

NEMZETKÖZI JOG ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG AZ EMBERÉRT

avagy az exklávék és kondomíniumok sajátos esete

Sabjanics István*

Az ember több, mint pusztja jogalany. Jelentése gazdagabb és teljesebb, mint azt a jog keretei között létező tartalommal képesek volnánk leírni. A jog nyelvén az ember lehet természetes személy, sértett, panaszos, bejelentő, állampolgár, hontalan és az adott jogviszonytól függően még megannyi más. Nincs állam állampolgárok és a területén jogszerűen tartózkodó további természetes személyek nélkül, úgymint harmadik állam állampolgárai, menedékkérők és hontalanok. Ők együtt adják az állam Jellinek szerinti három fogalmi eleme közül a *lakosságot*. A lakosság mellett beszélhetünk az állam területéről és az azon, illetve a lakosság vonatkozásában megvalósuló főhatalomról. A főhatalom tekintetében különösen elvárás a *stabilitás*, vagyis, hogy a hatalom folyamatosan érvényesüljön, de valójában mindhárom jellemző esetében azt várjuk el, hogy megszakítás és nagyobb fennakadás nélkül érvényesüljön, különben könnyen használják az állam helyzetének értékelésekor a *diszfunkcionális* jelzőt. A mai viszonyok között az állam területére egyfajta *statikusság* is jellemző, amelyre az ENSZ Alapokmánya 1. cikkében meghatározott nemzetközi béke és biztonság, mint viszonyítási pont jelentős befolyást gyakorol. Ebből fakad, hogy a korábbi évszázadokhoz képest ma jóval nagyobb nemzetközi figyelmet élveznek a különféle területi változások, legyen szó konvencionális háborút¹ vagy polgárháborút² lezáró konfliktusrendezésről, mi több, a fennálló politikai egység békés megbontásáról.³

Az államhatárok történelmi szemüvegen át nézve viszont kifejezetten dinamikusnak látszanak, amelyre külső és belső hatások egyaránt jelentős változást

* Egyetemi adjunktus, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ Ld. a 2020-as hegyi-karabahi háború.

² Ld. Dél-Szudán 2011-es függetlenné válása.

³ Ld. Szerbia–Montenegró 2006-os szétválása.

gyakorolhatnak. Az exklávék kialakulása is rendszerint egy nagyobb horderejű nemzetközi eseményhez, pl. háborúhoz, polgárháborúhoz vagy függetlenedéshez köthető. Ez az exklávék kialakulására adekvát magyarázatot adhat. Ugyanakkor egy exklávé meghatározta sajátos állapot fenntartására a két érintett állam viszonylatában a tradíciószerető szemlélet hangsúlyozása önmagában nem nyújt racionális magyarázatot. Ahhoz, hogy megértsük az államok azon magatartásának okát, hogy miért vállalják az exklávéval járó nemzetközi és belső jogi szabályozási többlet kötelezettséget, a ma érvényesülő nemzetközi jogrendet kell alapul vennünk. Az államok a nemzetközi kötelezettségükből fakadóan és saját jól felfogott érdektől vezérelve törekednek arra, hogy a közös államhatárokat konfliktusmentesen kezeljék. Vagyis az államok magatartását a nemzetközi jogsértés, illetve a vele járó retorzió és elszigetelődés elkerülése, továbbá a szomszédos államokkal való kiegyensúlyozott kapcsolatokból fakadó gazdasági és politikai előnyök érvényesítése, pontosabban ezek *szintézise* határozza meg. Ez a magyarázat arra, hogy miért vannak olyan nemzetközi állapotok, amely exklávék létezéséhez vezetnek. Vitathatatlan, hogy bizonyos esetekben meghatározóbbnak látszik az exklávé megtartásából fakadó katonai előny, illetve katonai érdekérvényesítés képessége, mint a terület elhelyezkedéséből vagy egyéb sajátosságaiból következő gazdasági lehetőségek kiaknázása. Mindazonáltal elmondható, hogy az exklávék hosszútávú megtartásának záloga valójában nem a katonai jelenlétlen múlik, hanem azon, hogy mennyire képes az állam funkcionális államterületté tenni az exklávét, illetve ennek következményeként és jeleként megvalósul-e az exklávé politikai integrációja.

Természetesen az exklávé mérete, földrajzi sajátosságai, éghajlata és a történelmi meghatározottsága is befolyásolja az ott élő lakosság számát és igényeit. Azt bátran kijelenthetjük, hogy a pusztán városméretű exklávék igazgatását nem képes úgy megoldani az anyaállam, hogy legalább valamilyen mértékben ne venné igénybe a másik állam(ok) közreműködését. Legyen szó éppen a közmű ellátásról, vagy csak a megközelíthetőségről. Ennek elsődlegesen érthető fizikai okai vannak, történetesen az exklávé területe csak egy másik állam területületén keresztül érhető el. Ugyanakkor fontos szociológiai szempontok is szerepet játszanak a közigazgatási sajátosságok kialakításánál. Az exklávék lakosságára jellemző, hogy sokkal elterjedtebbek a vegyes házasságok, valamint a két- vagy többnyelvű családok. A gyerekeket – kényszerűségből vagy tudatosan – többnyire az exklávét körülölelő állam iskoláiba járatják szüleik. Ugyanígy gyakran előfordul, hogy a lakosság többsége az exklávét körülölelő államban vállal munkát. Mindezek a folyamatok legfeljebb korlátozottan befolyásolhatók az anyaállam részéről és egy esetleges szigorítás sokszor éppen az ellentétes

hatást érik el, amely idővel az exklávé elvesztéséhez is vezethet. Érdekes párhuzam figyelhető meg az exklávé és a környező állam lakosságának életszerű keveredése során: az exklávé funkcionális jellegének erősödésével egyidejűleg az anyaállammal való politikai integráció gyengülhet. A terület politikai integrációjának fenntartása alapvetően az anyaállam belső jogi és belpolitikai kérdése. Ugyanakkor a terület funkcionalitásához elengedhetetlen az exklávét körülvevő harmadik állam támogató magatartása. Hétköznapi példával élve a két állam együttműködésében felmerülhetnek közlekedést érintő településfejlesztési kérdések, adóigazgatási kérdések, és nem utolsósorban oktatásigazgatási kérdések is, azaz milyen nyelven, tananyagból és tanrend szerint tanulnak az exklávében lakó gyerekek. A hangsúlyt azért is érdemes az érintett gyerekek tanulási és szociális lehetőségeire helyezni, mert valójában így kerülhető el az exklávé kiürülése. Vállalkozások képesek szolgáltatást nyújtani az exklávét körülvevő államhatár mindkét oldaláról, ahogyan a munkavállalással járó ingázás is megoldható. Azonban mindegyik esetben valójában a mobilitás lehetőségéről és esetleges akadályairól van szó. Családalapítást követően viszont felértékelődik a lakóhely megtartó ereje, amely nagymértékben függ az állam közigazgatás útján kifejtett tevékenységétől, annak minőségétől.

Nem minden esetben van azonban gyakorlati jelentősége az exklávét létrehozó államhatárnak, amelynek több oka lehet. *Organikus módon*, a két érintett állam szoros történelmi kapcsolata, vagy a helyi lakosok emberemlékezet óta tartó kevert összetétele és jellemző kétnyelvűsége könnyen elfeledteti a mindennapokban csak papíron létező államhatárt – ilyen pl. Baarle település esete, amelyet érintő területi vitában 1959-ben a Nemzetközi Bíróság is döntött.⁴ Az EU tagállamainak belső határellenőrzése a Schengen óta eltelt 30 év alatt közelebb hozta az exklávék lakosait az anyaországhoz az őket elválasztó államhatártól függetlenül, vagyis a két állam kapcsolatán túl mutató, de az exklávét létrehozó államhatárt közvetlenül nem érintő *nemzetközi jogi viszonyok alakulása* is jelentős hatást tud gyakorolni. Mützingen (Monschau) esete bizonyítja, hogy nem minden esetben jelent minőségi változást az exklávét létrehozó államhatár, különösen, ha az *fizikailag* nem jár valódi szeparációval és az exklávét körülvevő állam érdemben nem akadályozza az anyaországgal való kapcsolat fenntartását. Ezzel ellentétes példát láthatunk a boszniai Međurečje esetében, amelynek nemzetközi jogi státuszát nem vitatja senki, ugyanakkor minden tekintetben Szerbia gyakorolja a *főhatalmat a terület felett*, Bosznia-Hercegovina pedig – egyelőre – nem tiltakozott a szerb gyakorlat ellen.

⁴ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/38/038-19590620-JUD-01-00-EN.pdf>

Baarle városa – a magyarok lakta Szelmenchez⁵ hasonlóan – két államban van, Baarle-Hertog Belgiumhoz,⁶ míg Baarle-Nassau⁷ Hollandiához tartozik. A városon belül a holland és a belga államterület pettyezett képet fest és a lakosok lakcíme alapján meg lehet határozni, hogy melyik állam lakosairól beszélünk, hiszen akár egy utcán belül is többször átléphetjük a két állam határát. A rendkívül bonyolult államhatár középkori eredetű, amely évszázadok során alakult ki a Brabant hercege és Breda városának előjárói között megkötött számtalan egyezség, területcsere és adásvétel következtében. Baarle város esetében a település részeinek áramellátása az anyaországból van megoldva, külön áramszolgáltatóval kötelesek szerződni a lakosok. A víz- és gázellátást Hollandia biztosítja a település lakóinak, míg a hulladék heti kétszeri elszállításáról megosztva, egyszer Hollandia, egyszer Belgium gondoskodik. Érdekességgéppen megjegyzendő, hogy a Hollandiában kötelező vasárnapi zárva tartás érinti a boltok egy részét, míg a megengedőbb belgiumi szabályozás miatt a város másik felében többnyire nyitva vannak az üzletek vasárnap is. A városi rendőrség egy épületben, de szervezetileg elkülönülten működik, míg a holland és a belga önkéntes tűzoltók 2010. január 1-jén egyesültek.⁸

Büdingen am Hochrein⁹ egy német település, amelyet Svájc vesz körül. Eredetileg a Habsburgok (Ausztria) tulajdonát képezte, azonban a napóleoni háborúk után a franciákkal szövetséges Württemberghez csatolták 1805-ben. Az első világháborút követően népszavazást is tartottak a településen, amelyen kimagaslóan nagy támogatottsága volt a Svájchoz való csatlakozásnak, azonban Svájc nem tudott felajánlani semmit cserébe Németországnak, így a tervezett területcserére végül nem került sor. A második világháborút követően az 1964-ben megkötött, 1967-ben hatályba lépett német–svájci nemzetközi szerződés rendezte a két állam közös határát és a Büsingennel kapcsolatos egyes joghatósági kérdéseket is. A szerződés alapján a schaffhauseni kantoni rendőrség fogantatosíthat rendőri intézkedést Büdingen területén, mi több, a Németország területén őrizetbe vett személyeket előzetes fogva tartására Svájcba szállíthatják

⁵ Szelmenc Ung vármegye része volt, 1920-ban Csehszlovákiához került, 1938-ban az első bécsi döntéssel visszakerült Magyarországhoz, majd 1944-ben a szovjet Vörös Hadsereg megszállta és 1946-ban Csehszlovákia lemondott róla hálája jeléül. Az újonnan meghúzott határvonal Csehszlovákia és a Szovjetunió között átszelte Szelmencet, így a szlovákiai Nagyszelmenc és az ukrainai Kísszelmenc ma is két országban, egymástól 8 méterre fekszik.

⁶ <https://www.baarle-hertog.be>

⁷ <https://www.baarle-nassau.nl/>

⁸ <https://www.erwin-bakker.nl/kazernes/nederlandmiddenenwestbrabant/>

⁹ <https://www.buesingen.de/willkommen>

át. A svájci rendőrök számát 10 főben maximálja a két állam közötti szerződés, míg a német rendőrök száma minden 100 lakos után 3 fővel emelkedik. A német rendőröknek előre meghatározott és a svájci rendőrség által jóváhagyott útvonalon közelíthetik meg Büsingen, de Svájc területén nem intézkedhetnek. A lakosság Németország felé köteles személyi jövedelemadót fizetni, de az általános forgalmi adót Svájc felé fizetik meg. Mivel a két állam eltérő adópolitikája miatt jelentős hátrány éri a lakosokat, ezért Németország a lakóhelyükre tekintettel személyi juttatásban részesíti őket. A büsingeni lakosok Schaffhausen, Thurgau és Zürich kantonokban vállalhatnak munkát, cserébe a svájci lakosok is szabadon vállalhatnak munkát Büsingenben. A büsingeni gazdák magasabb földalapú támogatást kapnak Svájctól, mint a határ túloldalán a németországi gazdák. A büsingeni jáműveknek önálló német szabályozás szerinti rendszám-táblája van.¹⁰ A gépjárműadót pedig Svájc felé kötelesek fizetni a lakosok. A városlakók szabadon választhatnak a német vagy a svájci állami egészségbiztosítás között. Egy általános iskola alsó tagozata található Büsingenben és a szülők szabad választása alapján írathatják be gyermekeiket német vagy svájci középiskolába.

Campione d'Italia¹¹ a Luganói tó partján fekvő olasz település, amelyet Svájc vesz körül. II. Gyula pápa ajándékozta a területet Svájcnak a Velence elleni háborúban vállalt szerepéért cserébe. A település területe viszont a milánói Sant' Ambrogio-apátság tulajdonában maradt és így Olaszországhoz került. A d'Italia toldalékot a két világháború között kapta a település, hogy ezzel is hangsúlyozzák az Olaszországhoz való tartozásukat. 2019-ben nagy változás következett be Campione lakosainak életében, ugyanis a település az EU vámterésébe került át. Campione az olasz mellett 2019-ig svájci irányítószámmal is rendelkezett. A kereskedelemben párhuzamosan használatban van az Euro és a svájci frank. A campionei lakosokhoz regisztrált gépjárműveket Ticino kantonban vették nyilvántartásba és a lakosok vezetői engedélye is svájci volt, amelyet 2019-et követően két év türelmi időn belül kellett újra regisztráltatni, immár az olasz szabályok alapján. A közrendet az olasz állami és helyi rendőrség (*Arma dei Carabinieri e dalla Polizia locale*) biztosítja. Jelen van továbbá az olasz polgári védelem is.

¹⁰ A büsingeni rendszám-tábla körzetkódja: BÜS.

¹¹ <https://www.comune.campione-d-italia.co.it/>

Jungholz¹² Ausztria része, de az Alpok terepviszonyai miatt csak Németország irányából közelíthető meg. 1342-ben, az akkor még lakatlan területet egy bajor földbirtokos eladta egy osztrák adószedőnek, aki összekapcsolta azt további birtokaival Tirolban, amely évszázadokon keresztül egységben szerepelt az osztrák adónyilvántartásokban. Az 1844-es bajor–osztrák határszerződés alapján Jungholz véglegesen Ausztriához került. Jungholzban az Euro bevezetése előtt a német márkát használták. A települést 1938-1945 között a bajor Sonthofen járáshoz (*Landkreis*) csatolták. A település a német távközlési szolgáltató hálózatára van rákötve, illetve a német posta kiszolgálási területébe tartozik.

Monschau¹³ egy német település Észak-Rajna-Vesztfália tartományban, amelynek Mützenich településrészét Belgium veszi körül, sajátos helyzete azonban nem olyan régi történet. Az első világháborút lezáró versailles-i békeszerződés rendelkezése alapján a Vennbahn vasútiszárnnyvonalat, amely keleti irányból elkerüli a települést, Belgiumhoz csatolták, de a települést meghagyták Németországban. Sokáig tervezte Belgium a terület annektálását, de végül a második világháborút követő évek során erről letett. Monschau valamennyi településrésze, azok is, amelyeket Belgium ölel körbe, igazgatási szempontból teljesen megegyezik más németországi települések helyzetével. Ennek túlnyomórészt az az oka, hogy a német exklávékat mindösszesen néhány méter választja el az anyaországtól, a terület infrastruktúrája és közműellátása Németországhoz kötődik, hiszen a belga oldalon javarészt lakatlan terület, sűrű erdők, nehezebb domborzati viszonyok határolják az exklávékat.

Végezetül – a teljesség érdekében – két további példa, amelyekkel összefüggésben számottevő helyi lakosság híján kurrens közigazgatási problémáról nem igazán beszélhetünk, mindamellett a két terület nemzetközi jogi státusza miatt említésre méltó. Az egyik Brezovica Žumberačka, Horvátország mikroméretű települése, amely a horvát–szlovén határ mentén egybe nőtt a Fehér Karniolában fekvő szomszédos szlovén településsel Brezovica pri Metlikivel. A másik Medurečje¹⁴ Bosznia-Hercegovina, azon belül is a Bosznia-Hercegovinai Szerb Köztársaság részét képező település, amely közel 1 km távolságra fekszik a Szerbiával közös határ túlsó oldalán. Bár Szerbia elismeri, hogy a terü-

¹² <https://www.jungholz.gv.at/>

¹³ <https://www.monschau.de/de/>

¹⁴ Rajko Golić: Medurečje - Bosnian enclave in Serbia. <https://tinyurl.com/3hnt24b7>

let Bosznia-Hercegovinához tartozik, valamennyi közigazgatási tevékenységet korlátozás nélkül Szerbia gyakorol a terület felett.

Végül röviden szót kell ejtenünk a *kondomíniumokról* is. Európában négy esetben beszélhetünk olyan kialakult nemzetközi gyakorlatról, amikor egy terület felett egyidejűleg több állam gyakorolja a főhatalmat. Ezek közül a baszkföldi Fácán-sziget,¹⁵ amely felett Franciaország és Spanyolország gyakorolja közösen a főhatalmat, illetve az Apach sziget,¹⁶ amely felett Franciaország, Luxemburg és Németország gyakorolja közösen a főhatalmat közös jellemzője, hogy lakatlanok. Utóbbi érdekessége, hogy mellette épült meg az Apachi Duzzasztógát és Vízierőmű, amelyet Németország kezdett el építeni a második világháború alatt, majd a háborút követően fejezték be akkor már a megszálló francia hadsereg felügyelete alatt.

Az exklávék és a kondomíniumok sajátos nemzetközi jogi helyzetet teremtenek a területek felett gyakorolt hatalom vonatkozásában, közigazgatási jogi szempontból pedig atipikus területeknek minősülnek. Mindegyik vizsgált példa esetében igaz, hogy sajátos történelmi utat járt be a terület, amelynek során több állam is ragaszkodott a területhez és ennek a ragaszkodásának háborúkkal adtak hangot. Az exklávék kialakulásának másik tipikus történelmi útja, ha az állam hátrányosan megkülönböztetést alkalmazott egy terület etnikai, vallási sajátosságainak kezelésére, amely rendszerint polgárháborúhoz és szeparatizmushoz vezetett. Minden állam törekszik az államhatárok stabilitására; ennek közvetlen eszköze a katonai erő, amely viszont nem alkalmazható korlátlanul és nem is lehet az állam első választott eszköze az érdekérvényesítés során. A gazdag történelmi múlttal és erős identitással rendelkező exklávék anyaállamainak érdekében áll, hogy az exklavéjuk megmaradjon elő, pezsgő területnek, amely szerves része a nemzetgazdaságnak és egyúttal az európai gazdasági és politikai térségnek. Az állam mindazon törekvését, amellyel egy terület regionális versenyképességét, sajátos, pontosabban az exklavét körülvevő államtól különböző identitásának meghatározását, illetve lakosságának megtartását úgy lehet összefoglalóan meghatározni, hogy az állam az exklavé hosszútávú megőrzése érdekében megtesz mindent azért, hogy az exklavé is funkcionális államterület legyen.

¹⁵ Eva Serra: The Treaty of the Pyrenees 350 years later. *Catalan Historical Review*, 2008/1. 81–99. <https://docslib.org/doc/9760782/the-treaty-of-the-pyrenees-350-years-later>

¹⁶ Jakub Handrlica: Paradise of territoriality lost: rethinking extraterritoriality in administrative law. *Juridical Tribune*, Vol. 11., No. 3. (2021) <https://doi.org/10.24818/TBJ/2021/11/3.06>

Azoknak az exklávéknak az esetében, amelyek regionális beágyazottsággal rendelkeznek a lakosság megtartása valójában a két érintett állam, az anyaállam és a körülvető állam közös érdeke. Ennek a közös érdeknek a középpontjában valójában az ember van: a helyben lakó ember, aki tanul, vállalkozik, családot alapít stb. Az exklávékat érintő magasabb szintű politikai és gazdasági együttműködés, vagyis a vonatkozó nemzetközi szerződések teszik lehetővé azt, hogy a két állam közigazgatása együtt tudjon dolgozni az exklávé és régiója lakossága érdekében. Valójában egy exklávé esetében a közigazgatás szokványos feladatai közé bekerül egy újabb is, amely a terület sajátosságaiból következik: a lakosság helyben maradásának támogatása igazgatási oldalról. Az exklávék esetében a helyi lakosság kapcsolatát az anyaországi és a körülvető állam közigazgatásával egyszerre határozza meg a terület és lakossága történelmi szempontjai, a két érintett állam kapcsolatának minősége, és nem utolsósorban az exklávé lakosságának gazdasági perspektívái, vagyis az, hogy a boldogulás jegyében idővel rákényszerül-e a lakosság arra, hogy elhagyja lakóhelyét. A sikeres exklávék egyik élő példája Baarle esete, amely nem működne, a két érintett állam, Belgium és Hollandia szoros kapcsolata nélkül. A két állam kapcsolatának minőségét mutatja, hogy a 2015-ben történt területcsere során valójában nem ugyanakkora mennyiségű terület cserélt gazdát, ugyanis Belgium kisebb területet kapott Hollandiától a 14 hektáros átadott területért cserébe. A Maas folyó 1960-as években történt szabályozása részben új helyzetet teremtett infrastrukturális és rendészeti szempontból, és ez praktikus magyarázattal is szolgálhat a területcsere aránytalanságára,¹⁷ ugyanakkor a jogügyletről szóló kormányzati kommunikáció a két nép történelmi barátságát hangsúlyozza és a sajtóban¹⁸ egyszerűen ajándékozásként írtak róla.

¹⁷ Randall Lesaffer: Demarcating Sovereignty A history of Dutch-Belgian land swaps. *Oxford Public International Law*, é.n. <https://opil.ouplaw.com/page/527>

¹⁸ Joris van Poppel: Nederland krijgt Belgisch schiereiland. *NOS Nieuws Woensdag*, 22 juni 2016, 20:09 <https://nos.nl/artikel/2112869-nederland-krijgt-belgisch-schiereiland>