a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem inkább támaszkodik egyes csoportokra és együttműködési megállapodásokra. Felmérésünk arra is rávilágított, hogy a nemzeti jogi és intézményi keretek széttagoltsága megnehezíti a bűnüldözést.

- 43** Eltéréseket állapítottunk meg az FCTC-jegyzőkönyvvvel kapcsolatos felelősségi körök elosztásában is. Az általunk felkeresett két tagállamban (Belgium és Románia) a jegyzőkönyv az egészségügyi, Lengyelországban pedig a pénzügyminisztérium hatáskörébe tartozott, míg Spanyolországban a pénzügy- és az egészségügyi minisztérium osztozott e feladatkörön. Ennek a munkamegosztásnak megvan az a kockázata, hogy kihat a végrehajtás minőségére, mivel a jegyzőkönyvért felelős hatóságok nem feltétlenül ismerik annak olyan vámügyi vonatkozásait, mint például a lefoglalások és a vonatkozó statisztikák. Ezenkívül a vámügyi szempontok nem feltétlenül tükröződnek az FCTC-üléseken, ahol különböző nemzeti hatóságok vesznek részt.
- 44** Egy másik fontos különbség a dohánytermékek tiltott kereskedelmének kezelésére szolgáló nemzeti stratégiai keretekkel kapcsolatos. Ezen a téren jelentős eltéréseket állapítottunk meg a felkeresett tagállamok között, és azokat a felmérés eredményei is tükrözték. A felkeresett tagállamok közül három (Belgium, Spanyolország, Románia) külön stratégiák helyett szélesebb körű nemzeti keretekre támaszkodott, míg csupán egy tagállam (Lengyelország) kezelte a dohánytermékek tiltott kereskedelmét külön stratégiával bíró, kiemelt területként. E különbségekből adódóan eltér, hogy az egyes tagállamok milyen szintű stratégiát és operatív prioritásokat alkalmaznak.
- 45** Igen nagy eltéréseket találtunk a felkeresett vámhatóságok között a tekintetben, hogy fejlett technológiai kapacitással rendelkeztek-e, vagy a kapacitás még fejlesztés alatt állt. Általában véve három tagállam (Belgium, Spanyolország, Lengyelország) a fejlett technológiai berendezések széles skáláját alkalmazza, míg egy tagállam (Románia) a napi kontrollok során ugyan használja a technológiát, de nagy és mind nagyobb szüksége volna csúcstechnológiai berendezésekre, illetve több adatkezelési kapacitásra. Eltérőek az operatív gyakorlatok is, az egyes tagállamok földrajzi elhelyezkedésétől (például hosszú-e a szárazföldi vagy tengeri határuk), kockázati környezetétől és intézményi kapacitásától függően. Az operatív felelősség a nemzeti hatóságokat terheli, ami az egyik oka annak, hogy az Unión belül egyenetlen a bűnüldözés intenzitása, különösen ha a határ menti és a nem határ menti államokat, a nagy fogyasztású és a tranzitországokat, illetve az eltérő erőforrásokkal bíró közigazgatási szerveket vetjük össze.
- 46** A Bizottság 2023. évi [vámügyi reformcsomagra](#) irányuló javaslatának része volt egy új uniós vámhatóság és egy uniós vámügyi adatközpont létrehozása, a vámügyi adatok központosításának, a kockázatkezelés korszerűsítésének és az Unió-szerte egységesebb bűnüldözés támogatásának céljával. 2026 márciusában a Tanács és az Európai Parlament politikai megállapodásra jutott a reformról⁹, megerősítve a javasolt elemek létrehozását, bár a csomagot még nem fogadták el.

⁹ [Uniós vámügyek](#): a Tanács és a Parlament korszakalkotó reformról állapodott meg.

47 A közelmúltban több példa volt rá, hogy milyen nagyok és kifinomultak egyes tiltott gyártólétesítmények, és hogy operatív módon milyen összetett feladat felszámolni őket (**1. ábra**).

1. ábra. | Példa: Belgiumban 2025-ben egy nagyszabású tiltott cigarettagyártó létesítményt számoltak fel



Forrás: Európai Számvevőszék.

- 48** Ellenőrzésünk során azt figyeltük meg, hogy a tagállamokban a tiltott dohánytermékek és gyártóberendezések lefoglalása és megsemmisítése nagyjából hasonlóan zajlik, a tárolási szabályok és a biztosítékok azonban eltérőek. Mind a négy felkeresett tagállamban az volt a bevett gyakorlat, hogy a lefoglalt dohánytermékeket és gyártóberendezéseket elkobozták, biztonságos létesítményekben tárolták, majd az illetékes hatóság engedélyét követően megsemmisítették. Egy felkeresett tagállamban (Lengyelország) egyes lefoglalt dohánytermékeket azonnal meg lehetett semmisíteni, míg más tagállamok hosszú távú tárolást igénylő jogi vagy eljárási korlátokkal szembesültek, ami viszont magas költségekkel és biztonsági kockázatokkal járt. Egy másik felkeresett tagállamban (Románia) a jogszabályok lehetővé tették a lefoglalt berendezések, illetve a feldolgozatlan dohány árverés útján vagy anélkül történő értékesítését, ám nem vezettek be eredményes mechanizmusokat a későbbi felhasználás nyomon követésére, ami azzal a kockázattal járt, hogy azok visszakerülhetnek az illegális piacra.
- 49** Végezetül: ellenőrzésünk során a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem követendő példáit is megfigyeltük ([2. háttérmagyarázat](#)).

2. háttérmagyarázat

Követendő példák a felkeresett tagállamokban

- Gyors beavatkozást lehetővé tevő megerősített operatív hatáskörök

A nemzeti vámhatóságok mind Belgiumban, mind Lengyelországban erős vizsgálati hatáskörrel rendelkeznek, amelynek értelmében előzetes bírósági engedély nélkül is beléphetnek bizonyos helyiségekbe. Lengyelországban e hatáskörbe beletartozik olyan eszközök használata is, mint az automatikus rendszámfelismerő rendszer, míg Belgiumban az igazságügyi rendőrségi hatáskörrel rendelkező szakosodott tisztviselők magas szintű nyomozási cselekményeket végezhetnek (például nemzetközi megfigyeléseket, határokon átnyúló megfigyelési műveleteket is beleértve).

- A hét minden napján, napi 24 órában folyamatosan működő kommunikációs és együttműködési struktúrák

Belgium a nap 24 órájában működő rendszer útján továbbítja a lefoglalásra vonatkozó részletes információkat a nyomozóegységeknek, illetve a szakosodott vám- és jövedékiadó-csoportoknak, míg Spanyolországban a „Centro de Cooperación Operativa Permanente” a hét minden napján, napi 24 órában a régióközi, nemzeti és nemzetközi együttműködés központjaként működik.

- A dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemre szakosodott struktúrák

Hogy határozottabban tudjon reagálni e tiltott tevékenységre, Románia szakosodott szervezeti egységeket állított fel, többek között a dohánytermékek tiltott kereskedelmével foglalkozó szolgálatot, míg Lengyelország kompetenciaközpontot hozott létre a problémakör kezelésére.

Forrás: Európai Számvevőszék.

- 50** Ellenőrzésünk összességében azt mutatta, hogy az e jelenség elleni küzdelemre szolgáló nemzeti rendszerek és adminisztratív struktúrák jelentősen eltérnek egymástól, ami hatással van a kontrollmechanizmusok megszervezésére és a felelősségi körök elosztására, a stratégiai és operatív prioritások meghatározására, akár csak az erőforrások felhasználására. Ebből adódóan Unió-szerte igen heterogén módszereket alkalmaznak, ami növeli a koordinálatlan és nem harmonizált uniós megközelítés kockázatát.

A bűncselekmények meghatározása és a büntetések nincsenek kellően harmonizálva

- 51** Ellenőrzésünk arra is rámutatott, hogy a dohánytermékekkel kapcsolatos bűncselekmények meghatározása és az alkalmazandó szankciók súlyossága eltérő. Felmérésünk eredményei azt is megerősítették, hogy az Unióban nem hangolták össze a csempészet és a tiltott előállítás besorolásának és szankcionálásának módját.
- 52** Kilenc tagállam kizárólag bűncselekményként kezeli a csempészetet és a tiltott előállítást. Mások vegyes rendszereket alkalmaznak, vagyis meghatározott küszöbértékig a bűncselekményeket szabálysértésként kezelik, míg a súlyosabb ügyek büntetőeljárást vonnak maguk után. Az ilyen rendszerekben a dohányárak tiltott előállítását leggyakrabban bűncselekménynek tekintik, míg a csempészet a küszöbértékektől függően szabálysértésnek vagy bűncselekménynek minősül. Ennek ellenére azt tapasztaltuk, hogy egyes esetekben tiltott előállításért enyhébb börtönbüntetést szabtak ki, mint csempészetért. Az ilyen megközelítésnek nincs visszatartó ereje, és nem befolyásolja a tiltott gyártólétesítmények számának növekedését (08. bekezdés).
- 53** Ezenkívül véleményünk szerint a megközelítések különbözősége azzal a kockázattal jár, hogy az elrettentés szintje és a bűnüldözés eredményei egyenetlenek lesznek. Az általunk felkeresett tagállami vámhatóságok közül három (Belgium, Spanyolország, Románia) szorgalmazta a bűncselekmények és a szankciók fogalom meghatározásának harmonizálását Unió-szerte. A román vámhatóság véleménye szerint a dohánytermékek tiltott kereskedelmére vonatkozó szankciók harmonizálatlansága miatt a bűnüldözés eltérései arra ösztönözhetik a bűnelkövetőket, hogy tevékenységüket kevésbé szigorú szankciókat alkalmazó országokba helyezték át.
- 54** A vámhatóságok kulcsszerepet játszanak a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemben. Ellenőrzésünk során ezért arra kértük őket, határozzák meg, hogy véleményük szerint uniós szinten prioritásként milyen fő szempontokat kell szabályozni a jelenség elleni küzdelem eredményesebbé tétele érdekében. Válaszaik rendszeresen ugyanazokon a területeken látták az uniós szintű szabályozás szigorításának lehetőségeit. Ez egységesen és egyértelműen arra mutatott, hogy mind a meglévő nemzeti szabályok sokfélesége, mind a fő területekre vonatkozó szabályozás hiánya olyan sebezhetőségeket teremt, amelyekkel a tagállamok egyedül nem képesek megbirkózni. Hangsúlyozták, hogy az uniós szintű fellépés segítene kezelni a nyersdohánnyal és más fő inputokkal kapcsolatos szabályozási hiányosságokat, biztosítaná az új termékek és az online értékesítés koherens kezelését, valamint egységesebb szankciós keretet biztosítana. Ezek a prioritások köszöntek vissza felmérésünk visszajelzéseiből is, amelyek szintén hangsúlyozták, hogy harmonizáltabb uniós keretre van szükség.

Továbbra is hiányosságok tapasztalhatók a különböző szereplők közötti együttműködés és információcsere terén

- 55** A nemzeti, a határokon átnyúló és az uniós szinten megvalósuló együttműködésnek kulcsszerep jut a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemben. Ez az együttműködés olyan uniós jogszabályokon¹⁰ alapul, amelyek meghatározzák a tagállamok együttműködési, kölcsönös segítségnyújtási, információmegosztási és csalásmegelőzési tevékenységekre vonatkozó kötelezettségeit. Megvizsgáltuk, hogy az általunk felkeresett tagállami hatóságok hogyan működtek együtt az operatív koordináció és a megszerzett információk cseréje révén, hogyan használták az uniós kommunikációs rendszereket, és hogyan működtek együtt más érdekelt felekkel.
- 56** Ellenőrzésünk összességében azt mutatta, hogy a felkeresett tagállamokban a nemzeti szintű együttműködés megfelelően működik, de bizonyos helyzetekben jelentős strukturális korlátai vannak. A vámhatóságok, a rendőrség, a határforgalom-ellenőrzést végző hatóságok és az ügyészségek jellemzően megosztják az információkat és közös műveleteket hajtanak végre, de együttműködésük mértéke eltérő. Egyes esetekben az együttműködés informális megállapodásokon vagy általános együttműködési megállapodásokon alapszik, de az információs rendszerek nem mindig interoperábilisak, és a nemzeti szintű együttműködés még nem kellően integrált, ami késedelmeket okoz az információcserében.
- 57** A megbízatások, a hozzáférési jogok és az operatív prioritások közötti különbségek szintén akadályozhatják a vizsgálatokat, és befolyásolhatják a nemzeti hatóságok közös műveleteinek eredményességét. Bár az általunk felkeresett tagállamok közül háromban (Belgium, Spanyolország, Lengyelország) léteznek – eltérő mértékben – integráltabb koordinációs mechanizmusok, közös elemzési eszközök és valós idejű információmegosztási infrastruktúra, nincs szó egységes gyakorlatról, és ez is az egyik oka annak, hogy a dohánytermékek tiltott kereskedelmére adott nemzeti válaszingedmények ilyen eltérőek. Mivel a dohánytermékek tiltott kereskedelme globális jelenség, és a tiltott hálózatok transznacionálisan működnek, ezek a nemzeti szintű korlátozások a határokon átnyúló koordinációra is kihatnak.

¹⁰ Ideértve az [Unió Vámkódexet](#), valamint az Europol, az OLAF és az uniós információcsere-rendszerek szabályozó jogi kereteit.

- 58** A határokon átnyúló eredményes fellépés megköveteli, hogy a nemzeti hatóságok valós időben együttműködjenek a tiltott ellátási lánc mentén érintett valamennyi tagállammal, hiszen csak így tudják azonosítani a tiltott dohányszállítmányokat vagy gyártólétesítményeket és időben nyomon követni az érintett termékek mozgását ahhoz, hogy bűnüldözőként eredményesen tudjanak fellépni. Mindehhez gyors információcsere és az operatív realitások pontos értelmezése szükséges. A jó minőségű adatáramlás ezért elengedhetetlen a megalapozott döntéshozatalhoz és az összehangolt reagáláshoz.
- 59** A határokon átnyúló információmegosztás minősége mégis továbbra is egyenetlen. A tagállami hatóságok osztanak meg információt partnereikkel, különösen a szomszédos országokkal, de hogy mennyi és mennyire koherens információt, az még akkor is változó, amikor vannak jelei, hogy az eset több országot érint. Ellenőrzésünk során minden felkeresett tagállamban 10–10 lefoglalásból álló mintán ellenőriztük, hogy megosztották-e az információkat valamely más tagállam illetékes hatóságaival. Az egyes tagállamok 10 tagú mintájában a 10 közül csak 2, 3, 4, illetve 5 esetben tapasztaltunk együttműködést.
- 60** A felkeresett vámhatóságok arról is beszámoltak, hogy néha részleges vagy késedelmes információt kaptak, és a megosztott információk típusa és szintje sem volt egységes. Ebből adódóan a megosztott információk minősége, teljeskörűsége és időszerűsége is jelentősen eltér. Ezek az egyenlőtlenségek gátolják a tagállamokat a kockázatelemzésben és az operatív nyomon követésben, és csökkentik a felmerülő fenyegetésekre való reakciójuk eredményességét. Mind a négy felkeresett tagállam kiemelt prioritásként jelölte meg a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni erőfeszítések terén, hogy a határokon átnyúló információcsere gyorsabb, valós idejű és strukturáltabb legyen. Felmérésünk eredményei is arra mutatnak, hogy a határokon átnyúló együttműködés megerősítésével Unió-szerte hatékonyabban lehetne küzdeni a dohánytermékek tiltott kereskedelme ellen.

61 A tagállami hatóságok több különböző rendszert használnak adatok közlésére és megosztására, más-más jogi kerethez és operatív célhoz kapcsolódóan.

- Az Europol kezeli a Biztonságos Információcsere Hálózati Alkalmazást (SIENA), amelynek célja a bűnüldözési információcsere, az operatív és nyomozási kommunikáció támogatása, valamint bűnüldözési operatív információk megosztása.
- Az OLAF kezeli a Csalás Elleni Információs Rendszert (AFIS), amelyet az [515/97/EK tanácsi rendelet](#) szerinti igazgatási együttműködéshez használnak, többek között kölcsönös segítségnyújtási üzenetek küldésére.
- Külön kommunikációs rendszer ugyan nem járul hozzá, de a [II. Nápolyi Egyezmény](#)¹¹ jogalapot biztosít a vámhatóságok között büntetőügyekben folytatott információcseréhez, beleértve a dohánytermékekkel kapcsolatos nyomozásokat is.

62 A gyakorlatban azonban azt állapítottuk meg, hogy a felkeresett tagállamok eltérő mértékben alkalmazzák ezeket a rendszereket. A legtöbb vámhatóság elsősorban a SIENA-ra támaszkodik, míg a többiek inkább az AFIS-t használják, vagy a II. Nápolyi Egyezmény keretében működnek együtt. Ellenőrzési munkánk során ezenkívül fény derült arra, hogy az egyes csatornák igénybevétele nem mindig a megfelelő joggalappal történt, és az információkat néha nem az erre a célra szánt rendszereken keresztül továbbították – például az 515/97/EK rendelet hatálya alá tartozó információcserét a SIENA révén bonyolítottak le. A [csalás elleni architektúra felülvizsgálatáról szóló bizottsági fehér könyv](#)¹² szerint az 515/97/EK rendelet információmegosztásra vonatkozó rendelkezéseit nem alkalmazzák teljes mértékben, pedig ezek eredményesebb alkalmazása megerősítené a nemzeti közigazgatási hatóságok közötti kölcsönös segítségnyújtást a csalás megelőzése terén.

¹¹ Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrehozott, a vámigazgatási szervek közötti kölcsönös segítségnyújtásról és együttműködésről. [HL C 24., 1998.1.23.](#), 2–22. o.

¹² Fehér könyv a csalás elleni architektúra felülvizsgálatához. [COM\(2025\) 546](#), 7. o.

- 63** Amellett, hogy több kommunikációs csatorna is létezik, és hogy eltérő mértékű a vonatkozó jogi keretek ismerete, az is nehezíti a helyzetet, hogy az Unióban az egyes vámhatóságok eltérő megbízatás alapján, különböző hatáskörrel működnek (42. bekezdés). Ez befolyásolja azt is, hogy hogyan és kivel cserélnek információt. Ez a helyzet operatív szinten néha zavart okozhat. Összességében a helyzet operatív gondokkal jár, és növeli annak kockázatát, hogy az információcsere jogilag vagy technikailag nem megfelelő csatornákon keresztül történik. Felmérésünkre adott válaszukban a tagállamok rámutattak, hogy a több kommunikációs csatorna megléte gátolja a megszerzett információk megosztását.
- 64** Uniós szinten az OLAF játszik főszerepet a több tagállamot érintő összetett vizsgálatok támogatásában. 2023-ban például az OLAF támogatta a nemzeti hatóságokat az egyik legnagyobb spanyolországi illegális cigarettagyár felszámolásában, amely egy – hat másik uniós és szomszédos országban működő – bűnözői hálózattal állt kapcsolatban. A spanyol hatóságok szerint az OLAF elősegítette az információcserét és az elemzést, technikai támogatást nyújtott, és segített összehangolni a vizsgálati stratégiát (2. ábra).

2. ábra. | Példa: a legnagyobb spanyolországi illegális cigarettagyár felszámolása



Forrás: Európai Számvevőszék.

- 65** A felkeresett tagállami hatóságok nagyra értékelték, hogy az Europollal folytatott együttműködésük során az értékes elemzési támogatást nyújt és segít a nyomozási információk megosztásában és elemzésében. Az Európai Ügyészséget (EPPO) illetően a négy felkeresett tagállamban azt észleltük, hogy a dohánytermékekkel kapcsolatos nyomozások terén kevésbé gyakori az együttműködés: ez a különböző szereplők közötti felelősségmegosztásból adódik, mivel az EPPO csak korlátozott szerepet játszik a nyomozások során, és főként a vádhatósági szakaszban működik közre.
- 66** Összességében azt állapítottuk meg, hogy a tagállami hatóságok közötti együttműködés továbbra is egyenetlen, és jelentős eltérések mutatkoznak a megosztott információk minősége, teljesszűrsége és időszerűsége terén. Mind az OLAF, mind az Europol megkönnyíti az információmegosztást, de az, hogy két fő csatornát vesznek igénybe, valamint hogy különböző jogi keretek és hatáskörök érvényesülnek, együtt olyan összetett környezetet eredményez, amelyben Unió-szerte eltérő megközelítések érvényesülnek, és az információkat sem mindig a megfelelő kommunikációs rendszereken keresztül továbbítják.

A dohánygyártókkal kötött együttműködési megállapodások nem átláthatóak, és csorbíthatják a bűnüldözés eredményességét

- 67** Ami a dohányiparral való együttműködést illeti, mind a négy felkeresett tagállam kötött egyetértési megállapodásokat a dohánygyártókkal ([3. háttérmagyarázat](#)).

3. háttérmagyarázat

Az egyes tagállamok és a dohánygyártók közötti egyetértési megállapodások önkéntesek és nem kötelező erejűek

- Az egyik első egyetértési megállapodást, amely a későbbiek mintájául szolgált, a Philip Morris International és Olaszország kötötte 1999-ben.
- A nemzetközi dohánygyártók és az egyes kormányok által kötött egyetértési megállapodások pontos száma nem ismeretes.
- Az egyetértési megállapodások kinyilvánított célja a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem, elsősorban információcsere révén, többek között az általános tendenciákról és a piaci információkról.

Forrás: Európai Számvevőszék.

- 68** Felmérésünk tanúsága szerint a tagállamok mintegy felében léteznek ilyen egyetértési megállapodások. Ezek a megállapodások általában nem nyilvánosak. Így volt ez a négy felkeresett tagállamban is; egyetértési megállapodásaik tartalmát a vámhatóságok nem ismerték.
- 69** A felkeresett tagállami hatóságok jelezték, hogy a megállapodások keretet biztosítanak az operatív együttműködéshez, de hozzátették, hogy a szerepvállalás főként eseti alapon történt, rendszeres támogató találkozókra nem került sor. Jelezték azonban, hogy bizonyos operatív helyzetekben a dohánygyártókkal való együttműködés gyakorlati előnyökkel járhat. Meglátásuk szerint a megállapodások szükség esetén megkönnyíthetik a képzés, a technikai támogatás és a célzott információcsere szervezését. Kiemelték, hogy milyen értékes a gyártók szakértelme a felderítési műveletek során, különösen a berendezések ellenőrzése és a lefoglalt cigaretták eredetiségének megítélése kapcsán.
- 70** A dohányzás visszaszorításáról szóló WHO-keretegyezmény (FCTC)¹³ előírja a felek számára, hogy a közegészségügyi politikák érdekében kerüljék, illetve szigorúan korlátozzák az interakciót a dohányiparral. Ezenkívül az FCTC 5. cikke (3) bekezdésének végrehajtására vonatkozó, a Részes Felek Konferenciája (CoP) által elfogadott iránymutatások előírják, hogy az ilyen interakciókat átlátható módon kell lefolytatni, azoknak a szabályozáshoz feltétlenül szükséges mértékre kell korlátozódniuk, és nem eredményezhetnek összeférhetetlenséget. Mivel az egyetértési megállapodások tartalmát és nyomon követését nem az átláthatóság jellemzi, nem lehetett értékelni, hogy azok eleget tesznek-e a biztosítékul szolgáló előírásoknak.
- 71** Az átláthatóság hiánya korlátozza az e megállapodások keretében végzett tevékenységek elszámoltathatóságát is, és megnehezíti annak értékelését, hogyan hathatnak ki a bűnüldözési tevékenységekre. A megállapodások révén a dohánygyártóknak hivatalos csatorna áll rendelkezésükre a bűnüldöző hatóságokkal való együttműködésre, arra nézve viszont nincsenek dokumentált biztosítékok, hogy a bűnüldözési prioritásokat függetleníteni lehessen a gyártók kereskedelmi érdekeitől. Ez azzal a kockázattal jár, hogy a bűnüldözés figyelmének előterébe a gyártók számára fontos kérdések kerülnek.
- 72** Összességében az a gyakorlat, hogy a tagállamok által a dohánygyártókkal kötött megállapodások önkéntesek, aggályosnak mondható az átláthatóságot és az FCTC előírásainak betartását illetően.

¹³ Az 5. cikk (3) bekezdése.

Az Unió széttagolt módon járul hozzá a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemhez, nincsenek egyértelmű prioritásai, és tevékenységének kihatását nem értékeli

- 73** A dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni eredményes fellépéshez átfogó, összehangolt uniós válaszra van szükség az együttműködés fokozása, valamint a prioritások és az erőforrások meghatározása érdekében. A Bizottságnak és a Tanácsnak döntő szerep jut a prioritások meghatározásában és az intézkedések uniós szintű koordinálásában, hogy ezt a határokon átnyúló jelenséget megfelelően lehessen kezelni.
- 74** Egy egyértelműen meghatározott tervezési mechanizmus segíthet a célkitűzések és prioritások megszabásában, valamint az egész Unióra kiterjedő megközelítés támogatásában azáltal, hogy egyértelmű felelősségi köröket és időhöz kötött célértékeket határoz meg. Áttekintettük az e jogellenes tevékenység elleni küzdelemre vonatkozó bizottsági keretet, megvizsgáltuk, hogy a Bizottság hogyan támogatta a kapcsolódó – többek között nemzeti szintű – intézkedések végrehajtását, és hogyan követte nyomon azokat. Megvizsgáltuk azt is, hogy a Bizottság értékelte-e a dohánygyártókkal folytatott uniós és tagállami együttműködés kihatását.

A felelősség több uniós szereplő között oszlik meg

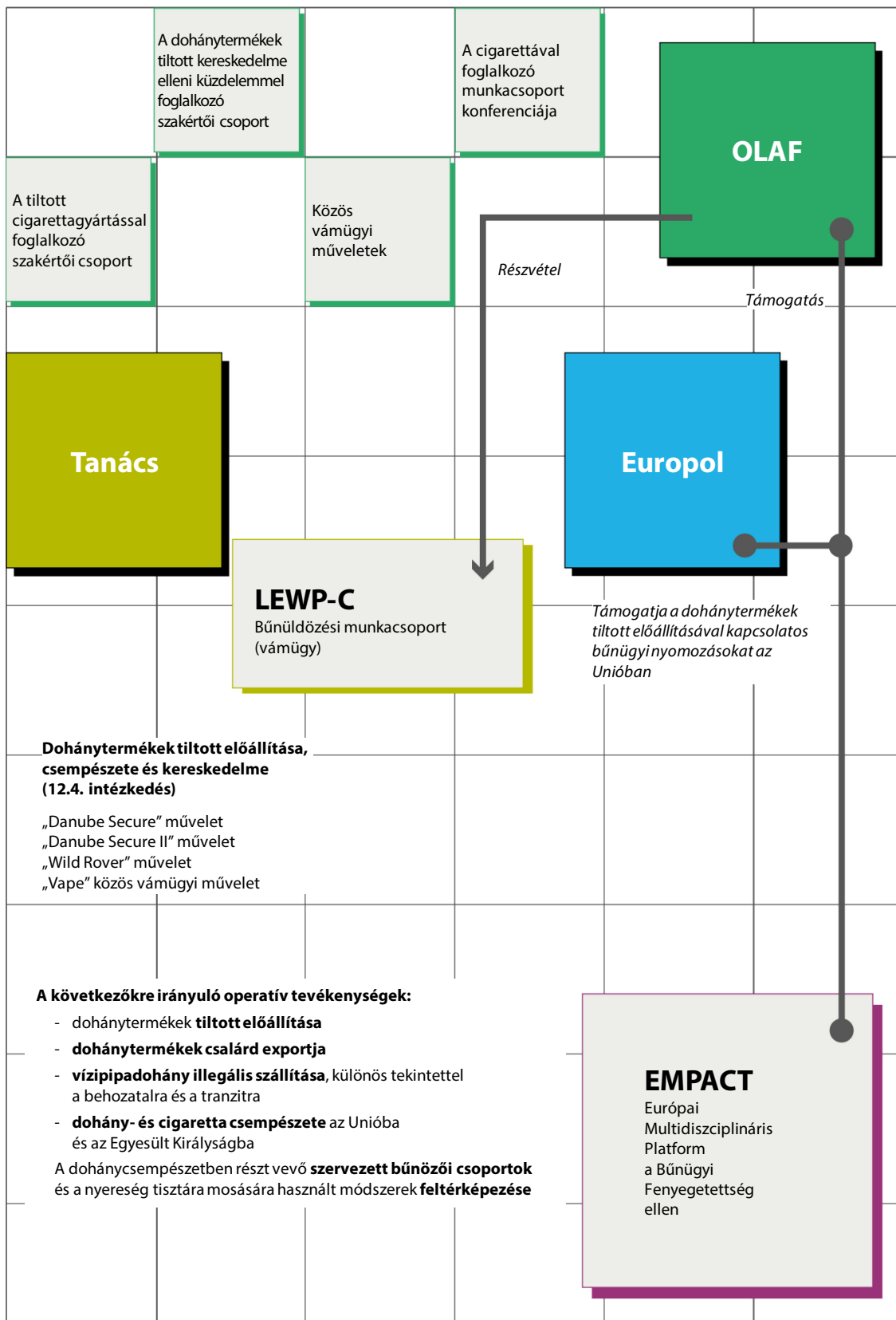
- 75** A Bizottságon belül három fő szervezeti egység foglalkozik a dohánytermékekkel kapcsolatos kérdésekkel, de ezt különböző nézőpontokból teszik: az Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság (DG SANTE) az egészségügy, a DG TAXUD az adózás, az OLAF pedig a csalás elleni küzdelem szempontjából. A jogellenes tevékenység elleni küzdelemben az OLAF játszik központi szerepet. Megbízatása keretében igazgatási vizsgálatok elvégzésével, valamint a kapcsolódó operatív és elemzési intézkedések végrehajtásával és koordinálásával járul hozzá az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez.
- 76** Saját beszámolója szerint az OLAF 2020-ban átszervezést hajtott végre, amelynek során a 2012 óta működő külön stratégiai egységet az operatív tevékenységek támogatására integrálták a Vizsgálati Igazgatóságba. Az OLAF az operatív tevékenységei révén segíti az uniós intézményeket és a tagállamokat a dohánytermékek tiltott kereskedelmével kapcsolatos szakpolitikák alakításában.

77 A dohánytermékek tiltott kereskedelmével kapcsolatban konkrét intézkedéseket még a következők hajtanak végre:

- Az Europol támogatja a tagállamok bűnüldöző hatóságait a súlyos bűncselekmények elleni küzdelemben. A dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemben az Europol elsősorban a tiltott gyártásra összpontosít.
- A Tanács vámügyi bűnüldözési munkacsoportja a bűncselekmények és egyéb jogellenes tevékenységek megelőzésével, felderítésével és kivizsgálásával kapcsolatos tevékenységeket végez. A munkacsoport a 2024–2025-ös időszakban egy konkrét intézkedést hozott a dohánytermékek vonatkozásában.
- Az EMPACT a súlyos és szervezett nemzetközi bűnözés jelentette legjelentősebb fenyegetésekkel foglalkozik. A 2022–2025-ös EMPACT-ciklusban a platformnak a jövedékiadó-csalásra vonatkozó operatív cselekvési terve több, kifejezetten a dohánytermékekre vonatkozó operatív intézkedést tartalmazott.

78 Mind a négy felkeresett tagállami hatóság részt vesz olyan uniós fellépésekben, mint a közös vámügyi műveletek, az **EMPACT** cselekvési tervei, illetve a bűnüldözési munkacsoport vámügyi intézkedései. Amint a **3. ábra** szemlélteti, különböző szereplők több intézkedésben is részt vesznek, és egyidejűleg más intézkedéseket is támogatnak, illetve vesznek részt azokban.

3. ábra. | A dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem szereplői



Forrás: Európai Számvevőszék.

- 79** Megállapítottuk, hogy a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni uniós fellépések célkitűzései világosak és egyértelműek voltak és konkrét operatív fenyegetésekre irányultak, hogy a részt vevő tagállamok szakértőinek bevonásával gyűjteni és elemezni lehessen az adatokat és véleményt lehessen cserélni a követendő gyakorlatokról, az operatív tevékenységekre összpontosítva. A felkeresett tagállamokban az volt a vélekedés, hogy a szerepek egyértelmű körülhatárolása javíthatná az általános eredményességet. Például az általunk felkeresett tagállamok pozitívumokat találtak az EMPACT tevékenységeiben (állandó struktúra, a bűnözői hálózatok eredményesebb megcélzása és felszámolása, szélesebb tevékenységi terület) és a közös vámügyi műveletek terén (az előkészítő szakasz minősége, jó szervezés és összehangolás). Három felkeresett tagállam (Belgium, Spanyolország és Románia) hatóságai úgy ítélték meg, hogy a vámügyi bűnüldözési munkacsoport tevékenységeinek azok regionális irányultsága miatt kisebb volt a kihatása és kevesebb értéket teremtettek.
- 80** Több tagállam – köztük három felkeresett tagállam is – rámutatott arra, hogy gondot jelent egyes uniós kezdeményezések egymást átfedő jellege. Ezek esetében gyakori, hogy ugyanazon résztvevők kétszer végzik el ugyanazt a munkát az ülések előkészítése, tematikus kérdőívek kitöltése és az erőforrások elosztása kapcsán. Megítélésük szerint az, hogy több munkacsoport működik, növeli a korlátozott erőforrásokkal és állománnyal bíró hatóságok munkaterhelését, miközben az uniós szintű koordináció hatékonysága csökken. Észrevételeztük például, hogy egyetlen tagállam sem jelentkezett önként a dohánytermék-csempészet ellen javasolt intézkedés vezető szerepére, ezért ez az intézkedés nem is szerepel a vámügyi bűnüldözési munkacsoport következő cselekvési tervében.
- 81** Ellenőrzésünk során azt is észleltük, hogy a tagállamok számára nem egyértelmű, melyik uniós szerv fog uniós szinten vezető szerepet vinni a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemben. Ebből adódóan az egyes érintett tagállamok prioritásaitól függ, hogyan állnak hozzá az uniós szintű együttműködéshez. Egyes tagállami hatóságok arról számoltak be, hogy az uniós együttműködésben a fő partnerük az Europol, amely nyomozati eszközök (pl. drónok, telefonok) biztosításával hozzáadott értéket teremt, míg más tagállamok számára könnyebb az együttműködés az OLAF-fal. A nézőpontok eltérése mutatja, hogy az egyes tagállamok eltérő megközelítéssel kezelik a dohánytermékek tiltott kereskedelmét: egyesek a bűnözői hálózatok azonosítását és felszámolását helyezik előtérbe, mások nagyobb hangsúlyt fektetnek a lefoglalásokra és az elmaradt állami bevételek visszafizettetésére.

- 82** A dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni eredményes fellépéshez az összes érintett szereplőt bevonó, átfogó, összehangolt uniós válaszra van szükség. Ebben az összefüggésben a Bizottság megerősítette, hogy nincs olyan szerv, amely egymagában felelne a különböző kezdeményezések és érintett szereplők prioritásainak összehangolásáért és koordinálásáért.
- 83** Összességében kockázatot látunk abban, hogy a kezdeményezések sokfélesége miatt szükségtelen átfedésbe kerülhetnek az egyes szereplők tevékenységei, és túlzott adminisztratív teher hárulhat mind az uniós szervezetekre, mind a tagállamokra.

A Bizottság híján van az egyértelmű prioritásoknak

- 84** 2023-ban a Bizottság elfogadta a [második cselekvési terv végrehajtásának eredményeiről szóló bizottsági szolgálati munkadokumentumot](#)¹⁴, amelynek következtetése szerint a tervben szereplő intézkedések többsége lezárult. Az OLAF továbbra is támogatta valamennyi intézkedés eredményes végrehajtását (94–102. bekezdés). A cselekvési terv végrehajtásának eredményei alapján, az új kihívások fényében az OLAF új prioritásokat és kijelölhető irányokat is fontolóra vett a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem terén. Megvizsgáltuk az OLAF által javasolt új prioritásokat és kijelölt irányokat.
- 85** A dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemnek szentelt 12., 2023. októberi ülésen az OLAF azt javasolta, hogy a tagállamok által meghatározott fő stratégiák támogatására egy új, rugalmas és célzottabb megközelítés keretében jöjjenek létre a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoport égisze alatt működő munkacsoportok. Az OLAF szerint az új megközelítés elfogadásával gyorsabban lehet reagálni a tiltott kereskedelem új tendenciáira és kihívásaira. Ez a megközelítés egyben kiegészíti a második cselekvési tervből áthozott, folytatódó OLAF-fellépéseket, különösen az operatív tevékenységeket (95. bekezdés).

¹⁴ Bizottsági szolgálati munkadokumentum – *Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade*. SWD(2023) 409.

86 A tagállamok a munkacsoportok számára egyik fő prioritási területként a tiltott cigarettagyártást határozták meg. A dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoport 13., 2024. április havi ülésén ennek megfelelően jóváhagyták a tiltott cigarettagyártással foglalkozó munkacsoportot (WGICP), és három konkrét projektet jelöltek ki számára. A WGICP elsőként felmérésben gyűjtött információkat a tagállamoktól a dohányipari berendezések engedélyezésére elfogadott nemzeti jogszabályokról és a tiltott cigarettagyártásban használt berendezések megsemmisítésénél használt jegyzőkönyvekről. 2025 áprilisában a WGICP jelentést mutatott be tevékenységeiről. A három azonosított projekt közül csak egyet, egy felmérést végeztek el, míg a potenciális outputok szélesebb köréből csak kettő valósult meg. Itt az uniós szinten végrehajtandó iránymutatások kidolgozására, valamint a lehetséges jogalkotási kezdeményezésekhez való hozzájárulásra kell gondolni. A szakértői csoport fontolóra vette más prioritásokkal foglalkozó munkacsoportok létrehozását is, de a tagállamok erőforrásainak szűkössége miatt ellenőrzésünk időpontjáig erre nem került sor.

87 Hiányosságokat tártunk fel ebben az új megközelítésben, amely munkacsoportok létrehozása révén támogatja a fő stratégiai prioritásokat. Megállapításunk szerint nem létezett stratégiai tervezési keret az intézkedések meghatározására, új munkacsoportok létrehozására vagy az új megközelítés megfelelőségének értékelésére. Ráadásul tagállami szinten korlátozottan álltak rendelkezésre források további munkacsoportokban való részvételre. És csakugyan: mint megállapítottuk, kezdetben csak öt tagállam döntött úgy, hogy részt vesz a munkacsoportban, majd később még három tagállam csatlakozott. A WGICP létrejötté ténykérdés, ám hasonló eredményeket más meglévő munkacsoportok révén is el lehetett volna érni (**3. ábra**).

88 A WGICP-jelentés kiemelte, hogy ebben a három alapvető kérdésben eltérő az egyes tagállamok megközelítése:

- a cigarettagyártó berendezések üzembe helyezésének engedélyezési követelményei;
- a gépek és alkatrészek lefoglalást követő biztonságos tárolásának és megsemmisítésének eljárása;
- a dohányipari berendezések azonosító kódjainak nyilvántartása.

89 Az új megközelítés – munkacsoportok létrehozása – célja az volt, hogy meg lehessen állapítani, mely tagállami prioritások kezelhetők a legjobban uniós szinten. A munkacsoport jelentése végső soron mégis arra a következtetésre jutott, hogy az azonosított problémákat a bevált gyakorlataikra építve a tagállamoknak kell kezelniük, pedig az eredeti célkitűzés nem ez volt.

- 90** Az OLAF közvetítő szerepet igyekszik betölteni a WGICP-ben, elsősorban szervezési támogatást nyújtva a tagállamoknak. A WGICP hatálya például az információgyűjtésre és a követendő gyakorlatok tagállamok közötti megismertetésére terjedt ki, de nem határozták meg, hogy konkrétan mely bűnüldözési intézkedések kapcsán.
- 91** Végezetül: a WGICP intézkedései elsősorban egy újonnan megjelenő és folyamatos kihívásként azonosított területre irányulnak: az illegális előállításra. Egy másik kiemelt terület volt az új dohányzási termékeké, amilyenek például a problémaként 2023-ban azonosított e-cigaretták. Egy 2025. évi felmérés feltérképezte az ezekkel az új termékekkel kapcsolatos nemzeti jogszabályokat, tilalmakat és adószabályozást. Egy felkeresett tagállamban úgy tartották, hogy lehetőségek maradtak kihasználatlanul: proaktívabban kellett volna reagálni és előre jelezni a felmerülő tendenciákat, különösen az új termékek (például az e-folyadékok és az e-cigarettázás) tekintetében. A mi megállapításunk szerint azonban az OLAF 2023-ban operatív tevékenységeket kezdeményezett az új nikotintermékekkel kapcsolatban.
- 92** Megállapításunk szerint az az új megközelítés, hogy a fő területeken olyan támogató munkacsoportokat hozzanak létre, mint például a WGICP, összességében nem vezetett elegendő intézkedéshez.
- 93** Az általunk felkeresett valamennyi tagállami hatóság szerint az Unió nem rendelkezik egyértelmű stratégiával, sem cselekvési tervvel, és a Bizottság készíthetne hosszú távú stratégiát e jogellenes tevékenység elleni küzdelem érdekében. Véleményük szerint ez nem állna ellentétben azzal, hogy a tiltott dohánytermékek folyamatosan változó piaca miatt rugalmas megközelítésre van szükség.

A Bizottság támogatja a tagállamokat, de nem követi nyomon a végrehajtást, és nem értékeli intézkedéseik kihatását

- 94** Az Unió pénzügyi érdekeinek védelméért a Bizottság viseli a felelősséget. Szerepének megfelelően az OLAF támogatja a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni tagállami intézkedések eredményes végrehajtását, amint az a [második cselekvési terv végrehajtásának eredményeiről szóló bizottsági szolgálati munkadokumentumban](#) is szerepel.

95 Az OLAF többek között ezeket az operatív tevékenységeket végzi a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemben:

- közigazgatási vizsgálatok;
- tagállami intézkedések koordinálása;
- közös vámügyi műveletek szervezése;
- az éves dohányügyi konferencia megszervezése.

96 Az OLAF tevékenységei összefogják az uniós és nem uniós országok hatóságait, hogy megosszák egymással technikai szakértelmüket, operatív stratégiákat határozzanak meg, valamint bemutassák az új tendenciákat és fenyegetéseket. Az OLAF információkkal szolgál, és lehetővé teszi a hatóságoknak, hogy különböző **AFIS-komponenseket** használjanak a gyanús szállítmányok nyomon követésére, új gyanús szállítmányok azonosítására és a csalási minták felderítésére.

97 Megállapításunk szerint a tagállami hatóságok nagyra értékelték az OLAF által a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemhez nyújtott operatív támogatást. Az általunk felkeresett szereplők különösen hasznosnak találták az OLAF-nak az információszerzésben és a közös vámügyi műveletek során folytatott transznacionális vizsgálatok koordinálásában betöltött szerepét, valamint a bűnüldöző hatóságok OLAF-féle hálózatát.

98 Az OLAF egyes konkrét uniós eszközök és rendszerek használatát szorgalmazza a dohánytermékek tiltott kereskedelme ellen küzdő tagállami hatóságok támogatásában, és külön beszámol az Unió csalás elleni programjának (**UAFP**) és a dohánytermékek központi tesztelési létesítményének (TOBLAB) használatáról a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoport ülésein.

99 Megállapítottuk, hogy az UAFP és a TOBLAB használata a közelmúltban ugyan nőtt, de korántsem minden tagállam veszi igénybe ezeket. Az ellenőrzés időszakában csak 14 tagállam alkalmazta az UAFP-t, illetve 16 tagállam a TOBLAB-ot. Minden felkeresett tagállami hatóság jelezte, hogy ez a rendszerek technikai korlátainak is betudható, főként a TOBLAB elemzési kapacitása kapcsán, ami a minták számát és az eredményekhez szükséges időt illeti.

- 100** Az FCTC-jegyzőkönyv alapvető eszköz a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni globális küzdelemben, ezért annak helyes végrehajtása elengedhetetlen. Megállapítottuk, hogy az OLAF a tagállamokkal együtt projektcsoporthoz hozott létre az FCTC-jegyzőkönyv végrehajtásával kapcsolatos eszmecserére. Utoljára azonban csak 2019 januárjában került sor a projektcsoporthoz ülésre. Észrevételeztük, hogy az OLAF tart ugyan prezentációkat az FCTC-jegyzőkönyvről, de ezek főként annak működésével (például a költségvetéssel vagy a munkatervvel) és a részes felek találkozóinak előkészítésével kapcsolatosak, nem az FCTC-jegyzőkönyv végrehajtásával.
- 101** A jelenlegi keretrendszerben a Bizottságnak nincs hivatalos szerepe sem az FCTC-jegyzőkönyv végrehajtásának, sem a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni nemzeti stratégiáknak a nyomon követésében. Ebből adódóan az ellenőrzésünk által lefedett időszakban a Bizottság nem értékelte a dohánytermékek tiltott kereskedelmére irányuló uniós és tagállami intézkedések tényleges kihatását, illetve eredményességét. Ennek következtében nem rendelkezik szilárd tényalappal ahhoz, hogy irányt tudjon mutatni a tagállami intézkedések e tekintetben történő koordinációjához. Noha a Bizottság rendszeresen értékeli a hatáskörébe tartozó intézkedések eredményességét, nem találtunk átfogó értékelést a tiltott dohánykereskedelem elleni küzdelem érdekében uniós szinten hozott intézkedések általános eredményességéről.
- 102** A tagállamok különböző megközelítéseket alkalmaznak az FCTC-jegyzőkönyv egyes rendelkezéseinek végrehajtása során, amint azt a WGICP-jelentés mutatja (88. bekezdés). Ezzel mind a négy felkeresett tagállam hatóságainak gondjai voltak: rámutattak, hogy a Bizottságtól nem érkezett visszajelzés, illetve iránymutatás az FCTC-jegyzőkönyv végrehajtása kapcsán, és jelezték, hogy üdvöznék, ha ebben a kérdésben az OLAF koordinálabb szerepet vállalna a hatáskörébe tartozó területeken.

A Bizottság nem végzett átfogó értékelést a dohánygyártókkal kötött uniós megállapodások kihatásáról

- 103** 2010-ben a Bizottság és (Svédország kivételével) valamennyi tagállam¹⁵ megállapodást írt alá a British American Tobacco (BAT)¹⁶ és az Imperial Tobacco Limited (ITL)¹⁷ vállalatokkal a cigarettacsempészet és -hamisítás elleni küzdelem céljából. Ezek a megállapodások 2030-ban hatályukat veszítik.

¹⁵ Horvátországra a 2013-as uniós csatlakozása óta szintén érvényesek ezek a megállapodások.

¹⁶ *Cooperation Agreement with British-American Tobacco (Holdings) Limited*, 2010. július 15.

¹⁷ *Co-operation Agreement with Imperial Tobacco Limited*, 2010. szeptember 27.

4. háttérmagyarázat

A dohánygyártókkal kötött együttműködési megállapodások

2030. július 15-ig (BAT) és szeptember 27-ig (ITL) hatályos, jogilag kötelező erejű megállapodások.

Fő elemek:

- információmegosztás – a lefoglalásokra és gyanús szállítmányokra vonatkozó adatok és megszerzett információk megosztása;
- árukövetés és nyomon követés – az ellátási lánc ellenőrzésének javítását célzó intézkedések;
- megfelelési kötelezettségvállalások – belső kontrollok és átvilágítási rendszerek működtetése („ismerd az ügyfeledet”);
- pénzügyi rendelkezések – kifizetések az Unió és a tagállamok számára, beleértve a lefoglaláson alapuló kifizetéseket is a valódi termékeket érintő esetekben;
- beszámolási kötelezettség – éves megfelelési jelentés benyújtása és megvitatása az OLAF-fal és a tagállamokkal tartott éves ülésen.

Forrás: Európai Számvevőszék, az együttműködési megállapodások alapján.

104 Az OLAF felel a kifizetések elosztásának és a lefoglalásról szóló értesítési mechanizmusnak az irányításáért. E megállapodásokkal összhangban az OLAF hivatalos közleményt adhat ki, ha észszerűen úgy véli, hogy a BAT és az ITL nem teljesíti kötelezettségeit. Az OLAF eddig soha nem adott ki értesítést vagy nyilatkozatot a megállapodás be nem tartásáról.

105 Megállapítottuk, hogy ezeket a megállapodásokat aláírásuk óta soha nem vizsgálták felül és nem aktualizálták, pedig a tiltott dohánytermékek piaca és a jogszabályi keret jelentősen megváltozott (*II. melléklet*). Például az Európán belül illegális előállításra használt létesítmények számának növekedése miatt a hamisított termékek kínálata is nőtt a megállapodások megkötésének időpontjában fennálló helyzethez képest.

106 Megállapítottuk azt is, hogy nem volt átfogó mechanizmus e megállapodások eredményességének értékelésére, és mindeddig sem a Bizottság, sem a dohánygyártók (BAT és ITL) nem értékelték azok kihatását. A lefoglalt eredeti termékek száma ugyanakkor fokozatosan csökkent a hamisított termékekéhez képest.

107 Ezeket a megállapodásokat több szereplő is bírálta¹⁸. A Bizottság a piaci változások fényében megkérdőjelezte a megállapodások relevanciáját, figyelembe véve a dohánygyártókkal való együttműködésből eredő adminisztratív, illetve hírnévtörési költségeket¹⁹. Észrevételezzük, hogy 2018-ban a Bizottság két lehetőségről konzultált az érintett tagállamokkal: fenntartsák-e az adott időpontban hatályban lévő megállapodásokat, vagy lejártuk előtt mondják-e fel őket. Mivel a tagállamok nem pártolták egyhangúlag a lejárat előtti felmondást, a Bizottság helyénvalónak tartotta a megállapodások fenntartását. A dohánygyártók is kijelentették, hogy az uniós megállapodás elavult és már nem releváns, illetve nem felel meg eredeti céljának. A dohánygyártók véleménye szerint továbbá az uniós megállapodás keretében nyújtott finanszírozást sokkal jobban használnák fel a tagállamok, ha azt közvetlenül az illetékes tagállami hatóságoknak nyújtanák, ahol az az operatív tevékenységekre összpontosulhatna és az ügyfelekkel közvetlenül érintkező munkatársakat támogatná.

108 Összességében a rendelkezésre álló információk alapján úgy ítéljük meg, hogy e megállapodások hasznossága nem nyert egyértelmű bizonyítást.

A jelentést 2026. július 8-i luxembourgi ülésén fogadta el a Petri Sarvamaa számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Tony Murphy
elnök

¹⁸ *White paper legacy Book on Tobacco*. Európai Parlament, 2024. *EU and Member States Agreements with the Tobacco Industry. Chapter of Brexit and the Control of Tobacco Illicit Trade*. Springer, 2020. Foltea, M.

¹⁹ Bizottság szolgálati munkadokumentum – *Technical assessment of the PMI agreement SWD(2016) 44*.

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzésről

A dohánytermékek tiltott kereskedelme

- 01** A dohánytermékek tiltott kereskedelme világszintű jelenség, így az Unióban is érezteti hatását. Bár összességében továbbra is csökken a dohányfogyasztás, a tiltott dohánytermékek mennyisége az elmúlt években vélhetően nőtt az Unióban. 2023-ban a tiltott dohánytermékek mennyisége a becslések szerint a teljes cigarettafogyasztás 8,8%-át tette ki¹.
- 02** A [Bizottság becslése](#) szerint a dohánytermékek tiltott kereskedelme évente 13 milliárd euró pénzügyi veszteséget okoz az Unió, illetve a tagállamok költségvetése számára. Ezek a veszteségek az elmaradt vámokból és héabevételekből, valamint a nemzeti jövedékiadó-kiesésekből adódnak.
- 03** A dohánytermékek tiltott kereskedelme olyan bűnözői tevékenység, amely komoly veszélyt jelent a közegészségre, mivel szembemegy a dohányzás visszaszorítására irányuló politikával és olcsóbban tesz hozzáférhetőbbé dohánytermékeket. A tiltott dohánytermékek a magas jövedelmezőségük és a tiltott tevékenység viszonylag csekély kockázata miatt rendkívül vonzóak a szervezett bűnözői csoportok számára – a büntetések hagyományosan enyhék, a felderítési arány pedig alacsony².

¹ Bizottsági szolgálati munkadokumentum – *Impact Assessment Report*. [SWD\(2025\) 560](#).

² *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences*. World Bank Group.

- 04** A dohánytermékek ára tagállamonként eltérő. Az árkülönbségek lehetőségeket adnak a jogellenes tevékenységre. Az árak először is a jövedéki adó eltérő mértéke miatt különböznek tagállamonként jelentősen, és az áreltérések továbbra is a határokon átnyúló forgalom fő mozgatórugói. Másodszor: a magas adók ösztönzőleg hatnak az adóelkerülésre³.
- 05** Az elmúlt években nagymértékben megváltoztak a dohánytermékek tiltott kereskedelmének körülményei. A tiltott dohánytermékek zöme cigaretta, bár egyre több az olyan új termék is, mint a hevített dohány és az e-cigaretták. Összességében az illegális dohánypiac (a cigaretták kivételével) közel 21 000 tonnára rúg az Unióban belül. A Bizottság becslése szerint ezek az új termékek jelenleg az Unióban értékesített dohánytermékek piaci értékének 13%-át teszik ki, és fiatalabb fogyasztókat vonzanak.
- 06** A tiltott dohánytermékek a következő kategóriákba sorolhatók (**1. ábra**).

³ *Combating Illicit Trade in Tobacco Products. In search of optimal enforcement.* Springer, 2022. Stanisław Tosza. John A. E. Vervaele.

1. ábra. | A dohánytermékekkel kapcsolatos tiltott tevékenységek formái és a tiltott dohánytermékek típusai

Dohánytermékek



Teljes egészében vagy részben dohánylevélből mint nyersanyagból készült termékek, amelyeket elszívás, elfüstölés, rágás vagy felszippantás céljára állítanak elő

A dohánytermékek tiltott kereskedelmének formái



Csempészet

Dohánytermékek határokon átnyúló illegális kereskedelme, jellemzően olyan országba, ahol a dohánytermékek ára magasabb



Tiltott termelés

Dohánytermékek jogszabályoknak meg nem felelő előállítás

A dohánytermékek típusai



Valódi cigaretták

A dohánygyártók által jogszerűen előállított cigaretta



Hamisított cigaretták

Bejegyzett és nyilvánosan elismert márkajelzéssel ellátott tiltott termék, amelyet a védjegy tulajdonosának jóváhagyása nélkül jogellenesen állítottak elő

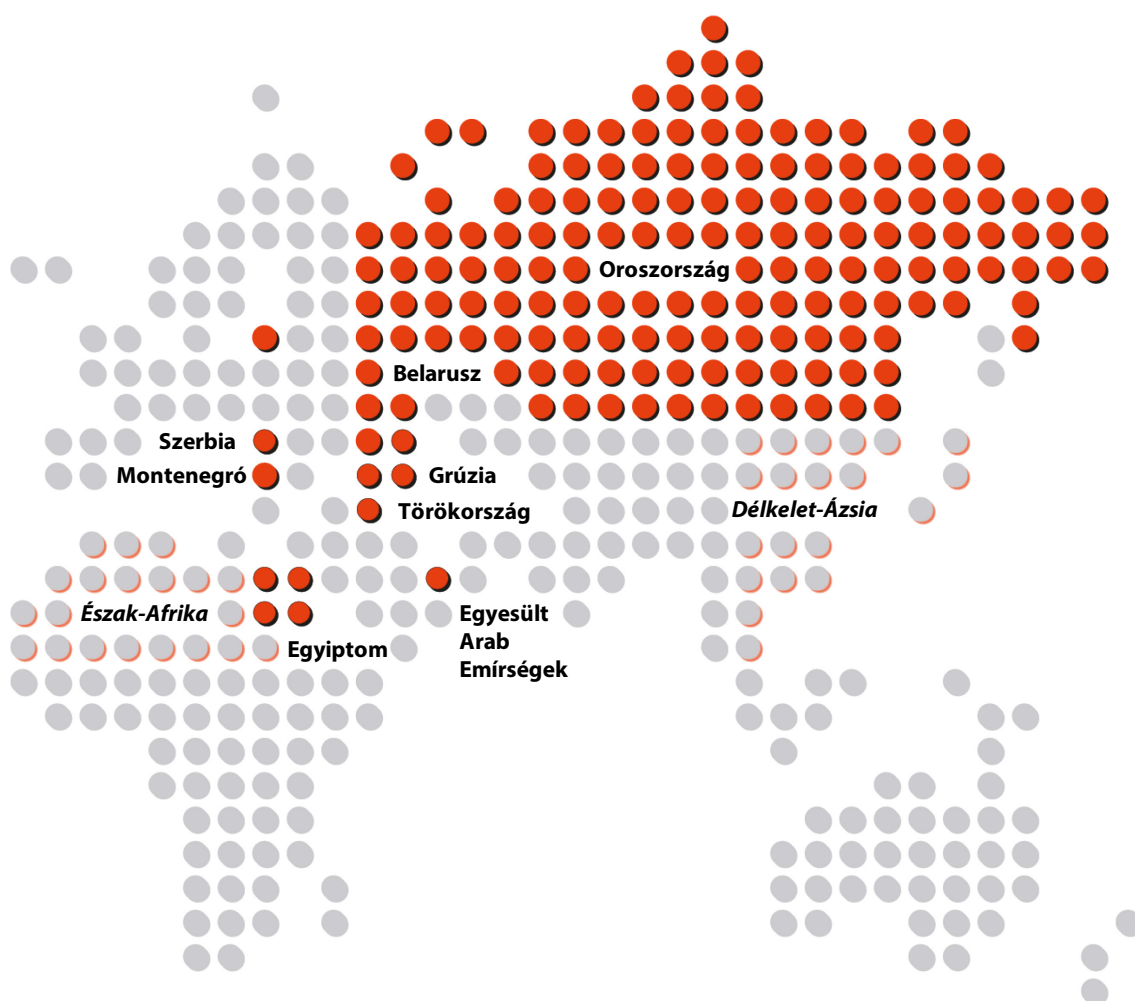


Illegális piacra szánt cigaretta

Valamely országban jogszerűen előállított, de részben az alkalmazandó vámok megfizetése nélkül – rendszerint egy másik országban – értékesített cigaretta

- 07** A tiltott dohánytermékek csempészetében és gyártásában részt vevő szervezett bűnözői csoportok bőséges erőforrásokkal és adaptálható működési módokkal operálnak. A tiltott dohánytermékeket többnyire közúton (különböző útvonalakon) vagy tengeri úton, konténerekben csempészik be az Unióba (**2. ábra**). A csempészet módszerei alkalmazkodóképesebbé és kifinomultabbá váltak. A dohánytermékeket gyakran postai csomagban vagy gyorspostai küldeményben csempészik, kihasználva az e-kereskedelem nagy volumenét.

2. ábra. | Az Unióba irányuló tiltott dohánytermék-csempészet fő útvonalai

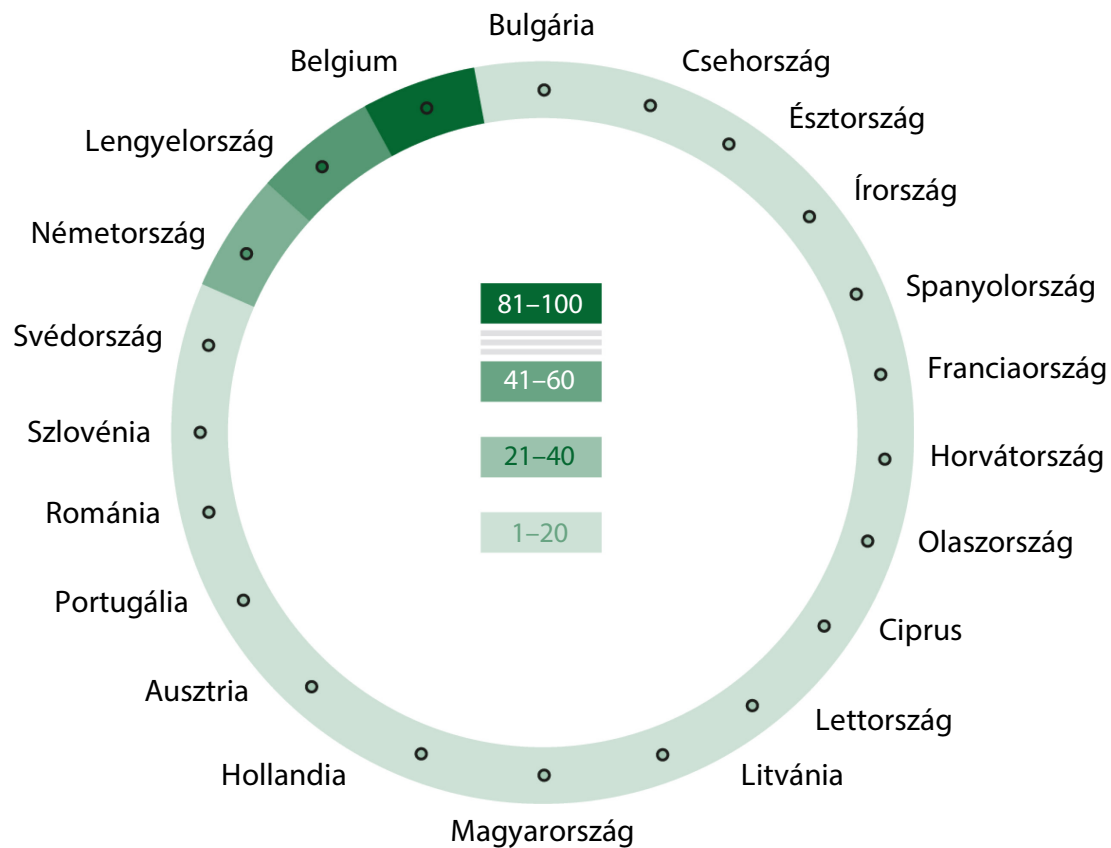


Forrás: Európai Számvevőszék.

- 08** Az utóbbi években Unió-szerte nőtt a tiltott dohányáru-előállítás, és szinte valamennyi tagállamban felderítettek tiltott gyártóhelyeket (**3. ábra**). A termelés áthelyezése Ukrajnából az Unióba a szervezett bűnözői csoportok azon stratégiai döntését tükrözi, hogy az ellátási láncok lerövidítésével közvetlenebbül érik el a fogyasztókat⁴.

⁴ Az EU Tanácsa – *Customs threat assessment*, 2025. évi jelentés.

3. ábra. | 2023–2024-ben felszámolt tiltott gyártólétesítmények



Megjegyzés: Nem voltak ilyen esetek a következő országokban: Dánia, Görögország, Luxemburg, Málta, Szlovákia és Finnország.

Forrás: Európai Számvevőszék, tagállami adatok alapján.

- 09** A tiltott előállításra használt létesítmények bonyolult felszerelést és tapasztalt technikusokat alkalmaznak a berendezések üzembe helyezéséhez és karbantartásához. Az ilyen létesítmények várható élettartama 2–4 hónap, és a létesítési költségek néhány héten belül megtérülnek. A termelési folyamatot a szervezett bűnözői csoportok több létesítmény között osztják fel, és a működési kockázatok csökkentése érdekében határ menti régiókban helyezik el azokat. Ezek a csoportok ezenkívül testre szabják a műveleteket: konkrét márkákat állítanak elő a megcélzott piacok számára, és új dohánytermékeket is kínálnak.

Felelősségi körök

- 10** Az uniós szervezeteknek és a tagállamoknak kötelességük, hogy küzdjenek a csalások és az Unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek ellen⁵.
- 11** A Bizottságon belül három fő szervezeti egység foglalkozik a dohánytermékekkel kapcsolatos kérdésekkel:
- OLAF: felelős az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás, korrupció és bármely más tiltott tevékenység – például a dohánytermékek tiltott kereskedelme – felderítésére irányuló igazgatási vizsgálatokért.
 - DG TAXUD: a legális dohánytermékek adóztatására vonatkozó jogszabályokra irányuló javaslattevés felelőse. Ilyen jogszabály a dohánytermékek adóztatásáról szóló irányelv⁶, amely meghatározza a jövedéki adó minimális mértékeit.
 - DG SANTE: feladata, hogy a közegészség védelme érdekében javaslatot tegyen a dohányzás visszaszorításáról kapcsolatos jogszabályokra. Ilyen jogszabály a dohánytermékekről szóló irányelv⁷.
- 12** Az Europol⁸ felelősségi köre a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemben az, hogy segítse a tagállamok bűnüldözési nyomozásait és információszerzési műveleteit. Elemzési támogatást és koordinációt is biztosít a határokon átnyúló eredményes együttműködéshez az Unión belüli tiltott előállítóhelyek azonosítása és felszámolása terén.
- 13** A tagállamokban a vámhatóságok központi szerepet játszanak a legális kereskedelem megkönnyítésében, az áruk tiltott mozgásának megelőzésében, valamint a tiltott kereskedelem és a szervezett bűnözés elleni küzdelemben. Az Unió Vámkódex⁹ hangsúlyozza a vámhatóságok szerepét nemcsak a vámok beszedésében, hanem az Unió tiltott és veszélyes termékekkel szembeni védelmében is.

⁵ Az [Európai Unió működéséről szóló szerződés \(EUMSZ\)](#) 325. cikkének (1) bekezdése.

⁶ A [2011/64/EU irányelv](#) (2011. június 21.) a dohánygyártmányokra alkalmazott jövedéki adó szerkezetéről és adókulcsáról.

⁷ [2014/40/EU irányelv](#) (2014. április 3.) a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kizserelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁸ Az [\(EU\) 2016/794 rendelet](#).

⁹ A [952/2013/EU rendelet](#).

- 14** Az EU csalás elleni architektúrája többek között a következő uniós szervek hálózatából áll: az OLAF, az Európai Ügyészség, az Europol, az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége, a Pénzmosás Elleni Hatóság és a nemzeti hatóságok¹⁰. A csalás elleni uniós architektúra egyes elemei külön feladatokat látnak el az Unió pénzügyi érdekeit sértő csálások megelőzése, felderítése és az ellenük való küzdelem terén. Az Unió csalás elleni architektúrája folyamatosan változik, hogy lépést tartson az Unió pénzügyi érdekei elleni változó fenyegetésekkel.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

- 15** Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében a Bizottságnak az [EUMSZ 325.](#) cikke alapján eredményes intézkedéseket kell kidolgoznia az uniós költségvetést érintő csálás és egyéb jogellenes tevékenységek ellen. Ellenőrzésünk célja az volt, hogy felmérjük a Bizottság és a tagállamok által a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem érdekében hozott intézkedések eredményességét.
- 16** Az ellenőrzött szervezetek a Bizottság (az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság, valamint az OLAF) és e négy tagállam illetékes nemzeti vámhatóságai voltak: Belgium, Spanyolország, Lengyelország és Románia. A tagállamokat a lefoglalásokról, a tiltott előállításokhoz használt létesítményekről, a csempészútvonalakról és a földrajzi eloszlásról rendelkezésre álló információk alapján választottuk ki.
- 17** A Bizottság szintjén a következőket vizsgáltuk meg:
- hogyan gyűjtötte és használta fel a Bizottság a beszerzett adatokat a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemben;
 - a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni stratégiai intézkedések szakpolitikai kerete és végrehajtása, valamint az, hogy a Bizottság hogyan támogatta az e tiltott tevékenység elleni intézkedések végrehajtását, és hogyan követte nyomon azokat;
 - a hatályos együttműködési megállapodások, köztük a dohánygyártókkal kötött, jogilag kötelező erejű megállapodások.

¹⁰ Fehér könyv a csalás elleni architektúra felülvizsgálatához. [COM\(2025\) 546. 26/2025. sz. különjelentés](#) a csalás elleni uniós szervekről (I. melléklet, 1. ábra).

18 A tagállamokban a következőket vizsgáltuk meg:

- a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem stratégiái, eljárásai és vámellenőrzési tevékenységei;
- a tagállamok közötti, valamint az érintett uniós szervekkel (például az OLAF, az Europol és az Európai Ügyészség) és más érdekelt felekkel kötött igazgatási együttműködési megállapodások alkalmazása.

19 Ellenőrzésünk a 2023 és 2025 közötti időszakra terjedt ki: 2023-ban zárult le a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni uniós stratégia második cselekvési tervének végrehajtása. [Ellenőrzési módszertanunk](#) megfelel a [Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete \(INTOSAI\)](#) által kiadott nemzetközi könyvvizsgálati standardoknak.

20 Elemeztük a Bizottság és a tagállami vámhatóságok munkáját, dokumentációját, és interjút készítettünk képviselőikkel. Minden tagállamban kiválasztottunk egy 10 lefoglalásból álló mintát, hogy felmérjük, hogyan hajtották végre azokat. Az ellenőrzés nem terjedt ki az UAFP-n keresztül a tagállamoknak nyújtott uniós forrásokra.

21 Interjúkat is készítettünk az érdekelt felekkel, például az Europollal, az Európai Ügyészséggel, a Vámigazgatások Világszervezetével és a jogilag kötelező erejű megállapodásokat aláíró dohánygyártókkal. Ennek révén fontos betekintést nyertünk a dohánytermékek tiltott kereskedelmének általános kontextusába. A közelmúltban közzétett jelentésünk értékelte, hogy az Unió csalás elleni architektúráján belül az OLAF, az Europol, az Európai Ügyészség és az Eurojust megbízatása egyértelmű-e a csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos felelősségi körüket és az egymásnak nyújtott támogatást illetően¹¹.

22 Az [EUMSZ 287.](#) cikke értelmében a fenti információforrások kiegészítése érdekében e-mailes felmérés formájában információkérést küldtünk valamennyi fel nem keresett tagállami illetékes hatóságnak, hogy adatokat gyűjtsünk az intézkedések jellegéről, léptékéről, a szakpolitikai válaszingintézkedésekről, a bűnüldözési stratégiákról és az együttműködési megállapodásokról. A 23 megkérdezett hatóság közül 22 válaszolt.

¹¹ [26/2025. sz. különjelentés](#) a csalás elleni uniós szervekről.

II. melléklet. Az uniós szakpolitikai keret és a nemzetközi keret

- 01** 2013-ban a Bizottság elfogadta a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni uniós stratégiát¹, amelyet a tagállamokkal szoros együttműködésben végrehajtott első cselekvési terv² kísért. A stratégia változtatásokat javasolt a jogalkotási és szakpolitikai keretben, például az FCTC-jegyzőkönyv elfogadását és a dohánytermékekről szóló irányelv felülvizsgálatát. A dohánytermékekről szóló irányelvben szerepelt az árukövetési és nyomkövetési rendszer, amely lehetővé teszi a legális dohánytermékek mozgásának nyomon követését. A stratégia egyéb fő intézkedései a bűnüldöző hatóságok megerősítésére és az együttműködés fokozására irányultak.
- 02** 2018-ban a Bizottság úgy határozott, hogy előterjeszt egy második cselekvési tervet³, amely a különböző uniós intézmények hozzájárulásaira épül, és biztosítja az első cselekvési tervvel való folytonosságot. Ugyanakkor a második cselekvési terv piaci szempontból szisztematikusabban igyekezett kezelni a tiltott tevékenységet, több olyan kezdeményezés révén, amelyek célja vagy a kínálat, vagy a kereslet megszakítása a tiltott dohánytermékek piacán. A stratégiát kísérő két cselekvési tervet egy 50 intézkedést tartalmazó ütemterv alapján hajtották végre, ahol az ütemterv előírta az intézkedések végrehajtásának lépéseit, az érintett szereplőket és az időkeretet.

¹ Átfogó uniós stratégia. [COM\(2013\) 324](#).

² Bizottsági szolgálati munkadokumentum a csempészet elleni cselekvési tervről. [SWD\(2013\) 193](#).

³ 2. cselekvési terv. [COM\(2018\) 846](#).

03 A nemzetközi keret két eszközből áll, ezek:

- A WHO keretegyezménye a dohányzás visszaszorításáról (FCTC)⁴. Az FCTC az első olyan elfogadott globális közegészségügyi szerződés, amely átfogó keretet biztosít a dohányzás visszaszorításához, és amely a közegészség védelme érdekében igyekszik csökkenteni mindenfajta dohánytermék keresletét és kínálatát.
- A WHO FCTC 15. cikkén alapuló, a dohánytermékek tiltott kereskedelmének felszámolásáról szóló jegyzőkönyv. Az FCTC-jegyzőkönyv kifejezetten a dohánytermékek tiltott kereskedelme valamennyi formájának felszámolására összpontosít egy sor részletes operatív intézkedés, köztük a következőkre vonatkozó rendelkezések révén: i. kínálati oldali ellenőrzés, ii. bűncselekmények megállapítása, kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása, iii. nemzetközi együttműködés.

04 Az Európai Unió mindkét jogi eszköz részes fele. A DG SANTE képviseli az Uniót a WHO FCTC kebelében, míg az OLAF képviseli és koordinálja az Uniót és a tagállamokat az FCTC-jegyzőkönyv kapcsán. Míg a WHO FCTC a dohányzás visszaszorításának átfogó keretegyezménye, az FCTC-jegyzőkönyv specifikusabb és operatívabb eszköz, amely konkrét intézkedéseket állapít meg a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemben.

05 Az FCTC-jegyzőkönyv jelentős mértékben hozzájárul a dohánytermékek tiltott kereskedelme valamennyi formájának felszámolására irányuló nemzetközi erőfeszítésekhez, és ezáltal az adó- és vámkötelezettségek kijátszása elleni küzdelemhez, valamint a tiltott dohánytermékek kínálatának csökkentéséhez⁵. Végrehajtása szoros együttműködést igényel a felek és az érintett területeken (többek között a vámügyek és a nemzetközi bűnözés terén) szakértelemmel rendelkező nemzetközi szervezetek között, valamint nemzeti szinten a különböző kormányzati szervek között⁶.

⁴ WHO FCTC, elfogadták 2003. május 21-én.

⁵ A Tanács (EU) 2016/1749 határozata (2016. június 17.) az FCTC-jegyzőkönyv megkötéséről.

⁶ *The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco: an overview.*

06 Az Unió és 19 tagállama részes fele az FCTC-jegyzőkönyvnek. Az Uniót és a tagállami részes feleket az OLAF képviseli az FCTC-jegyzőkönyv részes feleinek hivatalos ülésén. Az OLAF koordinálja az Unió és a tagállamok közös álláspontját a felek találkozója és a kétévente esedékes beszámolás dokumentumai tekintetében. Ezekben a jelentésekben az OLAF dönti el, hogy mely kérdésekre kell választ adniuk a tagállamoknak, melyekre az Uniónak, illetve melyek igényelnek közös választ. A tagállamok közvetlenül az FCTC-jegyzőkönyv külön platformján keresztül számolnak be. Az OLAF prezentációkat tart az FCTC-jegyzőkönyvről a munkacsoportok különböző ülésein (például a dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoportban és a vámunióval foglalkozó csoportban).

1. ábra. | A vonatkozó uniós és nemzetközi keret alakulásának áttekintése



Forrás: Európai Számvevőszék.

Rövidítések

Rövidítés	Meghatározás/magyarázat
AFIS	Csalás Elleni Információs Rendszer
DG TAXUD	Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság
DG SANTE	Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság
EMPACT	Európai Multidiszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyegetettség Ellen
Europol	A Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniói Ügynöksége
FCTC	Keretegyezmény a dohányzás visszaszorításáról
FCTC jegyzőkönyv	Jegyzőkönyv a dohánytermékek tiltott kereskedelmének felszámolásáról
JCO	Közös vámügyi művelet
LEWP-C	Vámügyi bűnüldözési munkacsoport
MoU	Egyetértési megállapodás
OLAF	Európai Csalás Elleni Hivatal
UAFP	Csalás elleni uniós program
WGICP	A dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelemmel foglalkozó szakértői csoport

A Bizottság válaszai

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/SR-2026-23>

Időrendi áttekintés

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/SR-2026-23>

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 Petri Sarvamaa számvevőszéki tag vezette Benjamin Jakob kabinetfőnök és Elmo Torppa kabinetattasé, John Sweeney ügyvezető; Esther Torrente Heras feladatfelelős, valamint Marion Schiefele, Giuliano Laterza és Anca Monica Staicu számvevők támogatásával. Grafikai tervezés: Alexandra-Elena Mazilu.



Balról jobbra: Marion Schiefele, John Sweeney, Benjamin Jakob, Anca Monica Staicu, Petri Sarvamaa, Esther Torrente Heras, Marie Coheur, Giuliano Laterza, Elmo Torppa.

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: © Európai Unió, forrás: Európai Számvevőszék. Mesterséges intelligencia által generált kép.

I. melléklet, 1. ábra

– A dohánynövénylevél illusztrációjának kidolgozása a [shutterstock.com](#) eszközeinek felhasználásával történt, © [Bodor Tivadar](#).

– A cigarettásdoboz illusztrációjának kidolgozása a [Flaticon.com](#), © Freepik Company S.L. eszközeinek felhasználásával történt. Minden jog fenntartva.

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 978-92-849-8069-7	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/3432793	QJ-01-26-038-HU-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8070-3	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/0206687	QJ-01-26-038-HU-N

IDÉZÉS MÓDJA

Európai Számvevőszék, [23/2026. sz. különjelentés](#), „A dohánytermékek tiltott kereskedelme elleni küzdelem az Európai Unióban: Széttagolt erőfeszítések, tartós hiányosságok”, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2026.

A dohánytermékek tiltott kereskedelme továbbra is komoly gondot jelent az Európai Unió számára. Ez a tevékenység becslések szerint évente 13 milliárd euró bevételkiesést okoz az Uniónak és tagállamainak, veszélyezteti a közegészségügyet és finanszírozza a szervezett bűnözést.

Ellenőrzésünk azt vizsgálta, hogy a Bizottság és a tagállamok eredményesen léptek-e fel a dohánytermékek tiltott kereskedelme ellen. Megállapításaink szerint nem születtek megbízható becslések a piac méretére és gazdasági kihatására nézve, egyenetlen volt a tagállamközi együttműködés, és nem vizsgálták – az egyértelmű prioritásoknak híján lévő – uniós megközelítés kihatását. Javasoljuk, hogy a Bizottság javítsa a piaci információt, támogassa jobban a tagállamokat, mozdítsa elő a következőtsebb együttműködést és végrehajtást, valamint határozzon meg stratégiai jellegű, összehangolt uniós válaszlépéseket, egyértelmű prioritásokkal és mérhető célkitűzésekkel.

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