

ZRINYI MIKLÓS NEMZETVÉDELMI EGYETEM
DOKTORI TANÁCSA

ÉBERT LÁSZLÓ okl. közgazdász mérnök,
igazságügyi szakértő

A speciális anyagok áruforgalmának magyar szabályozása és az Európai Unió
követelményeihez való alkalmazkodása

című doktori (PhD) értekezésének szerzői ismertetése

Bevezetés

A haditechnikai anyagok, eszközök azaz a fegyveres erők és szervezetek ellátására előállított anyagok, eszközök (fegyver, lőszer, stb.) termelése és értékesítése mindig kiemelt helyet foglalt el a magyar gazdasági életben. Az XIX. században, az iparosodás folyamatában, a létrehozott új gyárak egyben a magyar fegyvergyártás központjai is voltak amellet, hogy egyben az ipari kultúra megteremtőivé váltak. Ez a folyamat Európa más országaiban is hasonlóképpen folyt. Ugyanakkor egyetlen kormány sem engedélyezte a múltban, és nem engedélyezi a jelenben sem, hogy a fegyver és hadianyag gyártása kizárólag csak a piaci törvények szerint folyjék. A fegyverek mind a politikai, mind pedig a gazdasági életben rendkívül fontos szerepet játszanak. A fegyverek a múltban, a jelenben és egyelőre a belátható jövőben is a katonai erő kifejtés, valamint a hatalom elérésének, megtartásának, a hatalommal szemben fellépők elriasztásának és ha szükséges, visszaverésének eszközei, de egyben – a legtöbb országban – a legmagasabb ipari kultúra és a műszaki fejlődés megtestesítői.

Gazdasági, pénzügyi és katonai szakemberek előtt ismeretes, hogy Magyarország – méreteihez képest a rendszerváltást megelőző évtizedekben a hasonló méretű európai országokhoz viszonyítva relatíve komoly hadiiparral rendelkezett. Az így létrehozott speciális árunak a felvevő piaca a magyar honvédség és a rendvédelmi szervek voltak, de bőségesen jutott exportra is. Mindazon eszközt, amit a magyar ipar nem termelt meg, a magyar honvédség (és néphadsereg) részére, a magyar állam importálta. Ez az áruforgalmi rendszer – a termelő-vállalatok (export) és az árufelvevő bázis (mind a hazai termelés és az import részére) - az idők folyamán a szövetségi rendszer igényei alapján csak többé-kevésbé változott. A magyar hadsereg létszáma és biztos anyagi bázisa megfelelő háttérrel jelentett a hazai hadiipar jelentős részének és egyben referenciaként szolgált a külkereskedelmi ügyletekhez.

A külkereskedelem, a speciális áruforgalom területén, mindig rendkívül szigorúan, központilag irányítottan folyt, de a lehetőségek határain belül mindig védte a magyar érdekeket, még a szövetségi kereteken belül is. A "védelem" gyakorlati megjelenése pedig minden esetben az a szabályozó rendszer volt, mely a gyártó és a kereskedő részére egyaránt kötelező volt.

A kutatási téma választásánál az motivált, hogy gyakorlatilag a külkereskedelemben eddig eltöltött hosszú időben állami tisztviselőként és állami vállalat, de magán-cégek alkalmazottjaként is módomban volt megismerni a jogalkotási eljárás hatósági részét (például

az Országos Tervhivatalban), majd jogalkalmazóként a gyakorlati végrehajtás gondjait is a rendszerváltás után, a HM EI Zrt-nél.

Jogalkalmazóként a mindennapi gyakorlati munkában az elmélet és a gyakorlat összehasonlításakor több olyan problémával találkoztam, amely nehezen volt érthető és ellentmondásosnak tűnt. Egyes üzletek meghiúsulásakor az okok vizsgálata azt mutatta, hogy ellentmondás található a magyar szabályozás, a gyakorlati tevékenység és a nemzetközi üzleti élet tényleges szokásai és elvárásai között. Ugyanakkor azt tapasztaltam, hogy a másutt hasonlóan felmerülő és ilyen jellegű ellentmondásokat egyes országok nemzeti szabályozó rendszere vagy enyhíti, vagy elmélyíti. Olyan átfogó, elemző munkát, mely a gyakorlatban jelentkező problémák ok-okozati összefüggéseit bemutatta, vagy megoldásukhoz segítséget adott volna – nem találtam. Az Európai Unióba való belépéssel a magyar speciális külkereskedelem résztvevői egy könnyebben végrehajtható, a többi uniós tagállam feltételezetten egyszerűbb szabályozási rendszeréhez való igazodást vagy legalább is közeledést vártak. Azonban az Európai Unió egyes tagállamainak a speciális kereskedelmet szabályozó rendszerét átfogóan bemutató és elemző munkát nem találtam. Szintén még nem készült olyan elemzés sem, mely meghatározta volna a magyar szabályozó rendszer helyét a nemzetközi összehasonlításokban, mégpedig a magyar rendszer javítását célzó javaslatok és következtetések levonása érdekében. Mindezek alapján azt kutatom, elemzem és megvizsgálom, hogy a magyar külkereskedelmi gyakorlati életben jelentkező problémák, mennyire törvényszerűek és milyen módon oldhatók meg.

Értekezésemben a **„speciális áruforgalom, illetve speciális kereskedelem”** meghatározások alatt a haditechnikai anyagok, eszközök és a kettős felhasználású – a polgári és katonai felhasználású – anyagok, eszközök és technológiák **szigorúan szabályozott gyártását és kereskedelmét** értem.

A téma választásakor az alábbi kutatási célokat tűztem ki:

- Történelmi összefüggéseiben **vizsgálom és elemzem** a Magyar Népköztársaságban, majd a Magyar Köztársaságban – a rendszerváltás után, az EU-ba való belépést megelőzően majd azt követően – a speciális gyártás és áruforgalom szabályozó rendszere, milyen változásokon ment keresztül és kapcsolatban van a polgári területtel;
- **Vizsgálom és értékelem** különböző gazdaságpolitikát és társadalmi fejlettségi szintet képviselő nem EU tagállamok és EU tagállamok speciális áruforgalmat szabályozó rendszerét abból a szempontból, hogy az ismertett rendszerek az adott országok

érdekeit mennyire támogatják, illetve mennyire felelnek meg az általuk aláírt nemzetközi megállapodásoknak és kötelezettségeknek, valamint meghatározható-e egy egységes követelményrendszer az EU egészére vonatkozóan;

- **Vizsgálom és elemzem**, hogy a magyar speciális kereskedelem rendszere hol helyezkedik el a megismert országokban alkalmazott rendszerekhez (modellekhez) viszonyítva;

- **Megfogalmazom** a megismert szabályozási rendszerekből, a Magyar Köztársaság érdekei és szövetségi, valamint EU tagságból származó kötelezettségei végrehajtása szempontjából levonható következtetéseimet,

- **Megvizsgálva és elemezve** Európai Uniói közösségi elképzeléseket, valamint az egyes tagállamok rendszerét **megfogalmazom** a magyar szabályozó rendszer jobbítására, illetve egyszerűsítésére szolgáló **javaslataimat**.

A kitűzött célok megvalósításához az alábbi kutatási módszereket alkalmazom:

Felhasználom mindazon személyes tapasztalatot, melyet a külkerkedelem és az államigazgatás területén eltöltött összesen 31 év alatt megszereztem, illetve a mai napig mindennapos munkámban átélek. Mivel ez idő alatt, mint vezető, mint pedig beosztott személyesen kellett megoldanom az egyes ügyletek engedélyezése vagy letiltása miatt felmerült gyakorlati problémákat, ezért több ország hasonló beosztású illetve munkaterületen dolgozó állampolgárával volt módom konzultálni, az adott országban meglévő lehetőségekről, szabályokról, illetve az alkalmazott gyakorlatról. Ezen nemzetközi tapasztalatokat is felhasználtam elemzéseim során. Értekezésemben felhasználom mindazon tapasztalatot is, melyre, mint a Magyar Köztársaság Igazságügyi Minisztériumának regisztrált „igazságügyi szakértője a polgári területen” tettem szert, hiszen véleményem szerint a két terület (a polgári és a haditechnikai) éles különállása lassan meg fog szűnni és a két terület – különös tekintettel az innovációs eredményekre – átjárható lesz.

Értekezésemben tudomásul veszem az egyes országok jogalkotási gyakorlatát, kialakult rendjét és hagyományait, ugyanakkor nem foglalkozom az adott „jogrend” tehát az „angol-szász” vagy „római” jogrend jellemzőivel, illetve problémáival.

Kutatásaim során megvizsgáltam azokat a dokumentumokat, amelyek munkakapcsolat folyamán számomra hozzáférhetőek lettek, illetve rendelkezésekre álltak. Felhasználom és elemzem a speciális kereskedelemmel kapcsolatos több értekezlet és konzultáció anyagát, különös tekintettel a magyar szabályozók változását megelőzőkre.

Tanulmányozom az értekezésem szempontjából fontos és fellelhető nemzetközi dokumentumokat, illetve azokat a dokumentumokat, melyeket a nemzetközi szervezetek jelentettek meg egyes országok fegyverkereskedelmével kapcsolatban.

A külföldi szakirodalom mellett tanulmányoztam a témában megjelent és a hazai szakkönyvtárakban fellelhető tudományos munkákat.

Értekezésemben, mint kutatási módszert elsősorban összehasonlító elemzést, az ok-okozati összefüggések feltárását és az ezekből fakadó értékelést alkalmazom.

Az alkalmazott kutatási módszerem lényege továbbá, hogy kapcsolati elemzési eljárások felhasználásával, dokumentumelemzéssel, az elméleti elvárások és a megvalósult gyakorlat összehasonlításával, valamint esetenként konkrét példák bemutatásával adok választ a feltett kérdésekre.

Az értekezés hét fejezetre tagolódik:

A **bevezetésben** indoklom, hogy a Magyar Népköztársaság, majd a Magyar Köztársaság területén érvényes és a speciális kereskedelemre vonatkozó szabályozó rendszer kutatását és a nemzetközi követelményekkel és gyakorlattal való összevetését azért tartom fontosnak, mert az Európai Unióba való belépéssel meg kellett változtatni egy rendkívül kényes terület államilag meghatározott működési folyamatát. A téma azért is aktuális, mert amíg a fegyverkereskedelem területén van lehetőség a nemzeti szabályozás megvalósítására, addig a kettős felhasználású eszközökre – ez nem áll fenn. A tapasztalat pedig azt mutatja, hogy még további szabályozó-változások várhatók.

Az **1. fejezetben** bemutatom a magyar speciális áruforgalom és kereskedelem intézményi kialakulását és helyzetét 1989-ig. Bemutatom a speciális kereskedelem jellemző vonásait és elemzem ennek a mintegy 45 évnek a sajátosságait és azt a helyzetet, mellyel a rendszerváltás és a piacgazdaságra való átállás ezen a területen találkozott. Bemutatom és elemzem azokat a rendszerváltással létrejött új jogszabályokat, melyek a speciális külkereskedelem területén megszabták, illetve meghatározták a termelők és a kereskedők, azaz az áruforgalom jogalanyai részére a mozgásteret. Bemutatom, hogy milyen az összekötő kapocs a polgári engedélyköteles tevékenység és a speciális kereskedelmi tevékenység között. Tényként kell elfogadni, hogy az említett időszakban fokozatosan kialakult a Magyar Köztársaság területén a kereskedelem liberalizációja, azaz egyre kevesebb polgári termék külkereskedelmi

forgalmához kellett engedélyt kérni, de a speciális kereskedelemre vonatkozó előírások nem változtak.

A **2. fejezetben** bemutatom és elemzem azokat a nemzetközi megállapodásokat, amelyek a Kelet-Európai átalakulási folyamatban a magyar gazdaság számára a gazdasági és politikai – nem utolsó sorban a katonai - bizalomerősítés szempontjából nagyon fontosak voltak. Aláírásuk, illetve vezérlő elvként való elfogadásuk egyike volt az első lépéseknek ahhoz, hogy a Magyar Köztársaság visszatérjen a Nyugat-Európai államok közösségébe.

A **3. fejezetben** bemutatom és elemzem néhány, nem Európai Unió tagállamnak a speciális kereskedelmet illetve a hadianyag termelést meghatározó jogszabályi rendszerét. Értékelem az adott országnak ezen a téren megvalósuló sajátosságait. Összevetem a rendelkezésre álló jogszabályi hátteret és hivatalos elveket, a nemzetközi sajtóban megjelent és a gyakorlatban közismertté vált problémákkal.

A **4. fejezetben** bemutatom, hogy az Európai Unió a haditechnikai termékek és eszközök kereskedelmének szabályozását különválasztotta a kettős felhasználású termékek és technológiák kereskedelmének szabályozásától. Amíg az egyiket „nemzeti hatáskörbe” utalta, addig a másikkra egységes és minden tagállam részére kötelező érvényű rendeletet hozott.

Bemutatom mindazokat a közösségi szintű intézkedéseket és dokumentumokat, melyek a speciális kereskedelemre vonatkoznak, illetve bizonyos fokig a meglévő kettősséget hivatottak felszámolni. Elemzem néhány Európai Unió tagállam, mind a haditechnikai termékeket, mind pedig, a kettős felhasználású termékek áruforgalmát szabályozó rendszerét.

Az **5. fejezetben** foglalkozom azzal, hogy az Európai Unióba történt belépéssel a korábban rendkívül precízen kialakított magyar ellenőrző és szabályozó rendszer alapvető változtatásokat nem igényelt, de mind az intézményi hátteret, mind pedig az érvényes jogszabályokat hozzá kellett igazítani a megváltozott körülményekhez. Elemzem, a már érvénybe lépett, a speciális kereskedelmet szabályozó rendeleteket, illetve a nemzetközi kötelezettségéből származóan megalkotott új, a haditechnika gyártására és a haditechnikai termékekkel kapcsolatos szolgáltatásra vonatkozó törvényt és a hozzá tartozó, a végrehajtást meghatározó jogszabályokat. A meglévő magyar szabályozást összehasonlítom az Európai Unió közösségi elképzeléseivel, az egyes tagállamok szabályozási rendszerével és az alkalmazott gyakorlattal.

A **6. fejezetben** gyakorlati szempontból vizsgálom, hogy milyen helyzet állott elő a haderőreform alapján felszabadult nagymennyiségű inkurrencia értékesítése szempontjából, valamint az EU-hoz történt csatlakozással miképpen változott a magyar hadiipar helyzete az állami szabályozások következtében.

A **7. fejezetben** részelemzések és következtetések alapján összegző következtetéseket vonok le a magyar rendszerről. Ezt követően megfogalmazom végkövetkeztetéseimet, új tudományos eredményeimet és ajánlásaimat.

Tudományos eredményeimet elvégzett kutatásaim alapján az alábbiakban összegzem:

1. **Bizonyítottam**, hogy az általam vizsgált országok a világpolitikában betöltött helyüktől és szerepüktől függetlenül, a speciális kereskedelem területén szabályozó, illetve döntéshozatali rendszerükben **mindenek fölé helyezik a nemzeti érdekek biztosítását**. A nemzeti érdek gyakorlati megvalósulása lehet akár gazdasági, akár politikai is. Ugyanakkor az adott ország részéről a fegyver vagy hadianyag szállítások tényleges megvalósulása **minden esetben politikai döntés** eredménye.
2. **Bizonyítottam**, hogy **nem helytálló** egy olyan feltételezés, mely szerint az Európai Unióban létezne egységes kritérium a haditechnika és a hadieszközök kereskedelmének szabályozására. Ezért tehát egységes megfeleltetési követelményt felállítani – a nemzeti önálló szabályozás lehetősége miatt – nem lehet. Ennek ismeretében **megállapítottam**, hogy azok a törekvések, melyek a nemzeti önálló döntési és szabályozási jogkör megszüntetésére irányulnak, nem minden esetben esnek egybe a Magyar Köztársaság érdekeivel.
3. **Feltártam**, hogy a speciális kereskedelmet szabályozó magyar törvények és rendeletek nemcsak, hogy megfelelnek az aláírt multilaterális megállapodások előírásainak, hanem az önálló szabályozás lehetőségét kihasználva az átlagosnál szigorúbbak. **Megállapítottam**, hogy a magyar szabályozó/ellenőrző rendszert egyszerűbbé, áttekinthetőbbé lehetne tenni, mellyel a még meglévő speciális gyártási és kereskedelmi tevékenység hatékonyabbá, eredményesebbé és az ország számára jövedelmezőbbé tehető.
4. **Feltártam**, hogy a speciális kereskedelemmel összefüggő haditechnikai gyártási törvény és végrehajtását szabályozó kormányrendelet olyan feltételeket szab,

melyek egy része **ismeretlen és nem alkalmazott** az EU-ban. **Bizonyítottam**, hogy a törvény és a vonatkozó kormányrendelet megfelelő módosítása közelebb hozhatja a speciális és a polgári termelés tudományos eredményeit egy közös cél, a gazdasági eredményesség fokozása érdekében.

5. **Feltártam**, hogy a speciális kereskedelmet és gyártást szabályozó törvény és a vonatkozó kormányrendeletek csak részben szolgálják a magyar haditechnikai termékek gyártóinak és kereskedőinek az érdekeit. **Bizonyítottam**, hogy jelenlegi formájukban megnehezítik a még meglévő speciális kereskedelmi kapcsolatokat, valamint egy átfegyverzési igény esetén, a rendelési hiány miatt megszűnő gyárak következtében, a magyar „átfegyverzés” teljes egészében a világ nagy hadiipari konglomerátumainak kiváló üzlete lesz.
6. **Kutatásaim és elemzéseim** alapján a jelenleg hatályos magyar rendszer **jobbítására vonatkozó konkrét javaslataim**:
 - mindazon esetben, amikor valamilyen gazdálkodó megkapja a haditechnikai termékek gyártására és a termékekkel kapcsolatos szolgáltatásra vonatkozó tevékenységi engedélyt, ne kelljen még egyszer haditechnikai külkereskedelmi tevékenységi engedélyt kérnie. Legyen elegendő egy jogérvényes nyilatkozat, mely szerint a kérvényező a vonatkozó kormányrendeletet ismeri, tudomásul vette, betartja és munkatársaival betartatja;
 - célszerű lenne a külkereskedelmi tevékenységi engedély relációkra, illetve termékekre való engedélyezése rendszerének a megváltoztatása;
 - a Magyar Külkereskedelmi Engedélyezési Hivatal által meghatározott engedélyezett illetve tiltott országok listája legyen mindenki által bármikor elérhető (pl. interneten);
 - elutasítás esetén, ne csak „formálisan” kapjon indoklást a kérvényező, hanem tudja meg a tényleges okot is;
 - célszerűnek tartanám egyszerűsíteni a haditechnikai termékek gyártása és a haditechnikai szolgáltatások nyújtása engedélyezésének részletes szabályairól szóló 301/2005.(XII.23.) sz. kormányhatározatnak a felelős vezető személyére vonatkozó szakmai követelmény rendszerét;
 - célszerűnek tartanám mind a törvénybe, mind pedig a kormányhatározatba bevonni a **polgári tudományos kutató intézetekkel** kapcsolatos helyzetet. Jelenleg a törvény ezekre a tudományos helyekre – nem vonatkozik, ennek következtében

polgári tudományos kutató intézetben semminemű a honvédelem területén felhasználható kutatás nem folyhat.

Az értekezés felhasználhatósága, ajánlások

A következtetések felhasználásával az értekezés hozzájárul egy meglehetősen kényes gazdasági (és kereskedelmi) területen való eligazodáshoz, a jelenlegi szabályozási rendszer megismeréséhez. Megmutatja, hogy a rendszerváltás óta megváltozott politikai és gazdasági körülmények között, az „új” politikai és szövetségi rendszerben, hol helyezkedik el és milyen jellemzőkkel bír a jelenleg működő, a speciális területet – a gyártást és a forgalmazást – szabályozó hatósági engedélyezési rendszer.

Az értekezés segítséget nyújthat azon kutatók számára, akik mélyebb elemzéseket óhajtanak végezni az adott területtel kapcsolatban, mivel az értekezés történelmi áttekintésben vizsgálja a jelenlegi magyar rendszer kialakulását.

Az értekezést alkalmasnak tartom arra, hogy a magyar felsőoktatási intézményekben forrásmunkaként hasznosítsák, illetve segítségül szolgáljon mindazon gazdasági területen mely a hadiiparral, illetve a haditechnikai anyagok és eszközök kereskedelmével kapcsolatos.

Budapest, 2006. március

**Ébert László okl. közgazdász mérnök
Igazságügyi szakértő**