Szávai Ferenc

A dezintegráció gazdasági kérdései Európában

Napjainkban az Európai Unió integrációja a szakirodalomban egyaránt sikertörténetként is megjelenik (Palánkai Tibor, 1999), de fejlődésével kapcsolatban egyfajta jövőtlenséget is vélelmeznek (Csaba László, 2008). Mindenesetre tény, hogy a sikeres nyugati integráció mellett meg-megjelenik a dezintegrációs folyamat, amely területi változásokat érint, nemzetközi jogi alanyiságot, aminek gyakorlati jellegében politikai meggondolások és erőviszonyok a döntő alakító tényezők (Bokorné Szegő Hanna, 1993). Ugyanakkor az európai integráció többszintű és komplex folyamata gazdasági és társadalmi törvényszerűségeket is érint (Palánkai Tibor, 1999).

Mindemellett komoly vita van a szakirodalomban arról, hogy meddig jutott el fejlődésében az Európai Unió. Sokkal több, mintha nemzetközi intézmény lenne, ugyanakkor még nem vált nemzetek felettivé és nem rendelkezik klasszikus értelemben vett föderalista struktúrákkal (Palánkai Tibor, 2005).

Egyidejűleg felmerül a kérdés, hogy az unió, vagy több államiság megszűnése (felbomlása) esetén az utódlásnak milyen gazdasági, vagy politikai szabályozói léteznek, amit a nemzetközi gyakorlatban alkalmaznak? A tanulmány célja, hogy a dezintegrációt követő területi átalakulások során új államok, egységek kialakulásakor a gazdasági összefüggéseket eseti példákon bemutassa.

Az államutódlás szabályozása felbomlás esetén

Az államutódlás témaköre a nemzetközi jogi elmélet és gyakorlat egyik legvitatottabb, régi kérdése (Bokorné Szegő Hanna, 1993). A világ politikai térképe mára jelentősen megváltozott, de meghatározó maradt az államok területi szerveződése (Bokorné Szegő Hanna, 1984). A 20. században több alkalommal bomlottak fel multinacionális államok, a közelmúltban is átrajzolták Európa térképét. A nagy államalakulatok bomlása vezetett több új állam kialakulásához. Európának az egységesülés mellett számolnia kellett a közelmúltban a szétesés okozta kihívásokkal is.

Nemzetközi szinten az államutódlás szabályozását két bécsi konvencióban rögzítették, ennek alapelvei meghatározták a multinacionális államok felbomlásával kapcsolatos államutódlási kérdéseket, mely e tanulmány tárgyát képezi.

Az első bécsi konvenció 1978-ban foglalkozott a nemzetközi szerződésekkel, az 1983. évi pedig az államvagyon, levéltárak és államadósság felosztásával. Ez utóbbi szolgál a tanulmány témájául, de ez nem került ratifikációra, mert a részt vevő államok kellő számban nem írták alá. Az Osztrák-Magyar Monarchia és az Oszmán Birodalom esetében a békeszerződések foglalkoztak az államvagyon és az adósság megosztásának miként jével (Silagi Michael, 1996).

1945 után történeti folyamatát tekintve az egykori Szovjetunió, Csehszlovákia és Jugoszlávia államközösségeinek felszámolásakor - az államok megszűnése és szétesése – alkalmazták a második konvenció alapelveit, de ennek tényleges ratifikálása politikai kérdés.

Az államvagyon

A szakirodalomban megkülönböztetik a köztulajdon (domaine public) és az államkincstári vagyon (domaine privé) fogalmát. Abban az esetben, ha egy államalakulat széteséséről van szó, annak vizsgálata indokolt az új államterületen, illetve az elcsatolt, ma már egy harmadik ország területén. Ehhez a közvagyonhoz sorolható a levéltári vagyon, az abban keletkezett tulajdon.

A köztulajdon fogalmi körébe tartozott mindaz, ami közhasználatban volt, közigazgatási vagyon, a fennhatóság működését szolgáló javak, így: a kormányzati és iskolai épületek, katonai létesítmények, börtönök ugyanúgy, mint az állami levéltárak.

Az államkincstári vagyon szűkebb értelemben magába foglalta az állam magánvagyonát, amit nem közvetlenül az állami közigazgatás céljára használtak (Jost – Rüdiger 1989).

A Habsburg Monarchia vagyonmegosztását, a közvagyon felosztását párhuzamosan szabályozta a saint-germain-i 208. és a trianoni 191. cikkely. Ennek értelmében a Monarchia felbomlásakor keletkezett államok átvették a területükön lévő összes javakat és tulajdont, ami egykor az osztrák, illetve a magyar kormányhoz tartozott: az egykori Osztrák Császárság vagyonát, az Osztrák-Magyar Monarchia által közösen birtokolt saját részesedést, az egykori uralkodó család minden magán- és korona javait.

Eltérő álláspontон állt Magyarország és Ausztria Nyugat-Magyarország átengedésének több kérdésében, így az állami javak átszállásának kérdésében is. Az átcsatolt területen lévő államvagyon osztrák felfogás szerint ellenérték nélkül szállt az osztrák kormányra, a magyar fél szerint éppen az ellenkezője volt igaz (Haselsteiner Horst – Szávai Ferenc 2001)

A magyar és osztrák kormány a vitás kérdések eldöntését az 1921. év október 13-án Velencében kelt jegyzőkönyv alapján választott bíróság elé vitték, ennek munkája 1938-ig tartott, majd a Német Birodalommal 1940-ben történt megállapodás zárt le (Szávai Ferenc 2004).

Az Oszmán Birodalom felbomlása esetében a Lausanne-i Békeszerződés „gazdasági rendelkezések" fejezete a vagyontárgyak, jogok és érdekeltségek ügyét tisztázza, szól különböző megegyezésekről, előírásokról, döntésekről és nemzetközi szerződésekről, rendezi az adósságok, illetve ipari és szerzői jogi tulajdonok problémakörét, valamint határoz ún. „vegyes bizottságok" felállításáról (Treaty of Peace Lausanne 1924).

A Szovjetunió külföldi vagyonának megosztásával kapcsolatban az 1983. évi bécsi államutódlási konvenció preambuluma tükrözte a nemzetközi jog alapelveit, az első cikkely definiálta az „állami külföldi adósság" és a „Szovjetunió aktíváit" és természetesen az államutódlás, elődállam, utódállam fogalmát és a jogutódlás pillanatát.

A tárgyalásokat fél év múlva folytatták, Azerbajdzsán, Grúzia és a balti államok kivételével aláírták 1992. július 6-án azt az egyezményt, ami az egykori Szovjetunió külföldi közös tulajdonát osztotta fel.

Az egyezmény alapján a szerződő felek a külföldi tulajdont illetően az alábbi százalékos felosztásban állapodtak meg: Azerbajdzsán 1,64, Örményország 0,86, Belorusszia 4,13, Kazahsztán 3,86, Kirgízia 0,95, Moldova 1,29, Oroszország 61,34, Tádzsikisztán 0,82, Türkmenisztán 0,70, Üzbegisztán 3,27 (Fastenrath – Schweisfurth – Ebenroth, 1996).

A fenti százalékokat négy kritérium alapján számolták ki: a Szovjetunióban egyrészt az export, az import, a bruttó nemzeti termék és a népességszám aránya alapján, amit az 1986-1990-es években számoltak.

A belföldi vagyonban az ingatlan vagyon jelentős területet ölelt fel. A köztársasági jogi iratok szerint a területi elvet alkalmazták, miszerint a területükön lévő egykori szovjet vagyont saját tulajdonuknak ismerték el. Mivel ez már a FÁK alapítása előtt megtörtént, az 1992. februári

megegyezések előtt, így megállapodást készítettek elő a belföldi ingó- és ingatlan vagyon kérdéséről. Ez vezetett a Biskek-ben lezajlott tárgyalásokhoz, ahol 1992. október 9-én állapodtak meg a tulajdonviszonyok jogi helyzetének és szabályozásának kölcsönös elismeréséről.

Olyan vagyontárgyak, amelyek más államokba kerültek, de a többi tagállam, elsősorban Oroszország számára azok használata fontos volt, ezeket különleges módon szabályozták pl.: a tudományos és technikai objektumok (1992. március 13.), az űrkutatási objektumok (1992. május 15.) - (Azerbajdzsán, Fehér Oroszország, Kazahsztán, az Orosz Föderáció, Türkmenisztán, Üzbegisztán és Ukrajna területére eső objektumok), az űrállomások (Kosmodrom) Bajkonur (az Orosz Föderáció és Kazahsztán az 1992. május 25) és az űrkutatási infrastruktúra objektumai – űrkutatási radarállomások kérdését (Skrunda Lettország, 1994. április 30).

Az egykori Szovjetunió ingó vagyonával kapcsolatban leginkább a közlekedéssel kapcsolatos vagyonkomplexumok megosztása került szóba, ezek felosztását többé-kevésbé sikerült szerződésekkel rögzíteni:

- 1993 január 22-én az egykori Szovjetunió közlekedési minisztériumának kezelésében lévő vasutak, vasúti járműpark, konténerek és tehervagonok,
- A polgári repülőgép flotta és az újonnan alapított részvénytársaság értékeinek felosztásáról,
- A „Sovtransavto“ – szállítmányozó vállalkozás („egységes szállítástechnikai komplexum“) részvényeinek elosztásáról, melynek Oroszországban, Ukrajnában, Fehér Oroszországban, Üzbegisztánban, Moldáviában, Azerbajdzsánban és Grúziában voltak érdekeltségei,
- A kereskedelmi és halász flotta készleteinek a 15 tagállam közötti felosztásáról,
- A Szovjetunió egykori tengeri flottája (részben a fekete-tengeri flotta) – az utolsó megállapodás 1995 júniusában történt, eszerint Oroszország 81,7%-át, Ukrajna 18,3%-át kapta meg a tengeri hajóállománynak.
- Az egykori Szovjetunió gyémántkészletének felosztásáról 1992. július 6-án kötöttek megállapodást.
- Az utódállamokban állomásozó szovjet haderő ingó- és ingatlan vagyonát osztották meg, elsősorban Tádzsikisztánban, Lettországban, Grúziában és Észtországban (Willershausen Claudia 2002).

1992. február 14-én írtak alá megállapodást a levéltárak és kulturális javak hovatartozásáról, a közös levéltár és szellemi vagyon megosztásának kérdéseiről, illetve visszaszármaztatásáról. 1992. július 6-án megállapodtak a levéltár jogutódlásáról (Fastenrath – Schweisfurth – Ebenroth, 1996).

Az egykori Csehszlovákia aktíváiban és passzíváiban való cseh és szlovák részesedést, az 1993. április 7-i egyezmény értelmében 2:1 arányban osztották fel.

További egyezményekben szabályozták azokban az ügyekben való részesedést, amikor az egykori cseh állam volt a jogi alany, így pl. a cseh légitársaságra vonatkozóan. A központi bank valutatartalékait az 1993. július 15-i állapotnak megfelelően 2:1 arányban osztották fel.

1994. szeptember 26-án megállapodtak az ingó- és ingatlan javakról, ennek ellenére a két állam között több képzőművészeti alkotást kicseréltek.

A levéltárakkal kapcsolatos kérdést az 1992. november 13-i szerződés szabályozta, ami a részköztársaságokat illetően 1993. január 1-től lépett érvénybe. A levéltárat közös vagyonnak tekintették, arról való sokszorosítást külön szabályozták.

Jugoszlávia adósság és a levéltár ügyét a kölcsönös és közösen megállapított elvek, a bécsi 1983-as konvenció alapján tárgyalták az utódállamai között.

1994 májusára 9000 tételes és átfogó mutató készült el, de készítése során számos probléma merült fel. A Badinter-bizottság jelentéseket készített és közvetített az ügy rendezésében. Ennek eredménye lett az a megállapodás, ami a külföldi ingatlantulajdont osztotta fel százalékos arányban. Kritériumok voltak ehhez a népesség nagysága, az utódállamok területi kiterjedése, a szövetségi államháztartáshoz történt hozzájárulás, valamint a bruttó nemzeti termékben való részesedés.

Az 1995. decemberi párizsi békeszerződés Bosznia kérdésében ült össze. Ezen téma volt az egykori 600 milliárd dolláros adósságtömeg felosztásának mikéntje. Szlovénia saját részről egy viszonylag nagy összeget vállalt át.

Ezen számos vagyonjogi kérés is napirendre került, így az aranykészletek és külföldi számlák, a külföldön lévő követségek vagyona, a szövetséges hadsereg vagyona, az egykori levéltár hovatartozása. Az adósságállomány esetében az egykori hivatali nyugdíjak ügyét tárgyalták.

1996. október 14-én az Európai Unió védnöksége alatt Brüsszelben konferenciát rendeztek. Lényeges kérdés volt, hogy mennyit kell az egykori részköztársaságoknak fizetnie, illetve mekkora részesedésük van az egykori jugoszláv állam külföldi vagyonában, aranytartalékában, az egykori hadsereg vagyonában, illetve a Svájcban, Angliában és Cipruson befagyasztott mintegy 100 milliárd dollár értékű vagyonban. Belgrád egyedüli jogutódnak tartotta magát, ezt a britek is osztották.

2001. május 14-25 között a bécsi Jugoszlávia csúcson az alapprobléma az volt, hogy a tényleges vagyon nagyságát nem ismerték. Milošević azt az álláspontot képviselte, hogy Szerbia és Montenegró az egyedüli jogutódja a titói Jugoszláviának. Ez azt is jelentette volna, hogy egyedüli tulajdonosa az egész vagyon együttesnek. Ezzel szemben a többi utódállam fellépett. Ugyanakkor egyezségre jutottak a bázeli banknál 450 millió dollár felosztásában. További vitát képezett az egykori követségi épületek felosztása, konkrétan így a bécsi sorsa is. Belgrád álláspontja az volt, hogy az egykori Jugoszláv Királyság követsége rendelkezésre kell, hogy álljon Jugoszláviának (Seidl-Hohenveldern, 2001).

A teljes finanszírozás arányait végül a következők szerint állapították meg: Jugoszláv Szövetségi Köztársaság: 38%, Horvátország 23%, Szlovénia 16%, Bosznia-Hercegovina 15,5%, Macedónia 7,5%. Az egyezményt 2001. június 29-én írták alá (Fastenrath – Schweisfurth – Ebenroth, 1996).

Az államadósság

Államadósság alatt a szakirodalomban közadósságot értenek, illetve államkincstári adósságot. A közadósságokhoz azok az állami kötelezettségek tartoztak, amelyek tevékenységi köréből fakadóan keletkeztek, így pl.: fizetések, nyugdíjak, kártérítési kötelezettségek. Ezzel szemben a pénzügyi (államkincstári) adósság elsősorban a közrészvényekkel van kapcsolatban. Az államok közötti nemzetközi jogi utódlás elméletének szempontjából, az állam adósságait Szászy István a következő csoportokra osztotta:

I. Pénzügyi adósságok:
1. Általános pénzügyi adósság,
2. Az államterület egy részére vonatkozó pénzügyi adósság
3. Biztosított (fedezett) pénzügyi adósság.
II. Közigazgatási és magánjogi adósságok.
III. Hadiadósság (Szászy István, 1928).

A legújabb szakirodalomban meglehetősen bizonytalan területként jellemzik, olyan tartozásnak, amit a központi kormány vállalt az állam egésze érdekében (Malcolm N. Shaw).

A szétesés és feldarabolás esetében az elől minden adóssága átszállt az utódállamra. A megosztásig valamennyi utódállam egyetemlegesen felelt később az elől egész általános adósságáért. Az utódállam nem tartozott átvállalni az elődállam hadiadósságait.

Az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlását követő területátadás során gyarapodott országok nemcsak a vagyont örökölték a területtel, hanem a békeszerződés előírta számukra a dualista korszakból származó adósságállományban a részesedés vállalását, amit teljesíteni nem nagyon akartak. Ennek megállapítása kapcsolódott és legjobban megfelelt a későbbi modern kori vagyon- és adósságmegosztás nemzetközi elveit lefektető bécsi konvencióknak.

Lényegesen más volt a békeszerződések előírása a hadiadósságokat illetőleg, ennek teljesítését az Osztrák Köztársaságra és a Magyar Királyságra terhelték.

A trianoni békeszerződés 186. cikkelye illetve a saint-germain-i szerződés 203. cikkelye rendelkezett az Osztrák-Magyar Monarchia háború előtti adósságának arányos átvételéről az utódállamok között (vonatkozott ez az új Ausztriára és Magyarországra is). A megállapítás szerint mindegyik állam akkora részt vállal az egykori adósságból, amekkorát a Jóvátételi Bizottság megállapít, figyelembe véve bizonyos jövedelemágak teljesítőképességét, illetve az 1910, 1912 és 1913-as pénzügyi év középarányait. A fenti rendelkezést egyrészt a fedezettel rendelkező, illetve a fedezetlen adósságokra is vonatkoztatták és 1914. évi július 28-i állapotot tekintették az adósság nagyságának megállapításánál irányadónak (Halmosy Dénes, 1966).

Az Osztrák-Magyar Monarchia idejéből származó államadósság százalékos megoszlását a Jóvátételi Bizottság így állapította meg (Reparation Commission VII Distribution of the pre-war Austrian and Hungarian debt 1929):

Ausztria		**Magyarország**	
Ausztria	36,827 %	Magyarország	49,629 %
Olaszország	4,087 %	Románia	23,659 %
Lengyelország	13,733 %	Szerb-Horvát-Szlovén Királyság.	6,800 %
Románia	1,610 %	Csehszlovákia	17,384 %
Szerb-Horvát-Szlovén Királyság	2,043 %	Ausztria	1,716 %
Csehszlovákia	41,700 %	Fiume város	0,812 %

Az Oszmán Birodalom megszűnésével annak adósságait is megörökölték az új államok. Bár a terhek nagy részét Törökország vállalta magára, a leszakadt, leszakított országrészeknek is jutott az „örökségből". Az adósságállomány terheit viselőket így öt csoportra bonthatjuk: Törökországon, azok a területek, amelyek a Balkán-háborúk következtében szakadtak el, az elcsatolt szigetek, Trákia levált területei és az új ázsiai országok.

Az államadósság megoszlása meglehetősen összetett. Az 1912. október 17-e előtti adósságok az Oszmán Birodalom és azon szigetek között oszlik meg, ahova a már említett szigetek csatoltattak. A megmaradó kölcsönök, amelyeket a birodalom 1912. október 17-e és 1914. november 1-je között vett fel, Törökország és azon ázsiai országok között oszlik meg, amelyek a lausanne-i szerződéssel születtek. A szerződés azzal az adósságösszeggel számol, amely a békeszerződés életbelépésének napján áll fenn. A szerződés külön rendelkezik az 1911-es, az 1912-es és az 1913-as évek adósságairól; ezeket tíz éven belül kötelesek az adós államok törleszteni a megállapított kamatokkal együtt (Treaty of Peace Lausanne 1924).

Az Orosz Föderáció 1992 végén lépett kétoldalú kapcsolatokra a FÁK tagországokkal, s a régi Szovjetunió-beli részesedésének arányában, és a panaszosok felé elismerte a Szovjetunió külföldi adósságait. Ezzel szemben a FÁK tagországok lemondtak az egykori Szovjetunió államvagyonáról. Végül Jelcin elnöki dekrétumával 1993. február 8-án Oroszország átvette az egykori Szovjetunió összes külföldi ingó és ingatlan vagyonát, egyben döntöttek az egykori adósságátvállalásról is.

A délszláv állam felbomlásakor a Badinter-bizottság jelentéseket készített és közvetített az ügy rendezésében. Ennek eredménye lett az a megállapodás, ami a külföldi ingatlantulajdont osztotta fel százalékos arányban. Kritériumok voltak ehhez a népesség nagysága, az utódállamok területi kiterjedése, a szövetségi államháztartáshoz történt hozzájárulás, valamint a bruttó nemzeti termékben való részesedés. Ennek megfelelően százalékos felosztás született. A cseh felbomlás, amiben az utódállamok rész is vállaltak, szabályozták az államvagyon, adósság és levéltárak kérdését a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között 1992. november 13-án. Ez a szabályozás rendelkezett a belföldön lévő ingó- és ingatlan állami vagyon hovatartozásáról, illetve az egykori csehszlovák állam devizatartalékáról.

Összegzés

A javak (archívumok) és az adósság szétosztásának kérdésében egy unió (integráció) felbomlása esetén is elsődleges szabály, hogy az érintett feleknek megállapodásra kell jutniuk. Az erre vonatkozó 1983. évi bécsi egyezmény ugyanis még nincsen hatályban, s ez nem is valószínű, hogy belátható időn belül megtörténik (Malcolm N. Shaw). Annak ellenére, hogy a szereplőkre bízzák a megegyezést, kívánatos lenne jogi eszközökkel a jelenséget szabályozni. Ebben viszont a gazdasági mutatóknak is fontos szerepet kell kapniuk, ezt látjuk a bemutatott eseti példákon. Ugyanakkor a politikai döntések a vagyon- és adósság megosztásánál is megjelennek, sok esetben a gazdasági eszközök rovására. Közös feladat lenne a kérdés szabályozása, mert ez megelőzné a bizonytalan kimenetelű (adott esetben vitatott) kényszer döntések és megállapodások sorát, ami további vitára ad okot.

Felhasznált irodalom:

Bokorné Szegő, Hanna (1984) *Államazonosság – államutódlás*. Akadémiai Kiadó (Jogtudományi értekezések), Budapest

Bokorné Szegő, Hanna (1993) *A kelet-közép-európai régió egyes államaiban végbement szétesési folyamatok hatása a nemzetközi szerződésekre*. Állam- és Jogtudomány XXXV. évfolyam

Csaba László (2008): *Új utakon az Európai Unió*. In. Blahó András (eds) Nemzetgazdaság-Integráció-Világgazdaság. Tanulmányok Palánkai Tibor akadémikus 70. születésnapja tiszteletére. BCE Világgazdasági Tanszék, Budapest

Jost, Delbrück – Rüdiger, Wolfrum (1989) *Völkerrecht. Begründet von Georg Dahm. 2*., Band I/1. Die Grundlagen. Die Völkerrechtsubjekte. Berlin-New York

Fastenrath, Ulrich – Schweisfurth, Theodor – Ebenroth, Carsten Thomas (1996): *Das Recht der Staatensukzession*. Referate und Thesen. Band 35. 24. Tagung in Leipzig, Heidelberg

Haselsteiner, Horst – Szávai Ferenc (eds.) (2001): *Dokumente des österreichisch-ungarischen Schiedsgerichtes in Lausanne* (1930-1938). Frankfurt/M., Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien

Palánkai Tibor (1999) Az Európai Unió gazdaságtana. Aula Kiadó, Budapest

Palánkai Tibor (2005) Európai egység – integráció elmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége). Akadémiai székfoglaló előadás. Elhangzott 2005. február 14. Budapest

Reparation Commission VII Distribution of the pre-war Austrian and Hungarian debt (1929)

Seidl-Hohenveldern, Ignaz (2001) *Staatennachfolge in Vermögen, Archive und Schulden des früheren Jugoslawien*. Liber Anicorum Karl-Heinz Böckstiegel. In: Robert Briner etc (eds) Law of International Business and Dispute Settlement in the 21st Century. Köln-Berlin-Bonn-München. 727-740

Silagi Michael (1996) *Staatsuntergang und Staatennachfolge mit besonderer Berücksichtigung des Endes der DDR*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien: Peter Lang Verlag

Szászy István (1928): *Az államok közötti utódlás elmélete*, Budapest

Szávai Ferenc (2004): *Az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlásának következményei. Az államutódlás vitás kérdései*. Pro Pannonia Könyvkiadó, Pécs

Shaw Malcolm N. (2001) *Nemzetközi jog*. Osiris Kiadó, Budapest

Treaty of Peace with Turkey Signed at Lausanne, July 24, 1923 (from: The Treaties of Peace 1919-1923, Vol. II, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1924.)

Willershausen Claudia (2002) *Zerfall der Sowjetunion: Staatennachfolge oder Identität der Russländischen Föderation; auch ein Beitrag zu Staatsuntergang und Staatennachfolge*. Hamburg: Kovač. Schriftenreihe Verfassungsrecht in Forschung und Praxis