

SZÁVAI FERENC*

TRIANON ÉS A NEMZETKÖZI JOG

THE PEACE TREATY OF TRIANON AND INTERNATIONAL LAW

ABSTRACT

The development of international law brought considerable results in the area of state succession, both with respect to contracts and public debt. Peace treaties regulated the disintegration of both the Austro-Hungarian Empire and the Ottoman Empire. Although the Peace Treaty of Trianon was in many ways vague, it regulated the issues of properties and public debt. The study gives an account of this process.

A nemzetközi jog és az államutódlás

A nemzetközi jogban az államfelbomlás megjelent államutódlás formájában, de természetesen komoly átalakuláson kellett, hogy keresztülmenjen, hogy a nemzetközi közösség által elfogadott normákat immár kodifikálva kötelező érvényű végrehajtási igényként jelenjen meg. Nemzetközi szinten az államutódlás szabályozását két bécsi konvencióban rögzítették, ennek alapelvei meghatározták a multinacionális államok felbomlásával kapcsolatban államutódlási kérdéseket, de nem ezzel, hanem a békeszerződések rendelkezéseivel szabályozták az Osztrák–Magyar Monarchia és a Török Birodalom felbomlását.

Az első bécsi konvenció 1978-ban foglalkozott a nemzetközi szerződésekkel, az 1983. évi pedig az államvagyon, levéltárak és államadósság felosztásával.

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 államok közötti utódlás felbomlás esetén

Jogilag és történetileg megkísérelhetjük a dismembratio és divisio eseteit feltérképezni és értékelni, ennek megfelelően találhatunk itt rövid (kérész-életű) formációkat ugyanúgy, mint a Német Római Szent Birodalom, vagy a multinacionális Osztrák–Magyar Monarchia felbomlását. De ehhez a fogalmi körhöz kell kapcsolnunk 1945. május 8–9-én Németország kapitulációját, amely egyben a birodalom bukását és megszűnését jelentette. Ugyanerre az eredményre jutunk, ha az 1989 utáni fordulat államutódlási kérdéseit kutatjuk a Szovjetunió, Jugoszlávia majd Csehszlovákia szétválását, de Németország újraegyesítését is.

A dismembratio példái számos határesetet jelentenek a gyakorlatban, egy állam széthullásának következményei eltérőek lehetnek, mindez ösztönzi a további kutatásokat.

A különböző lehetőségeket figyelembe véve az államok közötti utódlás hat esetét, típusát különbözteti meg a szakirodalom:

* DSc, Budapesti Corvinus Egyetem.

- a) a területi engedmény;
- b) az elszakadás és önállósulás;
- c) az egyesülés vagy összeolvadás;
- d) a szétesés (felbomlás és feldarabolás);
- e) teljes bekebelezés;
- f) végül az elszakadás és csatlakozás esetét.¹

Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlását vizsgálva különösen az államutódlás három esete lesz érvényes: az „elszakadás és csatlakozás”, a *cessio* (területi engedmény) és a *dismembratio* (feldarabolás).

Az „elszakadás és önállósulás” azt jelenti, mikor az elődállam területének egy része elszakad államától, önálló szuverén állammá alakul. Ebben az esetben csupán az elődállam állott fenn az elszakadást megelőzően, az utódállam csupán az elszakadással egy időben, az elszakadás következtében jön létre. Ebben az esetben az elszakadás és önállósulás esete megegyezik a *cessio*val.

Az elszakadás és önállósulás esetében mind az elődállam, mind az utódállam fennmarad az elszakadás után is (így szakadt el Hollandia Belgiumtól 1833-ban, vagy az első világháború után Finnország, Lettország, Észtország, Litvánia és Lengyelország Oroszországtól, vagy Csehország Auszriától 1918. október 28-án).

A *cessio* akkor következik be, amikor az egyik állam – az elődállam – területének csupán egy részét engedi át egy másik államnak – az utódállamnak. A *cessio* esetében mind az elődállam és az utódállam fennálltak az átszatelés előtt is, és fennmaradtak utána is. Jogi személyiségükben nem következik be változás. Szétesésről (felbomlásról) a nemzetközi jogban akkor beszélhetünk, mikor egy fennálló állam szétesik részeire oly módon, hogy a széteső állam államisága megszűnik és a részek pedig önálló állammá alakulnak anélkül, hogy bármelyik rész is a feldarabolt állam személyiségét folytatná.

Előidézhettek az állam szétesését belső folyamatok, illetve külső hatások is. Az előbbire példaként hozható fel a Német-Római Császárság 1806-ban történő felosztása, illetve az utóbbira példa Lengyelország harmadik felosztása 1795-ben. A szétesés és feldarabolás esetében csupán az utódállamok maradnak fenn a szétesés után. Ebben az esetben a szétesés hasonlít az egyesüléshez, de különbözik a *cessio*tól, az elszakadástól és az önállósulástól.²

Esetek az első világháború előtt

Rövid életű képződmények

A Helvét Köztársaságot Napóleon alapította. Az addig működő régi államszövetséget váltotta fel (1291). Az 1798-tól kezdődő rövid átmeneti szakaszban megvalósuló szövetségi államiságot csak az 1848-as szövetségi alkotmány teremtette meg, és ezzel bekerült Svájc a nemzetközi jog értelmében az állami rend keretébe. A következő az egyesült Hollandia (1814–1830) volt.

Vitatott kérdés Belgium egyesülése az északi Hollandiával 1814-ben és az 1830-as szétválási folyamat, ami a Belga Királyság alapításához vezetett. A „Kolumbiai” Köztársaság (1819/21-től 1827-ig) együttesen Nagy Kolumbia nevet viselte. Ez a képződmény egy átmeneti szakaszt jelentett a későbbi Venezuela, Kolumbia (Panamát is beleértve) és Ecuador állam létrehozásában. A spanyol gyarmatbirodalomból szakadtak ki 1819-ben és rövid idő alatt 1827-ig sikerült az államalakulatot konszolidálni. Ezt követően bomlott fel Nagy Kolumbia és több nemzetközi jogi alany keletkezett területéből. Az „Egyesült Arab Köztársaság” mint arab hatalom Egyiptom és Szíria (beleértve Jemen) egyesítését jelentette. A

fenti történeti példák rosszul sikerült egyesületekről szólnak. A Helvét Köztársaság és Nagy Kolumbia esetében csődöt mondott fúzióról beszélhetünk. Észak-Hollandia és a déli Belgium egyesülését a rosszul sikerült belga incorporacio (bekebelezés) eredményének tekinthetjük, és az Egyesült Arab Köztársaság esetében is hasonló a helyzet, amikor Egyiptom Szíria bekebelezésére törekedett.

A fenti szétesési eseteket ezért nem értékelhetjük feldarabolásként.³

A legtöbb esetben a szakirodalomban a dismembratio esetei alatt az Osztrák-Magyar Monarchia megszűnése (megszüntetése) mellett a Német-Római Birodalom megszűnését, illetve felszámolását említik példaként. Ez az esemény 1806-ban következett be, többféle módon értékelték, volt aki ezt tulajdonképpen a Rajnai Szövetség (1806–13) és a Német Szövetség (1815–1866) előfutárának tekintette.⁴

A dismembratio vitatható esetei

Egy állam megszűnése esetén annak aktívja és passzívja sorsát illetően a két köztársasági példa a leggyakrabban kerül szóba, s ezek esete közelíti meg leginkább a dismembratio fogalmát. Mindkét állam a svájci államszövetség része volt a kiválásukig (1597 Appenzell, 1833 Basel), nem államok voltak, hanem nemzetközi jogi értelemben szuverén kantonok. Történetileg a két eseményt az összkantonból való részterület kiválásának (secessio) nevezhetjük. Ezzel a két terület a „fél-kanton” státusz mellett döntött, semmi sem változott tehát azzal, hogy ők kiváltak a régi összállamból. Néhány dologban mindkét államfelosztás tekintetében tárgyalás alá vonták a vagyont, levéltár és adósság felosztását.

Úgy tűnik, például szolgál Nagy Kolumbia sorsa, vagy az Egyesült Arab Köztársaságé mellett a svéd-norvég unió felszámolása, (mint ahogy Ausztria és Magyarország vége) 1905-ben. Tulajdonképpen Norvégia önállósodásának a folyamatát láthatjuk ebben a térségben a hegemon Svédországtól, az egymáshoz való viszonyt a vazallusi státussal jellemezhetjük. 1905-ben jelentette ki maga Norvégia elválását Svédországtól, ahová 1814-ben dán fennhatóság után került. Ezután választotta le Norvég Királyság alatt az addig mindkét országban kormányzó fejedelemséget. Ez az esemény váltotta ki Norvégia egyenrangúságának tagadását.

Az Osztrák–Magyar Monarchia esete

Az Osztrák–Magyar Monarchia 1918-ban megszűnt, ennek a ténynek a karakterizálását a dismembratio második eseteként lehet említeni a Német-Római Birodalom felbomlása mellett. Mégis vannak, akik úgy vélik, hogy a dismembratio esete alá történő besorolás téves. Ez elsősorban arra alapozható, hogy eltérően a Német-Római Birodalomtól a kettős monarchia nem mutatott olyan egyértelműen állam jellegű, egy dinasztikus uralmi konglomerátum volt, az egyes részek kapcsolatát nem nemzetközi kapcsolatok jellemezték. Mindenesetre abban megegyezés van, hogy a kiegyezést követően reálunióról, illetve perszonálunióról beszélhetünk a két birodalmi fél kapcsolatában. Az is tény, hogy a két rész kapcsolata a kiegyezés előtt is tartalmazott nemzetközi jogi értelemben államkapcsolatot. Az 1918-as szétesés nem alapozódott Ausztria és Magyarország kiválására (secessio), az egykori szimbiózis szakadt meg, ami több száz év óta tartott. Az egykori összállam helyett több utódállam keletkezett, ahol az új Osztrák Köztársaság és a Magyar Királyság egész más tényállásnak felelt meg, mint azt „utódállamiságnak” lehetne nevezni.

Lehetséges a történeti és jogi folyamatok interpretálása esetén egy módosult szétesésről (dismembratio) beszélni az Osztrák–Magyar Monarchia esetében.

A két állam kapcsolatában kétségt kívül több érdekes kérdés merül fel, így többek között az állampolgárság kérdése, miszerint osztrák–magyar állampolgárokról nem beszélhetünk,

s az államok közötti kapcsolatokban is az 1867-ben kötött kiegyezés után, szabály szerint csak egy nemzetközi jogi alany járhatott el.

A másik érdekes kérdés a békeszerződések esetében a jogfolytonosság kérdése. Ezzel kapcsolatosan 1918. november 3-án Pádva/Villa Giusti-ban az antant megállapította, hogy a birodalom nincs többé. Magyarország a jogfolytonosságra helyezkedett, kimondta azonoságát az egykori kettős monarchia magyar birodalmi felével, az Osztrák Köztársaság viszont nemzetközi jogilag magát új államnak tekintette.

Az antant megkezdte a tárgyalást mindkét birodalmi féllel és megkötötte velük a saint-germain-i, illetve a trianoni békeszerződést.

Mivel jogilag a dunai monarchia tényleges értelemben nem volt „államjogi” kapcsolat, ilyen formán az unió szétesése sem azonosítható egy állam széthullásával (dismembratio).⁵

Államutódlás az első világháború után

A területi viszonyok alakulásában kétségkívül az első világháború jelentős változásokat hozott, új államok keletkeztek, régiek megsemmisültek, mások területekkel gyarapodtak, illetve voltak, akik veszítettek. Így példákat találhatunk az államok közötti utódlás egyes eseteire, mint az önállósulás, elszakadás, egyesülés, szétesés, teljes bekebelezés, az elszakadás és csatlakozás.

1. Közvetlenül a háború előtt jött létre a Török Császárság területéből elszakadás és önállósulás következtében Albánia. 1917. június 3-án Olaszország proklamálta Albánia függetlenségét és az olasz protektorátust, majd a párizsi békekonferencián az 1919. május 27-i határozattal mandátumot szerzett Albánia felett. Erről 1920. november 12-én mondott le. A Nemzetek Szövetsége 1920. évi december 17-i közgyűlése felvette Albániát tagjai közé.
2. Ugyancsak elszakadás és önállósulás következtében jött létre az első világháború következményeként Lengyelország. Elszakadását a breszt-litovszki béke szentesítette. Végül Németország és Ausztria a békeszerződésekben ismerték el függetlenségét, Ukrajna és a szovjet állam majd a rigai szerződésekből (1920. október 12. és 1921. március 18.).
3. Ugyancsak hasonlóképpen jött létre Litvánia, az 1917. december 11-i függetlenségi proklamáció után a breszt-litovszki béke szentesítését követően a szövetségesek egyenként elismerték az 1920-as évek folyamán.
4. Litvániához hasonlóan szakadt el Oroszországtól Lettország, Észtország és Finnország. Lettország függetlenségét 1918. november 18-án kiáltották ki. A Szövetséges és Társult Főhatalmak 1921. január 26-án ismerték el.
5. A háború következményeként szakadt el Németországtól Danzig szabad város. 1920. január 10-én kivált és a Szövetséges és Társult Főhatalmak rendelkezése alá került. Önállósulásának időpontja 1920. november 15.⁶
6. A legtöbb vitára a háborúval kapcsolatban felmerült államutódlási kérdések között az Osztrák–Magyar Monarchia felosztása, a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság és a Cseh-Szlovák Köztársaság megalakulása szolgáltatott okot. A Szerb-Horvát-Szlovén Királyság a nemzetközi jog szempontjából új állam, nem folytatta a régi Szerb Királyság állami személyiségét. A fő különbség abban rejlett ezen álláspontok között, hogy az új állam megalakulása hány és milyen állomásokban történt, illetve nemzetközileg mikor ismerték el. Szász István a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság megalakulását illetően négy állomást különböztetett meg. Az államutódlás három esetét vélte tetten érhetőnek: az egyesülést, az elszakadást és a cessiót. A Szerb-Horvát-Szlovén állam

egyesülés és elszakadás útján jött létre, hosszabb idő alatt, 1918 októberétől 1918. december 7-ig. Ezután ez az új állam *cessio* útján szerezte meg a magyar és bolgár területeket.⁷

7. Ugyancsak a háború következményeként jött létre Csehszlovákia is. A cseh álláspont szerint, hogy a Cseh-Szlovák állam már a világháború alatt létrejött volna (1918. június 28-án) a magyar közjogi írók nem osztották. A kérdés az, hogy *cessio* alapján jött-e létre a *saint-germain-i* békeszerződés alapján? Szászy véleménye szerint *cessio* alapján nem jöhet létre állam, a Cseh-Szlovák Köztársaság keletkezésének formája az „elszakadás és önállósulás” volt, ami 1918. október 28-án következett be, a volt Osztrák Császárság területén jött létre. Területének többi részét a *versailles-i* szerződés, illetve Felső-Magyarországot a trianoni szerződés életbelépésekor 1921. július 26-án. Vitás kérdés volt a Cseh-Szlovák Köztársaság elismerésének pontos időpontja is.⁸
8. Legalább ilyen vitás kérdés a szakirodalomban az Osztrák–Magyar Monarchia felosztásának kérdése is. A magyar közjogi írók szerint 1867 óta két egymással perszonálunióban, a külföldiek szerint (reálunióban) lévő független különálló államból állott: „Osztrák Császárságból” és a „Magyar Szent Korona országaiból”. A magyar általános felfogás szerint a Monarchia megszűnése nem merítette ki az államok közötti jogi utódlás tényét, mert az a szónak jogi értelmében nem volt „állam”. Az osztrák és magyar állam impériuma mellett nem volt külön államhatalma, nem volt külön területe, nem voltak külön állampolgárai. Így csupán jogi kapcsolat szűnt meg, ami 1867 óta az „Osztrák Császárság” és a Magyar Királyság között fennállott, 1918 novemberében megszűnt. Ha a magyar közjogi álláspontot szem előtt tarjuk, akkor nem lehet „szétesésnek vagy feldarabolásnak” venni az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlását. Ezzel szemben az Osztrák Császárság megszűnése már kimeríti az államok közötti utódlás szűkebb értelemben vett fogalmának tényállását. Az osztrák jogi szakírók szerint az Osztrák Császárság megszűnése (felosztása) a „szétesés” fogalma alá vonandó, a részek önálló államokká alakultak anélkül, hogy egy is közülük a volt Osztrák Császárság államjogi személyiségét tovább folytatta volna. Az újonnan alakult osztrák állam sem azonos az Osztrák Császársággal, éppúgy új állam, mint Csehszlovákia. Ezzel az utóbbi felfogással szemben felvethető az a kétely, hogy az új Osztrák Köztársaság valójában nem új állam, hanem azonos állami személy az Osztrák Császársággal.⁹

A trianoni békeszerződés és a nemzetközi jog: A vagyon felosztása és átszállása

Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlását szabályozó szerződések, így a trianoni békeszerződés az állami javak (vagyon) átszállásának tekintetében számos kérdést nem egyértelműen fogalmazott meg, rendelkezései hézagosak voltak. Szászy István hívta fel a figyelmet néhány esetre:

1. A trianoni békeszerződés különbséget tett az állami és helyhatósági javak között, de nem tisztázta sem az egyházi, sem a közalapítványi vagyonok sorsát. Igaz ez a közalapítványi vagyonok sorsára vonatkozóan is.
2. Nem egészen világosak az uralkodócsalád magán javaira vonatkozó rendelkezései. Frigyes főherceg egyik Románia elleni perét lehetne példaként említeni, ahol ugyanis az ügyet vegyes döntőbírótság elé vitték.
3. Hézagosak a szerződésnek az önkormányzati testületek részéről az állami vagyonra fordított összegek levonására vonatkozó rendelkezései is.

4. Nem szabályozta azt a kérdést sem, hogy mi lesz az egész területükkel átcsatolt önkormányzati testületeknek Magyarországon maradt vagyónával és fordítva.
5. Nem szabályozta a szerződés azt a kérdést sem, hogy mi történjék azoknak az önkormányzati testületeknek a vagyónával, amelyek területét az új határok megosztották.
6. Nem szabályozta a szerződés a Magyarország és Ausztria közös tulajdonában lévő és a Magyarország és Ausztria első világháború utáni területén fekvő állami vagyonnak a sorsát sem. Éppen ezért ennek következtében indult el az a hosszan tartó vita a két állam között, ami alapvetően könyvünk tárgya is egyben. Ezekre a közös tulajdonban lévő ingatlanokra sem vonatkoztak a békeszerződés rendelkezései és az államok közötti utódlás általános elvei sem, mert sem Magyarország, sem pedig Ausztria nem volt utódállama a Monarchiának (Ausztria egyedül Nyugat-Magyarország szempontjából tekintendő Magyarország utódállamának).
7. A szerződés nem fogalmaz egyértelműen a külföldön lévő közös vagyon sorsát illetően sem. A szerződésnek mindössze a 37., 95., 92., 99., és 83. cikkelyei tartalmazznak idevágó rendelkezéseket.¹⁰ A külföldön lévő közös vagyona az utódállamoknak nem volt joguk, ők az általános nemzetközi szabályozás értelmében azokat a javakat szerezték meg, melyek a hozzájuk csatolt területeken feküdtek. A külföldön lévő közös vagyont egyedül Ausztria és Magyarország között lehetett felosztani a kvóta arányának megfelelően.¹¹

Az első világháború után foganatosított békeszerződések az általános elveknek megfelelően rendezték az állami tulajdon átszállásának kérdését. A versailles-i szerződés 256., a saint-germain-i szerződés 208., a trianoni szerződés 191., a sèvres-i szerződés 140., a lausanne-i szerződés 60., a neuilly-i szerződés 142. cikkei nem konstitutive határozták meg az államok közötti utódlás elvét, csak egészen általánosságban, minden korlátozás nélkül juttatták azt kifejezésre.

A nemzetközi szokásjogban tehát (*domaine privé* és *domaine public*) – amennyiben a *cessio* szerződés ellenkező rendelkezést nem tartalmazott átszálltak arra az utódállamra, amely a kérdéses terület feletti szuverenitást megszerezte.

A külföldön lévő közvagyon sorsára ugyanaz vonatkozott, mint az összes közvagyonra. Az utódállam ezt is megkapta.

Az államok közötti utódlás csak a közérdekű alapítványokat érintette. Ezek az alapítványok az előd- és utódállam között megosztatnak minden olyan esetben, mint a személyi kör, amelynek javára az alapítvány szolgált, az új határ kettéosztotta.

Az osztrák–magyar államalkotó felek közötti levéltári egyezmény megkötésére Bádenben került sor 1926. május 28-án. Az egyezménynek különös jelentősége volt, mivel a levéltárakat közös szellemi örökségnek (*patrimoine intellectuel*) ismerte el.¹²

Az adósságállomány felosztása és átszállása

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. A nemzetközi gyakorlatban az állami koncessziókból eredő kötelezettségek tartoznak ide (vasútépítés, vízvezeték, ásványkincsek kiaknázása stb.).¹³

Az államok közötti nemzetközi jogi utódlás elméletének szempontjából, az állam adósságait Szász 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.¹⁴

A kö zadósság átszá llása

A kö zadósságok átszá llásával államok bukása estén találkozhatunk, ebből a szempontból említik a belga kö zadósság kérdését 1797–1839 között. A térségben számos területi változás zajlott, amit kísért az adott területtel összefüggő adósság átszá llása az utódállamra. Ausztria két alkalommal mondott le a későbbi Belgium területéről 1797-ben és 1801-ben. A német római császár engedménye folytán Franciaország kapta meg a területet, de az átvételi szabályozásban az 1778 és 1794 közé eső ún. osztrák–belga adósságra nem vonatkoztatta azt. Mindez, a korlátozott adósságátvállalás nem tükröződött az 1797. október 17-i Campo Formio-i Egyezményben. Érdekes kérdés volt az osztrák–belga adósság további sorsa jogilag 1814-ben, amikor Belgium egyesült Hollandiával, és így az Egyesült Hollandia vette át az egykori adósságot. 1814. július 21-én történt a belga provinciák feletti fennhatóság átvétele és az aktív és passzív államadósság szabályozása. Mivel ez megfelelt a bécsi kongresszusi akták szellemének, ezáltal a szabályozás nemzetközi jogi szempontú kö telmet jelentett.

Mind az egyesülés (1814), a szétválás (1830) jogi természete vitatott. Így végül 1839. április 19-i holland–belga egyezmény 15. cikkelye szabályozta a kö zadósság átvételének kérdését. Ugyancsak a holland kö zadósság érintette a 21. cikkelyben a nyugdíjak szabályozását, ezt követően minden államnak rendeznie kellett a nyugdíjak és a készenléti illetmények a jogosultaknak kifizetni, azoknak, akik a felségterületén születtek.

Szó esett már korábban Graubündenről, 1799. április 21-én fogadta el a helvét alkotmányt, egyben annak vagyonát a Helvét Köztársaság nemzeti vagyonának ismerte el. Mivel hiányzott a kö zvagyon külön említése, a birodalmi választmány 1803. február 25-i döntése rendelte el a vagyonszekularizáció miatti kártérítést a Rajna bal partján élő német fejedelmek részére, de a jogutód teljesítési kö telezettségét a vagyon átszá llása miatt.¹⁵

Az államok megszűnése adott esetben az új fennhatóság által történő egykori állami szolgálatot végzők igényeinek kielégítéséhez vezetett.

Különbséget tett a saint-germain-i békeszerződés a tisztségből fakadó és eltartási igények között.

A 216. cikkely rendelkezett az egykori civil és katonai nyugdíjak sorsáról azokkal kapcsolatban, akik más országba kerültek, megállapította, hogy ezek a személyek nem állíthatnak igényt Ausztriával szemben. Ezt a kérdést a trianoni békeszerződés a 199. cikkelye szabályozta.¹⁶

Az általános pénzügyi (államkincstári) adósság átszá llása

– a nemzetközi gyakorlat

Az államok megszűnése az összeolvadás (fúzió és az állam szétesése) következtében a kontinentális Európa nemzetközi gyakorlata kiindult az adósságállományok az utódállamra történő átszá llásából. Ilyen eseteket vizsgáltunk korábban, az 1814. évi belga és holland egyesülést, de ide sorolható a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság (később Jugoszlávia) esete is. A nem föderatív egyesülésre jó példát szolgáltat a Helvét Köztársaság és Nagy Kolumbia esete.

Rátérve az osztrák és magyar államadósság jogi szabályozásának kérdésére, vizsgáljuk meg a nemzetközi gyakorlat fő tendenciáit a kérdés eldöntésére.

A XIX. század folyamán kialakult nemzetközi szokásjogi gyakorlat értelmében az utódállam az előd adósságainak megfelelő részét átvállalni tartozott és annak adósságai bizonyos esetekben rá is átszálltak.

A cessio, elszakadás és önállósulás, elszakadás és csatlakozás esetében az utódállam köteles volt átvállalni az elődállam általános pénzügyi adósságának megfelelő hányadát.

Ezen felül köteles volt átvállalni:

- az előd által az átszatolt terület érdekében felvett pénzügyi adósságokat;
- azokat a biztosított pénzügyi adósságokat, amelyeknek biztosítására lekötött zálogtárgyak az ő szuverenitása alá jutottak;
- azokat a közigazgatási adósságokat, amelyek a megszerzett terület közigazgatására vonatkoztak és azokat a magánjogi adósságokat, amelyek az átszatolt területtel álltak kapcsolatban.

A szétesés és feldarabolás esetében az előd minden adóssága átszállt az utódállamra. A megosztásig valamennyi utódállam egyetemlegesen felelt később az előd egész általános adósságáért. Mindezek mellett külön feleltek:

- azért az adósságért, amit az előd az általa megszerzett terület érdekében vett fel;
- azért a biztosított adósságért, amelynek biztosítására szolgáló zálogtárgyak az ő szuverenitása alá kerültek;
- azokért a magánjogi és közigazgatási adósságokért, amelyek az általa megszerzett területre vonatkoztak.

Az utódállam nem tartozott átvállalni az elődállam hadiadósságait. Nem volt köteles átvenni az elődállam tisztviselőit, de köteles átvállalni az elődállamnak mindazon nyugdíjait, akik az ő állampolgáraivá lettek és az elődállam javára nem optáltak.¹⁷

A trianoni békeszerződés 186., 187., és 188. cikkelyeiben rendelkezett az államadósság átszállásának kérdéséről, ezekben hat fontos alapelv érvényesült:¹⁸

1. A háborúból eredő címletesített adósságokért az utódállamok nem voltak felelősek.
2. A háború előtti címletesített adósságokért Magyarország és annak területéből gyarapodott utódállamok közösen voltak felelősek. Ebben a fedezett adósságok a lekötött javak arányában oszlottak meg. A nem fedezett adósságok az átszatolt területek adózó képességének megfelelően.
3. Magyarország egyedül felelős volt azokért a háború előtti címletesített adósságokért, amelyek a trianoni szerződésben felsorolt járadékkötvényekben, kötelezvényekben, értékpapírokon és bankjegyeken alapultak. A szerződés biztosította a hitelezőknek mindazokat a jogokat, amelyekkel azok az államadósságok felosztása előtt bírtak: különösen a pénznem, a fizetési hely, biztosíték tekintetében.
4. Az utódállamok által átvállalendő külön nem biztosított magyar államadóssági címletek birtokosai közvetlen hitelezőivé váltak az utódállamoknak.
5. Az utódállamok felelőssége szolidáris jellegű lett a háború előtti biztosított címletesített magyar államadósságokért.
6. A szerződés a nem-címletesített pénzügyi, közigazgatási és magánjogi magyar állami adósságokról nem rendelkezett.¹⁹

A hadiadósságok – kivéve Magyarországot – nem terhelték az utódállamokat, illetve más államokkal, így Magyarországgal szemben sem támaszthattak igényt a tulajdonukban, vagy állampolgáraik tulajdonában lévő hadiadóssági címletek alapján. Ezt kiegészítette a 188. cikk 1., 2., 3. bekezdése. Ebben szólt a volt Osztrák–Magyar Monarchia területéből valamely részt csatolt új államokról, vagy „amelyek az említett Monarchia feldarabolásá-

ból keletkeztek”, beleértve Magyarországot is, kötelesek voltak erre a célra szolgáló, államként eltérő bélyeggel ellátni azokat a különböző címleteket, amelyeket a Magyar Kormány 1918. október 31-e előtt törvényesen felvett hadiadóssága ellenértékéül bocsátott ki, s amelyek területükön voltak. Ezeket a lebélyezett értékpapírokat becserélték, bevonták, iratait a Jóvátételi Bizottsághoz kellett küldeni.²⁰

A háború előtt keletkezett adósság nem fedezett adósságának módjáról a szerződés 186. cikk 2. pontja rendelkezett. Ennek lényege az volt, hogy a Monarchia területéből részese-dett államok kötelesek voltak részt vállalni a külön nem biztosított, de címletszerű magyar államadósságból az 1914. július 29-i állapot szerint. E rész kiszámításánál alapul szolgált az átszatolt területeken másrészt az egész volt magyar területen az 1911, 1912 és 1913 pénzügyi évek középeredménye szerint vett aránya, amely jövedelemágak a Jóvátételi Bizottság nézete szerint a legalkalmasabbak voltak arra, hogy belőlük az illető területek pénzügyi teljesítőképességét igazságosan megállapítsák. Ennél a számításon nem kellett Bosznia és Hercegovina jövedelmét figyelembe venni. Bosznia és Hercegovina adósságát úgy tekintették, mint valamely közigazgatási terület adósságát, s nem, mint az Osztrák–Magyar Monarchia adósságát (187. cikk 2. pont).²¹

Az Osztrák–Magyar Banknál letétbe helyezett kötvények esetében kizárólag az osztrák és magyar kormányok voltak a felelősek az érvényüket nem vesztett kötelezvényekért, amelyeket a volt vagy az új osztrák és magyar kormányok a bankjegy-kibocsátás fedezetéül a banknál letétbe helyeztek (189. cikk 13. pont).²²

A 186. cikk 1. pontja alapján az utódállamok (Magyarország is) kötelesek voltak részt vállalni abból a fedezettel ellátott államadósságból, oly mértékben, ami a Jóvátételi Bizottság szerint megfelelt a biztosíték zálogául szolgáló fedezet azon részének, amelyet az illető államnak a fenti szerződésben juttattak.

Az elszakadás és önállósulás esetében is következetesen átvették az utódállamok az elődállam általános adósságainak megfelelő részét.²³

A szétesés és feldarabolás esetében az államadósságokat az újonnan keletkező államok között megosztották.²⁴

A trianoni szerződés az általános pénzügyi adósság átvállalásának módját szabályozó rendelkezései több szakértő szerint a legnagyobb igyekezet ellenére sem volt méltányos. Több esetben eltért a trianoni és a saint-germain-i szerződés a nemzetközi gyakorlat általános elveitől. Különösen azért, mert a címletszerű általános pénzügyi adósság felosztását szabályozták.

1. A nem biztosított címletszerű államadósságot állam szerint osztották fel az utódállamok között. Mivel a címletek a lebélyezés következtében megszűntek magyar és osztrák adósság részeké, azokért az illető állam lett felelős. A cselekvő és szenvedő államok egymás között a problémát az új kompenzációs címletek segítségével kellett megoldaniuk.
2. Több szempontból nem volt megfelelő a trianoni és saint-germain-i szerződés, elsősorban a volt magyar állampolgár címletbirtokosok és magyar állampolgároknak megmaradt címletbirtokosoknak szempontjából, de ez igaz a külföldi címletbirtokosokra és az adós államok szempontjából is. A következmény az volt, hogy a rossz valutájú államok területéről megindult a címletek átszivárgása a jó valutájú államok területe felé. Igazságtalannak mondható a trianoni rendelkezés az adós államok szempontjából is. Annak az utódállamnak, amely területén lévő címleteket lebélyezte, a szerződés értelmében a kamatokat és a törlesztési részleteket saját pénznemében kellett fizetnie. Hasonlóképpen kellett cselekednie a szenvedő államnak is. Ennek az lett a következménye, hogy ha egy jó valutájú cselekvő államnak két rossz valutájú szenvedő államtól új kompenzációs címleteket kellett kapnia, a jó valutájú cselekvő állam teljesen indokolatlanul kárt szenvedett a rossz valutájú szenvedő állam javára.

3. A külföldi címletbirtokosok számára is hátrányosak voltak a trianoni rendelkezések, csupán a szenvedő államok által kibocsátott címletekből kellett kapniuk arányos részt, és nem kellett kapniuk a cselekvő államok címleteiből. Így az egyes jó valutájú országok – így a Cseh-Szlovák Köztársaság – csak, hogy ne kelljen kielégíteniük jó valutájú pénznemükben kibocsátott címleteikkel a külföldi címletbirtokosokat, felvásárolták a tőzsdéken a kapható címleteket, s így megszűntek szenvedő állam lenni. Mint aktív államoknak pedig már nem kellett kielégíteniük a külföldi címletbirtokosokat. Ez a magyarázata annak, hogy a Cseh-Szlovák Köztársaság például, noha a magyar nem biztosított állami adósságnak 15,945%-át tartozott – a Jóvátételi Bizottság megállapítása szerint – átvállalni, nem vett részt a külföldi kötvénybirtokosok kielégítésében, hasonlóképpen Lengyelország sem, a 4%-os aranyjradék és az 1913. évi 4½%-os jradék tekintetében.
4. Nem volt megfelelő és igazságos a trianoni békeszerződés gyakorlati szempontból, sem a cselekvő államoknak és a külföldi címletbirtokosok szempontjából sem. A cselekvő államok, annak ellenére, hogy a magyar háború előtti adósságból általuk átvállalendő hányad nagyságát megállapították, hogy milyen összeg erejéig tekintendők aktívknak – tíz évvel a háború befejezése után – sem kaptak semmit a szenvedő államoktól. A cselekvő államoknak nagy összegeket kellett befizetni jó pénzükből az általuk lebélyezett azon címletek után, amelyek már az általuk átvállalendő hányadon felül estek, amiért a felelősség nem őket terhelte. Addig pedig, míg véglegesen nem állapították meg, hogy az államok milyen mértékben felelősek a külföldi címletbirtokosok kezében lévő címletekért – addig az utóbbiak nem kaptak egy fillért sem.²⁵

Az elődállam általános pénzügyi adósságának felosztását a cessio- és elszakadási szerződések alapján négyféle felosztási kulcs alapján végezték el:

- a terület megosztásának arányában,
- a lakosság megosztásának arányában,
- az átruházott terület adóbevételeinek arányában, vagy
- a hitelezők állampolgársága vagy tartózkodási helye szerint.

Szászy véleménye szerint a legigazságosabb és legmegfelelőbb felosztási kulcs az átcsatolt területekről befolyó állami közbevételek összegének és az elődállamnak a cessio előtti egész régi területéből befolyó állami bevételeknek az arányszáma. A versailles-i, saint-germain-i és trianoni szerződések végül is ezt a feladatot a Jóvátételi Bizottságra bízta. A versailles-i békeszerződés 254. cikke, a trianoni (illetve saint-germain-i) szerződés 186. (203.) cikke 2. pontja szabályozta a felosztási kulcsot.²⁶

A Jóvátételi Bizottság albizottsága hosszú tárgyalás után a következő bevételeket választotta ki, mint olyanokat, amelyek területi megoszlása alapján Magyarország illetve Ausztria nem fedezett háború előtti adóssága, felosztható az utódállamok között.

Magyarország esetében:

- az egyenes adók közül: a földadót, bizonyos házak adóját, a kereseti adót, a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok adóját, a bányaadót, a tőkekamatadót, a pénztézetekben elhelyezett tőkék kamatadóját, a jövedelmi pótagót és egyéb adókat;
- az indirekt és fogyasztási adók közül: a szeszadót, a söradót, a cukoradót, a borfogyasztási adót, a húsfogyasztási adót, az ásványolajadót, a sójövédéket, a bélyegilletéket és egyéb illetékeket.

Ausztria esetében:

- az egyes adók között: a földadón, a mezőgazdasági házak adóján, az általános kereseti adón kívül a jövedelmi adót, a különös kereseti adókat, a munkabéradót, a jradékadót stb;
- a fogyasztási adók közül nagyjából ugyanazokat, amelyeket Magyarország részére megállapított.

A Jóvátételi Bizottság albizottsága a közbevételeket figyelembe véve megvizsgálta, hogy az említett közbevételek miképpen oszlottak meg az utódállamokhoz átcsatolt területek és Magyarország, illetve Ausztria megmaradt területe között, és ilyen arányban osztotta fel a nem fedezett magyar és osztrák háború előtti általános államadósságot is. Az albizottság számításai szerint az említett közbevételek összegének 49,629%-a esett Csonka-Magyarországra, 17,384%-a Csehszlovákiára, 23,659%-a Romániára, 6,800%-a az S. H. S. Királyságra (nem számítva itt Horvát-Szlavonországot), 1,716%-a Ausztriára, 0,812%-a Fiuméra.²⁷

A közigazgatási és magánjogi adósságok átszállásával kapcsolatban a trianoni békeszerződés 199. cikke rendelkezett. Ennek lényege az volt, hogy nem ismerte el az elcsatolt területek tisztviselőire nézve az utódállamok átvételi kötelezettségét.²⁸ Az elcsatolt területekre kerülő polgárok nyugdíjuk címén nem támaszthattak igényt a magyar kormánnyal szemben. Hasonló rendelkezéseket tartalmazott a saint-germain-i szerződés is.

A Magyar Királyság és az Osztrák Köztársaság között 1921. október 13-án Velencében kötött egyezmény rendelkezéseinek végrehajtása céljából 1924. január 12-én kötött és az 1925. évi XV. törvénycikkbe iktatott egyezmény 1. cikke rendelkezett a nyugdíjak kérdéséről, azokon a területeken, amelyet Magyarországtól Ausztriához csatoltak.

Az 1925. XVI. törvénybe iktatott államszerződés 7. cikkében rendezte a Magyar Királyság és az Osztrák Köztársaság egyezményi úton a nyugdíjteher átvállalásának kérdését.²⁹

A hadiadósságok átszállásának kérdését is szabályozták a békeszerződések. Ezek a nemzetközi gyakorlat általános elveivel szemben ellentétesek voltak:

- Magyarországot és Ausztriát mentesítették az utódállamok által lebélyegzett hadikölcsön címletekért való felelősség alól;
- különbséget tettek a külföldön található és a régi Monarchia területén található címletek között;
- különbséget tettek a címletesített és a nem címletesített adósságok között és a nem címletesített hadiadósságok jogi sorsát nem rendezték.

Helyes volt annak kimondása, hogy az utódállamok területén lévő és azok bélyegével ellátott címletekért sem Magyarország, sem Ausztria nem voltak felelősek, nem volt helyes az utódállamokat azonban, ezen adósság átvétele alól mentesíteni. Egyes utódállamok is belátták a szerződés helytelenségét, ezért önként vállalták az általuk lebélyegzett címletekért a felelősséget.³⁰

Nemzetközi jogok és kötelezettségek: szerződések átszállása

A trianoni szerződésnek 217–230. cikkei szóltak a nemzetközi szerződésekről.³¹ A 217–221. és a 230. cikkek szabályozták a kollektív egyezmények újbóli alkalmazásának kérdését, a 224. cikk a kétoldalú egyezmények újbóli alkalmazásának közlését. A 222., 223. és 230. cikkek a kollektív egyezményekhez való csatlakozást; a 218. cikk utolsó bekezdése és a 219. cikk Magyarországnak a kötendő egyezményekhez való csatlakozását. A 225. és a 227. cikkek a nemzetközi egyezmények érvénytelenítésének kérdését; a 228. cikk a nemzetközi egyezményeken alapuló kiváltságok érvénytelenítésének kérdését; a 222. cikk 2. bekezdése, a 226. és a 229. cikkek a nemzetközi egyezményeken alapuló jogoknak és előnyöknek a Szövetséges és Társult Hatalmak javára való biztosítását. Az elv ugyanaz, mint a versailles-i szerződésben volt. A trianoni szerződés szerint is a háború kitörése Magyarország és a szövetséges és Társult Hatalmak között fennálló szerződéseket megszüntette.

A trianoni szerződés taxatív felsorolta azokat a volt Osztrák–Magyar Monarchia részéről kötött gazdasági és szakszerű jelleggel bíró többoldalú szerződéseket, egyezményeket

és megegyezéseket, amelyek Magyarország és az illető Szerződő Félként szereplő Szövetséges Társult Hatalom között a jövőben alkalmazást nyernek, amelyeket a Szerződő Felek „újból alkalmazni fognak”.

A 224. cikk jogot adott mindegyik Szövetséges és Társult Hatalomnak, hogy hivatalosan közölje Magyarországgal a volt Osztrák–Magyar Monarchiával kötött mindazokat a kétoldalú egyezményeket, amelyeknek megtartását kívánni fogja. A közlésnek a Szerződés hatálybalépésének időpontjában számított hat hónapon belül kellett történnie. Csak azok a kétoldalú egyezmények léptek életbe a Szövetséges és Társult Hatalmak és Magyarország között, amelyek ily közlés tárgyai voltak. A kétoldalú egyezmények újbóli életbeléptetésének kérdését az érdekelt Szövetséges és Társult Hatalom egyoldalú döntésére bízzák, s Magyarországnak csupán a hivatalos közlés vétele után adtak jogot véleményeltérés esetében a Nemzetek Szövetségéhez fordulni.

Az Osztrák Köztársaság a saint-germain-i 234., 235., 237., 238., 248. cikkei értelmében átvette a volt Osztrák–Magyar Monarchia szerződési kötelezettségeit.

Magyarország a trianoni békeszerződés 217., 218., 220., 221. és 231. cikkei értelmében szintén átvette a volt Monarchia nemzetközi szerződéseiből eredő nemzetközi kötelezettségeit. Itt megjegyzendő, hogy a magyar közjogi álláspont szerint sem az Osztrák Köztársaságot, sem a Magyar Királyságot nem lehetett a Monarchia utódállamának tekinteni, a Monarchiának nincsenek is egyáltalán utódállamai. Az új Ausztria és az új Magyarország azonos a régi Osztrák Császársággal és Magyar Királysággal. Cseh-Szlovákia, Lengyelország, Olaszország, a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság és Románia is a részükről szerzett területek tekintetében nem a Monarchiának az utódállamai voltak, hanem az Osztrák Császárságnak és a Magyar Királyságnak.

Azonos nemzetközi jogalanyokként kötelezték Ausztriát és Magyarországot – mint a háború előtti állami személyiségének folytatóit – a volt Monarchia részéről kötött nemzetközi szerződések Magyarországot természetesen a Monarchia azon szerződesei kötelezték csupán, amelyekhez a magyar alkotmány értelmében Magyarország is hozzájárult.³²

A nemzetközi jogi kötelezettségek és rendezőelvek egész sora jelenik meg az első világháborút lezáró békeszerződésekben, azonban azok végrehajtásának gyakorlata számos vitás kérdést vetett föl, így a trianoni békeszerződés is. Ezeket alapvetően a Nemzetek Szövetségének ajánlására egyes döntőbíróságoknak kellett megoldaniuk a két világháború között.

Jegyzetek

1. Szászy István (1928): Az államok közötti utódlás elmélete. Nemzetközi jogi tanulmány. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata. Budapest. 25–26. old.
2. U. ő. 26–29. old.
3. Silagi Michael (1996): Staatsuntergang und Staatennachfolge mit besonderer Berücksichtigung des Endes der DDR. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien: Peter Lang. (Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht). 22–25. old.
4. Szászy István: I. m. 28. old. Ilyen volt pl.: Verzijl.
5. U. ő. 29–39. old.
6. U. ő. 39–42. old.
7. U. ő. 43–44. old.
8. U. ő. 50–57. old.
9. U. ő. 60–61. old. Az Osztrák Császárság területéből gyarapodott „utódállamok”, Olaszország, Csehszlovák Köztársaság, Szerb-Horvát-Szlovén Királyság és Románia az Osztrák Köztársaságtól cessione útján szerzett jelentős ausztriai területeket is. Walter Schneefuss: Österreich Zerfall und Werden eines Staates. Leipzig, 1937. 150. old. A könyvben a szerző immár Német-Ausztria további veszteségeit 38 925 km²-ben, és 4 077 739 főben állapította meg.

10. Corpus Juris Hungarici (Magyar Törvénytár). Budapest, 1922. 1921. évi törvénycikkek. I. m. 214.; 215–216.; 223.; 225. old.
11. Szászy István: I. m. 358–364. old.
12. A Monarchia levéltári öröksége. A badeni egyezmény létrejötte (1918–1926). Szerk.: Ress Imre. Magyar Országos Levéltár, Budapest. 2008.
13. Völkerrecht. Begründet von Georg Dahm. 2., völlig neu bearbeitet Auflage von Jost Delbrück und Rüdiger Wolfrum. Band I/1. Die Grundlagen. Die Völkerrechtssubjekte. Berlin–New York, 1989. 175. old.
14. Szászy István: I. m. 133. old.
15. Silagi Michael: I. m. 320–327. old.
16. U. ő. 345–347. old.
17. Szászy István: I. m. 288–289. old.
18. Corpus Juris Hungarici (Magyar Törvénytár). Budapest, 1922. 1921. évi törvénycikkek. I. m. 252–256. old.
19. Szászy István: I. m. 158–159. old.
20. U. ő. 159–160. old.
21. Corpus Juris Hungarici (Magyar Törvénytár). Budapest, 1922. 1921. évi törvénycikkek. I. m. 255. old.
22. U. ő. 258. old.
23. Szászy István: I. m. 161–165. old.
24. U. ő. 172. old.
25. U. ő. 192–198. old.
26. Corpus Juris Hungarici (Magyar Törvénytár). Budapest, 1922. 1921. évi törvénycikkek. I. m. 253. old.
27. Szászy István: I. m. 214–236. old.
28. Corpus Juris Hungarici (Magyar Törvénytár). Budapest, 1922. 1921. évi törvénycikkek. I. m. 262. old.
29. Szászy István: I. m. 266–270. old.
30. U. ő. 282–284. old. Csehszlovákia 1920. június 24-én kelt törvény és 1920. július 17-én és augusztus 14-én kelt rendeletek értelmében nyújtott kedvezményt állampolgárságra tekintet nélkül, amennyiben egy meghatározott cseh államadóssági kötvényeket jegyeztek, a hadikölcsön címletek névértékének 50%-ával egyenlítették ki a jegyzésből fakadó kötelezettséget. 1922. április 6-án Olaszország, Lengyelország, Románia, a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság, Csehszlovákia között Rómában kötött egyezmény.
31. Corpus Juris Hungarici (Magyar Törvénytár). Budapest, 1922. 1921. évi törvénycikkek. I. m. 267–272. old.
32. Szászy István: I. m. 448–449; 507–508. old.